

Nr 12

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående översyn av gällande bestämmelser om skyldighet för statstjänstemän att undergå läkarundersökning.

Första lagutskottet har till behandling förehäft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 333 i första kammaren av fru *Gärde Widemar m. fl.* samt nr 281 i andra kammaren av herr *Hamrin m. fl.* I motionerna, vilka äro likalydande, hemställes »att riksdagen måtte i skriftelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av gällande bestämmelser om skyldighet för statstjänstemän att undergå läkarundersökning».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för motionärernas hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande rätt

I 12 § statens allmänna avlöningsreglemente 30/6 1948 (nr 436), vanligen benämnt Saar, finnes en allmän bestämmelse, enligt vilken tjänsteman är skyldig att underkasta sig läkarundersökning enligt vad därom särskilt stadgas. Motsvarande föreskrift finnes beträffande sådana grupper av tjänstemän, vilka icke äro underkastade Saar, i de för dessa gällande avlöningsreglementena, t. ex. i 8 § avlöningsreglemente 30/6 1948 (nr 437) för folkskolan, 2 § 1 mom. avlöningsreglemente 9/6 1950 (nr 386) för övningslärare, 2 § 1 mom. avlöningsreglemente 27/8 1951 (nr 615) för statsunderstödda folkhögskolor och lantbruksundervisningsanstalter m. m., 2 § 1 mom. avlöningsreglemente 9/6 1950 (nr 385) för kyrkomusiker samt 11 § prästlönereglementet 29/6 1951 (nr 577).

De särskilda stadganden, varpå hänсыftas i avlöningsreglementena, finnas intagna i olika kungörelser. Störst räckvidd har kungörelsen 18/7 1935 (nr 459) angående skyldighet för tjänsteman, tillhörande den civila statsförvaltningen, att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning m. m. I denna stadgas i 1 §, att om myndighet, tillhörande den civila statsförvaltningen, finner att hos myndigheten anställd eller myndigheten underlydande ordinarie tjänsteman, tjänsteman å extra stat eller extra ordinarie tjänsteman icke på tillfredsställande sätt sköter sin tjänst, och om det synes sannolikt, att anledningen härtill är sjukdom, vanförhet, lyte eller nedsatt arbetsförmåga, myndigheten äger föreskriva, att tjänstemannen skall underkastas undersökning av verksläkare eller annan läkare, som myndigheten bestämmer. Vidare föreskrives, att i avvaktan på utgången av undersökningen myn-

digheten må, då så finnes erforderligt, meddela tjänstemannen ledighet såsom på grund av sjukdom. För det fall att tjänstemannen åtnjuter ledighet på grund av sjukdom, må läkarundersökning enligt samma paragraf likväl föreskrivas, när skäl därtill äro, för att utröna, huruvida tjänstemannen av anledning, som nyss sagts, är oförmögen att på tillfredsställande sätt sköta sin tjänst. Beslutanderätten tillkommer beträffande tjänsteman, som är anställd vid lokal förvaltning lydande under central chefsmyndighet, där ej Kungl. Maj:t annorlunda förordnar, nämnda chefsmyndighet, samt beträffande chef eller ledamot av verk eller verksstyrelse och tjänsteman i statsdepartement Kungl. Maj:t (7 §). Efter verkställd undersökning skall enligt 2 § läkaren omedelbart tillställa myndigheten intyg angående resultatet. Vitsordar läkaren, att tjänstemannen av anledning, som nyss sagts, är oförmögen att på tillfredsställande sätt sköta sin tjänst, skall i intyget angivas, huru lång tid erforderlig ledighet bör omfatta eller om arbetsoförmågan är för framtiden bestående. Åberopar tjänstemannen gent emot nämnda läkarintyg intyg av annan läkare, skall medicinalstyrelsens utlåtande inhämtas i ärendet. Myndigheten har härefter enligt vad som stadgas i 3 § att utan dröjsmål upptaga ärendet till prövning och skall, om anledning därtill gives, vidtaga eller, där beslutanderätt i sådant avseende ej tillkommer myndigheten, föreslå erforderlig åtgärd för meddelande av ledighet eller avsked. Om däremot läkarintyget eller medicinalstyrelsens utlåtande icke utvisar, att tjänstemannen under den tid, han för läkarundersökningen åtnjuter ledighet såsom på grund av sjukdom, varit oförmögen att på tillfredsställande sätt sköta sin tjänst, skall han åtnjuta ersättning för de avlöningsförmåner, om vilka han gått miste under ledigheten (4 §). Vägrar tjänstemannen underkasta sig läkarundersökningen, äger myndigheten enligt 5 § tills vidare avstänga honom från utövande av befattningen. Vid dylik avstängning skall tjänstemannen förpliktas avstå samtliga honom tillkommande avlöningsförmåner, såframt ej Kungl. Maj:t efter därom gjord framställning finner skäligt annorlunda förordna. Beslut, som meddelats enligt bestämmelserna i kungörelsen, går enligt 6 § i verkställighet utan hinder av besvärns anförande. Ersättning enligt 4 § så ock kostnaderna för läkarundersökningen bestridas, såvitt ej Kungl. Maj:t annorlunda förordnar, i princip från de medel, av vilka tjänstemannens lön gäldas (9 §).

