

Nr 72

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m. m.; given Stockholms slott den 3 april 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274),
- 2) lag om ändring i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

GUSTAF ADOLF

Bertil Löfberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att statstjänstemannalagen (1965:274) skall ändras så att den kommer att gälla även justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern.

Vidare föreslås ändrad utformning av det i lagen intagna förbudet för tjänsteman att inneha bisyssla som kan rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsten. Syftet med ändringen är bl. a. att det klart skall komma till uttryck att man skall beakta också risken för sådan förtroendeskada som hänför sig till annan tjänsteman vid samma myndighet eller till myndigheten själv.

I propositionen föreslås slutligen en ändring i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. När statens avtalsverk företräder kommun vid domstol, skall kommunen enligt förslaget bli skyldig att ersätta staten dess kostnad med anledning härav.

1) Förslag

till

Lag

om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)

Härigenom förordnas, att 1, 10, 13, 27, 29 och 38 §§ statstjänstemannalagen (1965:274) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Denna lag — — — — — såsom arbetstagare.

Lagen gäller icke statsrådets, *högs-* Lagen gäller icke statsrådets leda-
ta domstolens eller regeringsrättens möter eller riksdagens ombudsmän.
ledamöter, *justitiekanslern* eller Den är ej heller tillämplig på den
riksdagens ombudsmän. Den är ej som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst.
eller uppehåller prästerlig tjänst.

Lagens bestämmelser — — — — — ej anges.

10 §.

Tjänsteman skall — — — — — hans tjänsteutövning.
Oberoende av — — — — — förman bestämmer.

*Om justitieråds och regeringsråds
allmänna åligganden i tjänsten före-
skrivs i regeringsformen och med
stöd därav meddelade författningar.*

13 §.

Tjänsteman må ej *åtaga sig* uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans *oväld* i tjänsteutövningen. Närmare bestämmelser härom meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av Konungen.

Tjänsteman må ej *inneha anställning eller* uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans *eller annan tjänstemans opartiskhet* i tjänsteutövningen *eller skada myndighetens unseende*. Närmare bestämmelser härom meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av Konungen.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

27 §.

Tjänsteman som — — — — — omedelbart hävas.

Bestut om avstängning enligt första stycket eller om läkarundersökning som avses där meddelas i fråga om tjänsteman, som icke kan dömas till disciplinstraff, av Konungen och eljest av myndighet som Konungen bestämmer. I sådant ärende skola bestämmelserna i 23 § andra stycket iakttagas. Tillfälle skall beredas tjänstemannen att skriftligen eller, om han påfordrar det eller det eljest finnes lämpligt, muntligen uttala sig i ärendet. Därvid äger han anlita biträde som med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finnes lämplig för uppdraget.

Närmare bestämmelser — — — — — av Konungen.

29 §.

Tjänsteman må — — — — — denna lag.

Om skiljande från tjänsten av justitieråd eller regeringsråd på grund av ämbetsbrott eller efter anmälan av riksdagen föreskrives i regeringsformen.

38 §.

Om anställnings — — — — — Konungen bestämmelser.

Om förbud för justitieråd och regeringsråd att tillika inneha eller utöva annan statlig tjänst föreskrives i regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1970.

2) Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa
avtalsförhandlingar m. m.

Härigenom förordnas, att 5 § lagen (1965:576) om ställföreträdare för
kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. skall ha nedan angivna
lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

5 §.

I tvist ————— statens avtalsverk.

*När avtalsverket enligt första styck-
et företräder kommun vid domstol,
skall kommunen ersätta staten dess
kostnad med anledning härav.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1970. Äldre lag gäller fortfarande
beträffande mål som anhängiggjorts före ikraftträdandet.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den
27 februari 1970.*

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, LÖFBERG, LIDBOM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler statsrådet Löfberg fråga om *ändring i statstjänstemannalagen (StjL), m. m.*, och anför.

1. Inledning

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform tillerkändes statliga och kommunala tjänstemän samma rätt att kollektivt förhandla med arbetsgivaren om anställningsvillkoren som tidigare tillkommit arbetstagare i allmänhet (prop. 1965:60, K2LU 1, rskr 267, SFS 1965:277). Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning meddelades i en särskild lag, StjL (1965:274), vilken trädde i kraft den 1 januari 1966. Medan ändringen i fråga om förhandlingsrätten avsåg alla offentliga tjänstemän, undantogs från StjL:s tillämpningsområde bl. a. högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt justitiekanslern (JK).

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallade chefen för justitiedepartementet den 11 februari 1966 en sakkunnig¹ för att se över de författningsbestämmelser som rör justitieråds, regeringsråds och JK:s offentlighetsrättsliga anställningsvillkor och arbetsrättsliga ställning i övrigt (direktiv se 1967 års riksdagsberättelse s. 60).

Utredningsmannen avlämnade den 19 december 1967 betänkandet »Justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning» (Stencil Ju 1967:16). I betänkandet föreslås att särskild lagstiftning beträffande justitieråds och regeringsråds rättsställning f. n. inte skall genomföras annat än i fråga om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning. Utredningsmannen föreslår däremot att StjL i sin helhet görs tillämplig på JK.

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgetts av högsta domsto-

¹ F.d. överståthållaren Johan Hagander.

lens och regeringsrättens ledamöter, JK, arbetsdomstolens ordförande, statens avtalsverk, grundlagberedningen, ämbetsansvarskommittén, justitieombudsmannen Bexelius (JO), dåvarande militieombudsmannen Henkow (MO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S).

Frågan om offentliga tjänstemäns rätt till bisysslor överlämnades i samband med 1965 års förhandlingsrättsreform i princip till reglering i avtal. I fråga om bisysslor som kan rubba förtroendet till oväld i tjänsteutövningen infördes emellertid en allmän bestämmelse i 13 § StjL. Vidare skedde viss översyn av de talrika, i offentlighetsrättslig ordning meddelade specialreglerna om begränsningar i möjligheterna för tjänstemän att ha bisysslor.

Med stöd av bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallade chefen för civildepartementet den 3 maj 1966 en sakkunnig¹ för att se över de offentlig-rättsliga bestämmelser som reglerar rätten för statstjänstemän m. fl. att inneha bisysslor. Han skulle främst undersöka räckvidden av de allmänna stadgandena i bl. a. StjL och behovet av specialregler för vissa förvaltningsområden eller personalgrupper. Undersökningen skulle enligt direktiven omfatta även de domare, utom justitieråd och regeringsråd, för vilka år 1965 hade meddelats föreskrift om fortsatt tillämpning tills vidare av ett i statens allmänna avlöningsreglemente (Saar, 1948: 436) stadgat absolut förbud mot vissa bisysslor. Utredningen, som antog namnet bisyssleutredningen, överlämnade i maj 1969 betänkandet »Offentliga tjänstemäns bisysslor» (SOU 1969: 6). Bisyssleutredningen föreslår att 13 § StjL skall lämnas i stort sett utan annan ändring än att där tas in en föreskrift om att den som utövar domartjänst måste ha tillstånd för att få ha vissa bisysslor. Enligt förslaget skall myndigheterna bli skyldiga att lämna tjänstemännen besked om bisysslors tillåtlighet på begäran i varje särskilt fall. Vidare föreslås bl. a. att en särskild myndighet, bisysslenämnden, inrättas för att kunna höras i tillstånds- och beskedsärenden.

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgetts av JK, riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Övre Norrland, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets fabriksverk, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), kammarrätten, byggnadsstyrelsen, bankinspektionen, riksrevisionsverket, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, lantmäteristyrelsen, patent- och registreringsverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsdomstolens ordförande, arbetsmarknadsstyrelsen, statens avtalsverk, statens personalutbildningsnämnd, statens vattenfallsverk, Sveriges geologiska undersökning, statens provningsanstalt, statens skepps-

¹ Generaldirektören Ivar Löfqvist.

provningsanstalt, länsstyrelserna i Malmöhus, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands och Västerbottens län, domkapitlen i Uppsala ärkestift samt Lunds och Göteborgs stift, riksdagens förvaltningskontor, justitieombudsmannen Lundvik (JO), Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska arbetsgivareföreningen, Försäkringskassornas förhandlingsorganisation, Statstjänarkartellen (SK), SR, SACO och TCO-S. Flera remissinstanser har överlämnat yttranden även från andra organ.

De frågor som aktualiseras av förslagen i nämnda båda betänkanden har nu närmare övervägts inom finansdepartementet.

I samband härmed har också tagits upp en fråga om ändring i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (i det följande kallad ställföreträdarlagen).

Statens avtalsverk föreslår i framställning till Kungl. Maj:t den 7 november 1969 att 5 § ställföreträdarlagen skall ändras så att, när avtalsverket företräder kommun vid domstol, kommunen skall vara skyldig att ersätta staten dess kostnad för avtalsverkets arbete.

Efter remiss har yttranden över framställningen avgetts av Göta hovrätt, riksförsäkringsverket, arbetsdomstolens ordförande, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, stadskollegiet i Stockholm, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), SR och SACO.

Jag anhåller nu att få ta upp ifrågavarande spörsmål. Bland bisyssleutredningens förslag finns flera som inte fordrar beslut av riksdagen. För överblickens och sammanhangets skull redovisas dock kortfattat även en del av dessa förslag.

I fråga om justitierådens, regeringsrådets och JK:s arbetsrättsliga ställning samt beträffande domares bisysslor har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

2. Justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning

2.1. Nuvarande ordning

2.1.1. Justitieråd och regeringsråd

Regeringsformen (RF) innehåller vissa allmänna bestämmelser om dem som utövar den högsta dömande makten. I 17 § föreskrivs att »Konungens domsrätt skall uppdragas minst tolv av Honom utnämnda lagkunniga, erfarna och redliga personer, vilka fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domarämbeten må nyttjas. De kallas justitieråd och utgöra Konungens högsta domstol». I 18 § ges motsvarande bestämmelser i fråga om prövningen i högsta instans av administrativa besvärsmål. Denna befogenhet skall enligt paragrafen uppdras åt »minst sju av Konungen utnämnda personer, som förvaltats civil beställning samt däruti ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgöra Konungens regeringsrätt». I paragrafen stadgas också att minst två tredjedelar av regeringsråden skall ha fullgjort »vad författningarna föreskriva dem, som uti domarämbetena må nyttjas».

Enligt 17 och 18 §§ RF meddelas närmare bestämmelser om högsta domstolens och regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring i lag, som stiftas i den ordning 87 § 1 mom. föreskriver. Sådana bestämmelser har meddelats i lagen (1946: 879) om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring och lagen (1909: 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. I lagarna föreskrivs bl. a. att domstolarna skall vara delade i avdelningar och hur tjänstgöringen på dessa skall vara ordnad. Den närmare fördelningen av tjänstgöringsskyldigheten bestäms enligt 9 § i 1946 års lag och 1 § i 1909 års lag av domstolarnas ledamöter.

I RF finns även vissa ytterligare föreskrifter som direkt reglerar justitieråds och regeringsråds rättsställning. 21 § innehåller regler om deras skyldighet att tjänstgöra i lagrådet. Närmare bestämmelser härom har med stöd av denna paragraf meddelats i lagen (1965: 186) om lagrådet. Enligt 34 § får justitieråd eller regeringsråd inte inneha eller utöva » annat ämbete». I 101 §, till vilken 102 § ansluter sig, regleras deras ämbetsansvar. Enligt dessa bestämmelser skall åtal anställas inför särskild domstol, riks-rätten, om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten gör sig skyldig till sådant grövre fel vid domarämbetets utövning som anges i 101 §. Rätt att besluta om riksrättsåtal tillkommer riksdagens ombudsmän och JK. Vid sidan av ämbetsansvaret har justitieråd och regeringsråd enligt 103 § ett politiskt ansvar, som inte är knutet till någon brottslig gärning

utan till det allmänna omdömet om deras sätt att sköta sitt ämbete. Detta ansvar utkrävs av en utav riksdagen tillsatt nämnd, den s. k. opinionsnämnden (jfr 69 § riksdagsordningen).

Utöver de nu berörda grundlagsbestämmelserna bör även erinras om två andra stadganden i RF som äger tillämpning på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, nämligen föreskrifterna i 28 § om tjänstetillsättning och reglerna i 36 § om domares oavsättlighet m. m. Eftersom den förra paragrafen gäller samtliga statstjänstemän, torde i detta sammanhang dock kunna bortses från bestämmelserna i denna. I första stycket av 36 §, vilken fick ny lydelse i samband med förhandlingsrättsreformen, föreskrivs att den som utnämnts till domare får skiljas från tjänsten endast av domstol efter åtal eller genom beslut om entledigande i samband med pensionering. Om det krävs av organisatoriska skäl, får han dock förflyttas till annan jämställd domartjänst. Enligt paragrafens andra stycke meddelas grundläggande bestämmelser i övrigt om statstjänstemännens rättsställning i lag, stiftad i den ordning som föreskrivs i 87 § 1 mom. RF.

Den ställning högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter intar i arbetsrättsligt hänseende bestäms — vid sidan av regleringen i RF och därtill anslutande lagar — genom föreskrifter om offentligrättsliga anställningsvillkor i olika författningar och av innehållet i för dem gällande kollektivavtal.

I fråga om förhandlingsrätt gäller sedan den 1 januari 1966 att justitieråd och regeringsråd liksom andra statstjänstemän med ämbetsansvar har rätt att genom facklig organisation som de tillhör förhandla med arbetsgivaren om anställningsvillkoren, se 1 och 4 §§ lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt. Lagen (1928:253) om kollektivavtal äger tillämpning på kollektivavtal som sluts mellan staten och sådan fackorganisation. Tvist rörande kollektivavtalet tas upp av arbetsdomstolen enligt reglerna i lagen (1928:254) om arbetsdomstol.

Genom en år 1965 vidtagen ändring i 20 kap. 4 § brottsbalken (BrB) skall det inte i något fall anses som tjänstefel att ämbetsmän deltar i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnat åtgärden. Bestämmelsen avser visserligen alla offentliga tjänstemän med ämbetsansvar men torde med hänsyn till 101 § RF sakna egentlig betydelse i fråga om justitieråd och regeringsråd.

Som har anmärkts inledningsvis äger StjL inte tillämpning på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, se 1 § andra stycket StjL. Undantagna är också statsrådets ledamöter, JK, riksdagens ombudsmän och den som innehar eller utövar prästerlig tjänst. I fråga om justitieråd och regeringsråd saknas direkta motsvarigheter till åtskilliga av lagens bestämmelser. Här kan särskilt erinras om StjL:s bestämmelser om inskränkning i rätten att träffa avtal om anställningsförhållandena (3 §), om rätt till bisysslor (13 §), om rätt att vidta stridsåtgärd vid arbetskonflikt

(15 §), om skadeståndsskyldighet vid otillåten stridsåtgärd (16 §), om rätt till neutralitet vid arbetskonflikt (17 §), om avstängning på grund av sjukdom och läkarundersökning tvångsvis (27 §) och om rätt att lämna anställningen efter uppsägning (35 §). På en del andra punkter motsvaras däremot StjL:s regler för justitierådens och regeringsrådets vidkommande helt eller delvis av bestämmelser i RF och därtill anslutande författningar. Detta gäller StjL:s regler om villkor för innehav och utövande av tjänst (4 §), om tillsättning av tjänst (5 §), om tjänstemans åligganden (10 §), om åtal (18 §), om tjänstemans skiljande från tjänsten (29 §) och om förflyttning av tjänsteman (34 §).

I fråga om vissa ämnen som regleras i StjL gäller särbestämmelser för domare i allmänhet. Beträffande villkor för innehav och utövande av domartjänst (jfr 4 och 28 §§ StjL) finns sålunda allmänna bestämmelser i 4 kap. 1 § rättegångsbalken (RB). Om avstängning av domare som misstänks för brott (jfr 26 § StjL) ges föreskrifter i lagen (1955: 21) om avstängning av domare.

Justitieråds och regeringsråds skyldighet att avgå i samband med ålderspensionering (jfr 31 § StjL) regleras — liksom är fallet med de flesta andra statstjänstemän — i statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959: 287) och vissa i anslutning därtill meddelade bestämmelser. Enligt reglementet (SPR) inträder i regel avgångsskyldighet för ordinarie domare — och således även för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter — vid utgången av den månad varunder domaren uppnår 67 års ålder. Fråga om anställnings upphörande i samband med ålderspensionering prövas av Kungl. Maj:t (jfr 37 § första stycket StjL).

I fråga om skyldighet för justitieråd och regeringsråd att i vissa fall avgå från tjänsten oavsett uppnådd ålder gäller f. n. bestämmelserna i 5 § första stycket a—c och andra stycket SPR. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med reglerna i 32 § första och tredje styckena StjL. Fråga om anställnings upphörande i nu berörda fall prövas av Kungl. Maj:t (jfr 37 § första stycket StjL).

Som har nämnts tidigare innehåller 34 § RF förbud för justitieråd och regeringsråd att tillika inneha eller utöva »annat ämbete». Bestämmelsen torde innefatta förbud för dessa domare att vid sidan av sin domartjänst inneha eller utöva annan statlig tjänst. Betydande inskränkningar i justitieråds och regeringsråds rätt att ha bisysslor gäller härutöver enligt föreskrifterna i 7 § Saar. Föreskrifterna i reglementet, vilket för tjänstemän i allmänhet upphörde att gälla vid utgången av 1965 men såvitt avser 7 § gavs fortsatt giltighet i fråga om bl. a. justitieråd och regeringsråd (se SFS 1965: 886), innebär att tjänst som justitieråd eller regeringsråd inte får förenas med tjänstebefattning eller uppdrag, som är jämförligt med tjänstebefattning, eller med uppdrag som ordförande eller ledamot i styrelse för verk, bolag, förening eller inrättning, som har till ändamål att driva rörelse inom industri, handel, transport-, bank- eller försäkringsväsen eller

annan näringsgren eller vars verksamhet eljest har huvudsakligen ekonomiskt syfte. Enligt paragrafen får justitieråd eller regeringsråd inte heller inneha skiljemannauppdrag. De nu nämnda förbuden i 7 § Saar är ovillkorliga. För justitieråd gäller härutöver liksom i fråga om annan lagfaren domare vid allmän domstol vissa särskilda regler i RB m. fl. lagar som inskränker hans rätt att åta sig privata uppdrag inom området för hans tjänsteuppgifter. Härvidlag kan hänvisas till den redogörelse som lämnas i bisyssleutredningens betänkande (s. 47). Det kan tilläggas att justitieråd och regeringsråd enligt 36 § 6 mom. riksdagsordningen inte får delta i riksdagsutskott¹.

Vad angår de kollektivavtal som har ingåtts mellan staten och stats-tjänstemännens organisationer kan till en början erinras om att justitieråd och regeringsråd omfattas av det år 1965 träffade huvudavtalet om förhandlingsordning m. m. (»Slottsbacksavtalet»). Bland övriga avtal märks främst »Allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän» (AST)², som innehåller bestämmelser om bl. a. vissa allmänna anställningsvillkor samt om avlöning och andra förmåner av tjänst, och »Allmänt tjänsteförteckningsavtal» (ATF)², vilket reglerar bl. a. frågor om lönegradsplacering. Medan AST omfattar bl. a. justitieråd och regeringsråd, är dessa tjänstemän — jämte andra — undantagna från ATF:s tillämpningsområde, se bilaga 2 till ATF.

Frågor om lönegradsplacering av tjänster som justitieråd och regeringsråd regleras genom bestämmelser som meddelats av Kungl. Maj:t. Bestämmelserna är intagna i de regleringsbrev som gäller för de domstolar till vilka tjänsterna är knutna. Om bakgrunden till dessa föreskrifter kan anmärkas följande. Enligt 2 § instruktionen (1965:642) för statens avtalsverk är verket central förvaltningsmyndighet för förhandling om anställnings- eller arbetsvillkor för bl. a. arbetstagare hos staten med undantag av riksdagen och dess verk. Kungl. Maj:t beslöt emellertid den 30 december 1965 att från avtalsverkets handläggning undanta frågor om lönegradsplacering av eller arvode för de tjänster som anges i bilaga A (numera bilaga 2) till ATF, dvs. bl. a. tjänster som justitieråd och regeringsråd.³ Den 28 december 1965 ägde överläggningar rum mellan företrädare för chefen för civildepartementet samt SACO och SR. Enligt därvid fört protokoll förklarade sig parterna förutsätta, att frågor om lönegradsplacering av eller arvode för de i bilaga A till ATF angivna tjänsterna tills vidare skulle regleras genom bestämmelser meddelade av Kungl. Maj:t, att sådana frågor skulle tas upp till behandling mellan chefen för civildepartementet och de båda tjänstemannaorganisationerna i anslutning till förhandlingar med statens

¹ Föreskriften föreslås i prop. 1970:40 bli upphävd (jfr 43 § första stycket riksdagsordningen i dess föreslagna nya lydelse).

² Gällande avtal slutet den 18 juli 1969.

³ Beslutet har den 6 juni 1968 ersatts av ett nytt beslut med samma innebörd.

avtalsverk om lönegradsplacering m. m. för sådana tjänster som omfattas av ATF och att stridsåtgärder inte skulle vidtas beträffande de i bilaga A till ATF angivna tjänsterna. En motsvarande överenskommelse träffades vid överläggningar den 30 april 1968 mellan företrädare för civilministern och TCO-S.

Vissa anställningsvillkor som i StjL förutsätts skola regleras genom avtal mellan staten och tjänstemannaorganisationerna, t. ex. pensionsförmåner, har ännu inte blivit föremål för sådan reglering. På sådana områden gäller alltså av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter, t. ex. SPR.

2.1.2. Justitiekanslern

I 35 § RF återfanns fram till den 1 januari 1966 en uppräkningslista av sådana befattningshavare som innehade förtroendesysslor, varifrån Kungl. Maj:t kunde entlediga dem, när han ansåg rikets tjänst fördras det. Till de uppräknade tjänstemännen hörde — utom statsråden — bl. a. JK. I samband med de år 1965 vidtagna ändringarna i 36 § RF ändrades 35 § så, att den blev tillämplig endast i fråga om statsråd (prop. 1964: 140, KU 19, KU 1965: 29, rskr 264, SFS 116).

Om JK finns — bortsett från vad som gäller för tjänstemän i allmänhet — sedan den 1 januari 1966 inte någon annan grundlagsbestämmelse än 27 § RF. Där föreskrivs bl. a. att Kungl. Maj:t till JK kan »nämna en lagfaren skicklig och oväldig person, som i domarevärv varit nyttjad».

Vad som har anförts under 2.1.1. om den ställning högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter intar i arbetsrättsligt avseende gäller i tillämpliga delar JK. En viktig skillnad är dock att StjL:s regler inte på någon punkt motsvaras av bestämmelse i RF i fråga om JK. I likhet med justitieråd och regeringsråd är JK undantagen från ATF:s tillämpningsområde. Bestämmelser om lönegradsplacering av tjänst som JK meddelas sålunda av Kungl. Maj:t. Det kan tilläggas att JK enligt SPR är skyldig avgå vid utgången av den månad varunder han uppnår 66 års ålder.

2.2. Ur förarbetena till regeringsformen och statstjänstemannalagen

I det förslag till StjL som den 27 november 1964 remitterades till lagrådet föreslogs att statsrådets, högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, riksdagens ombudsmän och innehavare av prästerlig tjänst skulle undantas från lagens tillämpningsområde. Något undantag föreslogs däremot inte beträffande JK. Lagförslaget överensstämde på dessa punkter med vad som föreslagits i den departementspromemoria som låg till grund för lagrådsremissen (SOU 1963: 51). I motiveringen till den föreslagna undantagsbestämmelsen anförde chefen för civildepartementet bl. a. följande (prop. 1965: 60 s. 138). Grundläggande bestämmelser om dem som innehade den högsta styrande eller dömande makten var upptagna i grundlag.

Samma gällde beträffande bestämmelser om JO och MO. Såsom föreslagits i departementspromemorian borde genom ett särskilt stadgande anges att lagen inte avsåg statsrådets, högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter, liksom inte heller riksdagens ombudsmän. I ett par remissvar över promemorian hade gjorts gällande att undantagsbestämmelsen borde omfatta även JK. Eftersom RF:s bestämmelser om JK inte avsåg fråga som reglerades i lagen, ansåg emellertid departementschefen skäl inte föreligga för den ifrågasatta utvidgningen av undantagskretsen.

I lagrådsremissen påpekade departementschefen vidare (prop. s. 139), att några remissinstanser i sina yttranden över departementspromemorian uttalat tvekan om vilken ställning i arbetsrättsligt hänseende de tjänstemän kom att inta som inte omfattades av StjL. Han framhöll i anslutning härtill att dessa liksom andra tjänstemän med ämbetsansvar fick förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. Förhandlingsområdet begränsades i den mån deras anställningsförhållanden var reglerade i lag eller med stöd av lag utfärdad administrativ författning samt genom ämbetsansvaret. Något lagligt hinder mot reglering i kollektivavtal av löner och andra förhandlingsbara frågor förelåg inte. Enligt den av departementschefen föreslagna, ändrade lydelsen av 20 kap. 4 § BrB ansågs inte som tjänstefel att tjänsteman deltog i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd beslutad av arbetstagarförening han tillhörde.¹ Detta stadgande gällde samtliga tjänstemän underkastade ämbetsansvar. Departementschefen anförde vidare att frågan om villkoren i övrigt för rätten till stridsåtgärder, såvitt gällde tjänstemän som inte omfattades av StjL, syntes ha övervägande teoretiskt intresse. Skulle frågan uppkomma, borde enligt departementschefens mening reglerna i 15 § StjL anses analogt tillämpliga.

I sitt yttrande över förslaget till StjL hemställde lagrådet (prop. s. 271), att JK skulle hänföras till kretsen av dem som var undantagna från lagens bestämmelser. Enligt lagrådet intog JK en speciell, regeringen närstående ställning, vartill kom att hans ämbetsåligganden till väsentlig del var tämligen likartade med riksdagens ombudsmäns. Lagrådet förklarade sig hysa tvekan om 15 § StjL kunde tillämpas analogt, när det gällde befattningshavare som uttryckligen undantagits från lagens tillämpningsområde. Beträffande exempelvis justitieråd och regeringsråd borde beaktas den särskilda ställning de intog såsom ledamöter av rikets högsta dömande organ. Bedömningen av frågan om rätten till stridsåtgärder för de från StjL undantagna kategorierna av tjänstemän — vilken fråga såsom departementschefen framhållit hade övervägande teoretiskt intresse — kunde sålunda enligt lagrådets mening inte ske enbart med ledning av regleringen i StjL utan borde grundas även på andra överväganden.

¹ De sista två orden hänför sig till den lydelse av lagrummet som föreslogs av departementschefen. I enlighet med riksdagens beslut ändrades lydelsen att avse deltagande i stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening »som anordnat åtgärden».

Vad lagrådet förordat i fråga om JK beaktades i prop. 1965: 60. Lagrådets uttalande rörande analog tillämpning av 15 § StjL fann departementschefen inte ge anledning till erinran från hans sida (prop. s. 299).

I prop. 1964: 140 med förslag till ändring i bl. a. 35 och 36 §§ RF framhöll chefen för justitiedepartementet (prop. s. 100) bl. a., att bestämmelser om förtroendetjänstemännens (däribland JK:s) rättsställning borde uteslutas ur 35 §, eftersom 36 § — från vilken 35 § var ett undantag — enligt förslaget inte skulle avse andra tjänstemän än domare. Det kunde förväntas att förtroendetjänstemännens anställningsförhållanden blev reglerade i StjL. Departementschefen föreslog i enlighet härmed att 35 § skulle ändras så, att den blev tillämplig endast i fråga om statsråd.

I lagrådsremissen med förslag till StjL upptogs i 7 § första stycket bl. a. en bestämmelse om att annan ordinarie tjänst än domartjänst skulle tillsättas med fullmakt eller konstitutorial eller, om särskilda skäl förelåg, med förordnande. I motiven till bestämmelsen anförde chefen för civildepartementet (prop. 1965: 60 s. 156), att huvudregeln om tillsättning av ordinarie tjänst med fullmakt eller konstitutorial borde kompletteras med ett stadgande som gjorde det möjligt att bl. a. tjänstemän i förtroendeställning anställdes med förordnande. Departementschefen fann inte tillräckliga skäl föreligga att vid sidan av anställningsformen förordnande tills vidare behålla institutet med förtroendeämbetsmän.

Vid behandlingen av prop. 1965: 60 i K2LU påpekade utskottet att JK till följd av ändringen i 35 § RF inte längre kom att inneha förtroendeämbete. Till skillnad från övriga i 1 § StjL undantagna ämbetsmän skulle därmed för JK saknas särskilda i lag givna ansvarighetsregler. Det torde, fortsatte utskottet, ankomma på Kungl. Maj:t att överväga vilka åtgärder, som fordrades med anledning därav (K2LU s. 53).

2.3. Tidigare behandling av frågan om justitieråds och regeringsråds rätt till bisysslor

Vid sidan av bestämmelsen i 34 § RF, vilken — bortsett från att regeringsråd fördes in under paragrafen 1909 — fick sin nuvarande lydelse genom en ändring i bestämmelsen vid 1844/45 års riksdag (jfr KU 1840: 20, 35 och 71, mom. 3, samt 1844: 3), har sedan senare delen av 1800-talet från statsmakternas sida gjorts olika inskränkningar i justitieråds och regeringsråds rätt till bisysslor. Som skäl härför har främst anförts vikten av att de högsta dömande instansernas ledamöter intar en från allmänna eller enskilda intressen helt oberoende ställning. De alltjämt gällande bestämmelserna i 7 § Saar om förbud för justitieråd och regeringsråd att inneha vissa bisysslor tillkom väsentligen i samband med en 1926 företagen revision av dessa domares ställning i löne- och pensionshänseende (prop. 1926: 1 andra huvudtiteln s. 26, SU 149, rskr 316). I fråga om det då införda förbudet för justitieråd och regeringsråd att åta sig skiljemannauppdrag fram-

höll chefen för justitiedepartementet att sådana åtaganden inte kunde anses förenliga med den ställning som dessa tjänstemän intar i egenskap av utövare av landets högsta domarmakt. Redan från synpunkten att denna domarmyndighet borde stå fri från varje angrepp i berörda hänseende syntes en restriktiv bestämmelse av sådant slag påkallad. Enligt departementschefen innefattade dessa uttalanden också skäl att inte begränsa förbudet till att avse skiljemannauppdrag som meddelats av endast en part eller av överexekutor i parts ställe. I statsutskottets av riksdagen godkända utlåtande förklarade sig utskottet dela departementschefens uppfattning i frågan. Utskottet sade sig dock inte kunna förneka att vissa omständigheter kunde andras till förmån för att justitieråd och regeringsråd i viss utsträckning borde få behålla rätten att åta sig skiljemannauppdrag.

