

Nr 12.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om de offentliga tjänstemännens rättsställning.

I de likalydande till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 106 i första kammaren av herr *Bergvall m. fl.* och nr 176 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag beträffande revision av i regeringsformens §§ 35 och 36 stadgade grunder för statstjänstemännens rättsställning i samband med en allmän tjänstemannalagstiftning, omfattande jämväl de kommunalt anställda tjänstemännen, samt med beaktande av här ovan anförda synpunkter».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

I § 36 regeringsformen föreskrives, att statstjänstemän icke kunna, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas. Ett undantag från den i vårt samhällsskicks historia redan tidigt framträdande grundsatsen om statstjänstemäns oavsättlighet finnes stadgat i § 35 regeringsformen, som medgiver Konungen rätt att, när han prövar rikets tjänst det fordra, entlediga innehavare av vissa i paragrafen uppräknade förtroendesysslor. Sådana sysslor äro ett flertal såväl civila som militära chefsbefattningar samt vissa med dem jämförliga ämbeten ävensom alla beställningar, vilka inrättats för att tillvarataga rikets intressen hos främmande makter. Vår grundlag känner sålunda endast två kategorier statstjänstemän, nämligen de som äro oavsättliga och icke kunna förflyttas samt de som inneha förtroendesysslor eller äro förtroendeämbetsmän.

I § 35 regeringsformen ha efter år 1809 företagits smärre ändringar för att bringa uppräknningen av förtroendeämbetsmän i större överensstämmelse med vissa inom statsförvaltningen företagna organisatoriska förändringar. Senast ändrades lagrummet 1876; fortfarande upptager det titlar och ämbeten, som försvunnit, varjämte det i fråga om nytillkomna ämbeten är omtvistat om de äro hänförliga till förtroendesysslor eller ej. Däremot står § 36 orubbad kvar alltsedan regeringsformens tillkomst.

Den tidrymd av nära nog halvtannat sekel som härefter förflutit har inom statsförvaltningen medfört en genomgripande omdaning, beroende såväl av allmänna strukturella förändringar i samhället som av en utvidgning av den statliga verksamheten till nya områden i en omfattning, som icke förutsetts av 1809 års grundlagsstiftare. Statstjänstemännens rättsliga ställning har icke förblivit oberörd av denna utveckling. Anställningsformerna konstitutorial och förordnande (tills vidare eller på viss tid) ha erhållit en

alltmer ökad utbredning. Uppfattningen att § 36 regeringsformen endast har avseende å tjänster, vilka tillsatts genom fullmakt, har efter hand gjort sig gällande. Innehavare av andra tjänster än fullmaktstjänster ha därför icke ansetts tillförsäkrade det i lagrummet stadgade skyddet. I enlighet härmed har i civila avlöningsreglementet och i statens allmänna avlöningsreglemente upptagits uttrycklig föreskrift om att innehavare av konstitutorial kunna avsättas i administrativ väg för fel eller försummelse i tjänsten. Att genom förordnande tillsätta statstjänstemän kunna entledigas utan rannsaking och dom, har vidare ansetts följa redan av anställningsformens natur. Detsamma gäller om icke ordinarie befattningshavare. Men även fullmaktshavarnas rättsliga ställning har i grunden förändrats. Från mitten av 1800-talet ha i avlöningsförfattningar införts alltmera skärpta bestämmelser om förflyttningsskyldighet. Dessa bestämmelser ha motiverats med viktiga statsintressen, men stå icke desto mindre i motsättning till ordalagen i § 36. Sista steget i denna utveckling har utgjorts av de bestämmelser, som upptagits i civila avlöningsreglementet och statens allmänna avlöningsreglemente. I nämnda reglementen stadgas, att annan tjänsteman än domare är skyldig att låta sig förflyttas, förutom till annan stationeringsort eller annan befattning vid det verk han tillhör, där Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till befattning vid annat verk, å vilken reglementet är tillämpligt. Även för domare föreskrives förflyttningsskyldighet till annan domartjänst inom den lönegrad han tillhör, ehuru med det villkoret, att Kungl. Maj:t finner organisatoriska skäl påkalla förflyttningen. Militära beställningshavare äro underkastade ännu vidsträcktare förflyttningsskyldighet. Beträffande samtliga högre militära befattningshavare ävensom befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet gäller därjämte, att de äro pliktiga att avgå från tjänsten, där så befinnes påkallat med hänsyn till statens intresse. Även pensionsförfattningarnas föreskrifter om skyldighet för befattningshavare att vid viss ålder eller under vissa andra omständigheter frånträda tjänsteutövningen, ehuru med rätt till pension, äro, oaktat bestämmelsernas ändamålsenlighet och nödvändighet numera knappast av någon sättas i fråga, i varje fall icke förutsatta i regeringsformen. De kunna icke ledas tillbaka längre än till 1870-talet.