Redan innan den nu återgivna kungörelsen givits, hade utfärdats kungörelse 22/2 1935 (nr 52) angående skyldighet för lärare att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning. Bestämmelserna i denna, vilka i sak icke i nämnvärd mån avvika från vad som föreskrives i den redan återgivna kungörelsen, avse lärare vid allmänt läroverk, högre lärarinneseminariet, folkskoleseminarier, småskoleseminarier, statens tekniska läroverk och statens anstalter för blindas, samt lärare vid folk- och småskolor, fortsättningskolor, nomadskolor, högre folkskolor, kommunala mellanskolor, kommunala flickskolor, kommunala anstalter för yrkesundervisning, folkhögskolor och dövstumskolor ävensom föreståndarinnor och biträdande föreståndarinnor vid statsunderstödda skolhem och arbetsstugor. Kungörelsen gäller också

lärare vid statsunderstödda sjukvårdsanstalter eller barnhem, till vilkas avlöning statsbidrag utgår enligt samma grunder som till avlöning åt lärare vid folk- och småskolor. Enligt denna kungörelse ankommer det på rektor vid läroanstalten eller i fråga om vissa läroanstalter vederbörande skolstyrelse (skolråd, folkskolestyrelse, styrelse för särskild läroanstalt eller, då fråga är om nomadskolorna, nomadskolininspektören) att göra anmälan till skolöverstyrelsen om lärare som av nu ifrågavarande anledning anses brista i sin tjänsteutövning. Beslutanderätt såväl i fråga om läkarundersökning som om tjänstledighet tillkommer skolöverstyrelsen. Enahanda bestämmelser finnas meddelade beträffande lärare vid statsunderstödd lantmanna-, lantbruks-, lanthushålls-, trädgårds- eller fruktodlingsskola i kungörelsen 27/8 1951 (nr 666) angående skyldighet för lärare vid statsunderstödda lantbruksundervisningsanstalter, trädgårdsskolor och fruktodlingsskolor att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning. Initiativet till läkarundersökning ankommer enligt denna kungörelse på vederbörande skolstyrelse, som äger göra anmälan till lantbruksstyrelsen. Denna har sedan i sin tur att besluta om läkarundersökningen samt medgiva ledighet för den som undersökes.

För präster finnas motsvarande föreskrifter i kungörelsen 25/1 1952 (nr 54) angående skyldighet för präst att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning. Enligt denna kungörelse åvilar skyldigheten att göra anmälan vanligen kontraktsprost, medan beslutanderätten tillagts domkapitlet. I fråga om ärkebiskopen och biskopar har dock Kungl. Maj:t att fatta beslut om läkarundersökning.

Bestämmelser i förevarande hänseende finnas också på det militära området. Även där gälla i huvudsak enahanda regler som ovan återgivits. De äro intagna i kungörelsen 21/6 1946 (nr 353) angående läkarundersökning av viss militär och civilmilitär personal m. m. Kungörelsen äger tillämpning å militära och civilmilitära beställningshavare på aktiv stat och övergångsstat av lägst furirs tjänstegrad eller tjänsteklass, civilmilitär läkar- och veterinärpersonal med arvodesanställning samt reservpersonal av lägst underofficers tjänstegrad eller tjänsteklass. I kungörelsen har beställningshavare, som har skälig anledning antaga, att han varaktigt icke har sådant kropps- eller själstillstånd, som erfordras för tjänstens utövande, ålagts att själv göra anmälan därom till vederbörande myndighet. Den myndighet, som har att besluta om läkarundersökning, är i fråga om generalspersoner Kungl. Maj:t, i fråga om regementsofficerare och motsvarande den myndighet, som har att avgiva förslag vid beställningens tillsättande, samt i övrigt regementschef. I princip skall i detta fall undersökningen utföras av förbandsläkaren. Med hänsyn till den militära lydnadsplikten ha i denna kungörelse till skillnad från vad som gäller beträffande övriga icke intagits bestämmelser om huru skall förfaras vid vägran från tjänstemannens sida att underkasta sig läkarundersökning.

Beslut om läkarundersökning och om tvångstjänstledighet kan överklagas genom besvär i vanlig ordning, i sista hand till Kungl. Maj:t i statsrådet.

Förevarande bestämmelser om läkarundersökning äro att se mot bakgrund av regeln i 14 § Saar och motsvarande bestämmelser i andra avlösningsreglementen om att ordinarie tjänsteman är skyldig att avgå från tjänsten under vissa förutsättningar. För det stora flertalet statstjänstemän stadgas härom i 6 § 2 mom. allmänna tjänstepensionsreglementet 30/6 1947 (nr 416), att annan ordinarie tjänsteman än domare är skyldig att avgå från tjänsten, därest han till följd av sjukdom, vanförhet eller lyte eller till följd av nedsatt arbetsförmåga befinnes för framtiden oförmögen att på tillfredsställande sätt sköta sin tjänst. Vidare föreskrives att om i fall, som nyss sagts, den myndighet, som äger pröva frågan om tjänstemannens rätt att komma i åtnjutande av pension, finner anledning antaga att tjänstemannen kan tjänstgöra i sådan annan befattning, till vilken han må vara pliktig att låta förflytta sig, frågan huruvida förflyttning lämpligen bör ske skall underställas Kungl. Maj:ts prövning eller, där prövningen av nämnda fråga enligt Kungl. Maj:ts beslut ankommer på myndigheten, av denna upptagas till avgörande.

Historik m. m.

I skrivelse 11/12 1927 hemställde skolöverstyrelsen hos Kungl. Maj:t om utredning i fråga om rätt för vederbörande skolmyndighet att vid behov införskaffa läkarbetyg beträffande lärares hälsotillstånd oberoende av dennes egen önskan. I anledning av en under hänvisning till skolöverstyrelsens framställning väckt motion begärde 1931 års riksdag hos Kungl. Maj:t utredning, huruvida sådan bestämmelse borde införas, som medgäve att lärare, vilken på grund av sjukdom, vanförhet, lyte eller minskad arbetsförmåga ansåges oförmögen att på ett tillfredsställande sätt sköta sin tjänst, skulle vara skyldig att underkasta sig läkarundersökning.

På uppdrag av Kungl. Maj:t utredde skolöverstyrelsen frågan och avlämnade 8/4 1932 förslag i ämnet, varigenom möjlighet till tvångsundersökning av lärare skulle öppnas. Under ärendets remissbehandling anförde *justitiekanslersämbetet* i utlåtande (22/6 1933) bl. a. följande:

Uppfattningen om räckvidden av det rättsskydd § 36 regeringsformen lämnade ämbetsman, på vilka densamma vore tillämplig, hade efter dess tillkomst modifierats. I viss utsträckning hade statsmakterna säkrat sig mot verkningarna av nämnda paragraf genom villkor i löne- och pensionsbestämmelser. I sådan ordning hade i stor utsträckning införts flyttningsskyldighet.