Frågan om justitieråds och regeringsråds rätt till bisysslor har efter 1926 års lönereglering vid åtskilliga tillfällen behandlats i riksdagen. I 1930 års dechargememorial behandlades sålunda frågan om dessa tjänstemäns rätt till offentliga uppdrag (KU 1930: 26 p. 6). I memorialet gjordes anmälan enligt 107 § RF mot föredragande departementschefen i ett ärende, vari Kungl. Maj:t utsett ett regeringsråd att mot visst årligt arvode vara ordförande i en regionplanekommission. Anmärkningen lades av riksdagen till handlingarna. Vid åtskilliga tillfällen har föreslagits uppmjukningar av föreskrifterna i 7 § Saar, särskilt i fråga om förbudet mot skiljemannauppdrag (se SU 1946: 126 s. 1, prop. 1947: 281 s. 210, SU 1947: 233 s. 20 och 29, 1951: 89, 1957: 155 och 1964: 149). Förslagen har genomgående avvisats av riksdagen. Vid sist åsyftade tillfälle erinrade statsutskottet bl. a. om att domstolskommittén enligt sina direktiv skall överväga att inom domstolsväsendets ram tillskapa ett processinstitut som kan erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ till skiljemannaförfarandet. Utskottet påpekade också att frågan om en översyn av reglerna om bl. a. domares rätt att inneha bisysslor bragts under Kungl. Maj:ts prövning genom en av JO 1963 gjord framställning i ämnet.

Författningsutredningen har i sitt betänkande med förslag till ny RF inte funnit någon motsvarighet till bestämmelsen i 34 § tredje punkten RF höra tas upp i en ny grundlag (SOU 1963: 17 s. 276 och 280).

2.4. 1967 års betänkande

2.4.1. Justitieråd och regeringsråd

Utredningsmannen redogör i betänkandets inledande avsnitt för 1965 års förhandlingsrättsreform och de kollektivavtal som i samband därmed tillkommit på statstjänstemannaområdet. Därvid uppmärksammas särskilt frågan om avtalens tillämplighet på justitieråd, regeringsråd och JK (jfr vad som anförts tidigare under 2.1.).

I det följande avsnittet av betänkandet diskuterar utredningsmannen

närmare den ställning i arbetsrättsligt hänseende som justitieråd och regeringsråd intar efter tillkomsten av den nya lagstiftningen om statstjänstemän. För att belysa rättsläget för dessa tjänstemän behandlas till en början frågan om sambandet mellan ämbetsansvaret och förhållingsrätten. I betänkandet erinras om att ämbetsansvaret före 1965 års lagstiftning i rättspraxis ansetts utgöra hinder för reglering i kollektivavtal av i vart fall frågor om antagande, entledigande eller skyldigheter i tjänsten för tjänstemän som var underkastade sådant ansvar (se arbetsdomstolens domar år 1939 nr 7 och 1963 nr 7). Denna praxis är utgångspunkten för den lagstiftning som ledde fram till StjL och därmed sammanhängande författningar. I förarbetena till den nya lagstiftningen uttalades sålunda bl. a. att det med gällande straffrättsliga regler om tjänstefel syntes ofrånkomligt, att ämbetsansvaret alltjämt tillades arbetsrättslig betydelse i så måtto som avtal inte kunde få slutas om åligganden i tjänsten för tjänstemän med ämbetsansvar. Däremot syntes hinder inte möta att frågor om antagande och entledigande av ämbetsansvarig tjänsteman reglerades i avtal. I anslutning härtill förordade chefen för civildepartementet övergång till en i princip privaträttslig reglering av de offentliga tjänstemännens anställningsvillkor och till förhandlingsrätt enligt lagen om förenings- och förhandlingsrätt även för tjänstemän underkastade ämbetsansvar (prop. 1965: 60 s. 104).

Den radikala ändring i fråga om ämbetsansvariga tjänstemäns ställning i avtalshänseende som åsyftades med den nya lagstiftningen har fått sitt uttryck i 3 § StjL, framhåller utredningsmannen vidare. I anställningsförhållande på vilket lagen är tillämplig gäller enligt paragrafens första stycke vad som är bestämt i avtal. I andra stycket föreskrivs emellertid betydelsefulla undantag härifrån, som bl. a. innefattar förbud mot att träffa avtal om åligganden i tjänsten. Om bakgrunden till 3 § andra stycket anmärks i betänkandet följande.

Under erinran om allt arbetsgivarna på den privata arbetsmarknaden kunnat utan stöd av lag ta till vara sitt intresse av att behålla vissa ämnen åt sitt ensidiga bedömande ifrågasatte arbetsdomstolens ordförande i sitt yttrande över förhandlingsrättsutredningens betänkande (SOU 1960: 10), om inte staten skulle ha samma möjligheter att utan stöd av lagstiftning hävda uteslutande bestämmanderätt inom de områden där en sådan var motiverad av hänsyn till speciella samhällsintressen. Med en sådan ordning skulle man även undgå vissa olägenheter som var förenade med lagstadgade inskränkningar i förhandlingsrätten, bl. a. svårigheten att klart skilja mellan ämnen som skulle höra till förhandlingsrätten och andra ämnen (se 1963 års departementspromemoria s. 47). Såväl departementspromemorian (s. 61) som departementschefen (prop. s. 117) tog emellertid avstånd från tanken: det allmännas möjligheter att hävda sin bestämmanderätt i hithörande frågor borde inte bero av i vad mån dess förhand-

lingsorgan lyckades hålla frågorna utanför avtalsreglering. Detta borde ankomma på lagstiftningen.

Författningsutredningen tog i sitt betänkande med förslag till ny RF (SOU 1963: 17 s. 267 och 410) upp frågan om formerna för fastställande av statstjänstemännens avlöningsförmåner och därmed sammanhängande spörsmål. I samband därmed uttalade utredningen bl. a. att frågor rörande förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad samt över huvud taget organisatoriska förändringar inte borde avgöras genom förhandlingsöverenskommelse.

Beträffande de nu berörda och vissa andra i departementspromemorian upptagna begränsningar i avtalsfriheten yttrade departementschefen (prop. s. 117, jfr s. 105) bl. a., att det även enligt hans mening inom det offentliga tjänsteområdet fanns frågor som inte lämpligen borde regleras i kollektivavtal. Han syftade i första hand på sådana frågor av rent eller övervägande organisatorisk art som vad slags verksamhet det allmänna skulle bedriva och hur denna verksamhet lämpligen borde handhas. Departementschefen ansåg därför att i lag borde meddelas förbud mot avtal om den offentliga tjänsteorganisationens utformning och vidare om offentlig myndighets arbetsuppgifter samt ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning och rätt till annan ledighet än semester. Av förbuden torde — framhåller utredningsmannen — det som rör tjänsteorganisationen avses i 3 § andra stycket a StjL. De övriga är upptagna under b.

Av närmare anförda skäl (prop. s. 117) — bl. a. erinrades om 28 och 36 §§ RF — fann departementschefen allmänna intressen tala för att även frågor om antagande och entledigande av statstjänsteman liksom dittills reglerades i offentlighetsrättslig ordning och således utan rätt att träffa avtal därom. Bestämmelse härom återfinns i 3 § andra stycket c.

Enligt utredningsmannens mening är det en vansklig uppgift att ur bestämmelserna i 3 § andra stycket StjL avskilja dem som omedelbart har sin grund i ämbetsansvaret eller direkt hänger samman med detta. Att det inte i samtliga punkter i lagrummet är fråga om åligganden i tjänsten är uppenbart. Utredningsmannen erinrar om att K2LU föreslog den ändringen i paragrafen, att orden »arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester» skulle utgå och frågorna därom hänföras till det avtalsfria området (K2LU 1965: 1 s. 55). Riksdagen följde emellertid propositionen.

I betänkandet framhålls att det av en jämförelse mellan 1 § kollektivavtalslagen och 4 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt torde framgå, att kollektivavtal kan slutas rörande alla frågor som avser anställningsvillkor ävensom förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det ligger emellertid i sakens natur att förhandlingsrätt och rätt att sluta avtal föreligger bara i frågor över vilka förfoganderätt tillkommer de för-

2 — Bihang till riksdagens protokoll. 1 saml. Nr 72

handlande parterna. Undantagna är följaktligen frågor som regleras genom tvingande lagbestämmelser. Som exempel härpå nämns i betänkandet 1946 års lag om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring och 1909 års lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, vilka lagar innehåller föreskrift om en tjänstgöringstid av minst 40 veckor om året. Trots att en fråga om arbetstidens längd i och för sig tillhör det fria avtalsområdet, är den alltså här undantagen från förhandlingsrätt. Den kan inte regleras i kollektivavtal. Ytterligare begränsningar i avtalsfriheten föreskrivs i 3 § StjL. Eftersom justitieråd och regeringsråd är undantagna från lagens tillämpningsområde, gäller begränsningarna inte för dessa tjänstemän. För dem föreligger inte annan begränsning utöver vad som nyss sagts än att — med hänsyn till ämbetsansvaret — avtal inte får slutas om åligganden i tjänsten.

Utredningsmannen behandlar här efter frågan om rätten till fackliga stridsåtgärder. Inledningsvis erinras om att departementschefen i prop. 1965: 60 (s. 107—110) anslöt sig till ett i departementspromemorian gjort uttalande att det från principiella, rättsliga synpunkter inte syntes möta hinder att jämställa oavsättlig tjänsteman med arbetstagarare i enskild tjänst i fråga om tillgång till kollektiva stridsmedel. Han framhöll även att fria kollektivavtal förutsatte tillgång till effektiva fackliga påtryckningsmedel, om inte någon form av skiljenämnds förfarande i intressetvister infördes. Sammanfattningsvis anförde departementschefen i propositionen att, om de offentliga tjänstemännen tillerkändes förhandlingsrätt enligt förenings- och förhandlingsrättslagen, man också i princip borde godta lockout och strejk som lovliga stridsmedel inom detta arbetsområde.

Enligt utredningsmannens åsikt är det obestriddt att den sålunda hävdade uppfattningen om stridsåtgärders lovlighet krävt ett direkt lagbud för att kunna genomföras beträffande statstjänstemännen. Utan detta skulle den inte kunna anses vara gällande rätt. I departementspromemorian, var till departementschefen också i denna del anslöt sig, hade också framhållits att förslaget till StjL innehöll en uttrycklig bestämmelse att, om inte annat följde av lag eller avtal, lockout eller strejk fick vidtas vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor, varom avtal kunde slutas. Bestämmelsen återfinns med endast en redaktionell ändring i 15 § första stycket StjL. Då det är uppenbart att en tjänsteman, som nedlägger arbetet vid en i enlighet med vad nu sagts lovlig strejk, inte gör sig skyldig till tjänstefel, har den tidigare anmärkta ändringen i 20 kap. 4 § BrB vidtagits.

I betänkandet påpekas i sammanhanget att enligt 15 § StjL — utom lockout — endast strejk är tillåten stridsåtgärd. Till fackliga stridsmedel som är att jämföra med strejk hör bl. a. sådana aktioner som partiell arbetsvägran och nedsättning av arbetstakten, s. k. maskning. Dessa är enligt lagrummet inte tillåtna stridsåtgärder vid sidan av strejk (prop. s. 111).

Enligt lydelsen av 20 kap. 4 § BrB där det talas om strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd, är emellertid inte heller deltagande i stridsåtgärd av sistnämnda art underkastat straffansvar (prop. s. 113).

Utredningsmannen erinrar härefter om att frågor om åligganden i tjänsten enligt gällande rätt inte kan regleras i kollektivavtal och att detta även gäller beträffande tjänstemän som är undantagna från StjL:s tillämpningsområde. Sammanställs detta med vad som tidigare anförts rörande 4 § förhandlingsrättslagen och 20 kap. 4 § BrB torde — framhålls det i betänkan- det — resultatet bli följande beträffande justitieråd och regeringsråd.

Dessa tjänstemän omfattas av AST och Slottsbacksavtalet. Till följd härav gäller lagen om kollektivavtal i alla avseenden för dessa tjänstemän, således även i fråga om stridsåtgärder. Någon längre gående begränsning i rätten att vidta sympatiåtgärder än som följer av lagen om kollektivavtal föreligger inte — i motsats till vad som är fallet beträffande tjänstemän som omfattas av StjL. Bortsett från förhållandena under kollektivavtals- bunden tid äger justitieråd och regeringsråd — genom tjänstemannaorgani- sation som de tillhör — påkalla förhandlingar rörande varje deras för- hållande till staten-arbetsgivaren som inte angår deras förhållande i tjäns- ten och inte regleras genom tvingande bestämmelser utanför StjL:s områ- de. För genomdrivande av deras krav får stridsåtgärder vidtas. Någon be- gränsning i fråga om dessas art finns inte. Enda förutsättningen är, att det skall vara en organisationsmässig stridsåtgärd. Den situationen kan därför föreligga att — fastän en av vederbörande tjänstemannaorganisation beslutad stridsåtgärd enligt 15 § StjL får utgöras endast av strejk i detta ords inskränkta bemärkelse— justitieråd och regeringsråd kan vidta även med strejk jämförlig stridsåtgärd, t. ex. nedsättning av arbetstakten. Samma är uppenbarligen förhållandet, om justitieråd och regeringsråd genom en in- om deras krets bildad organisation önskar tillgripa stridsåtgärd. Även om dessa tjänstemän skulle vidta stridsåtgärd i syfte att få till stånd kollektiv- avtal om åligganden i tjänsten eller om fråga som reglerats genom tvingan- de lagbestämmelser annorstädes än i StjL, kan stridsåtgärden, om den är organisationsmässig, inte för den enskilde tjänstemannen föranleda straff- påföljd.

Eftersom justitieråd och regeringsråd har undantagits från StjL:s tillämp- ningsområde, anför utredningsmannen vidare, lär det inte ens i ett fall där en stridsåtgärd har ett olovligt syfte kunna bli fråga om någon sådan ska- deståndsskyldighet för dem som sägs i 16 § StjL. Detta torde vara ofrån- komligt såvitt angår enskild tjänsteman eller en organisation, som endast omfattar justitieråd och regeringsråd. Det kan möjligen diskuteras om en organisation, som omfattar även andra tjänstemän, skulle ådra sig skade- ståndsskyldighet genom att för förstnämnda tjänstemäns del påbjuda en stridsåtgärd som är otillåten enligt 15 § StjL. Frågan besvaras inte i betän- kandet, i vilket däremot framhålls att skadeståndsskyldighet enligt 8 § la-

gen om kollektivavtal inträder, om en stridsåtgärd innebär åsidosättande av förpliktelse enligt kollektivavtal eller kollektivavtalslagen.

Utredningsmannen diskuterar här efter om staten äger tillgripa lockout mot justitieråd och regeringsråd. Han erinrar om att rätten att tillgripa stridsåtgärd tillerkänts parterna på ömse sidor genom uttryckligt stadgande i 15 § StjL. För tjänstemän som har undantagits från lagens tillämpningsområde följer rätten att tillgripa stridsåtgärd av de vidtagna ändringarna i förhandlingsrättslagen och i BrB. Därigenom är för deras del sörjt för det — liksom på den privata arbetsmarknaden — naturliga sambandet mellan rätten till fria förhandlingar, som skall kunna leda till kollektivavtal, och rätten till effektiva påtryckningsmedel för uppnående av detta syfte. Men utanför StjL saknas lagbud som medger rätt för staten-arbetsgivaren att tillgripa lockoutvapnet. Och här kommer oavsättligheten in i bilden. Väl utgår den nya lagstiftningen om statstjänstemän från att rättsliga hinder inte möter mot att i fråga om tillgång till kollektiva stridsmedel jämställa oavsättlig tjänsteman med arbetstagare i enskild tjänst. Det har dock ansetts oeftergivligt, att en sådan ordning kräver ett uttryckligt lagstadgande. Då så inte skett utanför StjL:s område, drar utredningsmannen för sin del härav den slutsatsen, att lockout över huvud taget inte får — således vare sig under kollektivavtalsbunden tid eller eljest — tillgripas mot justitieråd och regeringsråd. En konsekvens härav är, att den balans i fråga om stridsmedlens användbarhet, den ömsesidighet mellan arbetsgivar- och arbetstagarparten, som eftersträvats och även får anses ha vunnits enligt StjL, saknas i förhållandet mellan staten-arbetsgivaren och de tjänstemän-arbetstagare, som inte omfattas av denna lag, dvs. här justitieråd och regeringsråd.

I betänkandet tas i det följande upp frågan om analogisk tillämpning av StjL beträffande de tjänstemän som inte omfattas av lagen. Utredningsmannen konstaterar först att som skäl för att inte göra StjL tillämplig på justitieråd och regeringsråd i prop. 1965: 60 endast anförts att grundläggande bestämmelser om dem som innehar den högsta dömande makten f. n. tillhör grundlag. De grundlagsbestämmelser om vilka i detta hänseende över huvud taget kan vara fråga är — utom 28 och 36 §§ RF — 17, 18, 34, 101—102 samt 103 §§ RF. Från de båda förstnämnda paragraferna kan genast bortses. I 17 och 18 §§ ges bestämmelser om tillsättande av justitieråd och regeringsråd, 34 § innehåller förbud för dessa att inneha eller utöva annat ämbete och i 101 § samt den därtill sig anslutande 102 § är intagna bestämmelser om åtal jämte föreskrifter av närmast straffprocessuell natur. Inte någon av dessa bestämmelser torde i och för sig — eller alla tillsammans — ha en innebörd, som utgjort hinder mot att StjL gjorts tillämplig på justitieråd och regeringsråd, ev. i något fall med en erinran om förekomsten av vederbörande grundlagsbestämmelse. Utred-

ningsmannen påpekar vidare beträffande 17 och 18 §§, att 5 § StjL i fråga om tillsättning av tjänst hänvisar till att annat än vad som stadgas därom i paragrafen kan vara särskilt föreskrivet, och beträffande 34 §, att den låter väl förena sig med 13 § StjL. I fråga om åtal skulle 18 § StjL inte utgöra hinder mot tillämpning av 101 § RF. En särställning intar 103 § RF. Men dennas förekomst kan knappast anses lägga hinder i vägen för justitieråds och regeringsråds inrangering under StjL. Utredningsmannen erinrar om att vid den år 1965 genomförda ändringen av 36 § RF, trots den kategoriska avfattningen av dess första stycke, någon erinran inte ansetts erforderlig om den i 103 § inneslutna möjligheten att i där angiven ordning skilja justitieråd eller regeringsråd från ämbetet.

Enligt utredningsmannens mening beror det med hänsyn härtill inte i första hand på grundlagsbestämmelserna i och för sig att justitieråd och regeringsråd har undantagits från StjL:s tillämpningsområde utan på att — liksom i fråga om statsrådets ledamöter åberopats att de innehar den högsta styrande makten — justitieråden och regeringsråden innehar den högsta dömande. Av ålder brukar man tala om Kungl. Maj:t i statsrådet och Kungl. Maj:t i högsta domstolen — jfr »Konungens domsrätt» i 17 § RF — eller i regeringsrätten. Det ter sig helt naturligt att ledamöterna i dessa »institutioner» jämställs — den högsta dömande myndigheten med den högsta styrande — och inte inrangeras under StjL med dess i skilda hänseenden detaljerade föreskrifter.

Utredningsmannen frågar sig mot denna bakgrund vilken betydelse som analogivis kan tilläggas 15 § StjL — liksom bestämmelser i övrigt i lagen — i fråga om tjänstemän som uttryckligen undantagits från lagens tillämpningsområde. Särskild vikt måste enligt hans mening härvidlag tillmätas lagrådets uttalanden, mot vilka departementschefen inte fann anledning till erinran. Helt klar är emellertid inte innebörden av dessa. Till en början kan frågan ställas, vilken betydelse som i detta sammanhang är att tillägga det åberopade förhållandet att justitieråd och regeringsråd intar en särställning som ledamöter av rikets högsta dömande organ. Det är just detta förhållande, påpekar utredningsmannen, som har föranlett deras undantagande från StjL:s tillämpningsområde. Och då lagrådets slutsats härefter blivit, att bedömningen av rätten till stridsåtgärder, dvs. fråga om tillämpningen av lagens 15 §, beträffande de från lagen undantagna kategorierna av tjänstemän inte kunde ske enbart med ledning av regleringen i StjL utan borde grundas även på andra överväganden, är det ovisst vad som åsyftats härmed. I vad mån skulle alltså StjL dock tjäna till ledning vid sidan av överväganden, som bygger på andra lagbud och allmänna rättsgrundsatser? Med hänsyn till de utgångspunkter som har legat till grund för den nya lagstiftningen om statstjänstemän och de särskilda lagbestämmelser som från dessa utgångspunkter varit nödvändiga stannar utredningsmannen för sin del vid den uppfattningen, att StjL i förevaran-

de hänseende -- liksom beträffande andra frågor som regleras i lagen -- inte skall komma till analogisk användning.

Trots de skillnader som föreligger mellan justitieråd och regeringsråd samt de tjänstemän som omfattas av StjL beträffande förhandlings- och avtalsrätt och möjligheter till stridsåtgärder är enligt utredningsmannens åsikt särskilda lagstiftningsåtgärder inte påkallade. De spörsmål varom är fråga har -- såsom understrukits av såväl departementschefen som lagrådet -- övervägande teoretiskt intresse. Några som helst praktiska olägenheter kan inte antas uppkomma som följd av den särställning justitieråd och regeringsråd intar. Att vid sådant förhållande genom särskild lagstiftning närmare fastställa dessa tjänstemäns rättsläge -- dvs. främst utjämna de föreliggande olikheterna -- synes inte böra komma i fråga. De grundläggande bestämmelserna i RF, 4 kap. 1 § RB, stadgandena i lagen om kollektivavtal samt gällande bestämmelser om åligganden i tjänsten torde få anses tillfyllest. Med ett sådant ståndpunktstagande -- tillägger utredningsmannen -- lär stadgandet i andra stycket av 36 § RF inte innebära någon förpliktelse till särskild lagstiftning av berört slag.

I betänkandet anmärks ytterligare följande. Grundlagsbestämmelserna om justitieråd och regeringsråd bör som har antytts tidigare ses mot bakgrund av den vid RF:s tillkomst rådande uppfattningen om den högsta domarmaktens anknytning till Konungen (»Konungens domsrätt»). Vid en författningsrevision lär ett annat betraktelsesätt komma till uttryck (jfr SOU 1963: 17 s. 275). Eftersom en sådan revision är förestående, torde även av andra skäl än dem som hänger samman med justitieråds och regeringsråds ställning i arbetsrättsligt hänseende nya bestämmelser om högsta domstolen och regeringsrätten komma att införas såväl i grundlag som i annan lag. Då praktiska skäl inte oavvisligen påkallar lagstiftningsåtgärder i förevarande hänseende, föreligger alltså en ytterligare anledning att inte redan nu skrida till sådana.

Vad gäller justitieråds och regeringsråds *avgångsskyldighet på grund av ålder och sjukdom* (jfr 31 och 32 §§ StjL) saknas enligt utredningsmannens mening anledning att f.n. göra någon ändring i den offentlighetsrättsliga reglering som gäller i dessa avseenden för nämnda tjänstemän.

I fråga om *rätten till bisysslor* konstaterar utredningsmannen till en början att någon motsvarighet till föreskriften i 13 § StjL att tjänsteman inte får åta sig uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen, inte finns beträffande justitieråd eller regeringsråd. Föreskriften ger emellertid enligt hans mening endast uttryck åt en grundsats, som följer redan av den offentliga tjänstens beskaffenhet (jfr JO:s på s. 168 i prop. 1965: 60 återgivna remiss-

yttrande över SOU 1963:51). Efter att ha erinrat om bl. a. bestämmelserna i 7 § Saar berör utredningsmannen vidare föreskriften i 8 § AST angående skyldighet för tjänsteman att lämna uppgift om bisyssla till arbetsgivaren. Enligt utredningsmannens mening kan stadgandet knappast anses stå i god överensstämmelse med den ställning som grundlagsenligt tillkommer dem som innehar den högsta dömande makten. Förhandlingar bör därför tas upp om att det inte skall gälla ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten.

I betänkandet påpekas i det följande att bisyssleutredningen enligt sina direktiv skall se över den offentlighetsrättsliga regleringen av statstjänstemännens rätt att inneha bisysslor och att samråd därvid förutsatts skola ske med utredningsmannen i fråga om domares rätt till bisysslor. Bisyssleutredningen väntades emellertid inte fullgöra sitt uppdrag förrän i slutet av 1968. Även om de för justitieråd och regeringsråd gällande bestämmelserna om bisyssla — kanske särskilt i fråga om skiljemannauppdrag — kan behöva omprövas, bör enligt utredningsmannens mening sådan omprövning inte göras annat än i samband med den allmänna översyn av föreskrifterna om innehav av bisysslor som innefattas i bisyssleutredningens uppdrag. Han redovisar därför inte något eget förslag i frågan.

I det avsnitt av betänkandet som rör justitieråd och regeringsråd undersöks avslutningsvis i vad mån bestämmelser som svarar mot StjL:s föreskrifter behöver införas i andra avseenden än som har berörts i det föregående.¹ Av framställningen i denna del redovisas här endast vad som anförs om sådana särskilda spörsmål med anledning av StjL, där fråga om tillämpning av bestämmelse i lagen över huvud kan uppkomma. Vad som nämns i betänkandet om andra paragrafer i StjL förbigås i det följande.

Någon motsvarighet till de allmänna bestämmelserna i 1 och 4 §§ StjL behövs enligt utredningsmannens mening inte. Regeln i 1 § tredje stycket om vikariat saknar intresse i sammanhanget, eftersom tjänst som justitieråd eller regeringsråd inte kan uppehållas av vikarie. 4 § första stycket innehåller endast en erinran om föreskrifter i andra författningar om villkor för tjänstetillsättning samt för innehav och utövande av tjänst (jfr 28 § RF och 4 kap. 1 § RB). Vad gäller 4 § andra stycket, som stadgar att särskilda villkor för innehav eller utövande av tjänst fastställs av Kungl. Maj:t eller behörig myndighet i den mån de inte framgår av särskilda bestämmelser, erinrar utredningsmannen bl. a. om de kvalifikationskrav som beträffande justitieråd och regeringsråd är upptagna i 17 och 18 §§ RF samt 4 kap. 1 § RB.

Inte heller i fråga om reglerna i 5—9 §§ om anställning av tjänsteman anser utredningsmannen någon motsvarighet behövlig. Frågan om vem som

¹ I det föregående har behandlats 3, 13, 15—17, 31 och 32 §§ StjL.

tillsätter tjänst (5 §) regleras beträffande justitieråd och regeringsråd i 17 och 18 §§ RF. Att sådan tjänst tillsätts med fullmakt är — om det inte anses framgå av 17 och 18 §§ RF — grundat på fast praxis, varför bestämmelse som svarar mot 7 § första stycket första punkten StjL kan undvaras. Bestämmelserna i 8 § om anställningsbevis torde beträffande tjänst som tillsätts med fullmakt bara återge den praxis som före StjL:s tillkomst tillämpats för sådan tjänst och som alltjämt får anses gälla i fråga om justitieråd och regeringsråd. Lagbestämmelse i ämnet för dessa tjänstemäns del behövs inte.

Av reglerna i 10—12 och 14 §§ om tjänstemans åligganden uppehåller sig utredningsmannen först vid föreskriften i 10 § första stycket att tjänsteman skall ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning. I betänkandet påpekas att föreskriften för justitierådets del i huvudsak torde motsvaras av bestämmelser i 1946 års lag om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring. I 9 § nämnda lag föreskrivs att närmare grunder för avdelningarnas sammansättning och målens fördelning samt tjänstgöringen i högsta domstolen beslutas av högsta domstolen samfällt. Enligt lagen tillkommer det vidare högsta domstolens ordförande att i samråd med ordförandena på övriga avdelningar tillämpa de sålunda beslutade grunderna, såvitt angår ledamöternas indelning och målens fördelning, samt att övervaka tjänstgöringen i dess helhet. Det åligger ordföranden på varje avdelning att leda arbetet på avdelningen. Vad angår regeringsrättens ledamöter har 10 § första stycket StjL i viss mån motsvarighet i 1909 års lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Av intresse i förevarande hänseende är bl. a. föreskriften i 1 §, att den närmare fördelningen av tjänstgöringsskyldigheten bestäms av de i regeringsrätten tjänstgörande regeringsråden, samt stadgandet i 6 §, att Kungl. Maj:t efter regeringsrättens hörande förordnar om anmälan till föredragning och om föredragningsturer. Utredningsmannen erinrar även om föreskrifterna rörande tjänstgöringen i lagrådet i 1965 års lag om lagrådet. Med hänsyn till att justitieråds och regeringsråds tjänsteutövning således redan är reglerad i lag saknas enligt utredningsmannens mening skäl att göra 10 § första stycket StjL eller motsvarighet därtill tillämplig på dessa befattningshavare.