Mot bakgrunden av den utveckling som sålunda ägt rum anhöll riksdagen år 1942 på konstitutionsutskottets initiativ i skrivelse (nr 475) till Kungl. Maj:t om utredning av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning. I utskottets av riksdagen godkända memorial, nr 18, anfördes följande.

En betydande klyfta föreligger otvivelaktigt mellan å ena sidan grundlagens bud och å andra sidan deras tillämpning genom vissa nu gällande författningar, som i viktiga delar äro ett uttryck för det praktiska livets krav. Denna motsättning är ägnad att ingiva allvarliga betänkligheter. Förhållandena ha numera utvecklats sig därhän, att denna skiljaktighet icke längre bör få bestå utan bör överbyggas genom en revision av § 36 och den i samband därmed stående § 35 regeringsformen. Å ena sidan bör härvid hänsyn tagas till att den allmänna princip, på vilken § 36 bygger, är av vital betydelse för rättskipningen och förvaltningen och därmed för hela

vårt samhällskick. Det är nämligen angeläget, att dessa funktioner handhas av personer, som efter bästa övertygelse fullgöra sina värv utan att behöva frukta godtyckliga inskridanden från överordnade. Å andra sidan hör också beaktas statsmakternas behov av större rörelsefrihet på förevarande område än § 36 i sin nuvarande lydelse skänker. Detta behov har särskilt framträtt under de senaste årtiondena. Huru de nya grundlagsbuden i detalj skola utformas torde emellertid icke kunna avgöras utan en allsidig utredning genom Kungl. Maj:ts försorg. Enligt sakens natur böra de emellertid icke göras alltför utförliga. Härav följer, att vid utredningen fråga torde uppstå om icke, i likhet med vad flerstädes i utlandet är fallet, närmare bestämmelser i ämnet lämpligen böra införas i särskild lagstiftning, som mera ingående reglerar statstjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

År 1946 anhöll riksdagen ånyo (skr. nr 261) om utredning av frågan om revision av omförmälda bestämmelser i regeringsformen. Spörsmålet hade vid detta tillfälle aktualiserats genom i kamrarna väckta motioner (I: 192 och II: 335) med förslag till ny lydelse av § 36 regeringsformen och i anslutning därtill en beredskapslagstiftning, som medgäve Kungl. Maj:t rätt att, då rikets tjänst eller den allmänna välfärden så fordrade, vid utomordentliga förhållanden tillfälligt skilja eller förflytta ämbets- och tjänstemän från deras sysslor. Utskottet anförde i sitt till grund för skrivelsen liggande utlåtande (nr 16) bl. a. följande.

Det är enligt utskottets mening angeläget att frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna angående statstjänstemännens rättsliga ställning snarast blir föremål för utredning. De skäl, som föranledde riksdagen år 1942 att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en sådan utredning, äga alltjämt giltighet och ha under de senaste åren i flera olika sammanhang gjort sig gällande. Vid en dylik revision bör, med principiellt vidhållande av den grundsats på vilken § 36 regeringsformen bygger, hänsyn tagas till statsmakternas behov av större rörelsefrihet på förevarande område än § 36 i sin nuvarande lydelse medger.