Grundlagsstadgandet avsåge att skydda vederbörande mot att genom administrativt godtycke berövas sitt ämbete. Men stadgandet torde åtminstone icke numera så tolkas, att detsamma skulle garantera vederbörande att bibehållas vid ämbetet utan hänsyn till exempelvis hälsotillstånd.

Intet syntes vara att erinra mot att, om så ansåges erforderligt, genom allmän författning föreskriva skyldighet för ämbetsman att avhålla sig från tjänsten vid sjukdom, som medförde oförmåga till tjänstens behöriga utövande. Och det torde då ock vara rimligt att en sådan föreskrift kunde kompletteras med bestämmelse, som, under erforderliga garantier för äm-

betsmannen, beredde vederbörande myndighet möjlighet att konstatera dylik oförmåga. Bestämmelse härutinnan borde kunna göras omedelbart tillämplig även på redan anställda utan samband med antagande av ändrade löne- eller andra anställningsvillkor.

Beträffande de av skolöverstyrelsen avgivna förslagen ginge justitiekanslersämbetet till en början ut från att däri icke avsetts att införa en rätt att under andra förutsättningar än sinnessjuklagen angåve ordna undersökning genom vederbörandes intagande tvångvis å sinnessjukhus.

Full ersättning för mistade löneförmåner borde lämnas lärare i alla de fall, då den företagna prövningen icke ådagalade, att sjukdom eller lyte förelåge, som gjorde vederbörande oförmögen att behörigen sköta sin tjänst. — — Det ifrågasatta förfarandet borde icke få inverka på lärarens avlöningsförmåner i annat fall än då undersökningen utvisade, att läraren lede av sjukdom eller lyte, som gjorde honom oförmögen att sköta sin tjänst.

Det kunde möjligen ifrågasättas, huruvida särskild bestämmelse erfordrades för det fall att vederbörande vägrade underkasta sig läkarundersökning. Huvudsyftet med förslagen torde i allmänhet därförutan vinnas, enär underlåtenhet att åtlyda meddelad föreskrift kunde medföra ansvar för tjänstefel och myndigheten ägde befogenhet att preliminärt besluta sjukledighet med därav följande ekonomiska konsekvenser för läraren. Då emellertid möjligheten av vägran ej vore helt utesluten samt det ur flera synpunkter vore olämpligt att frågans avgörande hölles öppen under oviss tid, ansågo sig ämbetet ej böra avstyrka den föreslagna bestämmelsen om skärpt avstängningsåtgärd. — —

Slutligen ville ämbetet framhålla, att de olika beslut, som kunde meddelas enligt förslagen, borde gå i verkställighet utan hinder av besvärns anförande.

Frågan förelades 1934 års riksdag genom proposition nr 48. Enär Kungl. Maj:t tydligt ansåg sig kunna i administrativ ordning utfärda erforderliga bestämmelser, underställdes riksdagen formellt endast spörsmålen om lärares avlöningsförmåner vid avstängning från utövande av lärarbefattning i samband med läkarundersökning samt om kostnaderna för läkarundersökning. Riksdagen biföll på hemställan av statsutskottet Kungl. Maj:ts förslag. Statsutskottet framhöll emellertid i sitt utlåtande (nr 38), att det utgick från att det föreslagna förfarandet för avstängning av lärare från tjänstgöring och tvång att underkasta sig läkarundersökning komme att tillämpas med all den varsamhet, som betingades av den ömtåliga beskaffenheten av dessa frågor.

I anslutning till riksdagens beslut utfärdades sedermera den ovannämnda kungörelsen 22/2 1935 (nr 52).

Den mera vidsträckta frågan om införande av liknande bestämmelser för statsförvaltningen i allmänhet utreddes på Kungl. Maj:ts uppdrag av allmänna civiltjänstförvaltningens och kommunikationsverkens lönenämnder, vilka 27/10 1934 överlämnade utkast till bestämmelser angående skyldighet för befattningshavare vid den civila statsförvaltningen att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning. Efter vederbörlig remissbehandling, varunder justitiekanslersämbetet förklarade sig icke ha någon principiell invändning att framställa mot att föreskrift i förevarande riktning meddelades även för andra ämbetsmän än läroverkens lärare, förelades frågan för 1935 års riks-

dag genom proposition nr 153. Även vid detta tillfälle begränsades riksdagens hörande formellt till kostnadsfrågorna. På statsutskottets hemställan i utlåtande nr 76 bemyndigade riksdagen Kungl. Maj:t att utfärda bestämmelser rörande avlöningsförmåner under tjänstledighet eller avstängning från tjänsten i samband med läkarundersökning m. m. Med stöd av riksdagens beslut utfärdades ovannämnda kungörelse 18/7 1935 (nr 459).

Fråga om ändring av bestämmelserna i de förut omnämnda år 1935 utfärdade kungörelserna upptogs inom finansdepartementet i en 14/7 1943 dagtecknad promemoria, som behandlade bl. a. frågan om tvångsvis läkarundersökning av befattningshavare. Promemorian blev föremål för remissbehandling. I samband med tillkomsten av den förut nämnda 12 § Saar anmärktes i prop. nr 225, varigenom förslag till Saar framlades för 1948 års riksdag, att de i de båda kungörelserna inrymda bestämmelserna om skyldighet för tjänsteman att underkasta sig läkarundersökning syntes vara i behov av viss översyn samt att frågan om utfärdande av nya bestämmelser i ämnet vore föremål för övervägande inom finansdepartementet. Undersökningarna ha emellertid icke föranlett nya allmänna författningsbestämmelser i ämnet.