Regeln i 10 § andra stycket StjL att tjänsteman oberoende av fastställd arbetsfördelning skall lämna det biträde förman bestämmer anses i betänkandet inte passa för tjänstgöringsförhållandena i högsta domstolen och regeringsrätten. En bestämmelse som svarar mot föreskriften i 11 § första stycket andra punkten¹ om skyldighet att utöva annan domartjänst skulle i fråga om justitieråd och regeringsråd sakna betydelse. Bestämmelserna i 12 § om tjänstebostad m. m. saknar aktualitet i förevarande sammanhang.

¹ 11 § andra stycket första punkten i stadgandets lydelse enligt lag 1969: 251 och kungörelse 1969: 252.

I 14 § förbjuds tjänsteman att utan tillstånd av Kungl. Maj:t uppbära med tjänsten förenade gåvo- eller donationsmedel eller därmed jämförlig förmån. Något behov av motsvarande förbud för justitieråd och regeringsråd anser utredningsmannen inte föreligga.

I betänkandet konstateras att av föreskrifterna i 18—25 §§ om åtal och disciplinär bestraffning justitieråd och regeringsråd berörs endast av regeln i 18 § första stycket att brott i tjänsten av den som innehar ordinarie domartjänst beivras efter åtal. Under erinran om de särskilda ansvarighetsbestämmelserna i 101 § RF för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter framhåller utredningsmannen, att det vid sidan av dessa bestämmelser inte finns något utrymme för ett stadgande som det nyss återgivna.

I fråga om reglerna i 26—28 §§ om avstängning m. m. påpekas i betänkandet beträffande 26 § att 1955 års lag om avstängning av domare omfattar även högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Någon motsvarighet till 28 §, som innehåller en erinran om tjänstemans plikt att enligt särskilda föreskrifter frånträda utövningen av tjänsten, behövs enligt utredningsmannens mening inte (jfr vad som anförts beträffande 4 § andra stycket).

I fråga om 27 § anför utredningsmannen följande. Enligt första stycket får tjänsteman som inte fullgör sin tjänst tillfredsställande avstängas från utövning av tjänsten med omedelbar verkan, om den bristande tjänst dugligheten beror av sjukdom, vanförhet, lyte eller annat därmed jämförligt förhållande eller om den sannolikt har sådan orsak och tjänstemannen vägrar att låta sig undersökas av läkare som anvisas honom. Finns inte längre skäl för avstängning, skall denna omedelbart hävas. Enligt andra stycket meddelar Kungl. Maj:t närmare bestämmelser om tillämpningen av första stycket och om läkarundersökning som avses där. Tidigare fanns bestämmelser om avstängning på grund av sjukdom och om läkarundersökning tvångsvis i kungörelsen (1935:459) angående skyldighet för tjänsteman, tillhörande den civila statsförvaltningen, att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning m. m. Dessa bestämmelser ansågs tillämpliga även på justitieråd och regeringsråd (se prop. 1955:148 s. 5). Sedan 1935 års kungörelse upphävts i samband med StjL:s införande (se SFS 1965:886), finns inte längre bestämmelser i ämnet för justitieråd och regeringsråd. Även om behovet av sådana bestämmelser inte är särskilt framträdande, är avsaknaden av sådana enligt utredningsmannens uppfattning inte tillfredsställande. Det kan t. ex. inte uteslutas, att ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten drabbas av mental sjukdom och under inflytande av sjukdomen vägrar att underkasta sig läkarundersökning. Även om möjligheten för riksdagens opinionsnämnd att få justitieråd eller regeringsråd entledigad på grund av sjuklighet inte är formellt utesluten (jfr SOU 1963:17 s. 516) — motsvarighet till 103 § RF lär för övrigt inte komma att tas upp vid en författningsrevision — kan denna möjlighet uppen-

barligen inte ersätta bestämmelser av nu avsett slag. Sådana torde därför böra komma till stånd, framhålls det i betänkandet. Enklast sker detta — att det måste ske genom lag torde vara obestriddigt — genom ett tillägg till 1955 års lag om avstängning av domare att i fråga om ledamot av högsta domstolen och av regeringsrätten föreskrifterna i 27 § första stycket StjL skall äga motsvarande tillämpning. I anslutning härtill bör meddelas bestämmelser motsvarande dem som tagits upp i 21 § första stycket och 22 § andra stycket statstjänstemannastadgan.

Några motsvarigheter till reglerna i 29, 34, 35, 37 och 38 §§ StjL om anställnings upphörande anses i betänkandet inte vara aktuella. Enligt 29 § får tjänsteman skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller av Kungl. Maj:t eller myndighet med stöd av bestämmelse i StjL. Frågan i vilka fall den som utnämnts till domare — och således även justitieråd och regeringsråd — får skiljas från tjänsten, är reglerad i 36 § första stycket RF. I 34 §, som innehåller bestämmelser om förflyttning av tjänsteman, erinras om att i RF (36 §) föreskrivs angående förflyttning av den som utnämnts till domare. Enligt 35 § första punkten kan tjänsteman, som är anställd med fullmakt, konstitutorial eller förordnande tills vidare, lämna tjänsten efter skriftlig uppsägning. Detta innebär, att även oavsattlig tjänsteman, t. ex. ordinarie domare, har uppsägningsrätt. Före tillkomsten av StjL gällde för statstjänstemän i allmänhet skyldighet att avvakta myndighets beslut om entledigande (jfr prop. 1965: 60 s. 216). Fastän det i praktiken knappast torde ha förekommit att tjänsteman som önskade lämna statstjänsten av myndighet kvarhållits mot sin vilja utöver fastställd eller skälig uppsägningstid, ansågs nyssnämnda ordning mindre väl förenlig med ett system som förutsatte frihet att avtala om lönen och rätt att vid lönekonflikt nedlägga arbetet. Eftersom justitieråd och regeringsråd är undantagna från StjL:s tillämpningsområde, är uppsägningsrätt enligt paragrafen inte tillerkänd dem. Emellertid innehåller AST i 9 § 1 mom. en bestämmelse att ordinarie tjänsteman som är anställd med fullmakt skall iaktta en uppsägningstid av sex månader. Enligt utredningsmannens mening tillkommer uppsägningsrätt följaktligen även justitieråd och regeringsråd. Reglerna i 37 § första stycket om när prövning av fråga om anställnings upphörande ankommer på Kungl. Maj:t och när den åvilar myndighet är utan intresse för justitieråds och regeringsråds vidkommande. Enligt 38 § ankommer det på Kungl. Maj:t att meddela bestämmelser om anställnings upphörande utan iakttagande av eljest gällande bestämmelser om uppsägning för det fall att tjänsteman är eller blir innehavare av annan allmän tjänst. Enligt utredningsmannens mening saknar en regel av detta innehåll praktisk betydelse för justitieråd och regeringsråd. I paragrafen föreskrivs vidare att Kungl. Maj:t meddelar bestämmelser om förening av tjänster. Utredningsmannen erinrar på denna punkt om att justitieråd och regeringsråd enligt 34 § RF inte tillika får inneha eller utöva annat ämbete.

I 39 § första stycket föreskrivs att rätten att föra talan mot myndighets beslut enligt StjL eller enligt bestämmelse som meddelats med stöd av lagen inte får inskränkas. Utredningsmannen anser att utrymme saknas för en motsvarande föreskrift beträffande ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten.

Någon motsvarighet till de i 40 § upptagna bestämmelserna om tjänstemäns anställningsvillkor vid krig m. m. behövs enligt utredningsmannens åsikt knappast i fråga om justitieråd och regeringsråd.

2.4.2. Justitiekanslern

I det avsnitt av betänkandet som rör JK erinrar utredningsmannen först om att andra grundlagsbestämmelser om JK inte finns än i 27 § RF och att dessa bestämmelser inte avser fråga som regleras i StjL¹. Beträffande JK torde — framhålls vidare i betänkandet — i fråga om förhandlings- och avtalsrätt i tillämpliga delar gälla vad som anförts om justitieråd och regeringsråd. StjL bör alltså inte heller analogivis vara tillämplig på JK. Även i fråga om JK:s avgångsskyldighet på grund av ålder och sjukdom (jfr 31 och 32 §§ StjL) hänvisas i betänkandet till vad som anförts därom beträffande justitieråd och regeringsråd. Detsamma gäller frågan om JK:s rätt att inneha bisysslor.

Utredningsmannen går i det följande igenom de bestämmelser i StjL — bortsett från 3, 13, 15—17, 31 och 32 §§ — som kan tänkas beröra JK. Till en början erinras om att Kungl. Maj:t den 3 december 1965 — således efter tillkomsten av StjL men före ikraftträdandet — utfärdat instruktion för JK (SFS 1965: 629). Enligt 1 § instruktionen skall allmänna verksstadgan (1965: 600) tillämpas på JK. Enligt utredningsmannens mening är emellertid dessa båda författningar utan intresse i förevarande sammanhang. De har utfärdats utan åberopande av StjL.

Vad gäller de allmänna bestämmelserna i 1 och 4 §§ StjL anför utredningsmannen följande. Enligt 1 § sista stycket äger lagens bestämmelser om tjänst motsvarande tillämpning på vikariat, om annat inte anges (jfr 9 §). Eftersom JK inte omfattas av lagen, torde — såsom förstnämnda lagrum avfattats — denna inte heller vara tillämplig på vikarie för JK eller på den som förordnats att i vissa delar bestrida på honom ankommande göromål. En tjänsteman som i sin ordinarie tjänst omfattas av StjL blir alltså inte underkastad dess bestämmelser vid ett uppehållande — helt eller delvis — av JK:s ämbete. Beträffande 4 § andra stycket — liksom i fråga om 7 § — hänvisas i betänkandet till vad som anförs beträffande föreskrifterna om avstängning och anställnings upphörande.

Något praktiskt behov av en bestämmelse som svarar mot regeln i 11 § första stycket om skyldighet att utöva annan tjänst föreligger enligt utred-

¹ I betänkandet påpekas att författningsutredningen i sitt tidigare nämnda betänkande i fråga om JK endast föreslagit en mindre ändring av 27 § RF (SOU 1963:17 s. 257.)

ningsmannen inte beträffande JK. Motsvarighet till det i 14 § upptagna förbudet torde inte heller fordras.

I betänkandet anförs vidare att JK, oavsett regeln i 18 § första stycket, enligt 3 kap. 3 § RB kan ställas under åtal för brott i tjänsten. Visserligen saknas numera uttrycklig bestämmelse om vem som äger utföra åtal mot JK. Tidigare stadgades härom i 22 § instruktionen (1947:1014) för justitiekanslersämbetet att åtal utfördes av den person som Konungen förordnade därtill. Något motsvarande stadgande finns inte i den instruktion som nu gäller för JK. Avsaknad av sådant stadgande lär emellertid inte innebära någon inskränkning i den befogenhet som i sådant hänseende tillkommer Kungl. Maj:t såsom högste åklagare (jfr 7 kap. 2 § RB). Med hänsyn härtill kan ifrågasättas om inte reglerna i 26 § första och andra styckena StjL om avstängning i samband med åtal bör ges motsvarande tillämpning beträffande JK.

Vad som har anförts angående 27 § i fråga om justitieråd och regeringsråd gäller enligt utredningsmannen i huvudsak också beträffande JK. Sedan den tidigare berörda kungörelsen från år 1935 upphävts, saknas således för JK regler motsvarande dem som är upptagna i 27 §. Detta måste betecknas som en brist. Om inte lagstiftning anses påkallad i större utsträckning beträffande JK, kan behövliga lagstiftningsåtgärder vidtas på det sätt som förordats ifråga om högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Rubriken till 1955 års lag om avstängning av domare får då justeras.

I fråga om föreskrifterna i 29, 30 och 34—38 §§ StjL om anställningsupphörande erinrar utredningsmannen först om att JK enligt 35 § RF i dess fram till den 1 januari 1966 gällande lydelse hörde till de s. k. förtroendeämbetsmännen. Han påpekar vidare att alla de tjänstemän som vid nämnda tidpunkt uteslöts från lagrummet har hänförts under StjL utom JK. Någon bestämmelse som svarar mot 35 § RF har emellertid inte tagits upp i StjL. Efter att ha redogjort för vissa uttalanden under förarbetena till lagen (se under 2.2.), däribland uttalandet av K2LU att efter ändringen i 35 § RF särskilda i lag givna ansvarighetsregler skulle komma att saknas för JK till skillnad från övriga i 1 § StjL undantagna ämbetsmän, frågar sig utredningsmannen vad som f. n. gäller i förevarande hänseende för JK, vilken obestriddligen intar förtroendeställning. Kan tjänsten tillsättas med förordnande tills vidare och JK av Kungl. Maj:t skiljas från tjänsten, om han inte längre åtnjuter Kungl. Maj:ts förtroende? Att i fråga om formen för tillsättande uttrycket »nämna» i 27 § RF lika litet som »utnämna» i 28 § innebär förpliktelse att anlita anställningsformen fullmakt är, såvitt angår tjänsteman som omfattas av StjL, tydligt. Men det måste betecknas som en öppen fråga hur det härvidlag förhåller sig med JK — den ende av de förutvarande förtroendeämbetsmännen, fransett statsrådets ledamöter, som ställts utanför StjL. Denna oklarhet anser utredningsmannen

inte böra bestå. Att tjänsten som JK skulle kunna tillsättas med förordnande tills vidare, om vissa bestämmelser i StjL gjordes tillämpliga på denne, framgår otvivelaktigt av departementschefens yttrande beträffande 7 § StjL (se under 2.2.). I samma riktning talar för övrigt de skäl som anfördes av lagrådet för att JK skulle undantas från StjL:s tillämpning.

Enligt utredningsmannens uppfattning fordras sålunda bestämmelser om JK såväl i fråga om formen för anställning som rörande anställningens upphörande, i sistnämnda avseende utom beträffande avgång på grund av ålder eller på grund av sjukdom m. m. I första hand blir härvid fråga om bestämmelser i de hänseenden som i StjL regleras i 7, 29 och 30 §§. Även bestämmelser motsvarande 34 § första och andra styckena, 35 och 36 §§, 37 § — utom beträffande frågor som avses i 31 och 32 §§ — samt 38 § bör göras tillämpliga på JK. Vad angår 31 och 32 §§ tillkommer det redan nu Kungl. Maj:t att pröva fall som avses där. I fråga om 35 § anmärker utredningsmannen, att uppsägningsrätt tillkommer JK av samma skäl som anförts beträffande justitieråd och regeringsråd. Att med beaktande av JK:s förtroendeställning (jfr lagrådet: »en speciell, regeringen närstående ställning») och den av lagrådet gjorda jämförelsen mellan JK:s och riksdagens ombudsmäns ämbetsåligganden begränsa regleringen av JK:s tjänst till att avse bara det fallet att tjänsten tillsätts med förordnande tills vidare — då kanske bara 7 § första stycket andra punkten och andra stycket samt 30 § StjL behöver göras tillämpliga på JK — synes föga lämpligt.

I betänkandet berörs härefter frågan hur JK:s ställning bör regleras i lagtekniskt hänseende. Under det att justitieråd och regeringsråd undantagits från StjL:s tillämpning med hänsyn till de grundlagsbestämmelser som gäller för dem, är så inte fallet med JK, påpekar utredningsmannen. JK har på andra skäl tillförts undantagskretsen i 1 § StjL i enlighet med lagrådets hemställan. Fråga uppkommer då, hur en reglering av JK:s rättsställning över huvud skall ske med den av lagrådet intagna ståndpunkten. Att den måste ske genom lag framgår av andra stycket i 36 § RF. Att i en särskild lag ta in samtliga de bestämmelser i StjL vilka till sitt innehåll anses böra äga tillämpning på JK är i själva verket detsamma som att göra StjL direkt tillämplig på denne. Att med sistnämnda lösning åtskilliga av lagens bestämmelser — liksom för många andra tjänstemän — saknar betydelse för JK ändrar inte den lagtekniska situationen.

Utredningsmannen anser för sin del att regleringen bör ske enligt den i och för sig naturliga metoden, att genom ändring av 1 § andra stycket StjL JK inte tas upp i den där angivna undantagskretsen, dvs. att lagrummet återförs till den lydelse det hade enligt det till lagrådet remitterade förslaget. Om så sker, kommer JK att i fråga om förhandlings- och avtalsrätt — i motsats till justitieråd och regeringsråd — i alla avseenden inta samma ställning som övriga statstjänstemän enligt StjL. Detsamma gäller

beträffande avgångsskyldighet på grund av sjukdom m. m. I stället för bestämmelserna i 5 § SPR blir föreskrifterna i 32 § StjL tillämpliga på JK. Och något tillägg till 1955 års lag om avstängning av domare eller annan motsvarande lagstiftningsåtgärd krävs inte.

2.5. Remissyttrandena

Utredningsmannens förslag att särskild lagstiftning beträffande justitieråds och regeringsråds rättsställning f. n. inte skall genomföras annat än i fråga om avstängning på grund av sjukdom och i fråga om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning godtas av *JO* och *SACO*. Förslaget lämnas utan erinran av *arbetsdomstolens ordförande* och *MO. Högsta domstolens ledamöter*, vilka inte gör något allmänt uttalande i ämnet, finner det obestriddigt att bestämmelser om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning bör finnas även för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter.

Statens avtalsverk delar utredningsmannens uppfattning om behovet av lagstiftning utom så till vida att verket ifrågasätter om inte också bestämmelser om avgångsskyldighet på grund av sjukdom bör meddelas i lag beträffande justitieråd och regeringsråd. *TCO-S* förklarar sig i stort sett dela utredningsmannens uppfattning att det praktiska behovet av särskild lagstiftning är ringa.

Regeringsrättens ledamöter anser att frågan om kodifiering i lag av förevarande rättsområde bör tas upp i lämpligt sammanhang. Ett skäl att låta något anstå därmed kan vara, att det fortsatta arbetet på en författningsreform möjligen kommer att ge nya utgångspunkter för den författningsmässiga regleringen av ämnet. Även *grundlagberedningen* säger sig vara närmast benägen att förorda att frågan om de högsta domarnas arbetsrättsliga ställning löses i samband med en kommande författningsreform. Enligt beredningens mening finns det emellertid knappast något hinder att redan dessförinnan i lag reglera dessa domares ställning. En liknande ståndpunkt intas av *ämbetsansvarskommittén*, som förklarar sig inte stå främmande för att StjL görs tillämplig också på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Skulle någon mer genomgripande lagstiftning i arbetsrättsligt hänseende inte genast komma till stånd, har kommittén dock inte någon erinran mot att tills vidare endast frågorna om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning regleras i lag.

Förslaget i betänkandet att StjL skall göras tillämplig på JK tillstyrks eller lämnas utan erinran av alla remissinstanser som uttalar sig i frågan utom JK, som ger uttryck för en kritisk inställning till förslaget.

Remissinstanserna godtar i allmänhet utredningsmannens bedömning av vad som gäller beträffande justitieråds och regeringsråds

förhandlings- och avtalsrätt efter StJL:s ikraftträdande. Från några håll uttalas dock avvikande mening på en del punkter.

Efter en utförlig diskussion av sambandet mellan ämbetsansvaret och förhandlingsrätten framhåller *ämbetsansvarskommittén* att som rättsregel tydligen allmänt måste erkännas att ämbetsansvaret utesluter avtalsfrihet i varje fall beträffande åligganden i tjänsten. Rannsakar man innebörden av regeln närmare, fortsätter kommittén, lär man finna att det inte är ämbetsansvaret som sådant som hindrar avtalsfriheten. Det är i stället intresset av att all tjänsteutövning skall uppfylla vad tjänstens bästa fordrar som inte vill låta sig bindas av de intressen som kan finnas hos arbetstagar-sidan i ett tjänsteavtalsförhållande. Det är ytterst detta som i rättspraxis ansetts böra utesluta avtalsfrihet och ämbetsansvaret spelar bara rollen att trygga detta intresse. Det torde i och för sig vara riktigt att ämbetsansvar inte kan utkrävas för avtalsbrott, men därav följer inte att ämbetsansvaret måste utesluta avtal om tjänsteåligganden. Kommittén finner det angeläget att beroendeförhållandet mellan ämbetsansvar och avtalsfrihet hävs. För dem som inte sorterar under tjänstemannalagarna synes detta inte kunna ske på annat sätt än att ämbetsansvarets betydelse ersätts med uttryckliga lagregler om de inskränkningar i avtalsfriheten som finnes påkallade. En sådan lagreglering skulle kunna bana väg för en ordning där ämbetsansvaret varken utesluter avtalsfrihet eller självt behöver vara uteslutet vid avtalsbrott. Intresset av en lagreglering ter sig principiellt inte mindre, anser kommittén, i fråga om justitieråd och regeringsråd än beträffande övriga offentliga funktionärer med ämbetsansvar som står utanför tjänstemannalagstiftningen. För förstnämnda befattningshavares del kan detta intresse tillgodoses antingen genom att särskild lagstiftning sker för dem eller genom att StJL:s regler i ämnet görs tillämpliga på dem.

I fråga om ämbetsansvarets betydelse för avtalsfriheten konstaterar JO, att reglerna om ämbetsbrott inte kan utnyttjas till att beivra åsidosättande av förpliktelse som grundas enbart på avtal och att å andra sidan juridiskt ansvar skall kunna utkrävas av en tjänsteman, om han åsidosätter tjänsteplikt. Under sådana förhållanden synes det med fog kunna göras gällande, anför JO, att tjänsteåligganden inte kan eller i varje fall inte lämpligen bör regleras avtalsvägen, eftersom det juridiska ansvaret inte kan utkrävas vid åsidosättande av avtalade åligganden. Justitieråds och regeringsråds juridiska ansvar är emellertid enligt 101 § RF begränsat till grova brott i domarämbetet. För åligganden som hänför sig till annat än den rent dömande gärningen gäller alltså för dem inte ämbetsansvar enligt 20 kap. BrB. Det synes därför JO svårt att hävda att ämbetsansvar hindrar avtalsreglering angående sådana åligganden. JO:s slutsats av det förda resonemanget blir att teoretiskt sett visst lagligt utrymme finns för avtalsreglering även av justitieråds och regeringsråds åligganden i tjänsten.

SACO anser det oklart i vad mån reformen beträffande statstjänstemän-

nens förhandlingsrätt medfört en ändring av rättsläget i fråga om avtalsreglering av åligganden i tjänsten. Konstruktionen av den nya lagstiftningen tyder närmast på att avsikten varit att öppna vägen för avtalsreglering av alla frågor som inte uttryckligen undantagits från det avtalsbara området. Oavsett hur det förhåller sig härmed är det enligt SACO uppenbart att ett utrymme föreligger för reglering genom avtal för justitieråd och regeringsråd av vissa frågor som för andra tjänstemän är förbehållna offentligrättslig reglering.

Vad angår rätten till fackliga stridsåtgärder framhåller *högsta domstolens ledamöter* att det kan göras gällande att användning av stridsmedel över huvud taget är utesluten med hänsyn till den ställning som enligt RF getts justitieråden och regeringsråden såsom utövare av befogenheter tillkommande Kungl. Maj:t. Eftersom problemet uppenbarligen har uteslutande teoretiskt intresse, anser de sig emellertid sakna anledning att närmare diskutera skälen för och mot olika tolkningsalternativ. *Sex ledamöter av regeringsrätten* understryker att en ordning som förutsätter möjlighet att använda fackliga stridsmedel i anställningsförhållandet mellan staten och ledamöterna i de båda högsta dömande instanserna är mindre väl förenlig med dessa domstolars statsrättsliga ställning enligt nu gällande RF. Frågan har emellertid enligt deras mening uppenbarligen endast teoretiskt intresse.

Utredningsmannens slutsats rörande lockout — att sådan stridsåtgärd över huvud taget inte får tillgripas mot justitieråd och regeringsråd — kritiserar av *regeringsrättens flesta ledamöter, statens avtalsverk, JO, MO och TCO-S*. Även *ämbetsansvarskommittén* anmäler tvekan mot utredningsmannens slutsats. Regeringsrättens flesta ledamöter, vilkas yttrande kan anses representativt även för avtalsverket, MO och TCO-S, utvecklar sin uppfattning i frågan på följande sätt. I samband med 1965 års reform av statstjänstemannarätten ändrades 36 § RF om domares oavsättlighet. Sambandet mellan grundlagsändringen och förhandlingsrättsreformen underströks av såväl departementschefen som riksdagen. Redan detta förhållande talar mot antagande att oavsättlighet förbjuder lockout. Dessutom framgår av 15 § StjL att lockout kan vidtas mot oavsättlig domare. Uppenbarligen kan 15 § StjL inte anses strida mot 36 § RF. Av sistnämnda paragraf kan inte heller utläsas att lockout av ordinarie domare kräver positivt lagbud. 15 § StjL har sin betydelse framför allt i det hänseendet att paragrafen begränsar rätten till stridsåtgärder. Det förhållande att för justitieråd och regeringsråd inte finns motsvarighet till föreskriften i 15 § StjL om lockout lär därför knappast kunna föranleda antagandet att denna stridsåtgärd inte får vidtas mot dem. Justitieråd och regeringsråd torde ha rätt att vidta stridsåtgärder, vilket får anses följa av att de har förhandlingsrätt enligt lagen om förenings- och förhandlingsrätt och rätt att sluta kollektivavtal.

Godtar man att justitieråd och regeringsråd fått tillgång till fackliga stridsåtgärder, synes konsekvensen bjuda att arbetsgivarsidan fått rätt att använda lockoutvapnet mot dem.

JO, som med utgångspunkt från reglerna i de arbetsrättsliga lagarna finner att staten skulle ha lockouträtt mot justitieråd och regeringsråd, förklarar sig dock närmast böjd att dela utredningsmannens uppfattning så till vida som JO i 36 § första stycket RF vill se ett skydd mot justitieråds och regeringsråds skiljande från tjänsten. Detta skydd ger enligt JO en lönegaranti men knappast en garanti mot skiljande från tjänstens utövande. Det skulle i enlighet härmed visserligen vara möjligt att utestänga dessa ämbetsmän från arbetsplatsen genom lockout men inte att beröva dem deras lön under lockouttiden. Lockouten skulle därmed såsom i det närmaste verkningslös inte vara användbar i praktiken.

MO påpekar att utredningsmannens påstående att lockout inte får tillgripas mot justitieråd och regeringsråd torde vara riktigt såvitt avser oorganiserade sådana tjänstemän. Därmed skulle en bristande balans föreligga i fråga om stridsmedlens användbarhet, eftersom även oorganiserad tjänsteman kan delta i organisationsmässig stridsåtgärd utan att göra sig skyldig till tjänstefel.

Högsta domstolens ledamöter påpekar att betänkandet inte behandlar frågan om oorganiserad domstolsledamots ställning i förhållande till staten—arbetsgivaren. Även om detta spørsmål inte är något speciellt för de två högsta dömande instansernas ledamöter utan är av mer allmän räckvidd, anser de dock anledning finnas att beröra frågan något. De erinrar om att den ordning som gällde före 1965 års förhandlingsrättsreform karakteriserades av att staten ensidigt utfärdade generella bestämmelser angående anställningsförhållandena. Hade å andra sidan bestämmelser av visst innehåll blivit gällande för en viss tjänsteman, ansågs en av staten gjord ändring som regel inte utan vidare äga verkan mot tjänstemannen. Det ankom i princip på denne att avgöra om han ville låta de nya bestämmelserna bli tillämpliga för honom. Den nya ordningen utmärks av ett motsatt betraktelsesätt, i vart fall i fråga om dem som tillhör kollektivavtalsslutande organisation. Ersätts ett äldre kollektivavtal med ett nytt, blir de nya bestämmelserna utan vidare gällande för tjänsteman som tillhör den avtalsslutande organisationen och oavsett om de nya bestämmelserna för tjänstemannen är mindre förmånliga än de äldre. Tryggheten för tjänstemannen ligger i organisationens styrka och ställning och dess möjligheter att därigenom påverka avtalets innehåll. Vad angår den oorganiserade tjänstemannen är väl naturligt att anse, framhåller högsta domstolens ledamöter, att vid anställningens början samma bestämmelser skall gälla för honom som då är tillämpliga för de organiserade. Men har därefter träffats nytt kollektivavtal som innebär ändringar, är det diskutera-

3 — *Bihang till riksdagens protokoll. 1 saml. Nr 72*

belt om dessa ändringar gäller beträffande den oorganiserade. Godtar han dem, blir de tillämpliga, men har uttryckligt avtal inte träffats därom, är det oklart vilka omständigheter som skall krävas för att ett godtagande skall anses föreligga. Enligt högsta domstolens ledamöter måste det sålunda anses tveksamt om de bestämmelser i AST som innefattar avvikelser eller nyheter i förhållande till de regler som gällde till den 1 januari 1966 är bindande för oorganiserade ledamöter som utnämnts dessförinnan.

MO anser att en fullständig bedömning av justitieråds och regeringsråds arbetsrättsliga ställning inte kan ske utan att även oorganiserades förhållanden uppmärksammas.

Behovet av lagstiftning i fråga om rätten att sluta avtal och rätten att tillgripa fackliga stridsåtgärder diskuteras i åtskilliga remissyttranden.

Regeringsrättens ledamöter säger sig vara benägna att instämma i utredningsmannens mening att särskilda lagstiftningsåtgärder inte är påkallade i fråga om justitieråds och regeringsråds rätt att sluta avtal och rätt till stridsåtgärder. I vart fall synes anledning inte finnas att ta upp endast dessa frågor till lagstiftning. Frågorna har övervägande teoretiskt intresse. Även om rättsläget beträffande statens rätt att tillgripa lockout skulle vara det som utredningsmannen antagit, torde inte några som helst praktiska olägenheter behöva uppkomma. En liknande uppfattning företräds av *statens avtalsverk*.