Denna rörelsefrihet bör sträcka sig så långt, att möjlighet finnes att, där ett allmänt intresse det påkallar, avskeda personer, som visat sig uppenbart olämpliga och för sin befattning icke skickade. Skäl av skilda slag kunna ur det allmännas intresse motivera en befattningshavares skiljande från tjänsten. Ett sådant skäl anföres i föreliggande motioner. Enligt utskottets mening bör man av varje statstjänsteman kunna fordra, att han skall vara känd för »laglydnad och medborgarsinne», ett krav som i 1940 års hemvärnskungörelse uppställts för varje hemvärnsman och som sedan inarbetats i jämväl andra författningar på det militära området. Det synes utskottet angeläget, att statsmakterna, för att vårt land vid krig eller krigsfara skall äga en fullt pålitlig ämbets- och tjänstemannakår, tillse att detta krav på laglydnad och medborgarsinne redan uppfylles under lugna, normala förhållanden och att grundlagen, eventuellt kompletterad av närmare bestämmelser i särskild lag, erhåller en sådan utformning att detta blir möjligt.

Med hänvisning till det anförda får utskottet, som alltså ej kan ansluta sig till motionärernas förslag om en beredskapslagstiftning i ämnet men som instämmer i motionernas syfte, ehuru utskottet anser, att den där väckta frågan bör utredas i ett större sammanhang, hemställa, att riks-

dagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning med beaktande av ovan anförda synpunkter av frågan om en revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning.

Vad utskottet hemställt, bifölls av båda kamrarna, av första kammaren dock med den ändring i utskottets motivering, att den del därav, som börjar med orden »Denna rörelsefrihet» och slutar med orden »blir möjligt», utelämnades.

Riksdagsskrivelserna från åren 1942 och 1946 ha ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. De spörsmål, som beröras däri, äro dock av den vikt, att en utredning därom utan dröjsmål bör komma till stånd. Erfarenheterna från de senare åren visa också, att frågan om statstjänstemännens rättsliga ställning gång efter annan och i skilda sammanhang aktualiserats. Sålunda framhöll vederbörande departementschef i proposition (nr 333) till 1946 års riksdag angående allmän löne reglering för befattningshavare i statens tjänst, att frågan om anställningsformerna för ordinarie tjänstemän borde övervägas först vid omförmälda av riksdagen begärda utredning. Vidare har spörsmålet om entledigande av tjänstemän på grund av olämplighet, opålitlighet m. m. föranlett inrättande av avgångsstat för vissa befattningshavare vid försvaret samt polis- och åklagarväsendet år 1942 respektive år 1946. Med anledning av förslaget om avgångsstat för sistnämnda befattningshavare uttalade justitiekanslersämbetet den meningen, att ifrågavarande åtgärder borde anstå i avvaktan på den av riksdagen begärda utredningen rörande föreskrifterna i §§ 35 och 36 regeringsformen. Tillika har frågan om möjlighet att entlediga vissa läkare och lärare från deras befattningar på grund av olämplighet diskuterats vid 1945 och 1946 års riksdagar. (Jämför härom interpellations svar i andra kammaren den 20 december 1945 och den 13 mars 1946 ävensom andra lagutskottets utlåtande nr 13 år 1946 i anledning av propositionen nr 36 angående ändring av 1940 års lag om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.) Härvid har föreliggande spörsmål vidgats till att omfatta ej blott statliga tjänstemän utan även vissa kommunala befattningshavare. Vad sålunda förekommit är ägnat att understryka angelägenheten av att den av riksdagen begärda utredningen igångsättes. Utredningen bör också avse de kommunalt anställda tjänstemännens rättsställning såvitt angår frågan om deras entledigande på grund av illojalitet eller liknande skäl. Då utskottet emellertid förutsätter, att den av riksdagen redan tvenne gånger begärda utredningen kommer till stånd vid sådan tidpunkt att resultatet därav kan föreläggas riksdagen i god tid före utgången av nästa andrakammarperiod, anser sig utskottet sakna anledning att ånyo tillstyrka skrivelse till Kungl. Maj:t i samma ämne. Under hänvisning till det nu anförda och då ifrågavarande till konstitutionsutskottet hänvisade motioner främst avse statstjänstemännens rättsliga ställning, får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 4 mars 1948.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson, Karl August Johanson, Herlitz, Elmgren, Mattsson, Gustavson, Englund, Thun* och Damström; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Nilsson i Göteborg, Norén, Kyling, Spångberg, Håstad, Jonsson i Haverö, Dickson, Gustafsson i Bogla och Larsson i Stockholm.

*) Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Englund* och *Larsson* i Stockholm.