Sedermera har skolöverstyrelsen — efter samråd med andra myndigheter och efter förhandlingar med berörda personalorganisationer — i skrivelse 3/3 1952 till Kungl. Maj:t framlagt *förslag till ny kungörelse om särskild läkarundersökning av anställda vid vissa läroanstalter m. m.*, avsedd att ersätta de tidigare kungörelserna 22/2 1935 (nr 52) och 27/8 1951 (nr 666). Förslaget innefattar i huvudsak en överarbetning av hittills gällande bestämmelser. Bl a. föreslås att initiativrätten i ärenden av förevarande slag skall vidgas, likaså att förutsättningarna för ingripande skola göras mera vidsträckta samt att kommunikationsprincipen skall inskrivas i författningstexten. Skolöverstyrelsen, som omnämner, att inom dess verksamhetsområde beslut jämlikt kungörelsen 22/2 1935 (nr 52) påkallats i omkring 300 fall, därav ett femtiotal fall angått statligt anställda lärare och återstoden kommunalt anställda, säger sig vid handläggningen av detta förhållandevis stora antal ärenden ha vid åtskilliga tillfällen funnit angeläget, att förfarandet m. m. reglerades på annat sätt än nu vore fallet, exempelvis vad anginge beslutanderätten beträffande anställda vid icke statliga anstalter, rätten att taga initiativ till läkarundersökning och utbetalande av ersättning för dylik undersökning.

I ett yttrande över skolöverstyrelsens framställning har statskontoret uttalat, att det enligt dess mening otvivelaktigt vore till fördel, om hithörande spörsmål kunde upptagas till avgörande i ett sammanhang. Under vissa omständigheter ansåg sig statskontoret dock icke vilja motsätta sig att frågan om ändrade föreskrifter för anställda vid läroanstalter löstes för sig.

Några bestämmelser ha ännu icke utfärdats i anledning av skolöverstyrelsens sist omnämnda förslag.

Vid 1954 års riksdag framställdes den 17 november i första kammaren av herr Osvald en interpellation till statsrådet och chefen för justitiedeparte-

mentet, vari interpellanten frågade, om ämbets- eller tjänsteman kunde vara skyldig att underkasta sig sinnesundersökning enligt kungörelsen 18/7 1935 (nr 459) utan att det objektivt blivit styrkt, att han gjort sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten, och utan att de s. k. sannolikhetsskälen för att dylika fel eller försummelse berodde på sjukdom — d. v. s. psykiska defekter — även ur lekmannasynpunkt vore så påtagliga, att de utgjorde orsakssammanhang mellan missförhållande i tjänsten och sjukdom, samt om tjänstledighet såsom för sjukdom borde meddelas utan att dessa villkor vore uppfyllda.

Statsrådet Zetterberg besvarade den 15 december interpellationen och anförde därvid bl. a. följande:

Den första frågan avser, om det måste vara styrkt att en tjänsteman gjort sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten, för att denne skall vara skyldig att underkasta sig sinnesundersökning. Svaret härpå är, att författningen inte uppställer något sådant krav. Det är tillräckligt att tjänstemannen inte på ett tillfredsställande sätt sköter sin tjänst för att den myndighet, under vilken han lyder, skall kunna ålägga honom att underkasta sig läkarundersökning, och härvid är det inte någon skillnad mellan undersökning rörande kroppslig sjukdom och sådan som avser psykisk sjukdom. Det är också uppenbart, att man inte kan uppställa ett sådant krav som interpellanten ifrågasätter. Myndigheternas skyldighet att tillse, att tjänstemännen sköter sin tjänst tillfredsställande, och att ingripa, om så inte sker, kan ej vara begränsad till sådana fall, då straffbart tjänstefel föreligger, utan är betydligt mera vidsträckt. Den läkarundersökning, som det är fråga om i kungörelsen, behöver inte ingå såsom ett led i ett domstolsförfarande i anledning av tjänstefel. Undersökningen kan vara motiverad av att myndigheten behöver ett underlag för att kunna bedöma, vilka åtgärder myndigheten skall vidtaga eller föreslå överordnad myndighet. Dessa åtgärder kan t. ex. gå ut på att uppsäga en e. o. tjänsteman eller meddela en tjänsteman sjukledighet, utan att därför något straffrättsligt eller disciplinärt förfarande mot tjänstemannen behöver ifrågakomma.

Interpellantens andra fråga avser, i vilken grad det för beslut om läkarundersökning bör krävas sannolikhet för att misskötseln av tjänsten beror på sjukdom. Författningen talar endast om att det synes sannolikt att anledning är sjukdom, vanförhet, lyte eller nedsatt arbetsförmåga. Myndighetens beslut skall ju avse, huruvida en undersökning skall verkställas eller ej. Redan härav framgår, att man inte kan kräva att undersökningsresultatet praktiskt taget skall vara klart, innan undersökningen beslutas. Å andra sidan bör det beaktas att en undersökning kan medföra personlig olägenhet och skada för tjänstemannen, varför den ej bör åläggas honom utan tillräckligt starka skäl. Avgörande torde få ske från fall till fall, och några allmänna normer kan svårigen uppställas. Det är naturligtvis icke något hinder att myndigheten anlitar medicinsk sakkunskap, då det gäller att ta ställning till om en undersökning är befogad eller ej.

Då undersökning är beslutad, äger myndigheten, om så finnes erforderligt, meddela tjänstemannen ledighet såsom för sjukdom i avbidan på utgången av undersökningen. Uppenbarligen kan detta i vissa fall vara starkt påkallat av hänsyn till tjänstens krav. Interpellantens sista fråga hänför sig till förutsättningarna härför. I fall man skulle försöka utforma några ytterligare betingelser för sådan ledighet, utöver de i kungörelsen angivna, tror jag att de måste bli så allmänt hållna, att de knappast skulle innebära någon reell förbättring av kungörelsen.

Frågans behandling vid 1955 års riksdag

I två likalydande motioner (I: 163 och II: 437) till 1955 års riksdag hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt översyn av gällande bestämmelser rörande skyldighet för statstjänsteman att underkasta sig läkarundersökning, varvid syftet borde vara att skapa ökat rättsskydd för den enskilde tjänstemannen, särskilt mot skyldigheten att underkasta sig sinnesundersökning.

Motionärerna togo uteslutande sikte på de fall, då läkarundersökning tillkommit för att utröna tjänstemannens psykiska hälsotillstånd, och anmärkte mot de gällande bestämmelserna, att de möjliggjorde sinnesundersökning i alltför vidsträckt omfattning. Såsom exempel härpå åberopades två fall.