I konsekvens med avtalsförbudet i 3 § StjL borde i fråga om justitieråd och regeringsråd ett särskilt förbud mot avtalsreglering motsvarande nämnda bestämmelse stadgas i lag, påpekar JO. Med hänsyn till den reglering av tjänsteåliggandena som finns i RF och i särskilda lagar skulle dock ett sådant avtalsförbud få mycket begränsad praktisk betydelse. På grund härav och då det synes helt osannolikt att organisationerna skulle vilja hävda förhandlings- och avtalsrätt i större omfattning för justitieråd och regeringsråd när det gäller anställningsförhållandena än de har möjlighet att göra för tjänstemän i allmänhet, synes det utgöra en överloppsgärning att införa ett sådant lagstadgat avtalsförbud. JO anser sig därför inte böra förordna ett sådant förbud. Justitieråds och regeringsråds rätt att använda stridsmedel måste på samma sätt som avtalsfriheten rörande åligganden i tjänsten betraktas som rent teoretisk för att inte säga illusorisk. Särskilda lagstiftningsåtgärder som förbjuder sådana stridsmedel synes därför inte påkallade. JO delar också uppfattningen att det inte är nödvändigt att införa någon motsvarighet till den skadeståndsskyldighet som gäller enligt 16 § StjL. Den bristande balans som enligt JO:s mening skulle föreligga mellan å ena sidan statens och å andra sidan justitierådets och regeringsrådets tillgång till stridsmedel framstår givetvis, anför JO, som i och för sig otillfredsställande. JO delar emellertid utredningsmannens uppfattning

att frågan har så övervägande teoretiskt intresse att tillräckliga skäl för särskilda lagstiftningsåtgärder inte föreligger.

SACO:s konstaterande att ett utrymme föreligger för reglering genom avtal för justitieråd och regeringsråd av vissa frågor som för andra tjänstemän är förbehållna offentlighetsrättslig reglering har enligt organisationens mening väsentligen teoretiskt intresse. Det är därför överflödigt att inskränka det avtalsbara området genom särskild lagstiftning. Utredningsmannens påpekanden i fråga om användande av stridsmedel i öppen konflikt, vari justitieråd och regeringsråd vore indragna, bör enligt SACO:s mening bedömas på samma sätt. På sistnämnda punkt anmäls en avvikande uppfattning av TCO-S. Denna organisation anser att — om utredningsmannens uppfattning att justitieråd och regeringsråd inte kan bli föremål för lockout är riktig — det från principiella synpunkter är önskvärt att full ömsesidighet beträffande stridsmedlens användbarhet åstadkoms mellan arbetsgivarsidan och arbetstagersidan, även om frågan har övervägande teoretiskt intresse.

Några remissinstanser diskuterar behovet av lagstiftning från mer allmänna synpunkter. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att det i vissa stycken är oklart vad som är gällande rätt i fråga om justitieråds och regeringsråds arbetsrättsliga ställning. Visserligen utgör betänkandet ett värdefullt bidrag till klarläggande av rättsläget, men full klarhet om de mångskiftande spörsmål som detta rättsområde rymmer lär knappast stå att vinna på annat sätt än lagstiftningsvägen. Den frågan kan ställas om man bör godta bristfälligheter av sådant slag när det gäller domare i de högsta instanserna. Justitieråds och regeringsråds rättsställning är delvis, även i frågor av relativt central betydelse, reglerad i andra författningar än sådana som har karaktär av lag. Det kan hävdas att denna ordning står i mindre god överensstämmelse med 36 § RF.

Grundlagberedningen säger sig inte vilja bestrida att frågan om justitie- och regeringsrådets ställning beträffande rätten att avtala om anställningsvillkor och rätten att vidta stridsåtgärder har övervägande teoretiskt intresse. Det kan dock sägas att det finns ett särskilt behov att hålla dessa domare, som är bärare av den högsta domsmakten, utanför fackliga strider. Det är en främmande tanke att de skall dras in i fackliga konflikter och kanske bli försatta i lägen som innebär konflikter mellan tjänstens krav och lojaliteten mot en facklig organisation. Förtroendet för deras tjänsteutövning kräver att statsmakterna så långt som möjligt söker hålla dem utanför sådana situationer. Enligt beredningens mening ligger det nära till hands att påstå att det allmännas möjligheter att hävda sin bestämmanderätt i hithörande frågor inte bör bero av i vad mån dess förhandlingsorgan lyckas hålla frågorna utanför avtalsreglering. Beredningen anser därför att frågorna om avtalsrätt och rätt till stridsmedel beträffande justitieråd och regeringsråd bör lösas genom bestämmelser i lag. Beredningen fortsätter.

Frågan om de högsta domarnas arbetsrättsliga ställning har ett visst samband med de högsta domstolarnas ställning i det konstitutionella systemet. Beredningen är därför närmast benägen att förordna att frågan icke löses i detta sammanhang utan först i samband med den författningsreform, som det är beredningens uppgift att förbereda. Skulle en lösning synas angelägen, finns det likväl enligt beredningens mening knappast något hinder att redan före författningsreformen i lag föreskriva att justitie- och regeringsråden inte kan få sina anställningsvillkor fastställda genom avtal och att de följaktligen inte har förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. Justitie- och regeringsråden skulle därigenom försättas i samma position som de intog före den 1 januari 1966. Däremot vill beredningen avstyrka, att ett uttryckligt förbud mot fackliga stridsåtgärder stadgas i lag. Frågan om stridsåtgärder torde knappast ha någon betydelse, om det blir klarlagt att anställningsvillkoren inte får fastställas på privaträttslig väg. Därtill kommer att det kan göras gällande att ett förbud mot stridsåtgärder skulle komma i konflikt med de begränsningar av ämbetsansvaret som följer av 101 § regeringsformen. En lämpligare utväg synes vara att förse 20 kap. 4 § tredje stycket brottsbalken med ett förbehåll för ämbetsmän, vilkas anställningsförhållanden enligt lag icke får regleras genom avtal.

Om man väljer att nu reglera frågorna om avtals- och förhandlingsrätt i lag, bör man samtidigt ta upp vissa andra problem angående de högsta domarnas arbetsrättsliga ställning. I motsatt fall kan emellertid dessa senare problem utan större olägenhet förbli oreglerade tills vidare. Det är väl riktigt, som utredningsmannen anför (s. 41), att det inte är tillfredsställande, att det saknas bestämmelser om avstängning från tjänstgöring på grund av sjukdom m. m. samt om läkarundersökning i motsvarande fall. Behovet av sådana bestämmelser kan likväl inte anses trängande. Man kan här peka inte bara på den möjlighet regeringsformen erbjuder att genom beslut av opinionsnämnden skilja justitie- eller regeringsråd från hans tjänst utan även på bestämmelserna om förtidspensionering (bet. s. 31).

Som exempel på frågor som för de högsta domarnas del bör regleras i lag nämner beredningen följande: avgångsskyldighet på grund av ålder och sjukdom m. m., rätt till bisyssla, tillsättningsdokument och anställningsbevis, avstängning på grund av sjukdom och läkarundersökning, uppsägningsrätt och prövning av fråga om anställnings upphörande efter uppsägning. Enligt beredningens mening måste dock dessa frågor övervägas ytterligare, innan förslag kan föreläggas riksdagen.

Ämbetsansvarskommittén diskuterar närmare möjligheten att göra StjL tillämplig på justitieråd och regeringsråd. Utredningsmannens uttalande att det ter sig helt naturligt att den högsta dömande och den högsta styrande myndigheten jämställs och inte inrangeras under StjL med dess detaljerade föreskrifter förefaller kommittén inte helt övertygande. För justitieråden och regeringsråden gäller i arbetsrättsligt hänseende åtskilliga författningar och andra rättskällor som i detaljrikiedom inte står StjL efter. Frågan om dessa regler eller bestämmelserna i StjL bör äga tillämpning på justitieråd och regeringsråd bör enligt kommitténs mening avgöras med hänsyn endast till reglernas sakliga innehåll. Utredningsmannens ståndpunkt att

det inte synes böra komma i fråga att genom särskild lagstiftning fastställa justitierådens och regeringsrådets rättsställning och utjämna de föreliggande olikheterna ter sig, anför kommittén, helt befogad vid första ögonkastet. Vid en närmare granskning av de särregler som gäller för dessa ämbetsmän anmäler sig dock en viss tveksamhet. Det synes kommittén i och för sig föga motiverat att för justitierådens och regeringsrådets del upprätthålla sådana särregler. I vart fall synes otillräckligt som motiv att reglerna må vara oförargliga. Konstaterandet i betänkandet att bestämmelserna i StjL till största delen saknar betydelse för justitieråd och regeringsråd kan enligt kommitténs mening kompletteras med iakttagelsen att sådana bestämmelsers tillämpning på dessa ämbetsmän inte kan antas vålla någon olägenhet, om man finner skäl att inränga dem under lagen. Ett särskilt motiv för tillämpning på justitieråd och regeringsråd av StjL:s regler om avtalsfrihet är — påpekar kommittén — intresset av att med uttryckliga lagregler ersätta den roll ämbetsansvaret f. n. spelar vid bestämmandet av det avtalsförbudna området. Kommittén diskuterar här efter de bestämmelser i StjL som lämpligen bör omfatta justitieråd och regeringsråd. Kommittén nämner, utom bestämmelsen i 27 § om avstängning, regeln i 7 § att ordinarie domartjänst tillsätts med fullmakt, bestämmelserna i 8 § om anställningsbevis, föreskriften i 35 § om uppsägningsrätt samt reglerna i 3 § och 15—17 §§ om det avtalsfria områdets omfattning och om arbetskonflikter. Kommitténs slutsats av det förda resonemanget blir att den inte står främmande för att StjL görs tillämplig även på justitieråd och regeringsråd. Kommittén anser emellertid inte att skäl föreligger som påkallar omedelbara lagstiftningsåtgärder.

Regeringsrättens ledamöter, statens avtalsverk, grundlagberedningen och JO kritiserar att justitieråds och regeringsråds skyldighet att avgå på grund av sjukdom m. m. är reglerad i pensionsförfattningar. Regeringsrättens ledamöter framhåller att regleringen inte synes stå i god överensstämmelse med kravet i 36 § RF på lagform i fråga om grundläggande bestämmelser rörande statstjänstemännens rättsställning, trots att pensionsförfattningarna antagits av riksdagen. Liknande uttalanden görs av grundlagberedningen och JO. Enligt JO:s mening kan regleringen dock godtas som ett provisorium. Beredningen påpekar att regleringen skulle te sig än mindre tillfredsställande, om frågorna om avstängning och läkarundersökning reglerades i lag. Enligt avtalsverkets mening kan bestämmelser om avgångsskyldighet på grund av sjukdom lämpligen tas in i en särskild lag tillsammans med bestämmelser om avstängning på grund av sjukdom.

Grundlagberedningen diskuterar också frågan vem som skall ha befogenhet att besluta i ärende om skyldighet för justitieråd och regeringsråd att avgå på grund av sjukdom m. m. Beredningen erinrar om att sådana ärenden f. n. prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet men påpekar att det betonats under

förarbetena till StjL att frågor om skiljande från tjänst annorledes än i samband med förflyttning är rättsfrågor. Besvär i sådana frågor handläggs också numera av regeringsrätten. Beslut som regeringen fattar kan emellertid inte föras under regeringsrättens prövning. Ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten åtnjuter till följd härav inte det skydd mot obehörigt entledigande på grund av sjukdom som ligger i att frågan om avgångsskyldighet i sista hand prövas av domstol. Samma gäller avstängning. En översyn av justitieråds och regeringsråds arbetsrättsliga ställning bör enligt beredningens mening omfatta denna procedurfråga. Beredningen uttalar inte någon bestämd åsikt i frågan men anger som en möjlighet att högsta domstolen prövar frågor om avgångsskyldighet för regeringsråd och regeringsrätten frågor om motsvarande skyldighet för justitieråd (jfr 5 § regeringsrättslagen). En annan möjlighet är att prövningen visserligen ligger kvar hos regeringen men att regeringsrätten skall avge yttrande.

Flera remissinstanser kritiserar regleringen i 7 § Saar om förbud för justitieråd och regeringsråd att inneha vissa bisysslor. *Högsta domstolens ledamöter* framhåller att reglering av inskränkningar i rätten till bisysslor utöver vad som följer av tjänstens beskaffenhet och ämbetsansvaret är ett ämne som ligger inom det område som skall regleras genom avtal. Bestämmelserna i 7 § Saar sträcker sig uppenbarligen längre än så. I den mån begränsningar skall gälla inom ett sålunda utsträckt område, bör bestämmelser därom tillkomma genom avtal. Om den gällande ordningen är att betrakta på annat sätt än som en provisorisk lösning, önskar högsta domstolens ledamöter understryka att ordningen strider mot de grundsatser på vilka det gällande systemet vilar. Skall inskränkningar utöver sådana som följer av sakens beskaffenhet gälla framdeles, bör förhandlingar i frågan inledas med vederbörande organisation. *Regeringsrättens ledamöter* påpekar att frågan om behovet av ändring i reglerna alltjämt är öppen och att det kan befaras att den kommer att så förbli. Enligt deras mening synes detta inte motsvara vad riksdagen uttalade, när frågan behandlades 1964 (jfr SU 149). Även om reglerna lämnas oförändrade i sak, bör bestämmelser i ämnet meddelas i lag. Också *statens avtalsverk* ifrågasätter om inte reglerna i Saar bör ersättas av bestämmelser i lag. *SACO* anser att det kunde godtas som en provisorisk lösning 1965 att justitieråd och regeringsråd särbehandlades men finner det otillfredsställande att frågan fortfarande inte är utredd. Enligt *JO:s* mening bör såsom utredningsmannen funnit nuvarande provisorium bestå tills vidare och de slutgiltiga övervägandena anstå till dess utredningen om statstjänstemännens bisysslor slutförts.

Regeringsrättens ledamöter ansluter sig till utredningsmannens uppfattning att justitieråd och regeringsråd bör undantas från skyldighet att lämna uppgift i fråga om bisysslor enligt 8 § AST. *Högsta domstolens ledamöter* har i och för sig ingenting att erinra mot förslaget att förhandlingar tas upp därom men framhåller att anledning dock inte föreligger att från ledamöter-

nas sida påfordra en sådan ändring. Enligt *statens avtalsverks* mening bör frågan behandlas i samband med upphävande av 7 § Saar.

Utredningsmannens synpunkter på vissa särskilda spörsmål med anledning av StjL godtas i allmänhet av remissinstanserna. På några punkter framförs dock erinringar.

Ämbetsansvarskommittén anser att föreskriften i 7 § StjL att ordinarie domare tillsätts med fullmakt och bestämmelserna i 8 § om anställningsbevis bör gälla även för justitieråd och regeringsråd. Att regler som svarar mot dessa bestämmelser till följd av praxis gäller även nämnda tjänstemän utesluter enligt kommitténs mening inte lämpligheten av att lagbestämmelserna uttryckligen ges tillämpning på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter.

I några remissyttranden diskuteras frågan om vem som skall ha beslutanderätten i ärenden om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning.

Högsta domstolens ledamöter finner det vara mindre väl förenligt med högsta domstolens och regeringsrättens statsrättsliga ställning enligt gällande RF att dessa domstolars ledamöter i det speciella hänseende varom nu är fråga skulle vara underställda Kungl. Maj:t i statsrådet. Införandet av lagbestämmelser med sådant innehåll skulle ha en principiell innebörd som inte bör förbises. Det kan visserligen framhållas, fortsätter högsta domstolens ledamöter, att fråga om avstängning på grund av sjukdom har ett nära samband med regler om tjänstemans skyldighet att avgå före uppnådd pensionsålder och att fråga härom för justitierådets och regeringsrådets vidkommande f. n. prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet. De föreslagna bestämmelserna är emellertid i viss mån av annan karaktär och skulle i ett särskilt avseende ge Kungl. Maj:t i statsrådet ställning som chefsmyndighet för justitieråd och regeringsråd som är i tjänst. Från konstitutionell synpunkt förefaller det naturligare att överlämna åt högsta domstolen respektive regeringsrätten att själv besluta. Att en sådan intern prövning av frågor av denna grannliga art kan vara förbunden med vissa vanskligheter är självklart. Inte desto mindre torde enligt högsta domstolens ledamöter detta alternativ vara att föredra även från praktisk synpunkt. Härvidlag är det av betydelse att vikarie inte förordnas för justitieråd och regeringsråd som av sjukdom är förhindrad tjänstgöra. I stället ankommer det på vederbörande domstol att besluta den omfördelning av arbetet som kan fordras. Bland annat med hänsyn härtill förefaller det högsta domstolens ledamöter lämpligt att i de sällsynta fall, då fråga kan uppstå om avstängning på grund av konstaterad eller förmodad sjukdom, även detta avgörande ligger i domstolens egen hand.

Även *regeringsrättens ledamöter* anser att det från konstitutionell synpunkt kanske kan ifrågasättas om frågor om avstängning av justitieråd och regeringsråd på grund av sjukdom bör överlämnas åt administrativ pröv-

ning. Med hänsyn till att Kungl. Maj:t i statsrådet prövar fråga om justitieråds och regeringsråds skyldighet att avgå på grund av sjukdom synes det dock regeringsrättens ledamöter inte finnas tillräcklig anledning till gensaga mot att fråga om avstängning på grund av sjukdom prövas i samma ordning.

Grundlagberedningen hänvisar till vad beredningen anfört om samma problem vid avgångsskyldighet på grund av sjukdom och framhåller vidare att det finns anledning att på längre sikt eftersträva en judiciell prövning.

SACO anser att en lyckligare lösning än att frågan skulle prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet kanske är att låta uppgiften ankomma på domstolen själv.

Regeringsrättens ledamöter och *statens avtalsverk* kritiserar förslaget att bestämmelser om avstängning av justitieråd och regeringsråd på grund av sjukdom skall tas in i lagen om avstängning av domare. Avtalsverket ifrågasätter om det inte är lämpligare att frågan regleras i särskild lag.

Statens avtalsverk vänder sig mot utredningsmannens uppfattning att 9 § 1 mom. AST, vari föreskrivs att ordinarie tjänsteman som är anställd med fullmakt skall iaktta en uppsägningstid av sex månader, medför att uppsägningsrätt tillkommer även justitieråd och regeringsråd. Avtalsverket framhåller att bestämmelsen inte grundar någon rätt till uppsägning. För statstjänstemän i allmänhet tillhör denna fråga inte förhandlings- och avtalsområdet utan är reglerad i StjL (35 §, jfr 3 §). Bestämmelsen i 9 § 1 mom. AST reglerar endast uppsägningstidens längd i de fall då uppsägningsförfarandet kan komma i fråga. Avtalsverket anser sig inte ha anledning att ta ställning till frågan om behovet av författningsbestämmelser om uppsägningsrätt för justitieråd och regeringsråd. Liknande synpunkter anförs av *ämbetsansvarskommittén* och *TCO-S*.

Enligt *MO:s* mening bör som en beredskapsåtgärd övervägas om inte regler bör meddelas med syfte att i händelse av krig eller krigsfara hindra justitieråd och regeringsråd att lämna tjänsten. Som skäl för sin uppfattning anför *MO* att sådana bestämmelser finns i StjL och att en allvarlig situation med hänsyn till allmänna intressen skulle kunna uppstå särskilt om samtliga utövare av högsta domarmakten lämnade tjänsten på en gång. Enligt *MO:s* mening torde det inte kunna uteslutas att fall av sådan art kan inträffa under politiskt oroliga tider.

Utredningsmannens förslag att *JK:s* rättsställning skall regleras genom att StjL görs tillämplig på denne tillstyrks eller lämnas utan erinran av *arbetsdomstolens ordförande*, *statens avtalsverk*, *grundlagberedningen*, *ämbetsansvarskommittén*, *JO*, *MO*, *SACO* och *TCO-S*. De nämnda instanserna motiverar i allmänhet inte närmare sin uppfattning härvidlag. *JO* anser det vara tydligt att en lagreglering behövs som på en rad punkter preciserar och klargör *JK:s* arbetsrättsliga ställning. Det synes *JO* inte möjligt att undvara särskilda tjänstemannarättsliga regler på samma sätt som för justitierådets och regeringsrådets del. *Ämbetsansvarskommittén* hänvisar

beträffande frågan om ämbetsansvarets betydelse för avtalsfriheten till vad kommittén anfört därom angående justitieråd och regeringsråd.

Som nämnts tidigare ställer sig *JK* kritisk till utredningsmannens förslag i denna del. Mot bakgrund av vad som förekom vid *StjL*:s tillkomst finner *JK* det vara svårt att instämma i utredningsmannens uttalande, att det är en i och för sig naturlig metod att regleringen av *JK*:s rättsställning sker genom sådan ändring av *StjL* att *JK* inte tas upp bland dem som undantas från lagens tillämpningsområde. Man kan förvisso ha delade meningar i fråga om vilka som skall vara inbegripna i undantagskretsen. En naturlig gränsdragning kunde vara att undanta endast statsrådets ledamöter, vilka innehar sina mandat på politisk grund och för vilka särskilda ansvarighetsregler gäller. Att på nytt ta upp frågan om *JK*:s hänförlighet under *StjL*, sedan denna fråga nyligen prövats av de lagstiftande organen, synes *JK* föga närliggande. *JK* anför vidare bl.a.

Frågan om inskränkningar i *JK*:s rätt att inneha bisyssla synes, såsom utredningsmannen framhållit, böra övervägas vid översynen av de offentlig-rättsliga bestämmelserna om rätt för statstjänstemän m. fl. att inneha bisysslor. Även bestämmelserna för justitieråd och regeringsråd om bisyssla är enligt utredningsmannen i behov av omprövning. Bestämmelser härom för riksdagens ombudsmän synes icke finnas. Avsaknaden av regler om avstängning av *JK* vid ämbetsfel eller sjukdom och om skyldighet för honom att i visst fall underkasta sig läkarundersökning är en brist som hänför sig icke endast till honom utan även till såväl justitieråd och regeringsråd som riksdagens ombudsmän. Såvitt gäller formen för *JK*:s anställning synes oklarhet råda. Tjänsten är för närvarande tillsatt genom fullmakt och innebörden härav kan vara tveksam. Frågan härom synes icke vara berörd i betänkanudet. Det förefaller för övrigt dunkelt vad som åsyftas med utskottets uttalande, att för *JK* saknas särskilda i lag givna ansvarighetsregler. Formen för *JK*:s anställning — fullmakt eller förordnande tills vidare — torde i och för sig kunna väljas av Kungl. Maj:t utan stöd av lagregler.

Avslutningsvis framhåller *JK* att det synes mest ändamålsenligt att de berörda frågorna, som till största delen är gemensamma för den krets som undantagits från *StjL*, regleras i ett sammanhang.

Övriga remissinstanser som närmare diskuterar *JK*:s ställning behandlar endast frågan om formen för *JK*:s anställning. *Grundlagberedningen* finner det väl förenligt med *JK*:s ställning som regeringens högste ombudsman att tjänsten tillsätts med förordnande tills vidare. Även *JO* tillstyrker denna anställningsform, eftersom härigenom skulle vinnas nära överensstämmelse med vad som enligt 97 § RF gäller för riksdagens ombudsmän.

JO tar också upp frågan om riksdagens ombudsmäns arbetsrättsliga ställning. Eftersom ett av skälen till att *JK* undantogs från *StjL*:s bestämmelser var att riksdagens ombudsmän var undantagna och då *JK*:s ämbetsåligganden till väsentlig del är tämligen likartade med ombudsmännens, finns det enligt *JO*:s mening anledning att fråga sig

om några slutsatser kan dras av att JK nu anses böra återbördas till StjL. JO berör något vad som gäller för riksdagens ombudsmän i arbetsrättsligt hänseende och vissa frågor som bör regleras samt framhåller vidare att det utan närmare undersökning inte är möjligt att ta ställning till vilka lagstiftningsåtgärder som kan vara påkallade. JO inskränker sig därför till att fästa uppmärksamheten på att det här finns frågor som väntar på utredning och förslag till lösningar.

2.6. Föredraganden

Den reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt som trädde i kraft den 1 januari 1966 innebar en genomgripande ändring av tjänstemännens rättsställning. Genom reformen fick tjänstemän med ämbetsansvar samma rätt att kollektivt förhandla med arbetsgivaren om anställningsvillkoren som andra arbetstagare i offentlig tjänst. Samtidigt skedde en övergång till en i princip privaträttslig reglering av tjänstemännens anställningsförhållanden. Vidare erkändes strejk och lockout som tillåtna stridsmedel i intressetvist mellan offentlig arbetsgivare och tjänstemannaorganisation.

Författningsmässigt innebar förhandlingsrättsreformen — utom att 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt gjordes tillämplig på tjänstemän med ämbetsansvar — bl. a. att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning samlades i en särskild lag, StjL. Denna innehåller allmänna regler om begränsningar i avtalsområdet, anställning av tjänsteman, åligganden i tjänsten, fackliga stridsåtgärder, åtal och disciplinär bestraffning, avstängning från tjänsten och anställnings upphörande. Vid reformen gjordes också en ändring i 20 kap. 4 § BrB av innebörd att det inte i något fall skall anses som tjänstefel att ämbetsman deltar i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnat åtgärden.

Medan ändringarna i 1936 års lag och BrB avsåg alla tjänstemän med ämbetsansvar, undantogs från StjL:s tillämpningsområde bl. a. högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt JK. För justitierådens och regeringsrådets del motiverades undantaget med att grundläggande bestämmelser om dem som innehar den högsta dömande makten f. n. tillhör grundlag. I fråga om JK, som hänfördes till undantagskretsen på hemställan av lagrådet, hänvisades till att han intar en speciell, regeringen närstående ställning och att hans ämbetsåligganden till väsentlig del är tämligen likartade med dem som gäller för riksdagens ombudsmän, vilka också undantogs från lagens tillämpningsområde.

Under förarbetena till StjL diskuterades vilken ställning i arbetsrättsligt hänseende de tjänstemän kom att inta som inte omfattades av lagen. Från en del håll yppades bl. a. tvekan om hur rätten till stridsåtgärder skulle bedömas i fråga om sådana tjänstemän. I samband med StjL:s ikraftträdande tillkallades med anledning härav en särskild utredningsman för att se över

de författningsbestämmelser som rör justitieråds, regeringsråds och JK:s offentlighetsrättsliga anställningsvillkor och arbetsrättsliga ställning i övrigt. Utredningsmannen avgav år 1967 ett betänkande i ämnet. Betänkandet har remissbehandlats.

I sitt betänkande konstaterar utredningsmannen att de grundlagsbestämmelser som rör högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter inte i och för sig torde ha en innebörd, som utgjort hinder mot att StjL gjorts tillämplig också på dessa tjänstemän. Under erinran om den vid RF:s tillkomst rådande uppfattningen om den högsta domarmaktens anknytning till Konungen (jfr uttrycket »Konungens domsrätt» i 17 § RF) finner han det dock naturligt att ledamöterna i de högsta dömande myndigheterna jämföras med ledamöterna i statsrådet och i likhet med dessa inte inordnas under StjL:s bestämmelser. Även om vissa olikheter härigenom kommer att finnas i jämförelse med de tjänstemän som omfattas av lagen anser utredningsmannen att några olägenheter inte kan antas uppkomma som följd av den särställning justitieråd och regeringsråd intar. Att vid sådant förhållande närmare fastställa dessa tjänstemäns rättsläge genom särskild lagstiftning bör enligt hans mening inte komma i fråga. Som ett ytterligare skäl härför anförs i betänkandet att nya bestämmelser om högsta domstolen och regeringsrätten kan komma att införas såväl i grundlag som i annan lag i samband med den förestående författningsrevisionen. På en punkt anser han dock att en lagreglering bör komma till stånd redan nu beträffande dessa domare, nämligen i fråga om avstängning på grund av sjukdom och beträffande skyldighet att i samband därmed underkasta sig läkarundersökning.

Vad gäller JK ifrågasätter utredningsmannen om inte lagbestämmelser bör införas såväl beträffande formen för dennes anställning som beträffande anställningens upphörande. Utredningsmannen finner det vidare vara en brist att det för JK saknas regler om avstängning i samband med åtal och på grund av sjukdom samt om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning. Med hänsyn till att JK:s ställning också i en del andra avseenden är i behov av reglering föreslår utredningsmannen att JK inte längre skall vara undantagen från StjL:s tillämpningsområde.

Vid remissbehandlingen av betänkandet har i allmänhet vitsordats att det praktiska behovet av särskilda lagstiftningsåtgärder beträffande justitierådens och regeringsrådets arbetsrättsliga ställning är ringa. Från de flesta håll säger man sig vara benägen att instämma i utredningsmannens förslag att tills vidare bara reglera frågorna om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning. En remissinstans — statens avtalsverk — ifrågasätter dock om inte lagbestämmelser bör meddelas även beträffande frågan om avgångsskyldighet på grund av sjukdom. Ytterligare några remissinstanser ger uttryck för uppfattningen att det knappast finns något hinder att redan nu ta upp frågan om att i lag fullständigt

reglera dessa domares ställning men att frågan lämpligen kan anstå i avbidan på en kommande författningsreform. Denna uppfattning företräds av bl. a. grundlagberedningen.

Utredningsmannens förslag att StjL skall göras tillämplig på JK tillstyrks eller lämnas utan erinran av alla remissinstanser som uttalar sig i frågan utom JK.

När det gäller att ta ställning till frågan om lagstiftning är behövlig för att klargöra den ställning högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter intar i arbetsrättsligt hänseende efter förhandlingsrättsreformens genomförande finns till en början anledning att uppehålla sig något vid de av utredningsmannen påtalade olikheterna i rättsläget mellan dessa tjänstemän och de tjänstemän som omfattas av StjL. I fråga om rätt att förhandla och träffa avtal om anställningsförhållandena gäller för tjänstemän i allmänhet vissa begränsningar enligt 3 § StjL. För justitieråd och regeringsråd gäller däremot inga andra begränsningar i detta avseende än som följer av tvingande författningsbestämmelser och ämbetsansvaret. Det sistnämnda utesluter — som utredningsmannen framhåller — avtal om åligganden i tjänsten. Avtalsområdet är därför formellt sett mer vidsträckt för dessa domare än för exempelvis innehavare av andra ordinarie domartjänster. Betydelsen härav bör dock inte överdrivas. Som framhålls av JO synes det osannolikt att de fackliga organisationerna skulle vilja hävda förhandlings- och avtalsrätt i större omfattning för justitie- och regeringsråd beträffande deras anställningsförhållanden än de har möjlighet att göra för andra tjänstemän.