Motionerna blevo föremål för remissbehandling. Yttranden avgåvos av skolöverstyrelsen samt statstjänarkartellen inom Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Statstjänstemännens riksförbund (SR).

Personalorganisationerna tillstyrkte den av motionärerna påyrkade utredningen.

Statstjänstemännens riksförbund anförde:

Detta ärende rör sådana väsentliga värden som statstjänstemännens ställning ur rättslig synpunkt, deras självständighet och skydd mot otillbörlig påtryckning. Det måste å ena sidan framstå såsom befogat, att staten äger möjlighet att vidtaga åtgärder, då en tjänsteman visat sig icke på ett tillfredsställande sätt kunna sköta sin tjänst. De nämnda författningarna medgiva i sådant fall att läkarundersökning företages, om det är sannolikt att anledningen till tjänstemannens bristande förmåga är att söka i bl. a. sjukdom. — — —

Mot läkarundersökning, när fråga är om kroppslig sjukdom, synes ingen berättigad erinran kunna göras, varför bestämmelserna i detta avseende få betraktas som lämpliga. Frågan om tvångsundersökning för utrönande om sinnessjukdom föreligger måste däremot betraktas såsom betydligt allvarligare. Behovet av ett konstaterande av sjukdomen är i detta fall givetvis icke mindre, men åtgärden innebär å andra sidan ett så allvarligt ingripande gentemot individen, att den största försiktighet måste iakttagas. Det är enligt SR:s mening av väsentlig betydelse, att den enskilde tjänstemannen icke utsättes för en dylik undersökning, med den stora påfrestning en sådan innebär för honom, med mindre det kan med stor sannolikhet påvisas, att den bristande förmågan är föranledd av psykisk sjukdom. De gällande bestämmelserna kunna även ur denna synpunkt betraktas formellt sett uppfylla alla rimliga anspråk.

De av motionärerna påtalade förhållandena beträffande bestämmelsernas tillämpning i de relaterade fallen synas icke desto mindre vara värda att beaktas. Av allt att döma förefaller det — vilket också framhålles av motionärerna — som om endast möjligheten av att psykisk sjukdom förelegat skulle ha varit den främsta anledningen till föranstaltandet av sinnesundersökning. Om ett frångående av författningens anda skett eller kunnat ske med stöd av nuvarande vaga bestämmelser, måste detta väcka starka betänkligheter och kan ur rättssäkerhetssynpunkt icke vara godtagbart.

Mycket starka skäl tala därför för motionärernas förslag om en översyn

av de nu gällande bestämmelserna i denna fråga. Det bör enligt SR:s uppfattning övervägas att med hänsyn till ämnets principiella vikt och ömtåliga karaktär frågan om sinnesundersökning behandlas för sig och särskilda föreskrifter utfärdas i detta hänseende.

Tjänstemännens centralorganisation, som instämde i motionernas syfte, tillstyrkte för sin del den översyn av gällande bestämmelser, varom motionärerna hemställt, och yttrade bl. a. följande:

I de i motionen refererade rättsfallen synes bestämmelserna om tvångsundersökning av tjänstemän ha givits en så vidsträckt tolkning, att tjänsteman, när fråga är om misskötsel, som icke föranleder åtal, är sämre skyddad mot opåkallad tvångsundersökning än om åtal väckts mot honom för tjänstefel. TCO delar helt motionärernas uppfattning, att ett dylikt förhållande är orimligt och icke bör bli bestående.

Motionärerna har ifrågasatt, huruvida det över huvud taget är motiverat att låta bestämmelserna rörande skyldighet för statstjänstemän att underkasta sig läkarundersökning inbegripa sinnesundersökning. TCO har icke haft möjlighet att göra de mera noggranna överväganden, som synes nödvändiga för ett ställningstagande härtill. Härigenom skulle onekligen skapas ett skydd mot opåkallade sinnesundersökningar men kanske samtidigt även ett hinder för nödvändiga sådana.

För TCO:s del har ifrågavarande bestämmelser betydelse särskilt på lärarområdet. De fall som inträffar där väcker ofta stor lokal uppmärksamhet, och TCO finner det angeläget, att risken för opåkallade sinnesundersökningar inom detta av allmänheten så uppmärksammade område så långt möjligt undanröjes.

I sitt tillstyrkande yttrande anförde *Sveriges akademikers centralorganisation* följande:

Överväganden om förordnande om sinnesundersökning måste i fall av den typ, som motionärerna anført, grundas på ingående studier av ofta svårbedömbara förhållanden av många gånger ytterst intrikat natur. Sålunda vill SACO framhålla, att sjukdomstillstånd av den natur, som leder till psykisk vård, ofta kan vara mycket växlande från tid till annan. Den psykiska ohälsan kan också ta sig uttryck i en oförmåga att sköta en viss detalj av tjänsten under det att tjänsteutövningen i sin helhet kan ske tillfredsställande. Denna sinnesbeskaffenhet kan vidare komma till uttryck endast i vederbörandes förhållande till en viss person eller en viss grupp av personer under det att hans tjänsteutövning och samarbete med all annan personal är klanderfri. De kortfattade referat av de bägge fallen, som är intagna i motionen, kan knappast ge en uttömmande bild av de komplexa orsakskedjor, som har lett fram till de kritiserade åtgärderna av vederbörande myndigheter. Vid sådant förhållande anser SACO icke det vara tillfredsställande utrett, huruvida myndigheterna i fråga kan anses ha iakttagit den varsamhet som 1934 års riksdag funnit böra tillämpas med hänsyn till ärendenas ömtåliga beskaffenhet.

De refererade fallen ger emellertid SACO anledning till följande reflexioner. I bägge fallen har förelegat intressekonflikter mellan en överordnad och en underordnad tjänsteman. Konflikten har »lösts» genom en åtgärd av en instans, med vilken den överordnade tjänstemannen genom sitt arbete för övrigt haft den största intressegemenskapen. Utan att draga myndighetens opartiskhet i de aktuella konflikterna i tvivelsmål vill SACO framhålla att det i ett aktuellt fall skulle kunna tänkas te sig svårt för myndigheten att

helt frigöra sig från den lojalitet, som myndigheten av allmänna skäl måste visa sin närmaste medarbetare. SACO anser därför det vara såväl i myndighetens som i de bägge stridande parternas intresse att konflikter av den typ, som aktualiserats i motionärernas referat, löses av en från myndighet och parter helt oberoende rättsinstans. Motionärerna framhåller lämpligheten att överlämna en sådan prövning av hithörande spörsmål till allmän domstol. Det kan enligt SACO:s uppfattning diskuteras, huruvida icke en opartiskt sammansatt nämnd, inför vilken parterna kan utveckla sina ståndpunkter, vore lämpligare i detta sammanhang. SACO har emellertid icke tagit ställning till hur den bästa lösningen av problemet skall ske men finner motionärernas hemställan om en översyn av gällande bestämmelser rörande skyldighet för statstjänsteman att underkasta sig läkarundersökning vara befogad och tillstyrker sålunda att denna översyn kommer till stånd.

Statstjänarkartellen framhöll, att på de områden, inom vilka dess organisationer främst verka, några fall motsvarande de i motionerna refererade icke kunde anföras. Redan de nämnda fallen visade emellertid enligt kartellen att nu gällande bestämmelser icke fungerade på ett tillfredsställande sätt. Motionärernas hemställan om skyndsam översyn föreföll därför statstjänarkartellen vara välmotiverad. Med hänsyn till frågans särskilda karaktär syntes det lämpligt att en önskad översyn icke gjordes beroende av ändringar i övrigt i statstjänstemännens anställningsvillkor.

Skolöverstyrelsen, som icke direkt uttalade sig i till- eller avstyrkande riktning, syntes anse en översyn av det slag motionärerna påkallat såsom överflödig. Med utgångspunkt från ett av motionärerna berört rättsfall, i vilket skolöverstyrelsen och därpå efter besvär Kungl. Maj:t meddelade beslut under år 1950, anförde överstyrelsen:

Granskning av akten synes överstyrelsen icke kunna ge stöd för uppfattningen, att ifrågakvarande bestämmelser på skolväsendets område givits annan tolkning än den avsedda eller att de tillämpats utan den varsamhet, som förutsatts vid deras tillkomst. Såväl i det här avhandlade fallet som vid bedömandet av de övriga förhållandevis talrika ärenden av dylik art, som överstyrelsen har att handlägga, beaktas självfallet just den synpunkt, som i motionerna anges såsom viktig, nämligen att tjänstemannen ej skall utsättas för kränkning eller belastning i arbetet genom igångsättande av undersökning av förevarande slag. Överstyrelsens uppfattning härvidlag har kommit till uttryck även i dess underdåniga förslag 3/3 1952 angående särskild läkarundersökning av anställda vid vissa läroanstalter m. m. — — —

Det har ibland hävdats, att det vore naturligare och även mera humant att i stället för att besluta s. k. tvångsundersökning till åtal anmäla tjänsteman, som vid handhavande av sin tjänst uppträder så, att förutsättningarna för dylik undersökning kan anses föreligga. Överstyrelsen kan ej biträda denna mening men anser sig böra nämna, att överstyrelsen i vissa fall, där enligt dess åsikt tillräckliga skäl ej ansetts föreligga för bifall till framställning om tvångsundersökning, tillkännagivit, att i första hand disciplinärt förfarande mot tjänstemannen borde övervägas. I något fall har därefter denna väg beträts och målet efter besvär avgjorts av regeringsrätten.

För att skapa garantier mot opåkallade undersökningar har i motionerna slutligen ifrågasatts att överlämna prövningen till allmän domstol. Med anledning härav må erinras om att enligt en högsta domstolens dom 12/5 1953 (NJA 1953: 305) i mål om löneförmåner domstol äger pröva, om myndighet haft fog för sitt beslut att i samband med förordnande om läkarundersök-

ning, vilket förordnande vunnit laga kraft, bevilja befattningshavare tjänstledighet såsom för sjukdom. Därest ytterligare garantier anses erforderliga i det av motionärerna angivna syftet, lärer frågan därom lämpligen böra beaktas vid den pågående utredningen angående kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, i den mån den icke behandlas av besvärssakkunniga.

Över motionerna avgav *första lagutskottet* utlåtande, nr 27. I utlåtandet anförde utskottet bl. a. följande:

Enligt utskottets mening är det oundgängligen nödvändigt, att myndigheterna äga möjlighet att komma till rätta med fall då en tjänsteman icke sköter sin tjänst tillfredsställande och sjukdom kan antagas vara orsaken härtill. Bestämmelser av det slag varom här är fråga äro sålunda ofrånkomliga. Emellertid måste de utformas på sådant sätt, att de i rimlig grad fylla de fordringar som måste uppställas med hänsyn till tjänstemännens berättigade anspråk på rättssäkerhet.

Vad angår själva förutsättningarna för ett ingripande kan tänkas, att dessa — särskilt då fråga är om sinnesundersökning — skulle kunna bättre preciseras än vad som skett i gällande bestämmelser. Det kan dock nämnas, att skolöverstyrelsen i sitt ovan omnämnda förslag från år 1952 närmast önskade vidga möjligheterna för läkarundersökning.

Endast begränsade vinster i rättssäkerhetskänseende torde kunna nås enligt den sist angivna linjen, utan att allmänna effektivitetskrav allvarligt eftersättas. Garantier mot att den enskilde tjänstemannen utsättes för övergrepp måste helt visst väsentligen sökas på andra vägar. Ansträngningarna få därvid i främsta rummet inriktas på att tillgodose rättssäkerhetsynpunkterna genom att förbättra förfarandet i ärenden av hithörande slag.

Rätten att besluta om läkarundersökning är i förevarande författningar vanligen tillagd överordnad myndighet, exempelvis centralt verk. Bl. a. med hänsyn till de motsättningar mellan över- och underordnade, som ej sällan kunna föreligga i dessa ärenden, och härav föranledda prestigesympunkter ha motionärerna velat ifrågasätta, om icke beslutanderätten borde överflyttas från den överordnade till ett utomstående opartiskt organ; i detta sammanhang nämnes i motionerna allmän domstol. Utskottet finner — utan att på detta stadium taga någon sländpunkt till frågan om vem som skall ha att besluta — det rimligt att olika möjligheter övervägas att föreskriva medverkan i dessa ömtåliga ärenden av utanförstående organ.