Utredningsmannens åsikt att för justitieråd och regeringsråd inte gäller annan begränsning i rätten att vidta stridsåtgärder än som följer av lagen om kollektivavtal har i allmänhet inte föranlett någon erinran från remissinstansernas sida. Även jag biträder utredningsmannens uppfattning härvidlag. För dessa tjänstemän gäller alltså formellt sett en mer vidsträckt rätt i detta avseende än för de tjänstemän som omfattas av StjL.

I betänkandet hävdas att staten inte äger företa lockout av justitieråd eller regeringsråd. Som skäl härför åberopas deras oavsättlighet och avsaknaden av uttryckligt lagbud som tillåter lockout beträffande dessa tjänstemän. Utredningsmannens åsikt på denna punkt kritiserats av flera remissinstanser, däribland regeringsrättens flesta ledamöter och statens avtalsverk. Inte heller jag finner utredningsmannens argumentation på denna punkt bärande. Jag vill här inskränka mig till att erinra om att 15 § StjL, som ger staten möjlighet att besluta om lockout mot andra oavsättliga domare, har sin betydelse främst i att paragrafen begränsar rätten till stridsåtgärder. Det förhållandet att för justitieråd och regeringsråd inte finns en motsvarighet till föreskriften i 15 § om lockout lär därför inte kunna åberopas som ett avgörande skäl för att staten beträffande dessa tjänstemän — i motsats till vad som är fallet beträffande övriga tjänstemän — inte skulle ha rätt att använda lockoutvapnet. Med denna ståndpunkt är jag inte heller beredd att

instämna i utredningsmannens uttalande att det i det nu berörda avseendet skulle ha uppkommit en bristande balans i den ömsesidighet mellan arbetsgivar- och arbetstagarparten som eftersträvats vid förhandlingsrättsreformen.

Utöver de nu diskuterade olikheterna i rättsläget mellan ledamöterna i de högsta dömande organen och övriga statstjänstemän berör utredningsmannen även en del andra skillnader som uppstått genom 1965 års reform. I betänkandet påpekas sålunda att bestämmelser motsvarande föreskrifterna i 7 och 8 §§ StjL om tillsättningsdokument och anställningsbevis saknas för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter i motsats till vad som är fallet beträffande andra ordinarie domare. Utredningsmannen anser dock att bestämmelser härom kan undvaras. En liknande situation föreligger i fråga om reglerna i 27 § om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning. Som nämnts tidigare föreslår utredningsmannen att dessa frågor uttryckligen regleras i lag också beträffande högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. I betänkandet pekas också på att frågan om pensionsavgång på grund av sjukdom m. m. för dessa tjänstemän regleras i administrativ ordning (5 § SPR), medan den för tjänstemän i allmänhet regleras i StjL (32 §). Någon ändring härvidlag anser utredningsmannen dock inte behövlig f. n. Han erinrar vidare om att föreskriften i 35 § StjL om uppsägningsrätt saknar motsvarighet för justitierådens och regeringsrådets del. Eftersom 9 § 1 mom. AST, vilket kollektivavtal gäller också dessa tjänstemän, innehåller en regel om den uppsägningstid som skall iaktas av ordinarie tjänsteman som är anställd med fullmakt, anser utredningsmannen dock uppsägningsrätt tillkomma även justitieråd och regeringsråd. Riktigheten av utredningsmannens slutsats på denna punkt ifrågasätts av bl. a. statens avtalsverk, som påpekar att frågan om uppsägningsrätt för tjänstemän i allmänhet inte tillhör det avtalsbara området och att regeln i 9 § 1 mom. AST följaktligen inte kan sägas grunda någon sådan rätt. Jag delar avtalsverkets uppfattning i denna fråga. Spörsmålet om uppsägningsrätt föreligger för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter synes sålunda f. n. få anses oreglerat.

Som framgår av den nu lämnade redogörelsen uppvisar den offentlighetsrättsliga regleringen av justitierådens och regeringsrådets ställning vissa olikheter i förhållande till vad som numera gäller för bl. a. andra ordinarie domare. På några punkter intar sålunda de förra en annan ställning än de senare, medan det beträffande vissa andra frågor saknas regler för de högsta dömande organens ledamöter eller råder ovisshet om vad som gäller. I ett avseende — frågan om pensionsavgång på grund av sjukdom m. m. — regleras deras ställning i administrativ ordning, medan motsvarande föreskrifter för tjänstemän i allmänhet tagits in i StjL. Även om de nu påpekade bristerna i författningsregleringen — såsom framhållits i olika sammanhang — har mer teoretiskt än praktiskt intresse, framstår det dock som otillfreds-

ställande att låta dem bestå, om de kan avhjälpas utan vidlyftiga lagstiftningsåtgärder. Jag vill här erinra om att motsvarande lagstiftningsfråga uppkommer beträffande JK och att utredningsmannen i fråga om denne förordat den lagtekniskt enkla lösningen att JK inte längre skall tas upp i den undantagskrets som anges i 1 § andra stycket StjL. Det förtjänar enligt min mening att övervägas om inte samma lösning bör väljas också beträffande ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten. Innan jag går närmare in härpå vill jag dock beröra några frågor av statsrättslig karaktär som aktualiserats under remissbehandlingen av utredningsmannens betänkande.

Som jag påpekat tidigare intar utredningsmannen den ståndpunkten att RF:s bestämmelser om högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter inte i och för sig torde ha en innebörd som hindrar att StjL görs tillämplig på dessa domare. Jag delar denna uppfattning. De grundlagsbestämmelser som här är i fråga är upptagna i 17 och 18 §§ RF, vilka reglerar tillsättandet av tjänst som justitieråd eller regeringsråd, 34 §, vilken innehåller förbud för dessa tjänstemän att inneha eller utöva annat ämbete, 101 och 102 §§, vilka innehåller bestämmelser om åtal för brott i tjänsten, samt 103 §, som reglerar justitie- och regeringsrådets politiska ansvar inför riksdagens opinionsnämnd. Av de nämnda bestämmelserna torde endast 103 § ha sådant innehåll att den principiellt avviker från den reglering av statstjänstemännens rättsställning som ryms i StjL. Som författningsutredningen framhållit i sitt betänkande med förslag till ny RF (SOU 1963: 17 s. 517) står opinionsnämndens funktion inte i överensstämmelse med grundsatsen om domstolarnas självständighet. Reglerna om justitierådets och regeringsrådets politiska ansvar torde också i praktiken numera ha spelat ut sin roll. Enbart förekomsten av dessa regler kan därför enligt min mening inte anses lägga hinder i vägen för att nämnda tjänstemän inordnas under StjL. Vad gäller övriga berörda grundlagsbestämmelser bör anmärkas att den i 17 § RF begagnade formuleringen »Konungens domsrätt» numera saknar reellt innehåll. Som påpekats av författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 273) är högsta domstolens dömande verksamhet endast till namnet ett utövande av konungens domsrätt. I sin dömande verksamhet står högsta domstolen givetvis lika självständig i förhållande till regeringen som övriga domstolar. Det samma gäller regeringsrätten. Dess utslag är bara till namnet ett utövande av »Konungens rätt» att pröva administrativa besvär.

Vad som anförts nu utesluter inte att det från annan synpunkt skulle stå i mindre god överensstämmelse med gällande konstitutionell praxis att de som utövar den högsta dömande makten helt inordnas i ett förhandlingsrättsligt system som bl. a. förutsätter tillgång till fackliga stridsmedel. Betänkligheter av sådant slag synes i själva verket ha varit avgörande för utredningsmannens ställningstagande i frågan och har också framförts från några håll under remissbehandlingen. Grundlagberedningen hävdar sålunda i sitt remissyttrande att det finns ett särskilt intresse av att hålla bärarna

av den högsta domsmakten utanför fackliga strider. Enligt beredningens mening är det en främmande tanke att de skulle dras in i fackliga konflikter och kanske bli försatta i lägen som innebär motsättningar mellan tjänstens krav och lojaliteten mot en facklig organisation. Beredningen framhåller också att förtroendet för deras tjänsteutövning kräver att statsmakterna så långt som möjligt söker hålla dem utanför sådana situationer. Vad beredningen anfört ger mig anledning att erinra om att statsmakterna vid förhandlingsrättsreformen avvisade tanken på att lagstiftningsvägen ingripa i tjänstemännens föreningsrätt (jfr prop. 1965: 60 s. 122). I konsekvens härmed gjordes 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt tillämplig på alla kategorier av statstjänstemän och sålunda också på justitieråd och regeringsråd. De av grundlagberedningen anförda synpunkterna synes inte utgöra tillräcklig anledning att nu frångå den principståndpunkt som intogs vid 1965 års reform. Härav torde följa att ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten inte heller i förhandlingsrättsligt hänseende bör placeras i en särställning i förhållande till övriga statstjänstemän. Det nu sagda utesluter inte att särskilda bestämmelser meddelas angående justitieråds och regeringsråds rätt att vidta fackliga stridsåtgärder. Från konstitutionell synpunkt synes emellertid hinder inte möta mot att de bibehålls vid denna rätt. Vad grundlagberedningen åberopat angående vikten av att de som utövar den högsta domsmakten hålls utanför fackliga strider äger enligt min mening tillämpning också på andra ordinarie domare. Det synes inte heller stå i god överensstämmelse med den nyss intagna ståndpunkten till frågan om justitieråds och regeringsråds förenings- och förhandlingsrätt att för deras vidkommande inskränka möjligheten att delta i eller vidta fackliga stridsåtgärder. Härtill kommer att frågan — som framhållits från flera håll — har nästan uteslutande teoretiskt intresse. Det torde nämligen inte vara förenligt med den rådande uppfattningen i frågan att justitieråd och regeringsråd dras in i arbetskonflikt. Särbestämmelser i berörda hänseende torde därför kunna undvaras beträffande högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter.

Även om det från konstitutionell synpunkt inte möter något hinder att avhjälpa de förut påpekade bristerna i nuvarande författningsreglering av justitieråds och regeringsråds arbetsrättsliga ställning kan tvekan dock råda om inte de härför behövliga lagstiftningsåtgärderna lämpligen bör anstå i avvidan på resultatet av pågående arbete på en total författningsreform. Eftersom en lösning av den nu diskuterade lagstiftningsfrågan inte kan anses föregripa en kommande författningsrevision, saknas enligt min mening anledning att ytterligare uppskjuta ett ställningstagande i frågan. Jag vill också erinra om att utredningsmannen med instämmande av samtliga remissinstanser föreslagit att lagbestämmelser meddelas redan nu i fråga om avstängning från tjänsten på grund av sjukdom och beträffande skyldighet att underkasta sig läkarundersökning. Jag övergår därför till att närmare undersöka om hinder av annat slag än som har diskuterats i det före-

gående möter mot att utsträcka StjL:s tillämpningsområde till att omfatta även högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter.

Till en början kan konstateras att åtskilliga av StjL:s föreskrifter på grund av sitt innehåll saknar betydelse för justitieråd och regeringsråd. Jag syftar här bl. a. på föreskrifter som endast gäller vissa särskilt angivna tjänstemannakategorier, t. ex. tjänsteman hos riksdagen (2 §). Denna omständighet utgör knappast något hinder mot att i princip göra lagen tillämplig på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. StjL innehåller vidare på en del andra punkter hänvisningar till vad som är föreskrivet i särskilda författningar (se 4 och 5 §§, 26 § tredje stycket, 28 § och 34 § tredje stycket). Inte heller dessa bestämmelser synes vålla någon olägenhet, om StjL görs tillämplig på justitieråd och regeringsråd.

Med hänsyn till vad som framhållits tidigare om de olikheter i rättsläget som efter förhandlingsrättsreformen uppkommit mellan de tjänstemän som omfattas av StjL och de som står utanför den torde det vara till fördel om följande regler i lagen blir gällande också för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, nämligen föreskrifterna i 3 § om begränsning av avtalsområdet, regeln i 7 § första stycket första punkten om tillsättningsdokument, föreskrifterna i 8 § om anställningsbevis, bestämmelserna i 15—17 §§ om rätt till fackliga stridsåtgärder m. m., reglerna i 27 § om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning, föreskriften i 31 § om skyldighet att avgå i samband med ålderspensionering samt bestämmelserna i 32 § om pensionsavgång i samband med sjukdom m. m. och i 35 § om uppsägningsrätt. Eftersom övriga bestämmelser i lagen inte synes hindra att den i princip görs tillämplig också på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, föreslår jag att lagens tillämpningsområde utsträcks att omfatta även dessa. Lagtekniskt synes detta enklast kunna ske genom att berörda tjänstemän inte längre tas upp i den i 1 § andra stycket angivna undantagskretsen. Den nu föreslagna ändringen i StjL aktualiserar även vissa ändringar i 10, 27 och 38 §§ i lagen, för vilka jag strax skall redogöra. I fråga om justitieråds och regeringsråds rätt till bisysslor hänvisas till avsnitt 3.

Som framhålls av utredningsmannen motsvaras den allmänna föreskriften i 10 § första stycket StjL om tjänstemans åligganden i huvudsak av bestämmelser i 1946 års lag om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring, i 1909 års lag om regeringsrätten och i 1965 års lag om lagrådet. Inte heller föreskriften i 10 § andra stycket att tjänsteman oberoende av fastställd arbetsfördelning skall lämna det biträde förman bestämmer passar för tjänstgöringsförhållandena i högsta domstolen och regeringsrätten. Om StjL görs tillämplig på ledamöterna i dessa domstolar bör därför enligt min mening uttryckligt undantag göras för bestämmelserna i 10 §. Detta synes lämpligen kunna ske så, att till paragrafen fogas ett nytt stycke som innehåller erinran om att i fråga om justitieråds och regeringsråds allmänna åligganden i tjänsten gäller vad som är föreskrivet i RF och med stöd

därav meddelade bestämmelser.

Vad gäller föreskrifterna i 27 § om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning skall jag till en början uppehålla mig vid frågan om vem beslutsbefogenheten skall tillkomma i sådana ärenden. Under remissbehandlingen av betänkandet har olika meningar kommit till uttryck på denna punkt. Högsta domstolens ledamöter finner det vara mindre väl förenligt med högsta domstolens och regeringsrättens statsrättsliga ställning enligt gällande RF att dessa domstolars ledamöter i det avseende varom nu är fråga skulle vara underställda Kungl. Maj:t i statsrådet. Det synes högsta domstolens ledamöter naturligtast att överlämna åt de två domstolarna att själva besluta i fråga som avses i 27 §. En liknande inställning kommer till uttryck i SACO:s yttrande. Regeringsrättens ledamöter anser det visserligen kunna ifrågasättas om fråga om avstängning av justitieråd och regeringsråd på grund av sjukdom bör överlämnas åt administrativ prövning men finner inte tillräcklig anledning att motsätta sig en sådan ordning, eftersom Kungl. Maj:t i statsrådet f. n. prövar fråga om justitieråds och regeringsråds skyldighet att avgå på grund av sjukdom. Grundlagberedningen uttalar inte någon bestämd åsikt i frågan men anger som en tänkbar möjlighet att högsta domstolen prövar frågor om avstängning av regeringsråd och regeringsrätten motsvarande frågor beträffande justitieråd. En annan möjlighet är enligt beredningen att prövningen visserligen ligger kvar hos regeringen men att regeringsrätten skall avge yttrande. Det kan tilläggas, att beredningens uttalanden också avser frågan om beslutsbefogenheten i ärenden om skyldighet att avgå på grund av sjukdom.

För tjänstemän i allmänhet prövas f. n. frågor som avses i 27 § StjL enligt vissa bestämmelser i den med stöd av StjL utfärdade statstjänstemannastadgan. Enligt 21 § stadgan meddelas beslut om läkarundersökning i fråga om tjänsteman, som inte kan dömas till disciplinstraff, av Kungl. Maj:t. Fråga om sådan undersökning av annan tjänsteman prövas, om tjänstemannen är anställd hos central förvaltningsmyndighet eller hos myndighet eller inrättning som lyder under central förvaltningsmyndighet, av denna och i annat fall av den myndighet som har befogenhet att döma tjänstemannen till disciplinstraff. På grund av hänvisning i 27 § andra stycket i stadgan äger bestämmelserna i 21 § motsvarande tillämpning vid prövning av fråga om avstängning enligt 27 § StjL. I de fall då talan kan föras hos Kungl. Maj:t i nu avsedda frågor ankommer prövningsrätten i besvärsmålet enligt 2 § 17:o) regeringsrättslagen på regeringsrätten.

Den nuvarande regleringen av beslutsbefogenheten i ärenden enligt 27 § StjL innebär bl. a. att Kungl. Maj:t i statsrådet prövar frågor av sådant slag beträffande den som innehar ordinarie domartjänst. Enligt min mening kan det knappast anföras bärande skäl för att regleringen av beslutsbefogenheten i dessa frågor skulle utformas på annat sätt beträffande justitieråd och regeringsråd. Från konstitutionell synpunkt finns det ingenting att invända mot

4 — *Bihang till riksdagens protokoll. 1 saml. Nr 72*

att regeringen prövar sådana frågor under parlamentariskt ansvar. En sådan ordning för prövningen torde också ha gällt enligt 7 § kungörelsen (1935:459) angående skyldighet för tjänsteman, tillhörande den civila statsförvaltningen, att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning m. m., vilken upphävdes vid StjL:s ikraftträdande. Jag vill vidare erinra om att det f. n. ankommer på Kungl. Maj:t i statsrådet att pröva fråga om justitieråds och regeringsråds skyldighet att avgå på grund av sjukdom. Med hänsyn till vad nu anförts förordar jag att ärende enligt 27 § StjL som avser justitieråd eller regeringsråd skall prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Jag förutsätter att därvid samråd kommer att ske med vederbörande domstol. En bestämmelse om beslutsbefogenheten i sådana ärenden bör tas in i StjL. Bestämmelsen bör dock inte inskränkas att avse enbart nämnda domare utan gälla alla tjänstemän som inte är underkastade disciplinärt ansvar (jfr 26 § andra stycket första punkten StjL). I fråga om övriga tjänstemän bör det liksom hittills kunna överlämnas till reglering i administrativ ordning vilken myndighet som har befogenhet att meddela beslut. Om en föreskrift av nu nämnt slag tas in i 27 §, bör den lämpligen kompletteras med en hänvisning till bestämmelsen i 23 § andra stycket om vad som skall gälla i fråga om omröstning, när flera deltar i avgörandet, och med regler om hörande av tjänstemannen och om hans rätt att därvid anlita biträde (jfr 26 § andra stycket andra punkten).

I StjL anges uttömmande i vilka fall tjänsteman får skiljas från tjänsten mot sin vilja. Enligt den allmänna regeln härom i 29 § får tjänsteman skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller av Kungl. Maj:t eller myndighet med stöd av bestämmelse i StjL. Eftersom frågan om domares oavsättlighet är reglerad i grundlag (36 § RF), torde föreskriften i 29 § sakna självständig betydelse beträffande innehavare av ordinarie domartjänst. Även om föreskriften i formellt hänseende inte helt överensstämmer med de speciella ansvarighetsregler som enligt RF gäller för justitieråd och regeringsråd (se under 2.1), synes någon uttrycklig erinran om dessa regler inte behöva tas in i paragrafen.

Som jag nämnt tidigare ankommer det f. n. på Kungl. Maj:t i statsrådet att besluta i fråga om pensionering enligt 5 § SPR beträffande justitieråd och regeringsråd. Av skäl motsvarande dem som anförts i fråga om beslutsbefogenheten i ärenden enligt 27 § StjL anser jag beslutanderätten i ärenden enligt 32 § StjL liksom hittills böra tillkomma Kungl. Maj:t i statsrådet beträffande högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Detta överensstämmer med föreskrifterna i 37 § första stycket StjL, varför någon ändring i sistnämnda bestämmelse inte behövs.

Någon motsvarighet till bestämmelsen i 32 § andra stycket StjL finns f. n. inte beträffande justitieråd och regeringsråd (jfr 5 och 17 §§ SPR). Eftersom något undantag för bestämmelsen inte gjorts i fråga om andra domare vid StjL:s tillkomst, saknas enligt min mening anledning att nu göra ett så-

dant beträffande ledamöterna i de två högsta dömande instanserna (jfr prop. 1965: 60 s. 238, 288 och 302).

Kungl. Maj:t har i 38 § StjL tillagts befogenhet att meddela bestämmelser om bl. a. förening av tjänster. Eftersom justitieråd och regeringsråd enligt 34 § RF är förbjudna att tillika inneha eller utöva annan statlig tjänst, synes lämpligen böra tas in en erinran härom i 38 §.

De skäl som i det föregående åberopats för att högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter inte längre skall vara undantagna från StjL:s tillämpningsområde äger till stor del motsvarande tillämpning i fråga om JK. Jag syftar här främst på de olikheter i arbetsrättsligt hänseende som efter förhandlingsrättsreformen uppstått mellan JK och tjänstemän som omfattas av StjL. De oklarheter som f. n. råder i fråga om JK:s rättsställning är i själva verket större än vad som är fallet beträffande den ställning justitieråd och regeringsråd intar. Det torde vara tillräckligt att erinra om de av utredningsmannen påtalade bristerna i fråga om regleringen av formen för JK:s anställning och av sättet för dess upphörande. Med hänsyn till JK:s förtroendeställning bör det enligt min mening vara möjligt att tillsätta tjänsten med förordnande tills vidare. Detta har också uttryckligen tillstyrkts av grundlagberedningen och JO. Det bör vidare vara möjligt att under de förutsättningar som anges i StjL skilja JK från tjänsten, om han inte längre åtnjuter Kungl. Maj:ts förtroende.

JK har vid remissbehandlingen intagit en kritisk ståndpunkt till utredningsmannens förslag att StjL skall göras tillämplig på JK. De frågor som behandlas av utredningsmannen är enligt JK:s mening till största delen gemensamma för den krets som undantagits från StjL och bör därför regleras i ett sammanhang. Med hänsyn till att jag tidigare förordat att lagen görs tillämplig också på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, synes den av JK framförda invändningen förlora åtskilligt av sin tyngd. Delade meningar torde inte råda om att statsrådets ledamöter bör stå utanför StjL:s tillämpningsområde. De skäl som i prop. 1965: 60 (s. 139) anförts för att lagen inte skall vara tillämplig på den som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst äger alltså giltighet. Med hänsyn till att JK:s ämbetsåligganden är tämligen likartade med riksdagens ombudsmäns kan däremot ifrågasättas, om inte också de senares ställning i arbetsrättsligt hänseende bör prövas i förevarande sammanhang. Som framhållits av JO synes det dock inte vara möjligt att utan närmare utredning ta ställning till denna fråga. Jag vill också påpeka att anställningsförhållandena för riksdagens ombudsmän i flera viktiga hänseenden reglerats i 96—98 §§ RF, medan motsvarande reglering saknas för JK:s del. Den omständigheten att riksdagens ombudsmäns ställning inte f. n. tas upp till prövning synes mig därför inte utgöra ett avgörande skäl mot att nu ta ställning till utredningsmannens förslag beträffande JK.

Mot bakgrund av vad nu anförts förordar jag att sådan ändring görs i 1 § andra stycket StjL att JK inte längre tas upp i den där angivna undantagskretsen.

Avslutningsvis vill jag anföra följande. De föreslagna ändringarna av den personkrets för vilken StjL skall gälla utgår från ett kollektivavtalsrättsligt betraktelsesätt. Under remissbehandlingen har av högsta domstolens ledamöter framhållits att rättsläget i vissa avseenden är oklart beträffande domstolsledamot som inte tillhör facklig organisation. Jag vill med anledning härav erinra om att frågan om rätt för tjänsteman att ställa sig utanför förhandlingsrättssystemet ingående diskuterades vid tillkomsten av StjL (prop. 1965: 60 s. 57, 100, 136, 292 och 299 samt K2LU 1 s. 63) och att tanken på en särskild övergångsbestämmelse i frågan då avvisades av statsmakterna. Någon sådan bestämmelse torde inte heller fordras i nu förevarande sammanhang.

3. Statstjänstemännens bisysslor

3.1. Gällande bestämmelser

Av 36 § andra stycket RF framgår att grundläggande bestämmelser om statstjänstemäns rättsställning — utom i vad rör utnämnda domares oavsärtlighet — ges i särskild lag. Den åsyftade lagen, StjL, äger tillämpning på anställning med staten som arbetsgivare och tjänsteman som arbetstagare (1 § första stycket StjL). Anställningsformen avgör om en anställd är tjänsteman eller inte (jfr 8 §). Från lagens tillämpningsområde undantas f. n., förutom statsrådets, högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, även justitiekanslern och riksdagens ombudsmän (jfr avsnitt 2). Den som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst är också undantagen (1 § andra stycket).

I 3 § första stycket StjL fastslås att i anställningsförhållande varå lagen är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal. Från avtal undantas emellertid, enligt 3 § andra stycket c, bl. a. anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i lagen. Bland dessa märks tjänstemans åligganden. Under den rubriken har i 13 § första punkten StjL — i visst samband med gällande jävsregler (se bisyssleutredningens betänkande s. 40) — intagits en allmän bestämmelse om förbud för tjänsteman att »åtaga sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen». Bestämmelsen får ses som ett uttryck för statsmakternas strävan att skapa garantier för en opartisk handläggning av myndigheternas ärenden. Frågan om tjänsteman bör vara skyldig att också i övrigt avhålla sig från bisysslor har av lagstiftaren överlämnats för reglering i kollektivavtal. Det har nämligen ansetts som en fråga närmast av lönereglerings natur i vad mån tjänsteman bör få inneha sådan bisyssla, som inte med hänsyn till sysslans art är i och för sig oförenlig med tjänsten, men som med hänsyn till sin omfattning kan inverka på tjänsteutövningen (prop. 1965: 60 s. 168).

Enligt 13 § andra punkten StjL meddelas närmare bestämmelser om det allmänna förbudet i första punkten för vissa fall i lag och i övrigt av Kungl. Maj:t.

Åtskilliga offentlighetsrättsliga specialregler gäller om bisysslor (jfr betänkandet s. 44). Bland dem som har meddelats i lag kan nämnas 12 kap. 3 och 22 §§ samt 21 kap. 3 § RB. Flertalet bestämmelser har tillkommit i administrativ ordning och återfinns vanligen i instruktioner för myndigheterna. Reglerna är av skiftande slag. Ofta innefattar de förbud för tjänsteman vid viss myndighet att utan tillstånd åtaga sig uppdrag av kommun eller enskild i ärende som kan komma att handläggas av myndigheten

eller ta del i företag vars verksamhet faller inom myndighetens arbetsområde. För lagfarna tjänstemän vid domstolar m. m. gäller speciella regler, nämligen 24 a § domsagostadgan (1943:290), 52 § arbetsordningen (1947:960) för rikets hovrätter, 39 § arbetsordningen (1948:494) för nedre justitierevisionen, 64 § stadgan (1959:545) för kammarrätten, 12 § stadgan (1960:306) för vattendomstolarna och 22 § rådhusrättsstadgan (1964:857).

Genom bestämmelsen i 1 § 10 kungörelsen (1965:886) om upphävande av vissa författningar och beslut i anslutning till genomförandet av förhandlingsrättsreformen för offentliga tjänstemän, m. m., har som förut nämnts Saar upphört att gälla vid utgången av år 1965. Enligt 2 § andra stycket kungörelsen äger dock bestämmelserna i 7 § Saar¹ om förbud för — utom justitieråd och regeringsråd — häradshövding, borgmästare och vattnerättsdomare att inneha vissa bisysslor tills vidare fortsatt giltighet. Det i 7 § Saar stadgade kravet på särskilt tillstånd för förening av tjänst med tjänstebefattning eller uppdrag har helt slopats.

Enligt 3 § i 1965 års kungörelse skall författning, som inte angetts i 1 § kungörelsen och som rör anställnings- eller arbetsvillkor för statligt reglerad tjänst, upphöra att gälla i den mån villkoret regleras genom kollektivavtal. Detta gäller dock inte författning som beslutats av eller med riksdagen.

Gällande AST äger i princip tillämpning på alla tjänstemän inom avtalsområdet som har lönegradsplacerad tjänst. Enligt 8 § första stycket får arbetsgivaren, om han med hänsyn till tjänstemannens sätt att sköta tjänsten finner anledning därtill, avkräva tjänsteman uppgift om bisyssla. Tjänstemannen är skyldig att på anfordran lämna uppgift till arbetsgivaren huruvida och i vilken omfattning han innehar bisyssla. Arbetsgivaren kan enligt andra stycket ålägga tjänsteman att helt eller delvis upphöra med bisyssla som enligt arbetsgivarens bedömning inverkar hindrande på tjänsteutövningen. Bestämmelserna i 8 § AST eller likalydande regler tillämpas för åtskilliga grupper av tjänstemän utanför detta kollektivavtal (bisysseutredningens betänkande s. 51). I vissa andra kollektivavtal på det statligt reglerade området finns särskilda bestämmelser om bisysslor.