De olägenheter, som bristen i svensk rätt på allmänna stadganden om förvaltningsförfarandet föranleder, ha på vissa områden ansetts ur rättssäkerhetsynpunkt särskilt betänkliga och föranlett lagstiftaren att på dessa meddela mera utförliga regler i sådant avseende. Så har skett exempelvis beträffande åtskilliga administrativa frihetsberövanden. Beslut om sinnesundersökning av tjänsteman kan i många hänseenden anses vara så ingripande för denne, att det synes vara ett naturligt krav att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier uppställas beträffande förfarandet. Det måste betecknas som i hög grad otillfredsställande att det kunnat förekomma att beslut om sinnessundersökning meddelats utan att vederbörande tjänsteman över huvud blivit hörd. Önskvärt vore fastmera att den, som har att träffa avgörandet, alltid får tillfälle att bilda sig en på personlig kontakt grundad uppfattning om vederbörande och icke vara helt hänvisad till handlingarna. Skyndsamt kan visserligen stundom vara påkallad, men icke i alla ärenden erfordras sådan brådska, att varje beslut enligt dessa kungörelser behöver gå i verkställighet utan hinder av att besvär anförts.

Såsom av vad nu sagts framgår äro förbättringar i reglerna om förfarandet

påkallade. En förstärkning av den enskildes rättssäkerhetsgarantier i dessa avseenden, som icke syftar till annat än att förhindra missgrepp, kan rimligtvis icke menligt inverka på myndigheternas möjligheter till ingripanden, där sådana verkligen äro påkallade.

Som redan nämnts har en översyn av de nuvarande bestämmelserna tidigare vid flera tillfällen varit på tal. Enligt utskottets mening bör en sådan nu komma till stånd.

Utskottets utlåtande utmynnade i en hemställan att riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av gällande bestämmelser om skyldighet för statstjänsteman att undergå läkarundersökning.

Två av utskottets ledamöter anförde i reservation:

Enligt vår mening är det av väsentlig betydelse att rätten att besluta om läkarundersökning av tjänstemän i förevarande fall och att vid behov meddela tjänstledighet tvångsvis tillkommer vederbörande myndighet. Denna har de bästa möjligheterna att överblicka de i varje fall inverkan omständigheterna. Någon ändring i gällande bestämmelser i detta avseende kunna vi icke förorda.

Redan nu gäller, att beslut av här angivna slag kunna i vanlig ordning överklagas. Skäl tala för att beslutanderätten i dylika besvärsmål i sista instans bör tillkomma regeringsrätten. Emellertid pågår för närvarande en undersökning om fördelningen av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Det får antagas att utredningsmannen därvid kommer att beakta även denna grupp av besvärsmål. Det kan tilläggas, att vad angår förfarandet i besvärsmål utredning härom pågår inom besvärssakkunniga.

De förbättringar, som kunna uppnås genom en detaljreglering av förfarandet i första instans i ärenden av detta slag, äro enligt vår mening icke av den storleksordning, att de kunna motivera igångsättandet av en särskild utredning.

I anledning härav få vi hemställa, att förevarande motioner icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Reservationen bifölls av första kammaren, medan andra kammaren biföll utskottets förslag. Den väckta frågan var därmed förfallen.

Utskottet

Statstjänstemän ävensom åtskilliga andra grupper av offentliga tjänstemän äro skyldiga att under vissa omständigheter underkasta sig läkarundersökning. Förutsättningarna härför äro enligt vad som finnes stadgat i särskilda kungörelser i ämnet att tjänstemannen befinnes icke på lämpligt sätt sköta sin tjänst och att det synes sannolikt att anledningen härtill är sjukdom, vanförhet, lyte eller nedsatt arbetsförmåga. I samband med att läkarundersökning beslutas kan tjänstemannen tvångsvis avstängas från tjänstgöring. Närmare regler om sättet för handläggningen av dylika ärenden saknas. Rätten att besluta om läkarundersökning är i förevarande författningar vanligen tillagd överordnad myndighet, exempelvis centralt verk.

Motionärerna taga uteslutande sikte på de fall, då läkarundersökningen

tillkommit för att utröna tjänstemannens psykiska hälsotillstånd. Undersökningen blir då att karakterisera som en sinnessjuklagen. Motionärerna förmena att erfarenheten visat, att reglerna om tvångsvis undersökning i praxis givits en vidsträckt tolkning och knappast tillämpats med den varsamhet som från början avsetts. Det är motionärernas uppfattning att det borde skapas bättre garantier för att undersökning ej anställs utan att objektivt sett blivit klarlagt att tjänstemannen misskött sin tjänst och att psykisk sjukdom vore anledningen härtill. Bl. a. med hänsyn till de motsättningar mellan över- och underordnade, som kunde föreligga i dessa ärenden, och härav föranledda prestigesympunkter ha motionärerna velat ifrågasätta om ej för ernående av sådana garantier beslutanderätten borde överflyttas från den överordnade till ett utomstående opartiskt organ; i detta sammanhang nämnes i motionerna en nämnd, bestående av exempelvis en domare, en sinnessjukläkare och en i allmänna värv betrodd person.

Det råder enligt utskottets mening intet tvivel om att det är oundgängligen nödvändigt, att myndigheterna äga möjlighet att komma till rätta med fall då en tjänsteman icke sköter sin tjänst tillfredsställande och då sjukdom kan antagas vara orsaken härtill. Bestämmelser av det slag varom här är fråga äro sålunda ofrånkomliga. Ett ingripande enligt dessa bestämmelser mot en tjänsteman kan helt visst vara förenat med obehag för denne. I alldeles särskild grad är detta förhållandet då undersökningen skall avse tjänstemannens sinnesbeskaffenhet. Ifrågavarande författningar ha i praxis huvudsakligen kommit att tillämpas på fall av sistnämnda slag och endast mera sällan, då fråga varit om kroppssjukdom. Det är därför av utomordentlig vikt att de bestämmelser, enligt vilka ingripande skall kunna ske, äro utformade på sådant sätt, att de i rimlig grad fylla de fordringar som måste uppställas med hänsyn till tjänstemännens berättigade krav på rätts-säkerhet.