Under förarbetena till StjL framhöll chefen för civildepartementet (prop. 1965:60 s. 169), att fråga om ansvar för fel eller försummelse i tjänsten naturligtvis kan uppkomma, om tjänstemannen missköter sin tjänst, oavsett om misskötseln beror av att han i alltför stor omfattning ägnat sig åt bisysslor. Detta gäller enligt departementschefens mening även om frågan om rätt att ha bisysslor inte regleras i lagen eller på annat sätt. Bestämmelser om ämbetsansvar för tjänstefel ges i 20 kap. 4 § BrB. Vidare stadgas i 18—25 §§ StjL om åtal och disciplinär bestraffning och i 30 § om uppsägning. Såväl ämbets- som disciplinansvaret avser åsidosättande av vad som åligger tjäns-

¹ Senaste lydelse av
7 § A 1957:467,
7 § B 1964:866.

temannen enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Stadgandena om ämbetsansvar och om disciplinstraff torde inte avse försummelse av förpliktelse, som har sin grund i avtal (prop. 1965: 60 s. 42, jfr SOU 1969: 20 s. 28).

Slutligen bör nämnas att för vissa grupper kommunalt anställda tjänstemän — bl. a. huvuddelen av lärarna — gäller bestämmelserna i stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. Stadgans 16 § är likalydande med 13 § första punkten StjL. Av 2 § kungörelsen (1965: 729) med vissa bestämmelser om anställning som präst framgår att föreskriften i 16 § stadgan är tillämplig också för präster.

3.2. Avtalsregler m. m. för kommunala och privata tjänstemän

Bisysleutredningen redovisar i sitt betänkande (s. 188) en del uppgifter om regler angående rätten för kommunaltjänstemän och för några grupper tjänstemän i enskild tjänst att ha bisysslor.

De i betänkandet omnämnda reglerna för kommunaltjänstemän har i viss mån ändrats. Den 5 december 1969 har Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet träffat överenskommelser med personalorganisationerna om nya allmänna bestämmelser för tjänstemän (ABT 70/LABT 70). Inom sitt materiella tillämpningsområde gäller bestämmelserna samtliga primärkommuner och landsting. De är tillämpliga på varje arbetstagare som har anställts såsom tjänsteman. Den ändringen har skett i förhållande till tidigare gällande regler att det inte längre behövs tillstånd i förväg till bisyssla. Inte heller erfordras normalt anmälan därom. Kommunen ges dock möjlighet att kontrollera bisysleinnehavet. Enligt 8 § ABT 70 är tjänsteman skyldig att »efter anfordran» anmäla bisyssla och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövliga för bisysslas bedömande. Om arbetsgivaren finner bisysslan inverka hindrande för arbetsuppgifterna eller kunna påverka tjänstemannens handläggning av ärenden i tjänsten, kan han förbjuda bisysslans fortsatta utövande. Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla i 8 § ABT 70. Enligt 12 § lokala tjänstemannastadgan för primärkommuner (TST 70) prövas hithörande frågor av lönenämnden. Myndigheten skall föra förteckning över bisysleanmälningar. De allmänna bestämmelserna och stadgorna på den kommunala sidan gäller bara i den mån statlig författning inte föranleder annat. I betänkandet framhålls att, enligt uppgift från kommunförbund och personalorganisationer, ingripanden eller tvister i bisyslefrågor har varit sällsynta.

För många privatanställda tjänstemän gäller avtalsbestämmelser om förbud mot sådana bisysslor, som avser med arbetsgivaren konkurrerande verksamhet eller verksamhet som kan inverka menligt på hans arbete i

tjänsten, och om samråd med arbetsgivaren innan tjänstemannen åtar sig bisyssla av mera omfattande slag. Offentliga och fackliga förtroendeuppdrag torde i allmänhet inte omfattas av regleringen. Även inom den privata sektorn har tvister i bisysslefrågor uppgetts vara relativt sällsynta. Det kan här erinras om att i lag har meddelats bisysslebestämmelser avseende tjänstemän hos banker m. fl. I betänkandet redovisas utfallet av en statistisk undersökning av privata tjänstemäns bisyssleförhållanden, vilken gjorts av statistiska centralbyråns utredningsinstitut (s. 136, 177).

3.3. Förhållandena i andra nordiska länder

I betänkandet lämnas en redogörelse för bisysslereglerna i några främmande länder (s. 194). Av denna framgår beträffande *Danmark* att de statstjänstemän, vilkas anställningsvillkor regleras av lagen den 7 juni 1958 nr 154, bara får ha »beskæftigelse» utanför statstjänsten »for så vidt og i det omfang» detta är förenligt med ett samvetsgrant utförande av hans plikter som tjänsteman och med »den for stillingen nødvendige agtelse og tillid». Dessa tjänstemän är vidare skyldiga att hos tillsättningsmyndigheten skriftligen anmäla avsikt bl. a. att påbörja verksamhet av ekonomisk karaktär. Myndigheten kan sedan förbjuda tjänstemannen att åtaga sig en bisyssla som faller utanför det tillåtna området. I *Finland* torde det anses ligga i sakens natur att en tjänsteman bör undvika sådan verksamhet, som kan göra honom jävig att handlägga uppgifter i tjänsten eller som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i tjänsteutövningen. I lag har uppställts krav på tillstånd för den som innehar tjänst eller befattning att mottaga annan avlönad befattning, vilken tjänstemannen är berättigad att avsäga sig. För den vars anställningsförhållanden är privaträttsligt reglerade gäller enligt lag att han inte utan arbetsgivarens samtycke får åtaga sig nytt arbete som inkräktar på hans förmåga att fullgöra det tidigare arbetsavtalet. I *Norge* har stadgats förbud för en del högre tjänstemän att åtaga sig andra än vissa statliga bisysslor. Vidare finns regler om att offentliga tjänstemän inte får åtaga sig bisysslor som på något sätt kan »hemme eller sinke deres pliktige arbeid». — I samtliga tre länder har meddelats specialregler för vissa grupper.

3.4. Bisyssleutredningen

Bisyssleutredningen har som underlag för översynen av reglerna om de offentliga tjänstemännens bisysslor låtit göra statistiska urvalsundersökningar av deras bisyssleförhållanden. Syftet därmed har främst varit att få kartlagt omfattningen och i några hänseenden även beskaffenheten av bisysslor bland de offentliga tjänstemännen överhuvudtaget och bland en del på olika sätt bestämda grupper av sådana tjänstemän.

Vidare har åsyftats att få en bild av bisyssleförhållandena också bland privatanställda tjänstemän. Undersökningarna, som blivit ingående och omfattande, har efter anvisningar utförts av statistiska centralbyråns utredningsinstitut. De har avsett förhållandena i oktober och november 1967 och har grundats på intervjuer med tjänstemän. Därjämte har bisyssleutredningen haft kontakt bl. a. med chefer inom statliga myndigheter och med personalorganisationer.

Enligt utredningens bedömande ger resultatet av de statistiska undersökningarna — framför allt i fråga om de offentliga tjänstemännen — i stort sett korrekta bilder av omfattningen och i viss mån också av beskaffenheten av bisyssleförhållandena. Undersökningarna ger vid handen att bisysslelivet är mera utbrett och omfattande på den offentliga sektorn än på den privata. Skillnaderna består väsentligen i att offentliga bisysslor är förhållandevis mycket vanligare bland de offentliga tjänstemännen än bland de privatanställda. Bland offentliga tjänstemän över huvud är omkring hälften av alla bisysslor offentliga. Särskilt i grupper av tjänstemän i hög löneställning finns stora andelar bisysslehavare, likaså i grupper med högre utbildning. Inom sådana grupper torde bisysslor av offentlig karaktär vara betydligt vanligare än enskilda sådana. Huvudanledningen till innehavet av bisyssla är beträffande de högst avlönade tjänstemännen tjänsteåliggande eller önskemål från huvudarbetsgivarens sida.

Vad beträffar förhållandena för de granskade grupperna i sin helhet anser utredningen att de statistiska undersökningarna inte gett vid handen att missbruk förekommer av rådande frihet att utan förhandskontroll ha bisysslor.

Enligt utredningens uppfattning ger det gällande stadgandet i 13 § StjL uttryck för en grundsats som får anses följa redan av den offentliga tjänstens beskaffenhet. Sin egentliga betydelse skulle stadgandet därför ha som ett förbud mot kollektivavtal om sådana bisysslor som kan rubba förtroendet till tjänstemans oväld i tjänsteutövningen. Bisysslor, som är straffbara såsom allmänt brott eller ämbetsbrott (tjänstefel) eller som eljest är reglerade i lag, anges dessutom såsom undantagna från avtalsområdet — jfr 3 § andra stycket c StjL. Utredningen föreslår att stats-tjänstemännens rätt att ha bisysslor fortfarande skall regleras delvis i offentlighetsrättslig ordning, delvis genom avtal (s. 66). Gränsen mellan området för avtalsförbud och området för avtalsbarhet bör bestämmas bl. a. genom att förbudsområdet beskrivs i en allmänt hållen lagbestämmelse av huvudsakligen samma innehåll som nu.

Förbudet mot bisysslor i 13 § första punkten StjL innebär bl. a. att de bisysslor är otillåtna som leder till viss risk för att tjänstemannen måste anmäla jäv i sin huvudtjänst. I betänkandet understryks att förbudet träffar också vissa fall av bisyssleinnehav där det inte föreligger någon risk

för att jävssituation uppkommer. Det är ibland tydligt att bisysslan leder till risker för s. k. indirekt jäv eller eljest för bristande förtroende till annan tjänstemans oväld, t. ex. om bisysslehavaren är direkt överordnad den handläggande tjänstemannen eller gift med denne eller om den handläggande tjänstemannen är ekonomiskt beroende av bisysslehavaren. Denna verkan av bisysslor kan, såsom en del av de intervjuade cheferna påpekar, vara särskilt svår att skönja för utomstående. Ibland kan det bero av tillfälligheter, om bisysslan leder till fara för att förtroendet till den bisysslande tjänstemannens eller någon arbetskamrats oväld rubbas. Blotta samröret mellan tjänstemannen och uppdragsgivaren kan vara ägnat att hos allmänheten uppväcka misstankar om otillbörligt hänsynstagande (JO 1964 s. 517).

Utredningen föreslår därför att 13 § ändras så att där uttryckligen förbjuds också bisysslor som innefattar fara för bristande förtroende till annan tjänstemans oväld eller till myndighetens anseende för att oväld iakttas i dess verksamhet (s. 79). Att också sådana bisysslor redan nu i och för sig är otillåtna följer av den offentliga tjänstens beskaffenhet (s. 71, NJA 1960 s. 186).

Utredningen påpekar att begreppet bisyssla inte har något klart avgränsat innehåll och att såsom bisysslor i och för sig kan räknas sysselsättningar av skilda slag vid sidan av uppgifterna i tjänstemannens huvudtjänst. Vikten av att förtroendet till ovälden bevaras orubbat kräver att bisysslor i vidsträckt mening träffas av förbudsbestämmelsen. De förbjudna sysslorna kan liksom hittills anges med uttrycket »åtaga sig uppdrag eller utöva verksamhet». Det intresse som skall skyddas medför att även enstaka transaktioner ibland kan vara oförenliga med den offentliga tjänsten. Emellertid bör inte alla aktiviteter omfattas av förbudet i 13 § StJL. Utanför ramen för utövandet av verksamhet faller sålunda sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på privatlivets område och vad därmed omedelbart har samband. Som exempel anförs dispositioner ingående i den gängse hushållningen eller dispositioner av familjerättslig karaktär, om de gäller tjänstemannen själv eller sådan närstående — make, trolovad, barn, förälder, syskon, syskonbarn, svåger m. fl. — som anges i domarjävsregeln i 4 kap. 13 § 2 RB. I den praktiska tillämpningen av förbudet bör skälig hänsyn tas till den utsträckning i vilken uppdraget eller verksamheten berör tjänstemannen personligen.

Utredningen redovisar synpunkter på hur bedömningen av en bisysslas tillåtlighet enligt lagrummet bör ske (s. 79). En samlad bedömning bör ske av de omständigheter som kan ha betydelse för att bevara allmänhetens förtroende till ovälden. Storleken av risken i det aktuella fallet och den försvarliga riskgraden bör alltså bedömas. Utredningen anför därom följande. Den närmare beskaffenheten av såväl tjänstemannens som myndighetens uppgifter bör tillmätas betydelse. Till omständigheter som medför att endast en jämförelsevis låg riskgrad bör accepteras hör exempel-

vis att tjänstemannen eller myndigheten har typiskt maktutövande funktioner eller har att förvalta allmän egendom, befatta sig med upphandlingsfrågor o. d. eller utöva tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet. Vidare är bisysslans omfattning och beskaffenhet av betydelse. En omfattande bisyssla kan anses vara riskfylld redan på grund av svårigheten att bestämma vad dess utförande kan kräva för åtgärder. Om uppgifterna i bisysslan är av mera kvalificerat slag, ligger däri ofta nog högre risker, likaså om bisysslan eller bisysslegivaren har beröring med myndighetens arbetsområde. Om bisysslan utförs för enskilds räkning, kan riskerna också ibland vara större, sammanhängande med att man mera sällan har att räkna med att offentliga myndigheter står i motsatsförhållande till varandra. Risken för tvåinstansjäv och liknande situationer bör emellertid beaktas. För riskbedömningen kan det vidare ha betydelse, om med bisysslan följer ekonomiska förmåner för tjänstemannen. Tillåtligheten röner enligt utredningen inflytande av att allmänna intressen kan tala för att tjänstemannen åtar sig sysslan. I en del fall kan ett mera typiskt arbetsgivarintresse ges ett visst beaktande. Det påpekas att riskgraden kan sänkas genom organisatoriska åtgärder av myndigheten. Utredningen anser att, när det gäller fackliga uppdrag, det ibland kan finnas anledning för myndigheterna att överväga sådana åtgärder för att undanröja risker för bristande förtroende. Det nämns också att — som något har berörts — ett starkt personligt intresse hos tjänstemannen för en viss bisyssla i en del fall bör medföra att en högre risk godtas, t. ex. när det gäller ideella uppdrag. Ibland kan det böra beaktas att det kan vara av vikt för någon att få anlita en tjänsteman som expert.

De specialregler som rör olika tjänstemannagrupperns rätt att ha bisysslor leder enligt utredningen till en del sakligt sett omotiverade skillnader, särskilt på domstolsväsendets område. Skillnaderna bör så långt som möjligt utjämnas. Åtskilliga av specialbestämmelserna kan ses som typsituationer, vilka återger en del av innehållet i den allmänna regeln. Vissa bestämmelser avseende sådana typfall av otillåtna sysslor bör närmast av pedagogiska skäl bibehållas. Om tjänstemännen, såsom föreslås, ges en allmän rätt att av myndighet få besked om en bisysslas tillåtlighet, bör vid lägligt tillfälle bestämmelser om tillståndstvång i princip utmönstras. Utredningens förslag rörande domare redovisas i det följande.

Av vad som nu sagts framgår att bisysslebestämmelserna i StjL och andra lagar grundas främst på en kvalitativt präglad bedömning, dvs. avser bisysslor av viss beskaffenhet. Frågan om reglering av bisysslorna från andra synpunkter tillhör enligt utredningen området för avtalsbarhet. Dit hör sålunda en reglering av bisysslor som på grund av sin omfattning hindrar tjänstemannen att sköta sitt huvudarbete eller som konkurrerar med myndigheten.

I den mån specialbestämmelser, som inte beslutats av eller med riks-

dagen, innehåller föreskrifter om prövning av bisysslor från kvantitativ synpunkt, har de enligt utredningen upphört att gälla genom stadgandet i 3 § i den tidigare nämnda kungörelsen 1965: 886 (jfr 8 § AST).

Ifall en bisyssla utövas inom området för en av myndigheten driven näringsverksamhet, kan bisysslan — bortsett från risken för förtroendeskada — enligt vad utredningsmannen konstaterar (s. 72) ibland medföra ekonomisk skada för myndigheten. Som tidigare nämnts berör många av specialreglerna tjänstemans befogenhet att ha bisyssla inom myndighetens arbetsområde. Med utgångspunkt från att frågan om rätt att driva sådan konkurrerande verksamhet hör hemma på området för avtalsbarhet och att en begränsning av detta område inte bör ske utan tvingande skäl anser utredningen det principiellt otillfredsställande att det förekommer föreskrifter av sådant innehåll. Till förmån för att frågan alltjämt bör vara avtalsbar anförs bl. a. att området för avtalsbarhet bör vara bestämt lika för alla tjänstemän, medan förbud mot konkurrerande verksamhet behövs bara för en del speciella grupper av tjänstemän. Som skäl för sin inställning anför utredningen vidare att frågan torde ha en renodlat ekonomisk prägel, eftersom den inte berör andra myndigheter än sådana som producerar varor eller tjänster att tillhandahållas allmänheten mot ersättning efter principen om full kostnadstäckning. Dessutom anser utredningen att gränsdragningssvårigheterna i praktiken inte torde behöva bli kännbara.

Frågan om konkurrensbisysslor har av förhandlingsparterna hittills hållits utanför kollektivavtalsreglering. Utredningen förordar att initiativ tas till förhandlingar om avtalsbestämmelser om begränsningar i möjligheterna för vissa grupper av tjänstemän att driva med vederbörande myndighet konkurrerande verksamhet i den mån tillvaratagande av det allmännas ekonomiska intressen motiverar att sådana begränsningar tillskapas. En kollektivavtalsreglering skulle medföra att de offentlighetsrättsliga bestämmelserna om förbud mot konkurrensbisysslor upphör att gälla enligt 3 § i 1965 års kungörelse. Med hänsyn därtill anser utredningen det inte påkallat att föreslå annat än att berörda offentlighetsrättsliga bestämmelser får utgå ur författningar i samband med att av annan anledning översyn av dem sker.

Enligt nuvarande bestämmelser ankommer det i stor utsträckning på tjänstemannen att på eget ansvar avgöra om en bisyssla är sådan att han får åta sig den. Detta kan innefatta olägenheter både för tjänstemannen och det allmänna. Om man vill ha en tämligen hård kontroll över bisysslorna kan man, framhåller utredningen (s. 61), tänka sig antingen att återgå till tillståndssystemet eller att ålägga tjänstemännen anmälningsplikt och tillerkänna myndigheten förbudsmöjlighet eller att ge myndigheten befogenhet att avfordra tjänstemännen uppgift om bisysslor och att förbjuda sådana. Alla tre lösningarna skulle kunna

användas oberoende av om rätten att ha bisysslor regleras genom författning eller genom avtal. Utredningen avvisar de antydda systemen och anger bl. a. följande skäl för sitt ställningstagande på denna centrala punkt. Ett tillstånds- eller anmälningstvång som gäller alla bisysslor fordrar — med hänsyn till att den statistiska undersökningen visar på förekomsten av flera hundra tusen bisysslor årligen — ett vidlyftigt administrativt arbete. En partiell reglering åter torde inte bli effektiv. Det är med alla lösningarna svårt att förena ett tillfredsställande beaktande av en offentlig bisysslegivares berättigade intressen. Regleringarna skulle givetvis innebära olägenheter för tjänstemännen. Utredningen framhåller också att erfarenheterna från det generella tillståndskrav som gällde före 1966 måste anses ogynnsamma (jfr JO 1964 s. 479). Ett system med obligatorisk kontroll förutsätter ett komplex av författningsbestämmelser med beskrivningar av typsituationer, som skulle bli rätt omfattande och som skulle fordra fortlöpande modernisering för att passa de skiftande krav som ställs (s. 69).

Bisysseutredningen föreslår ett i huvudsak frivilligt kontrollsystem enligt följande.

Tjänstemännen skall — med vissa undantag som rör domare — liksom hittills i första hand själva stå för bedömningen av om en bisyssla får innehas av hänsyn till faran för bristande förtroende till oväld i tjänsteutövningen (s. 69). Den nyheten föreslås att tjänsteman ges rätt att av anställningsmyndigheten få förhandsbesked om en bisyssla är tillätlig från oväldssynpunkt (s. 86). Ett positivt besked kan uppenbarligen inte innebära någon dispens från kravet på att förtroendet till ovälden skall bevaras orubbat. Dess betydelse skulle i praktiken vara att det för tjänstemannen knappast skulle bli aktuellt med påföljd för överträdelse av förbudet i 13 § första punkten StjL. En rådgivande, central nämnd, varom mera i det följande, föreslås skola inrättas. Bestämmelser om beskedsrätt m. m. föreslås skola utfärdas i särskild ordning.

Myndigheterna föreslås bli ålagda att i görlig mån informera sina tjänstemän om sådana områden, där beskaffenheten av myndighetens verksamhet eller andra omständigheter lätt kan innefatta risker för bristande förtroende till ovälden, m. m.

Utredningen framhåller att de befogenheter som enligt 8 § AST tillkommer myndigheterna i tillfredsställande grad kan hindra missbruk av friheten att åtaga sig bisysslor. Befogenheterna måste dock utnyttjas på ett riktigt sätt. Utredningen utvecklar detta sålunda att varje myndighet i egenskap av arbetsgivare redan av allmänna effektivitetshänsyn har att bilda sig en uppfattning om bakgrunden till en anställd tjänstemans dåliga prestationer. Om myndigheten därvid får uppfattningen

att tjänstemannens otillfredsställande sätt att sköta sitt arbete kan ha samband med alltför omfattande bisysslor, ger 8 § AST myndigheten möjligheter att komma till rätta med missförhållandena. Tjänstemannen å sin sida torde för övrigt möjligen kunna genom förvaltningsbesvär få det befogade i en förfrågan eller ett åläggande överprövat (s. 44). Utredningen anser det sakligt motiverat att befogenheterna enligt 8 § AST används i något större utsträckning än hittills har skett (s. 88). Vidare anser utredningen att befogenheterna bör utsträckas att gälla även andra tjänstemän än dem som för närvarande omfattas av 8 § AST eller motsvarande bestämmelser i andra statliga kollektivavtal (s. 51).

Det framhålls att effektivitetshänsyn också talar för att frågan om en statstjänsteman bör tas i anspråk för en offentlig bisyssla avgörs efter en avvägning av de fördelar och nackdelar som därigenom kan uppkomma för det allmänna, närmast för huvudarbetsgivaren och för den myndighet som vill ha bisysslan utförd (s. 89). Utredningen, som har övervägt att föreslå författningsbestämmelser om samråd mellan de berörda myndigheterna, finner det vara att föredraga att uttala en allmän rekommendation om att samråd mellan myndigheter bör förekomma, när en myndighet vill anlita tjänsteman vid annan myndighet för bisyssla, som inte är av enklare beskaffenhet.

Några förslag i fråga om sanktionerna för olovligt bisyssle i n n e h a v förs inte fram.

Utredningen anser att de arbetsuppgifter som utövas av domare ställer sådana krav på att förtroendet till oväld bevaras orubbat att föreskrifter om tillståndsprovning inte synes kunna undvaras (s. 90). De olägenheter som enligt vad förut har anförts vidlåder tillståndssystemet gör sig inte gällande med samma styrka, när tillståndskravet inte rör annat än smärre tjänstemannagrupper. Bestämmelser därom skulle tas in som ett andra stycke i 13 § StjL. Skyldig att söka tillstånd skulle vara den som utövar domartjänst, varmed skall förstås varje tjänst för vars utövning fordras avlagd domared (jfr prop. 1965: 60 s. 281). En tjänstledig domare skulle således inte omfattas av bestämmelsen. Tillståndskravet bör avse dels drivande av näringsverksamhet, dvs. ekonomiskt inriktad aktivitet av någon permanens (s. 76), dels vissa uppdrag i den mån de är ersättningsgivande, nämligen som skiljeman eller som rådgivare m. m. åt annan i rättslig angelägenhet eller bl. a. som styrelseledamot i inrättning som tjänar ett huvudsakligen ekonomiskt syfte. En del uppdrag åt närstående skulle, såsom utredningen har framhållit i tidigare sammanhang, inte anses som bisyssla. Uppdrag, för vilka bara utgår förmån av blygsamt värde, som tydligt inte står i proportion till värdet av det arbete som bisysslehavaren uträttar, bör inte anses som ersättningsgivande. Förfarandet i tillståndsärenden bör utformas på motsvarande sätt som i beskedsärenden. Myndigheten har

bara att pröva frågan från oväldssynpunkt. Prövningen skall alltså inte syfta till att reglera exempelvis omfattningen av vederbörandes bisysslor.

De föreslagna föreskrifterna bör medföra att bestämmelserna i 7 § Saar kan undvaras. Specialreglerna i 24 a § domsagostadgan m. fl. domstolsinstruktioner (3.1) föreslås också skola upphävas. I övrigt föreslås ingen ändring i förevarande del (s. 74).

Bisysleutredningen redovisar att något samråd inte har förekommit med utredningsmannen Hagander i fråga om justitierådens och regeringsrådets rätt att ha bisysslor.

Utredningen anser att kravet på enhetlighet i myndigheternas bedömning av bisyslefrågor inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att man låter en fristående instans, som har överblick över förhållandena på olika områden av förvaltningen, få inflytande på prövningen av tillåtligheten från oväldssynpunkt. En ny central myndighet, *b i s y s s l e n ä m n d e n*, bör därför inrättas. Nämnden skall kunna höras i beskeds- och tillståndsärenden på föranledande av tjänstemannen eller myndigheten. Dess utlåtanden skall inte ha bindande verkan utan bara tjäna till vägledning. Nämnden bör vidare vara verksam för att sprida information i bisyslefrågor. Utredningen föreslår att nämnden skall bestå av ordförande med domarerfarenhet och två andra ledamöter, varav den ene bör vara förtrogen med den offentliga förvaltningen och den andre företräda allmänna intressen. För envar av dessa tre bör utses en ersättare. Vidare bör nämnden ha en sekreterare. Uppdragen beräknas kunna fullgöras utan att sysselsätta någon av ledamöterna eller sekreteraren på heltid. Nämnden bör naturligen ha tillgång till skrivhjälp. Den årliga kostnaden beräknas till högst 50 000 kr.

3.5 Remissyttrandena

Av de 66 myndigheter och organisationer från vilka yttranden inkommit tillstyrker omkring hälften utredningens förslag eller lämnar dem utan någon erinran.

Femton remissinstanser intar en kritisk hållning till något eller några av utredningens viktigare förslag. Sålunda anser tre av dem att rätten att driva en med myndigheten konkurrerande verksamhet hör hemma på området för avtalsförbud. Systemet med rätt till besked och inrättandet av en bisyslsenämnd möter också invändningar från ett par håll. Några anser att ett anmälningssystem beträffande bisysslor bör övervägas eller att arbetsgivarens befogenheter att infordra upplysningar beträffande bisysleinnehav bör göras vidsträcktare än de nu är. De femton remissinstanserna är *JK*, *RÅ*, *Föreningen Sveriges statsåklagare*, *postverket*, *kammarrätten*, *riksrevisionsverket*, *rektorsämbetet vid Lunds universitet*, *statens avtals-*

verk, Sveriges geologiska undersökning, statens skeppsprovvningsanstalt, länsstyrelserna i Malmöhus och Västerbottens län, Uppsala och Lunds domkapitel samt Svenska arbetsgivareföreningen. Av dessa instanser intar kamrarrätten en övervägande negativ inställning till flertalet förslag. JO för fram förslag om tillståndsprovning eller anmälningsskyldighet beträffande åtminstone vissa bisysslor och är kritisk mot vissa förslag i övrigt.

Nio instanser tillstyrker de viktigare förslagen eller lämnar dem utan erinran, men för fram kritiska synpunkter avseende bl. a. önskemål om att få behålla specialregel om bisysslor, bisysslenämndens organisation eller avgränsningen av skyldigheten för den som utövar domartjänst att söka tillstånd till innehav av vissa bisysslor. I denna grupp ingår *hovrätten för Övre Norrland, rikspolisstyrelsen, bankspektionen, skolöverstyrelsen, överlantmätarna i Malmöhus och Värmlands län, Sveriges advokatsamfund, SK, SACO och TCO-S.*

Det statistiska grundmaterialet förbigås i flertalet yttranden. Det alldeles övervägande antalet remissinstanser ansluter sig till eller lämnar utan erinran uppfattningen att förhållandena på bisyssleområdet inte visats vara sådana att en annan ordning än den nuvarande behöver införas.

SK anser det sålunda naturligt att offentliga tjänstemän i högre grad än privata anlitas exempelvis för bisysslor av offentlig natur. Skäl saknas för misstanken att det förhållandevis stora antalet bisysslor skulle i negativ riktning påverka arbetsinsatserna i huvudtjänsterna. Möjligheten att göra förfrågningar enligt 8 § AST talar för att bisysslor inte inverkat negativt. SK anser vidare att det inte är förvånande att andelen tjänstemän med fler bisysslor är väsentligt högre i de högre än i de lägre löneskikten. Risken för negativ påverkan på huvudtjänsten är enligt SK givetvis större ju fler och ju mera tidskrävande bisysslorna är. Enligt SK:s åsikt kan risken dock inte anses motivera att inskränkningar görs i rådande frihet att ha bisysslor. Av flera remissyttranden från myndigheter — däribland *rikspolisstyrelsen, försvarets fabriksverk, rektorsämbetet vid universitetet i Lund och patentverket* — framgår att bisysslorna för deras del inte utgör något problem. Några myndigheter meddelar att de inte har haft anledning att tillämpa 8 § AST. Andra myndigheter lämnar uppgifter om arten av tjänstemännens bisysslor. Enligt socialstyrelsen är övervägande delen av de bisysslor som innehas av styrelsens tjänstemän offentliga uppdrag av skilda slag, likaså bland tjänstemännen vid styrelsen underställda myndigheter. *Lantmäteristyrelsen* påpekar att lantmäteritjänstemännen, i synnerhet lantmätarna, genom sin mångsidiga utbildning och sin verksamhet inom samhällsbyggnadssektorn är efterfrågade för bisysslor inom åtskilliga fackområden såsom expropriation, fastighetstaxering och planering avseende markan-

vändning. *Lunds domkapitel* uppger att de för prästernas del rätt höga bisyssletalen i undersökningen hänger samman med att kyrkokommunala uppdrag och förtroendeuppdrag i kyrkliga organisationer är nära förbundna med prästernas tjänster.