Utskottet har icke möjlighet att bedöma huruvida de gällande bestämmelserna på detta område av myndigheterna alltid tillämpats med den varsamhet, som är betingad av den ömtåliga beskaffenheten av dylika ärenden. Bestämmelserna äro emellertid delvis av relativt gammalt datum, och fråga om översyn av desamma har, såsom framgår av det ovan upptagna, flera gånger tidigare varit på tal. Det synes också utskottet antagligt att en sådan översyn skulle kunna tänkas leda till ur olika synpunkter ej oväsentliga förbättringar av bestämmelserna. Det kan exempelvis å ena sidan befinnas önskvärt att möjligheterna för läkarundersökning i vissa fall vidgas. Framställning i bl. a. sådant syfte gjordes av skolöverstyrelsen i dess förslag från år 1952. Å andra sidan finnas skäl för övervägande huruvida icke åtminstone vad beträffar ärenden rörande sinnessundersökning borde för tillgodoseende av rättssäkerhetsintresset införas närmare regler angående förfarandet. De olägenheter, som bristen i svensk rätt på allmänna stadganden om förvaltningsförfarandet föranleder, ha på vissa områden ansetts ur rättssäkerhetssynpunkt särskilt betänkliga och föranlett lagstiftaren att på

dessa meddela mera utförliga regler i sådant avseende. Så har skett exempelvis beträffande åtskilliga administrativa frihetsberövanden. Beslut om sinnesundersökning av tjänsteman kan i många hänseenden anses vara så ingripande för denne, att det synes vara ett naturligt krav, att tillräckliga rättssäkerhetsgarantier uppställas beträffande förfarandet. Bl. a. måste betecknas som oeftergivligt kravet att vederbörande tjänsteman innan beslut fattas får tillfälle att andraga sina synpunkter. Det framstår dessutom som önskvärt att den, som har att träffa avgörandet, alltid får tillfälle att bilda sig en på personlig kontakt grundad uppfattning om vederbörande och icke vara helt hänvisad till handlingarna i ärendet. Skyndsamhet kan visserligen stundom vara påkallad i ärenden av förevarande slag, men icke i alla ärenden erfordras sådan brådska, att varje beslut enligt dessa kungörelser behöver gå i verkställighet utan hinder av att besvär anförts.

Vid en översyn av bestämmelserna på förevarande område bör naturligen även frågan om vem som skall ha beslutanderätten i hithörande ärenden komma under övervägande. Av vikt i detta hänseende är givetvis att tillse att garantier finnas för ett opartiskt bedömande av den myndighet som har att besluta. Härvidlag är av betydelse bl. a. myndighetens organisation och dess kvalifikationer. Det måste vara väl sörjt för att personliga meningsmotsättningar mellan tjänstemannen och hans närmast överordnade samt prestigehänsyn icke kunna få inverka på bedömandet. Befinnes myndighet av någon anledning ej väl ägnad att avgöra frågor av förevarande slag, kan övervägas om beslutanderätten skall anförtros närmast högre myndighet och i sista hand Kungl. Maj:t. Det förefaller utskottet väl antagligt att tjänstemännens intresse av rättssäkerhet i stort sett kan tillgodoses inom ramen av vad som kan åtgöras i enlighet med vad nu angivits. Härtill kommer att frågan huruvida en tjänsteman inom viss offentlig verksamhetsgren icke på tillfredsställande sätt sköter sin tjänst i allmänhet bäst torde kunna bedömas av myndighet tillhörande samma verksamhetsgren. Det får vidare beaktas att tjänstemannen redan enligt gällande regler kan genom besvär överklaga beslut av det slag varom nu är fråga. Önskvärt är att beslutanderätten i sådana besvärsmål i sista instans tillkommer regeringsrätten. Det får antagas att vid pågående utredning om fördelningen av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t och regeringsrätten frågan härom vinner beaktande. Med hänsyn till dessa omständigheter finner utskottet för sin del anledning icke föreligga att förorda att beslutanderätten i dylika ärenden överlämnas till utomstående och för ändamålet särskilt tillskapade organ. Utskottet vill emellertid icke förneka att det skulle vara ur rättssäkerhets-synpunkt fördelaktigt om vid avgörande av ärenden som gå ut på företagande av sinnesundersökning medicinsk sakkunskap om möjligt kunde i någon form anlitas. Sådan sakkunskap finnes endast sällan företrädd inom de myndigheter, vilka ha att besluta. I betraktande härav förefaller det rimligt att olika möjligheter kunna övervägas att föreskriva medverkan i någon form av utanförstående organ med medicinsk sakkunskap.

En översyn av bestämmelserna skulle även kunna föranleda att möjlighet erhöles att för alla tjänstemän skapa mer enhetliga regler i förevarande hänseende.

Såsom framgår av det anförda kan en översyn av ifrågavarande bestämmelser föranleda förbättringar. I vissa hänseenden torde också förbättringar vara av behovet särskilt påkallade. En behövlig förstärkning av den enskildes rättssäkerhetsgarantier, som icke syftar till annat än att förhindra missgrepp, kan rimligtvis icke menligt inverka på myndigheternas möjligheter till ingripanden, där sådana verkligen äro påkallade. Utskottet vill på grund härav icke motsätta sig att en översyn kommer till stånd.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 333 och II: 281, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av gällande bestämmelser om skyldighet för stats-tjänsteman att undergå läkarundersökning.

Stockholm den 1 mars 1956

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lindblom, Per Olofsson, fru Sjöström-Bengtsson, fru Gärde Widemar, herrar Magnusson, Erik Svedberg och Theodor Johansson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Lindberg, Onsjö, Hedqvist, Östlund, Larsson i Stockholm, Ekström och Lundqvist.