JO framför kritik mot den föreslagna allmänna avgränsningen av området för avtalsförbud. Han konstaterar att utredningens förslag upp bärs av samma grundsyn som den som anlades vid tjänstemannarättsreformen vad gäller indelningen av bisysslor. Han förklarar sig inte vara helt övertygad om att denna grundsyn är i allo riktig. Det förefaller honom inte möjligt att dra en skarp gräns mellan jävsgrundande och icke jävsgrundande bisysslor. Bland de omständigheter som spelar in vid avgörandet om bisyssla skall anses ägnad att rubba förtroendet till oväld är sysslans omfattning en inte oväsentlig faktor. Om bisysslan kräver ringa tid och även eljest framstår som föga omfattande, kan det sålunda tolereras att den drar med sig en viss avlägsen risk för uppkomsten av jävs-situationer. Ökar bisysslan i omfattning, ökar automatiskt antalet tänkbara jävssituationer och risken kanske stiger över gränsen för det tolerabla. Det torde enligt JO:s uppfattning för övrigt förhålla sig så, att redan den omständigheten att en tjänsteman har ett stort antal bisysslor eller ett mindre antal men mycket tidskrävande bisysslor kan vara ägnad att rubba allmänhetens förtroende till hans oväld, i allt fall om bisysslorna är av enskild natur. Distinktionen mellan kvalitativa och kvantitativa synpunkter på bisyssleproblemen framstår som en schematisk förenkling av problemen, vilken inte kan tillmätas utslagsgivande betydelse när regler för framtiden skall utformas. Emellertid anser JO att hans erfarenheter som JO hittills inte gett honom belägg för att den nuvarande ordningen med uppdelning på ett område för avtalsreglering och ett för författningsreglering skulle medföra direkta praktiska olägenheter, varför han inte anser sig ha tillräcklig anledning att motsätta sig att man behåller nuvarande ordning med avtalsreglering jämsides med författningsreglering. *Kammarrätten* erinrar om att den i remissyttrande över förslaget till förhandlingsrättsreform uttalat sig för en offentligrättslig reglering av hela frågan om rätten att ha bisysslor, men anser det nu vara orealistiskt att kräva en så genomgripande ändring av rådande ordning, eftersom några olägenheter därav inte förmärkts.

Remissinstanserna har genomgående tillstyrkt eller lämnat utan erinran förslaget att området för lagreglering uttryckligen skall utsträckas till att avse också bisysslor, som kan rubba förtroendet till annan tjänstemans oväld eller till myndighetens anseende för att oväld iakttages i dess verksamhet. Bland de remissinstanser som tillstyrker denna ändring kan nämnas *kriminalvårdsstyrelsen*, *försvarets civilförvaltning*, *kammarrätten*, *lantmäteristyrelsen*, *statens avtalsverk*, *länssty-*
5 — Bihang till riksdagens protokoll. 1 saml. Nr 72

relserna, JO, Svenska arbetsgivareföreningen och de fyra tjänstemannaorganisationerna. Flera instanser uttalar sig för ett förtydligande av den föreslagna lagtexten. Sålunda förordar JK formuleringen »hans eller annan tjänstemans oväld i tjänsteutövningen», likaså — med tillägget »eller till myndighetens oväld» — skolöverstyrelsen. Länsstyrelsen i Örebro län å sin sida finner ordet oväld alltför ålderdomligt och föreslår att det ersätts med objektivitet eller opartiskhet. Föreningen Sveriges statsåklagare, som har samma inställning, nämner också ordet saklighet.

Den innebörd som utredningen anser att uttrycket uppdrag eller verksamhet i 13 § StjL bör äga föranleder ett uttalande från SR, som ifrågasätter om inte bisysslebegreppet bör närmare definieras i lämplig författning med hänsyn till att tjänstemännen i allmänhet inte kan förväntas ha den vida innebörden klar för sig. TCO-S anmärker att utredningen bara i förbigående berört frågan om vissa tjänstemäns rätt att åtaga sig uppdrag i fackliga organisationer. Hovrätten för Övre Norrland påpekar att lagregeln måste ha en allmän avfattning eftersom den skall gälla för ett stort antal skilda grupper av tjänstemän. Hovrätten anser det emellertid tveksamt om regeln kan ge erforderlig vägledning vid bedömandet av om en bisyssla är tillåtlig eller inte och tar därför upp frågan om man inte borde i någon form av anvisningar samla det mest betydelsefulla i de nu gällande särskilda bestämmelserna.

Förslaget om utmönstring av specialregler angående sådana bisysslor som förbjudits i 13 § StjL tillstyrks av hovrätten för Övre Norrland, lantmäteristyrelsen, länsstyrelsen i Malmöhus län, TCO-S m. fl. Sveriges geologiska undersökning anför att utmönstringen bör ske med största varsamhet och att vissa specialregler av pedagogiska skäl bör stå kvar. Flera myndigheter vill som komplettering till den allmänna bestämmelsen behålla specialregler i sina instruktioner, nämligen rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens skeppsprovninganstalt, bankinspektionen, länsstyrelserna i Örebro och Västerbottens län samt kammarrätten. Även JO avvisar förslaget i denna del. Utredningens tanke, att specialbestämmelserna skulle bli obehövliga, om man inrättade en bisysslenämnd och i övrigt genomför dess förslag, synes honom knappast hållbar. Vid sidan av centrala bestämmelser, vilka ofrånkomligen måste få en mera generell utformning som kan medföra tolkningsvårigheter, fyller de kompletterande bestämmelserna för skilda förvaltningsområden enligt hans mening ett verkligt behov.

Utredningens förslag om kollektivavtalsreglering av konkurrensbisysslor har av den alldeles övervägande delen av remissinstanserna antingen uttryckligen tillstyrkts eller också lämnats utan erinran. Postverket, SJ och lantmäteristyrelsen framhåller därvid vikten av att arbetsgivaren vid en avtalsreglering ges inflytande över tjänstemännens konkur-

rensbisysslor. Tre myndigheter — *kammarrätten, statens avtalsverk* och *Sveriges geologiska undersökning* — uttalar sig emellertid i första hand för en lagreglering. Enligt *avtalsverket* talar mot den föreslagna ordningen främst att en konkurrensbisyssla innebär att tjänstemannen åsidosätter en lojalitetsförpliktelse gentemot arbetsgivaren. Avtalsverket delar inte uppfattningen att frågan om rätt att driva en konkurrerande verksamhet har en renodlat ekonomisk prägel. Frågan om konkurrensbisysslorna torde enligt avtalsverkets mening inte ha uppmärksammats under förarbetena till StjL. Dessa bisysslor bör hänföras till det avtalsförbjudna området, om övervägande skäl talar härför. Utredningens påpekande att förbud behövs endast för en del tjänstemän och att området för avtalsfrihet bör vara bestämt lika för alla ger avtalsverket anledning erinra om att StjL innehåller en del bestämmelser som är av betydelse för endast speciella grupper, t. ex. om skyldighet att bo i viss tjänstebostad. Ett förbud att avtala om konkurrensbisysslor kan utformas så att Kungl. Maj:t ges befogenhet att meddela bestämmelser om begränsning av tjänstemans rätt att inneha sådan bisyssla. — Den föreslagna utmönstringen av specialregler rörande konkurrensbisysslor ur verksinstruktioner etc. möter kritik av *JO*, som förklarar sig inte kunna biträda förslaget, om det är meningen att strykningar skall göras även i instruktionerna för verk där förbud mot konkurrensbisysslor inte införs genom kollektivavtal. Att tjänsteman åtar sig bisyssla på den egna myndighetens verksamhetsområde kan stundom vara mycket olämpligt och direkt ägnat att undergräva förtroendet för myndigheten, framhåller *JO*.

Utredningens ståndpunkt att man inte behöver införa några mer eller mindre generella system med tillståndsprovning, anmälningsplikt eller uppgiftsskyldighet för att reglera bisysslorna från kvantitativ eller kvalitativ synpunkt biträds eller lämnas utan erinran i flertalet remissyttranden. I allmänhet har de instanser som berört hithörande frågor gjort det genom att ansluta sig till utredningens uppfattning att befogenheterna enligt 8 § AST — till vilka jag strax återkommer — är tillfyllest för att stävja att tjänstemännen åtar sig för många eller för omfattande bisysslor. Bara ett fåtal instanser har en annan mening. Sålunda ifrågasätter *RÅ* om inte tjänstemännen alltid borde vara skyldiga att anmäla sina bisysslor. Och *Lunds domkapitel* föreslår att anmälningsplikt skall åvila varje tjänsteman som har bisysslor av längre eller större omfattning. *JO* ifrågasätter om inte regleringen bör få ett annat och mera vittgående innehåll än utredningen föreslagit. Man bör enligt hans mening överväga att — antingen avtalsvägen eller genom offentlig-rättsliga bestämmelser — genomföra ett mer eller mindre generellt system med tillståndsprovning eller med anmälningskyldighet jämte förbudsmöjlighet. Ett sådant system skulle på samma gång kunna lösa frågan huru-

vida hinder möter mot en viss bisyssla och tillgodose intresset att tjänstemännen inte åtar sig mera arbete på sin fritid än de orkar med. Det synes nämligen JO självklart att myndigheten vid sin prövning skall kunna beakta både kvalitativa och kvantitativa synpunkter. För att undvika administrativ belastning kan begränsningar göras dels i fråga om uppdragens art så att offentliga, ideella, fackliga eller andra uppdrag undantas, dels i fråga om personkretsen så att bara vissa grupper av tjänstemän omfattas av skyldigheten. I sistnämnda hänseende tänker JO — förutom på domarna — närmast på åklagare, utmättningsmän och polisbefäl, men också på länsstyrelsernas tjänstemän m.fl. *RÅ* och *kammarrätten* är i likhet med JO inne på tanken att utsträcka regler om tillståndsprövning beträffande domare till att avse även en del andra tjänstemän inom rättsvården. Från *lantmäteristyrelsens* sida erinras om förrättningslantmätarnas domarliknande funktioner.

Tjänstemannaorganisationerna har genomgående tillstyrkt förslaget att beskedsrätt skall införas. Exempelvis *SR* anför att förfrågningar till *SR* tyder på att det inte sällan är svårt för en tjänsteman att bedöma tillåtligheten med hänsyn till eventuell fara för förtroendet. *SR* hälsar med stor tillfredsställelse att myndigheterna åläggs hjälpa tjänstemännen med denna bedömning. Inställningen från myndighetshåll är varierande. Några instanser ställer sig avvisande. Man bör sålunda enligt *riksrevisionsverket* kunna förutsätta att offentliga tjänstemän själva kan rätt bedöma om en bisyssla är av den arten att den kan rubba tilltron till ovälden i tjänsteutövningen. Inte heller finns enligt *riksrevisionsverket* anledning antaga annat än att tjänstemännen har omdöme att i tveksamma fall begära besked av verksamledningen om hur den bedömer saken eller att betvivla att vederbörande chefer är beredda att lämna besked. I likhet med *riksrevisionsverket* anser *kammarrätten* att tjänsteman, som är tveksam i fråga om tillåtligheten, i praktiken inte förmenas att få ett underhandsuttalande i saken från verksamledningens sida. Ändring i det nuvarande systemet har inte visat sig påkallad. *Kammarrätten* menar att ett positivt besked innebär att tjänstemannen fritas från ansvar. Även *Föreningen Sveriges statsåklagare* anser att vinsten av en frivillig förhandsprövning blir rätt obetydlig, eftersom tjänstemannen saknar anledning att begära besked i andra fall än då han själv är tveksam. Och då bör han enligt grunderna för bisyssleförbudet i regel avstå från bisysslan. Ett frivilligt system kommer inte heller åt den illojale tjänstemannen. *Föreningen* tillägger att en bidragande orsak till att ett system med besked och bisysslenämnd nu är umbärligt är tillkomsten av bisyssleutredningens klarläggande av tillåtlighetsfrågan. — De övriga remissinstanser, som särskilt har yttrat sig om förslaget om rätt att få besked, ställer sig positiva till detta. *JK* framhåller att ett uttalande av en myndighet, att en viss bisyssla är tillätlig, inte i princip rubbar tjänstemannens

ansvar. Skulle vid en senare bedömning av exempelvis JK eller JO befinnas att bisysslan inte kan anses tillätlig, kan myndighetens uttalande inte i och för sig avlyfta ansvaret för tjänstemannen för innehavet av den otillåtna bisysslan. Däremot, fortsätter JK, är naturligen ett uttalande av myndigheten ägnat att i hög grad påverka bedömningen av frågan om eventuell påföljd för tjänstemannen för hans bisyssleinnehav. *Postverket* anför att tjänstemannen i vanlig ordning bör ha besvärsrätt, om myndighetens beslut går honom emot.

SR finner det synnerligen önskvärt att ökad information ges av myndigheten — den bör helst redan i samband med anställning av en tjänsteman klarlägga för honom vilka begränsningar som gäller i hans rätt att åtaga sig bisysslor. *Svenska arbetsgivareföreningen* framhåller att om utredningens förslag om ett system av frivillig karaktär följs så är det av största vikt att tjänstemännen verkligen hålls effektivt informerade om situationer där ett bisyssleinnehav kan medföra fara för rubbat förtroende till ovällden. Medverkan från personalorganisationerna i dessa frågor måste anses värdefull. Också från myndighetshåll betonas i flera yttranden vikten av allmän upplysning till tjänstemännen. *Riksdagens förvaltningskontor* tar upp frågan om informationsplikten inte är så generell att den bör inskrivas i allmänna verksstadgan (1965: 600).

Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter starkt om inte möjligheterna för myndighet att fråga tjänsteman om hans bisysslor enligt 8 § första stycket AST är alltför snäva. Länsstyrelsen — som bedömer missförhållanden i tjänsten på grund av innehav av bisysslor som mycket sällsynta — anser att befogenheterna även framdeles kommer att utnyttjas i ringa mån och inte, som utredningen förutsätter, i större utsträckning än för närvarande. Detta sammanhänger enligt länsstyrelsens mening med att en förfrågan kan uppfattas som en prickning och ett eljest gott samarbete därigenom rubbas. Vidgade möjligheter till förfrågningar bör inte anses inkräkta på tjänstemannens personliga frihet. Länsstyrelsen finner befogenheterna enligt 8 § andra stycket AST att ålägga tjänsteman att upphöra med bisyssla lämpliga. *Svenska arbetsgivareföreningen* erinrar om att 8 § AST enligt utredningsförslaget förutsätts ge tillfredsställande möjligheter att undanröja faktiska missbruk av friheten att ha bisysslor. Om så skall bli förhållandet, är det dock enligt föreningens mening påkallat att paragrafen används i större utsträckning än vad nu sker. *Försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen* och *televerket* ansluter sig till uttalandena i betänkanDET att det bör tillses att befogenheter enligt 8 § tillkommer myndighet gentemot tjänstemän i de fall där dessa befogenheter eller andra sådana nu saknas, såsom i fråga om arvodesanställda.

Svenska arbetsgivareföreningen påpekar vidare att utredningens förslag om samverkan mellan myndigheter kräver en förändring av

nuvarande ordning för att medföra en begränsning av innehavet av offentliga bisysslor. *Överlantmätaren i Värmlands län* understryker vikten av att de offentliga bisysslorna — som är omfattande och fyller en viktig funktion inom förvaltningen — innefattas i rationaliseringsverksamheten. Utredningens förslag om samverkan mellan myndigheter torde vara lämpligt även från den utgångspunkten. *SR* biträder utredningens uppfattning att en samverkan kan leda till en viss minskning av bisysslevolymen inom grupper där bisysslor nu förekommer i förhållandevis stor omfattning. *SK* vill starkt understryka behovet av en samverkan mellan myndigheterna, när det gäller att välja innehavare av offentliga bisysslor, bl.a. för att undvika att alltför mycket belasta en av ordinarie och andra arbetsuppgifter redan fullt sysselsatt tjänsteman med bisysslor eller uppdrag. Även *statens personalutbildningsnämnd* delar utredningens uppfattning om samverkan och påpekar att personalutbildningen är beroende av att tjänstemän får och vill åtaga sig uppdrag som lärare vid annan myndighet än anställningsmyndigheten. *Lantmästeristyrelsen* åberopar JO 1969 s. 400 och betonar vikten av att uppdragslämnande myndighet i tveksamma fall samråder med huvudarbetsgivaren i frågan om tillåtligheten av viss bisyssla.

Ett tiotal instanser berör utredningens förslag om särskilda regler för domare.

Bland dem som förklarar sig inte ha någon erinran i denna del kan nämnas *riksrevisionsverket*, *lantmästeristyrelsen* och *statens avtalsverk*. I yttrandet från *Sveriges advokatsamfund* erinras om att samfundets styrelse tidigare förordat ett absolut förbud för domare att ägna sig åt vissa bisysslor (jfr TSA 1948 s. 40, 1953 s. 217). Med hänsyn till domarkårens uppgift i samhället och det därmed förknippade kravet på objektivitet, opartiskhet och oberoende av obehöriga sidointressen har styrelsen alltså i princip samma inställning. Den restriktiva praxis som numera kan anses råda på området bör dock garantera att någon större skillnad praktiskt sett inte torde komma att bli följden om man tillämpar förbuds- eller tillståndslinjen. Styrelsen kan därför vara beredd att ansluta sig till utredningens förslag. *Föreningen Sveriges statsåklagare* avstyrker förslaget om särreglering för dem som utövar domartjänst. Föreningen anser skälen härför föga övertygande. Det finns enligt föreningen större anledning till särbehandling av tjänstemän hos vissa administrativa tillståndsgivande organ än av yrkesdomarna. *Hovrätten för Övre Norrland* påpekar att en viss utvidgning i fråga om personkretsen och bisysslorna föreslagits, trots att några egentliga nackdelar med det hittillsvarande systemet inte torde ha förspotts. Hovrätten erinrar om att anställda inom förvaltningen helt befriats från skyldighet att söka tillstånd till bisysslor och att många av dem — exempelvis högre tjänstemän vid länsstyrelsernas planeringssektioner — handlägger ärenden av den största vikt såväl för den enskilde medborgaren som för samhället.

Kammarrätten anser från principiell synpunkt återgången till ett system med tillståndsprövning vara en nackdel hos förslaget. *Kammarrätten*, *JO* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om inte en särreglering avseende domare borde träffa också den som under kortare eller längre tid är tjänstledig från sin domartjänst. *Advokatsamfundet* anser vidare att det är omotiverat att i förevarande hänseende vidmakthålla någon särbedömning beträffande justitieråden och regeringsråden i förhållande till domarkåren i övrigt.

I fråga om vilka bisysslor som ett eventuellt tillståndskrav bör gälla delar *SACO* utredningens uppfattning beträffande drivande av näringsverksamhet i allmänhet, men hävdar att drivande av jordbruk och innehav av hyresfastighet bör undantas från kravet. Fyra remissinstanser är kritiska mot förslaget att domares skiljemannauppdrag i fortsättningen alltid skulle kräva tillstånd. Med den utbredning som skiljemannainstitutet för närvarande har torde det, enligt *JK*, från rättssäkerhetssynpunkt vara angeläget att dess handhavande inte försvagas. Därför är det viktigt att det finns möjlighet att i erforderlig utsträckning anlita erfarna och skickliga domare som skiljemän. Det kan inte uteslutas att ett tillståndskrav kan verka som en broms i detta hänseende. *JK* är på grund härav närmast benägen att förorda att uppdrag som ordförande eller ensam skiljedomare undantas från tillståndstvång. *Hovrätten för Övre Norrland* för fram i stort sett liknande synpunkter. *JO* påpekar att det torde vara sällsynt att utförandet av ett skiljemannauppdrag sätter förtroendet till ovälden i fara och att situationen knappast lär framträda i sin klarhet på det stadium då tillståndsprövningen sker. Tillståndsprövningen kan också medföra praktiska olägenheter genom den ofrånkomliga tidsutdräkten. *JO* framhåller därför att det knappast synes motiverat att domare skall behöva inhämta tillstånd till skiljemannauppdrag överhuvudtaget. På i huvudsak samma grunder avstyrker *SACO* utredningens förslag i denna del. Man finner det i varje fall inte rimligt med ett tillståndskrav i fråga om de internationella skiljemannauppdragen. Tanken att vissa andra uppdrag skulle kräva tillstånd avvisas likaledes av *SACO*, som därvid framhåller att just domare på grund av sin utbildning och yrkeserfarenhet kan förväntas ha särskilda förutsättningar att på egen hand avgöra vad hänsyn till ovälden kräver. Härav följer enligt organisationens mening att redan tvekan hos domaren om lämpligheten av bisyssleinhavet måste leda till att domaren avböjer uppdraget. *SACO* vill också peka på att allmännyttan kan tillgodoses, om den erfarenhet som finns inom domarkåren tas i anspråk för uppdragen. *Hovrätten för Övre Norrland* påpekar att domare i varje fall inte bör åläggas att begära särskilt tillstånd för sådant ställföreträdarskap som han enligt 11 kap. 8 § föräldrabalken eller eljest enligt lag är skyldig att åtaga sig eller för att vara ledamot i drättselkammare eller kommunalnämnd. Likaså vill hovrätten uttryckligen undantaga dels vissa uppdrag åt närstående, dels uppdrag som inbringar

endast så obetydlig förmån att den står i tydligt missförhållande till det nedlagda arbetet. *Kammarrätten* stryker under intresset av att de yngre juristerna vid domstolen — de som inte är ordinarie ledamöter eller assessorer — även i framtiden får möjlighet att ta uppdrag i taxerings- eller prövningsnämnd (jfr 64 § andra stycket stadgan för kammarrätten).

Grunderna för tillståndsprövningen behandlas av *JO* som förklarar att utredningens inställning, att frågan om tillstånd skall bedömas endast med hänsyn till vad bevarandet av förtroendet till oväld kräver, förefaller inte bara opraktisk utan även ägnad att leda till direkt stötande konsekvenser. Enligt hans mening bör tillstånd rimligen inte ges till ytterligare bisyssla, om man klart ser att domaren redan har för många. *Sveriges advokatsamfund* betonar vikten av en restriktiv och enhetlig bedömning. Med hänsyn därtill bör tillståndsprövningen enligt advokatsamfundets uppfattning överlämnas till den föreslagna centrala bisysslenämnden. *Hovrätten för Övre Norrland* förordar av delvis samma skäl att tillståndsprövningen skall ankomma på Kungl. Maj:t eller, i fråga om den mindre del av domartjänsterna som tillsättes av lägre myndighet, på denna.

Förslaget att en central rådgivande nämnd skall inrättas har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Åtskilliga — bland dem tjänstemannaorganisationerna — ställer sig positiva och framhåller svårigheterna i bedömningen av bisysslefrågorna och betydelsen av enhetlighet. Flera instanser anser det tveksamt om en fristående nämnd behövs, andra åter intar en mera bestämt avvisande hållning till förslaget. Bland de avstyrkande instanserna pekar man på att ett centralt organ knappast kan skaffa sig erforderlig inblick i de skiftande förhållandena och speciella intressena vid varje myndighet och vidare på att det är orealistiskt att räkna med att nämnden skulle kunna skapa en enhetlig praxis. Flera instanser anser att det räcker med samråd mellan tjänstemannen och hans myndighet. *Postverket* menar att det för allmän information i bisysslefrågor skulle vara nog att myndigheterna rapporterade sina avgöranden enligt 13 § StjL till en redan befintlig central instans, som i sin tur kunde informera andra myndigheter. *JK* anser att de skäl utredningen åberopat till stöd för förslaget om nämnden naturligen har vikt, men ifrågasätter om skälen är så starka att de bör föranleda inrättandet av nämnden. I allt fall bör man kunna något avvakta erfarenheterna av den ökade aktiviteten från myndigheternas sida i bisysslefrågor. *JK* påpekar att eftersom nämnden endast skall ha rådgivande funktion gäller om dess uttalanden i förhållande till tjänstemannens ansvar i princip vad som angetts om beskeden. Han tillägger att om uttalandena från nämnden görs bindande närmar man sig lätt den äldre ordningen med tillståndsgivning.

Bisysslenämndens organisation och arbetssätt har behandlats bl. a. av tjänstemannaorganisationerna. Av dessa föreslår *SK*, *SACO* och *TCO-S*

att organisationerna blir representerade i nämnden. *SR* understryker nödvändigheten av snabbhet i handläggningen av ärendena och både *SK* och *TCO-S* föreslår möjlighet till muntlig förhandling. *SK* ifrågasätter om inte en bisysslenämnd kan inrymmas inom finansdepartementet, varvid kansli-funktionerna kan utföras av departementets personal. Även från myndighetshåll föreligger synpunkter i denna del. *Domkapitlet i Göteborg* förordar, liksom personalorganisationerna, att dessa får representanter i nämnden, *länsstyrelsen i Örebro län* anser att det på grund av antalet ärenden kan bli aktuellt att utse en särskild föredragande och *statens vattenfallsverk* framhåller att nämndens utlåtanden, trots kravet på skyndsamhet, bör övervägas och utformas noggrant.

3.6. Föredraganden

Frågan om rätten för statstjänstemän m. fl. att inneha bisysslor och de begränsningar som bör göras i denna rätt tillhör de ämnen som ofta återkommer i den offentliga debatten. Detta gäller inte minst bisysslor som med hänsyn till sin art skulle kunna äventyra förtroendet för tjänstemännens och därmed också för myndigheternas objektivitet och opartiskhet. I en framställning till Kungl. Maj:t den 3 juli 1963 begärde JO en allmän översyn av bestämmelserna rörande rätten för statstjänstemän att inneha bisysslor (JO 1964 s. 479).

En reglering av statstjänstemännens rätt att vid sidan av tjänsten inneha anställning eller uppdrag eller driva annan verksamhet har ansetts påkallad från två skilda synpunkter (jfr prop. 1965: 60 s. 167). Å ena sidan har det gällt att ta till vara statens intresse av att tjänstemannen i behörig utsträckning ägnar sin arbetskraft åt den uppgift för vilken han får lön. Denna synpunkt kom före förhandlingsrättsreformen till uttryck i generella bestämmelser i bl. a. 7 § 1 mom. Saar. Å andra sidan har en reglering av frågan bedömts nödvändig med hänsyn till rättsordningens krav att privata intressen inte obehörigen skall inverka på tjänstens utövande eller att eljest allmänhetens förtroende för myndigheterna inte skall sättas i fara. Från denna senare synpunkt har regler getts bl. a. i myndigheternas instruktioner. I äldre tider låg tonvikten i huvudsak på den förra synpunkten, kvantitetssynpunkten. Efter hand har den senare synpunkten kommit mer i förgrunden.

Grundläggande bestämmelser om statstjänstemäns rättsställning meddelas nu i StjL. I fråga om rätten till bisysslor görs den uppdelningen att uppdrag eller verksamhet som kan rubba förtroendet till tjänstemannens oväld i tjänsteutövningen är förbjudna enligt 13 § StjL och vissa andra offentlig-rättsliga bestämmelser, medan rätten till bisysslor i övrigt överlämnas för reglering i avtal. Bland de kollektivavtal som har träffats i samband med tjänstemannarättsreformen märks AST. Enligt 8 § AST ges arbetsgivaren möjlighet att avkräva tjänsteman uppgift om hans bisysslor och att förbjuda

tjänstemannen att ha viss bisyssla. Denna möjlighet till ingripande är beroende av tjänstemannens sätt att sköta sin huvudtjänst.

Gällande offentlighetsregler om bisysslor har meddelats vid olika tidpunkter för olika områden och personalkategorier utan att någon gång en allmän och grundligare översyn har skett. Det var bl. a. av detta skäl som chefen för civildepartementet år 1966 tillkallade en sakkunnig med uppdrag att se över de offentlighetsreglerna om rätt för statstjänstemän m. fl. att inneha bisysslor.

Bisysseutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1969:6) bl. a. följande. I huvudsak på samma sätt som nu skall rätten att ha bisyssla regleras delvis i offentlighetsreglering och i övrigt genom avtal. Gränsen mellan områdena för författningsreglering och avtalsreglering föreslås skola behållas i stort sett oförändrad genom förbudsbestämmelsen i 13 § StjL. Viss ändring av lagrummet föreslås för att det tydligare skall komma till uttryck att man skall beakta också risken för förtroendeskada avseende annan tjänsteman vid samma myndighet eller myndigheten själv. Utredningen anser att ett system för allmän kontroll av bisysslevoformen bland tjänstemännen för att bli effektivt medför olägenheter av framför allt administrativ art. För det allmänna är olägenheterna klart större än fördelarna. Enligt betänkandet skall myndigheterna i stället bli skyldiga att lämna tjänstemännen besked om bisysslors tillåtlighet både genom allmän information och genom besked på begäran i enskilda fall. När det gäller vissa bisysslor bör tillståndsprövning införas för domare i tjänst. Vidare föreslås att en rådgivande bisysslenämnd inrättas. De talrika specialreglerna i olika författningar bör efter hand i huvudsak utmönstras. Utredningen förordar också att initiativ tas till avtalsförhandlingar med syfte att begränsa möjligheterna för vissa tjänstemannagrupper att driva med anställningsmyndigheten konkurrerande verksamhet.

Under remissbehandlingen har ett stort antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över förslagen. Remissinstanserna har i stort sett anslutit sig till utredningens viktigare förslag eller lämnat dem utan erinran. På en del punkter har dock kritiska synpunkter förts fram.

I fråga om det aktuella läget finner utredningen, som har låtit göra ingående och omfattande statistiska undersökningar av tjänstemännens bisyssleinhav, att undersökningarna inte har visat på något missbruk av tjänstemännens frihet att ha bisysslor. Inte heller under remissbehandlingen eller eljest har framkommit några omständigheter som tyder på att det i någon utsträckning bland de offentliga tjänstemännen förekommer sådana sysslor vid sidan av tjänsten, som kan antas vara ägnade att skada allmänhetens förtroende för tjänstemännens och myndigheternas objektivitet och opartiskhet eller som på grund av sin omfattning kan antas hindra arbetet i

huvudtjänsten. Som SK framhållit är det naturligt att offentliga tjänstemän i högre grad än privata anlitas exempelvis för bisysslor av offentlig natur. SK finner att risken för negativ påverkan på huvudtjänsten inte motiverar att man genomför ytterligare restriktioner i tjänstemännens rätt att ha bisysslor. Jag ser saken på samma sätt. De offentliga uppdragsgivarnas intresse av att få de arbetsuppgifter utförda som avses med vederbörande uppdrag måste också beaktas.

Från principiell synpunkt kan det enligt min mening inte utan starka skäl komma i fråga att beträffande bisysslorna överväga en utökning av det lagreglerade området på bekostnad av det avtalsbara. Några sådana skäl har inte förebragts. Inte heller JO — som jämte kammarrätten är den remissmyndighet som har de allmänt starkaste invändningarna mot utredningsförslaget i denna del — har funnit att den nuvarande uppdelningen på ett område för avtalsreglering och ett för författningsreglering medför praktiska olägenheter. Med tillgång till den utredning i frågan som redovisas i betänkandet torde gränsdragningssvårigheterna i fortsättningen inte heller behöva bli särskilt kännbara.

Liksom utredningen har jag den uppfattningen att 13 § StjL bör ändras på sådant sätt att det framgår att man skall beakta också faran för att allmänheten får minskat förtroende till opartiskheten hos annan tjänsteman vid samma myndighet eller till myndighetens anseende för opartiskhet. I likhet med utredningen anser jag att en sådan ändring har väsentligen formell karaktär. I anslutning till vad som har anförts under remissbehandlingen finner jag dock att ändringen bör utformas som ett tillägg till lagtexten. Vidare anser jag liksom ett par remissinstanser att det i paragrafen använda uttrycket oväld är föråldrat och för många svårbegripligt. Det bör därför bytas ut mot opartiskhet, vilket uttryck förekommer i bl. a. 4 kap. 13 § 9 RB (se även SOU 1964: 27 s. 136, 1968: 27 s. 118). Lagrummet bör också förtydligas så att det står klart att även anställning kan vara att anse som otillåten bisyssla. Med dessa ändringar torde lagrummet bli lättare att tolka inte minst för den enskilde tjänstemannen.

Enligt utredningen träffar förbudet i 13 § StjL varjehanda sysslor vid sidan av den anställning som får anses vara tjänstemannens huvudtjänst. Även extraarbete för huvudarbetsgivarens eller annan myndighets räkning kan vara att betrakta som bisyssla. Det är givet att också tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritid kan vara oförenlig med tjänsten. Lika givet är att — som utredningen framhåller — förbudet inte skall anses träffa sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på området för den anställdes privatliv och vad därmed omedelbart har samband. Detta behöver knappast sägas ut i lagtexten. Utredningen har anført en rad synpunkter på hur en bisysslas tillåtlighet enligt lagrummet bör bedömas. Dessa synpunkter synes kunna bli till god ledning vid bedömningen i framtiden. Jag vill särskilt stryka under följande. Inom ramen för prövningen av risken för förtroendeskada skall hänsyn tas också till omfattningen av en

tjänstemans bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde. Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet. Särskild försiktighet bör iakttas beträffande bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för tjänstemän eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Jag avser här — förutom domstolar m. fl. — exempelvis patent- och registreringsverkets besvärsavdelning, vissa tjänstemän inom polisorganisationen och länsstyrelserna samt åklagare, utmättningsmän, förrättningslantmätare m. fl. Anställning hos enskild torde för tjänstemän med sådana arbetsuppgifter i stor utsträckning få anses förbjuden. Även andra typer av privata bisysslor kan för deras del ofta vara otillåtna, t. ex. näringsverksamhet i egen regi eller ersättningsgivande, enskilda uppdrag med rättslig anknytning eller styrelseuppdrag i affärsföretag.

Bestämmelsen i 13 § StjL måste enligt sakens natur ges ett allmänt innehåll. Av tydlighetsskäl eller eljest kan det emellertid behövas närmare bestämmelser i en del fall. Inom finansdepartementet har påbörjats en översyn av verksinstruktioner m. m. från denna utgångspunkt. Översynen bedöms bli tidskrävande. Som riktlinje för översynen gäller att sådana specialregler som inte av pedagogiska eller andra skäl är nödvändiga bör upphävas. Därigenom minskas risken för missförstånd rörande de fall där specialregler saknas. Föreskrifter om tillståndskrav bör i varje fall slopas, om beskedsrätt införs.

Som utredningen påpekar har specialbestämmelser, som inte har beslutats av eller med riksdagen, genom den förut nämnda kungörelsen 1965: 886 upphört att gälla i den mån de innehåller föreskrifter som rör endast omfattningen av en tjänstemans bisysslor. Denna fråga regleras uteslutande genom avtal, främst genom bestämmelsen i 8 § AST. Dylika specialbestämmelser bör vid tillfälle avlägsnas ur författningarna.

Som jag nyss har anfört föreligger enligt min mening inte tillräckliga skäl för att utsträcka den nuvarande lagregleringen till att omfatta frågor som enligt principerna för förhandlingsrättsreformen bör regleras genom avtal. Detta gäller också sådana bisysslor vilkas utövande innebär att tjänstemannen konkurrerar med anställningsmyndigheten i dess näringsverksamhet, men som inte inverkar på förtroendefrågan. Såvitt kan bedömas av bisyssleutredningens undersökningar, förefaller en sådan situation i praktiken uppkomma relativt sällan. Jag delar utredningens mening att frågan om dylika s. k. konkurrensbisysslor bör regleras av förhandlingsparterna. Jag erinrar därvid om att det åligger myndigheterna att med statens avtalsverk ta upp frågor som man anser påkalla avtalsreglering. Nuvarande författningsbestämmelser om konkurrensbisysslor bör efter hand upphävas.

Det är naturligtvis en avvägningsfråga hur stort tvångsmoment som bör

innefattas i kontrollen av att tjänstemännen följer bestämmelserna om bisysslor. Kontrollsystem, som grundar sig på obligatoriskt tillståndskrav eller på en kombination av obligatorisk anmälan och möjlighet till förbud, måste för att bli effektiva medföra ett förhållandevis betungande administrativt arbete. Man blir även med sådana system i ganska stor utsträckning beroende av tjänstemännens lojalitet och deras förtrogenhet med reglernas närmare innebörd. Mot tanken på en mer eller mindre obligatorisk kontroll bör därför ställas utredningsförslaget, där den allmänna beskedsrätten är den viktigaste nyheten. Jag anser övervägande skäl tala för utredningens förslag i denna del, även om jag är medveten om att också detta kan innebära en viss arbetsbelastning för myndigheterna. Hittills har tjänstemännen i stor utsträckning varit hänvisade till att på eget ansvar avgöra om en bisyssla är förenlig med 13 § StjL eller inte. Även framdeles bör ansvaret för bedömningen åvila tjänstemännen själva. Emellertid är det givet att en myndighet har bättre allmän överblick över sin verksamhet än en enskild tjänsteman och därmed också i åtskilliga fall lättare kan bedöma om innehav av en bisyssla kan skapa risker för allmänhetens förtroende till tjänstemännens eller myndighetens opartiskhet. Tjänstemannen bör därför tillerkännas rätt att inhämta myndighetens uppfattning i frågan. Det förutsätts att han begagnar sig av denna möjlighet, när han tvekar om sitt ställningstagande. Vad angår den rättsliga innebörden av ett meddelat förhandsbesked har under remissbehandlingen olika meningar kommit till uttryck. I likhet med JK delar jag utredningens uppfattning i frågan. Ett positivt besked kan i och för sig inte fritaga tjänstemannen från ansvaret för att bisysslan är förenlig med 13 § StjL, men myndighetens uttalande är — som JK framhåller — naturligen ägnat att i hög grad påverka bedömningen av frågan om ev. påföljd för tjänstemannen för hans bisyssleinnehav. Ett negativt besked, som befinns riktigt, bör på motsvarande sätt kunna åberopas mot tjänstemannen vid bedömningen av påföljdsfrågan.

Innehar den anställde en tjänst som tillsätts av Kungl. Maj:t, bör beskedsärendena prövas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. I annat fall bör denna prövning ankomma på tillsättningsmyndigheten. Liksom i andra förvaltningsärenden torde myndigheterna inte sällan få komplettera materialet på eget initiativ. Beskeden bör ges skriftlig form. Besked som går tjänstemannen emot bör kunna överklagas i vanlig ordning. Bestämmelser om besked kan lämpligen föras in i statstjänstemannastadgan (1965: 601).

Jag förutsätter att myndigheterna är verksamma för att uttalanden av principiellt intresse publiceras på lämpligt sätt. På så sätt kan rättstillämpningen bli känd och därmed tjäna till vägledning för tjänstemän, personalorganisationer och myndigheter. Det är självklart önskvärt att uppnå enhetlighet i praxis.

I likhet med bisyssleutredningen anser jag det viktigt att myndighet i

görligaste mån lämnar sina tjänstemän allmän upplysning om otillåtna bisysslor m. m. Sådan information kan lämnas i samband med att tjänsten tillträds. Den bör också lämnas fortlöpande, exempelvis i cirkulär eller i intern tidningar och inte minst vid kontakter med de anställdas organisationer. Jag lägger sådan vikt vid denna skyldighet för myndigheterna att jag ämnar föreslå att bestämmelser även härom tas in i statstjänstemannastadgan.

Som utredningen har framhållit bör de befogenheter som enligt 8 § AST tillkommer myndighet användas något oftare än hittills. Det bör därför exempelvis under utbildningskurser för tjänstemän i chefsställning betonas både att myndigheterna i egenskap av arbetsgivare med hänsyn främst till sina personalvårdande uppgifter är skyldiga att söka bilda sig en riktig uppfattning om varför en anställd inte sköter sitt arbete tillfredsställande och att därvid i vissa fall kan finnas anledning att utnyttja de möjligheter 8 § AST erbjuder. — Jag delar utredningens uppfattning att man bör sträva efter att myndigheterna får befogenheter motsvarande dem i 8 § AST också i fall där sådana f. n. saknas, t. ex. i fråga om en del arvodesanställda.

Bland statstjänstemännen utförs de flesta bisysslorna på uppdrag av offentliga myndigheter. Utredningen föreslår att en myndighet, som vill anlita en tjänsteman vid annan myndighet för bisyssla, i allmänhet bör samråda med huvudarbetsgivaren innan uppdraget lämnas. En sådan samverkan måste anses vara både i myndigheternas och tjänstemannens intresse. I många fall kan risker för förtroendeskada därigenom undvikas på ett smidigt sätt. En rationellare fördelning av bisysslorna kan också uppnås. Även om man kan utgå från att samråd mellan myndigheterna redan nu förekommer i stor utsträckning, anser jag det lämpligt att också denna fråga regleras i författning. Jag ämnar därför föreslå att i statstjänstemannastadgan tas in en bestämmelse om sådant samråd. Det kan påpekas att en liknande föreskrift finns i 4 § andra stycket kungörelsen (1969:248) om fastighetsdomstol.

Vad jag tidigare har anfört i detta avsnitt (3.6) avser i princip alla kategorier av tjänstemän som omfattas av StjL. Som har framgått av redogörelsen i avsnitten 2.1 och 3.1 förekommer vissa offentlighetsrättsliga specialregler om domares rätt till bisysslor. Dessa regler har tillkommit före 1965 års förhandlingsrättsreform och har inte reviderats i samband därmed. Utöver särskilda bestämmelser i RB och några andra lagar finns i 7 § Saar regler vilka innefattar förbud för justitieråd, regeringsråd, häradshövding, borgmästare och vattenrättsdomare att ha vissa anställningar och uppdrag. Förbudet i Saar har enligt 2 § andra stycket kungörelsen 1965:886 endast provisorisk giltighet. Vidare kan erinras om de förbud som är intagna i domsagostadgan m. fl. domstolsinstruktioner. Bisyssleutredningen föreslår — vad gäller de domare som omfattas av utredningsuppdraget — att regleringen i Saar och domstolsinstruktionerna ersätts med en obligatorisk till-

ståndsprövning för dem som utövar domartjänst och som vill driva näringsverksamhet eller åta sig betalda uppdrag av närmare angivet slag.

Som jag förut har påpekat är ett kontrollsystem som grundar sig på obligatoriskt tillståndskrav behäftat med nackdelar. Den beskedsrätt som har föreslagits för tjänstemän i allmänhet torde i allt väsentligt kunna fylla samma funktion för domarnas del som för andra tjänstemän. Allmänhetens berättigade intresse av att förtroendet för domare och domstolar inte sätts i fara kan sålunda enligt min mening i förevarande hänseende fullt ut tillgodoses redan genom de inskränkningar i möjligheterna att ha bisysslor som följer av tjänstens beskaffenhet och utformningen av 13 § StjL. Som utredningen framhåller har domarna på grund av sin utbildning och yrkeserfarenhet särskilda förutsättningar att själva avgöra om en bisyssla strider mot kravet på opartiskhet i tjänsteutövningen. Enligt min mening saknas därför skäl att befara att en övergång till ett enhetligt system som omfattar även domare skulle leda till att förtroendet för domarkåren och domstolarna minskas.

Vad beträffar skiljemannauppdrag vill jag nämna att domstolskommittén enligt sina direktiv skall överväga att inom domstolväsendets ram skapa ett användbart alternativ till skiljemannaförfarandet. Det finns ingen anledning antaga att ett slopande av de speciella förbuden för vissa domare att åta sig skiljemannauppdrag kommer att få särskilt stor betydelse. Jag erinrar om att för det stora flertalet domare något sådant speciellt förbud f. n. inte gäller. Deras rätt att ta skiljemannauppdrag regleras av bestämmelsen i 13 § StjL. Med hänsyn till den restriktiva hållning som från statsmakternas sida har intagits i fråga om vissa domares — främst justitieråds och regeringsråds — möjligheter att åta sig skiljemannauppdrag och till vad jag nyss har anfört anser jag mig kunna förutsätta att domare iakttar stor försiktighet beträffande sådana uppdrag.

På grund härav anser jag mig inte böra föreslå att särskilda regler angående domares rätt till bisysslor skall införas i StjL. Ändring av de särskilda bestämmelser i RB m. fl. lagar, vilka i vissa avseenden inskränker domares rätt att åta sig uppdrag som har samband med hans tjänsteuppgifter, har inte föreslagits av utredningen eller remissinstanserna och synes inte vara påkallad. Något behov av att behålla de administrativa specialreglerna i ämnet föreligger däremot inte. Ett upphävande av dem bör ses som en anpassning till regleringen i StjL. Beträffande förbuden i Saar och domstolsinstruktionerna i den del de sträcker sig längre än 13 § StjL hänvisar jag till vad jag har anfört om andra författningsbestämmelser som rör omfattningen av bisysslor m. m. Hithörande frågor får — som högsta domstolens ledamöter har understrukit i sitt yttrande över 1967 års betänkande — regleras genom avtal i den mån så inte redan har skett (jfr 8 § AST).

Under remissbehandlingen har bl. a. JK satt i fråga om de skäl, som utredningen åberopar för sitt förslag att en särskild rådgivande bisysslenämnd

skall inrättas, är så starka att de bör föranleda att en sådan nämnd tillskapas. Innan det nu föreslagna systemet prövats en tid, är det enligt min mening inte möjligt att i tillräcklig mån överblicka om det för att uppnå enhetlighet på detta område eller eljest kommer att finnas ett verkligt behov av en ny centralinstans. Jag är därför inte beredd att föreslå en sådan nämnd. Jag kommer emellertid att uppmärksamt följa bisysslefrågornas vidare utveckling för att, om det behövs, senare föreslå Kungl. Maj:t att återkomma till riksdagen i saken.

De förordade författningsändringarna om statstjänstemännens rätt att ha bisyssla bör medföra motsvarande ändringar i den tidigare nämnda 16 § stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl.

Några övergångsbestämmelser torde inte behöva meddelas.

4. Skyldighet för kommun att ersätta statsverket vissa rättegångskostnader

4.1. Gällande bestämmelser

Enligt 1 § första stycket ställföreträdarlagen (prop. 1965: 153, KU 43, rskr 390) skall statens avtalsverk på kommuns vägnar föra förhandling samt sluta och uppsäga kollektivavtal om avtalsbara anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos kommun eller på annat sätt enhetligt reglera sådant villkor. Stadgandet avser endast anställnings- eller arbetsvillkor som enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen skall fastställas under medverkan av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Med kommun likställs i lagen landstingskommun, municipalsamhälle, kommunalförbund, tingslag, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse, allmän försäkringskassa och annan allmän inrättning.

Intill den 1 januari 1968 var ställföreträdarlagen enligt en övergångsbestämmelse tillämplig även på annat anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos kommun eller därmed likställd arbetsgivare än som avses i 1 § första stycket lagen, om villkoret fick bestämmas genom avtal och närmast före den 1 januari 1966 reglerats genom bestämmelse som meddelats av Kungl. Maj:t eller statlig myndighet.

Riksdagen beslöt år 1967 (prop. 131, SU 134, rskr 327) att avtalsbara anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos kommun eller annan allmän inrättning, som avses i ställföreträdarlagen, från och med den 1 januari 1968 skall fastställas under medverkan av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer, om villkoret närmast före nämnda dag omfattats av övergångsbestämmelsen till lagen eller, utan att så var fallet, reglerats genom statliga bestämmelser. I propositionen (s. 10) förutsetts att fråga om tillämpning av ställföreträdarlagen, som kan uppkomma i fortsättningen på grund av ändrade förhållanden, skall underställas riksdagen särskilt.

Enligt 5 § ställföreträdarlagen skall kommun såväl vid som utom domstol företrädas av avtalsverket i tvist om avtal angående anställnings- eller arbetsvillkor som avses i 1 § eller om påföljd för otillåten stridsåtgärd vid konflikt om sådant villkor. Om talan väcks vid domstol i sådan tvist, som avses i 5 §, blir den kommun som tvisten rör part i målet. Av paragrafen följer att avtalsverket i sådant fall skall vara ställföreträdare för kommunen, dvs. föra kommunens talan. Av förarbetena framgår att lagregeln är 6 — *Bihang till riksdagens protokoll. 1 saml. Nr 72*

tillämplig oberoende av om tvisten skall prövas av arbetsdomstolen eller av allmän domstol.

I fråga om rättegångskostnader i här avsedda mål gäller bestämmelserna i 18 kap. RB. Av dessa bestämmelser följer att endast part och intervinient kan erhålla ersättning för rättegångskostnad. Enligt 18 kap. 8 § skall ersättning för rättegångskostnad fullt motsvara kostnaden för rättegångens förberedande och talans utförande jämte arvode till ombud eller biträde, såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. Ersättning skall enligt lagrummet också utgå för partens arbete och tidsspillan i anledning av rättegången. Kostnad som uppstått för ställföreträdare eller ersättning för dennes arbete och tidsspillan torde vara ersättningsgill endast om parten är skyldig att gottgöra ställföreträdaren härför.

Under förarbetena till ställföreträdarlagen togs i flera remissyttranden upp frågan om vem som slutgiltigt bör svara för kommuns kostnader när avtalsverket företräder kommun i rättstvist vid eller utom domstol. Kommunförbunden anförde sålunda att staten som regel bör svara för kommuns kostnader i sådana tvister. I denna fråga framhöll föredragande departementschefen i prop. 1965:153 (s. 35) att, om arbetsgivaren av domstol ålagts att ersätta motparten dennes rättegångskostnader eller att utge skadestånd till motparten och kostnaderna åsamkats arbetsgivaren utan dennes förskyllan, det kan vara skäligt att arbetsgivaren får ersättning för dessa kostnader av statsmedel. Däremot bör i princip arbetsgivaren själv slutligt svara för kostnader som hänför sig till tvistens handläggning utom domstol. Departementschefen framhöll att det knappast kan meddelas några författningsbestämmelser om skyldighet för staten att svara för kostnader i rättstvist. Frågan om ersättning av statsmedel torde därför få tas upp från fall till fall efter framställning från arbetsgivaren till Kungl. Maj:t. Innan erfarenhet vunnits av den nya ordningen ansåg sig departementschefen inte böra hemställa om anvisande av särskilda medel för dessa ändamål eller om bemyndigande för Kungl. Maj:t att utanordna medel för bestridande av sådana kostnader.

4.2. Avtalsverkets framställning

Avtalsverket framhåller följande. I en rättegång, där avtalsverket enligt 5 § ställföreträdarlagen företräder kommun, utförs huvuddelen av arbetet av avtalsverket. Det är sålunda verket som utarbetar stämmningsansökan eller svaromål. Kommunen företräds också vid muntlig förberedelse och huvudförhandling av tjänstemän från avtalsverket. I mål vid arbetsdomstolen hörs dessutom ofta en eller flera tjänstemän från avtalsverket. Den kommun som är part i målet medverkar i allmänhet endast på så sätt i rättegången, att kommunen till avtalsverket sänder in handlingar och går avtalsverket

till handa med muntliga upplysningar om sakförhållandena. Arbetsgivarsidans kostnader i här avsedda mål kommer därför helt eller till övervägande del att utgöras av kostnader för avtalsverkets medverkan i målet.

Det finns varken i ställföreträdarlagen eller i annan författning någon bestämmelse som ålägger kommun att ersätta statsverket de kostnader som avtalsverkets arbete med målet medfört. Sådan skyldighet torde inte heller föreligga på annan grund. Denna fråga har inte behandlats i motiven till ställföreträdarlagen.

Av det anförda torde enligt avtalsverket följa att, när avtalsverket företräder kommun i rättegång, kommunen inte kan tillerkännas ersättning för avtalsverkets kostnader i målet. Inte heller kan ett av avtalsverket för egen del framställt yrkande om sådan ersättning bifallas, eftersom avtalsverket inte är part utan endast ställföreträdare för part.

Avtalsverket framhåller att det alltså f. n. föreligger bristande balans i dessa mål, när det gäller möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader. Om arbetstagarparten vinner målet, kan den få ersättning av motparten för samtliga sina rättegångskostnader. Arbetsgivarsidan däremot kan få ersättning av motparten endast för de kostnader som kommunen själv kan ha haft i målet. För huvuddelen av kostnaderna, nämligen avtalsverkets kostnader, kan däremot ersättning inte utdömas. Rättsläget i dessa mål är sålunda annorlunda än i de mål om statstjänstemäns anställnings- eller arbetsvillkor där avtalsverket företräder staten. Om statens talan bifalles i dessa mål, kan staten få ersättning för alla sina rättegångskostnader. Enligt avtalsverkets mening är detta i hög grad otillfredsställande. Avtalsverket föreslår därför att i 5 § ställföreträdarlagen införs en bestämmelse som ålägger kommun att ersätta staten kostnaderna för avtalsverkets medverkan i tvist vid domstol. Genom en sådan bestämmelse blir den ersättning, som kommun skall utge till staten, rättegångskostnad för kommunen enligt 18 kap. 8 § RB. Motparten kan då, om han förlorar målet, förpliktas ersätta kommunen denna kostnad. Om däremot arbetsgivarsidan förlorar målet eller eljest inte tillerkänns ersättning av motparten för sina rättegångskostnader, får kommunen enligt förslaget stå kostnaderna för avtalsverkets medverkan i målet. Kommuns ersättningskyldighet till staten bör sålunda enligt avtalsverkets förslag inte begränsas till de fall där arbetsgivarsidan tillerkänns ersättning för hela eller en del av sina rättegångskostnader. Om en sådan begränsning gäller, kan ifrågasatt kostnader under vissa förutsättningar vara rättegångskostnad enligt 18 kap. 8 § RB och under andra förutsättningar inte. En sådan ordning förefaller från principiella synpunkter mindre lämplig.

De merkostnader som kan uppkomma för berörda kommuner bedöms av avtalsverket vara relativt obetydliga. Hittills har avtalsverket företrätt kommun bara i ett eller två mål om året.

4.3. Remissyttrandena

Avtalsverkets förslag lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Svenska landstingsförbundet*, *Svenska kommunförbundet* och *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* förutsätter emellertid, att den föreslagna lagändringen inte inverkar på den av departementschefen i prop. 1965: 153 (s. 35) anvisade möjligheten för kommun att få ersättning av statsmedel för bl. a. rättegångskostnader.

4.4. Föredraganden

Enligt 1 § ställföreträdarlagen skall statens avtalsverk företräda kommun vid bl. a. avtalsförhandlingar när det är fråga om avtalsbart anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos kommun och villkoret enligt lag eller riksdagsbeslut skall fastställas under medverkan av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Enligt 5 § skall kommun såväl vid som utom domstol företrädas av avtalsverket i tvist om avtal angående anställnings- eller arbetsvillkor som avses i 1 § eller om påföljd för otillåten stridsåtgärd vid konflikt om sådant villkor. Om talan väcks vid domstol i sådan tvist blir kommunen part i målet och avtalsverket ställföreträdare för kommunen.

När avtalsverket företräder kommun vid domstol utför verket huvuddelen av arbetet i rättegången. Kommunen medverkar i allmänhet bara på så sätt, att den sänder in handlingar till avtalsverket och går det tillhanda med muntliga upplysningar. Kostnaderna på arbetsgivarsidan kommer därför helt eller till övervägande del att utgöras av de kostnader som avtalsverket har för sin medverkan i målet. Avtalsverket torde emellertid författingsenligt inte kunna få ersättning av kommunen för sin medverkan. Kommunen får således inga utgifter härför och kan därför inte tillerkännas någon ersättning i detta hänseende. Inte heller kan avtalsverket tillerkännas ersättning i målet för de kostnader som hänför sig till dess medverkan, eftersom verket i egenskap av ställföreträdare inte torde ha någon självständig rätt att erhålla ersättning av kommunens motpart. För att kommun skall kunna tillerkännas ersättning för kostnaden för avtalsverkets medverkan, föreslår avtalsverket att i 5 § ställföreträdarlagen skall införas en bestämmelse enligt vilken kommun skall ersätta staten dess kostnad med anledning av att avtalsverket har företrätt kommunen vid domstol.

Förslaget har lämnats utan erinran av remissinstanserna. Som avtalsverket framhållit föreligger f. n. i dessa mål bristande balans, när det gäller möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader. Om arbetstagarparten vinner målet kan han sålunda få ersättning av motparten för samtliga sina rättegångskostnader. Arbetsgivarsidan kan däremot få ersättning av motparten endast för de kostnader som kommunen själv kan ha haft i

målet.

Kommunförbunden har i sina remissyttranden förutsatt att den föreslagna lagändringen inte inverkar på den i prop. 1965: 153 anvisade möjligheten för kommun att få ersättning av statsmedel för bl. a. rättegångskostnader. Den av avtalsverket föreslagna lagändringen anser jag vara av processteknisk natur och närmast beröra förhållandet mellan avtalsverket och kommunen samt indirekt kommunens motpart. Den inverkar därför enligt min mening inte på de i förenämnda proposition angivna möjligheterna för kommun att efter prövning från fall till fall få ersättning av statsverket för bl. a. rättegångskostnader.

Avtalsverket har enligt min mening framlagt övertygande skäl för den föreslagna lagändringen. Det torde inte finnas något sakligt skäl till att rättsläget i förevarande hänseende skall vara ett annat när avtalsverket företräder kommun än när avtalsverket företräder staten. Jag förordar därför att lagändringen vidtas. Som avtalsverket har föreslagit bör ändringen träda i kraft den 1 juli 1970 med den inskränkningen att äldre lag fortfarande skall gälla i fråga om mål som anhängiggjorts vid domstol före ikraftträdandet.

5. Hemställen

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),
- 2) lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.¹

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 1970.

Jag hemställer, att lagrådets utlåtande över det under 1 angivna lagförslaget inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

¹ Bilagan, som — bortsett från ändringen i 29 § statstjänstemannalagen — är likalydande med de vid propositionen fogade förslagen, har uteslutits här.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 2 april 1970.

N ä r v a r a n d e:

f. d. justitierådet REGNER,
regeringsrådet MARTENIUS,
justitierådet BERNHARD,
justitierådet HESSER.

Enligt lagrådet den 13 mars 1970 tillhandakommet utdrag av protokoll över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 27 februari 1970, hade Kungl. Maj:t förordnat, att enligt 87 § regeringsformen lagrådets utlåtande skulle inhämtas över upprättat förslag till *lag om ändring i statstjänstemannalagen*.

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Trygve Hellners och Lennart Aspegren.

Lagrådet yttrade:

Den utredning som ligger till grund för förslaget att göra statstjänstemannalagen tillämplig på justitieråd och regeringsråd behandlade i huvudsak dessas arbetsrättsliga ställning. Utredningsmannen fann enligt betänkandet att några olägenheter icke kunde antagas uppkomma som följd av den särställning justitieråd och regeringsråd intoge samt att det vid sådant förhållande ej syntes böra ifrågakomma att närmare fastställa dessa tjänstemäns rättsläge genom särskild lagstiftning. Endast på en punkt ansåg han att en lagstiftning borde komma till stånd redan nu beträffande dessa domare, nämligen i fråga om avstängning på grund av sjukdom och beträffande skyldighet att i samband därmed underkasta sig läkarundersökning.

Betänkandet utgår i allt väsentligt från ett kollektivavtalsrättsligt betraktelsesätt. Frågan om rätten att använda lockout och strejk såsom stridsmedel bedömes sålunda främst med hänsyn till de enskilda tjänstemännens ställning, särskilt deras oavsätlighet och ämbetsansvar. Väsentligen från enahanda synpunkter behandlas frågan i flertalet av de yttranden som avgivits av de i ärendet hörda myndigheterna. Det får antagas att föredragande statsrådet anlagt samma synsätt då han i remissprotokollet anför, att han delar den av utredningsmannen intagna ståndpunkten att regeringsformens bestämmelser om högsta domstolens och regeringsrättens leda-

möter inte i och för sig torde ha en innebörd som hindrar att statstjänstemannalagen göres tillämplig på dessa domare.

Enligt lagrådets uppfattning bör vid frågans bedömande i första rummet uppmärksammas icke de berörda domstolsledamöternas förhållanden utan själva domstolarnas ställning och uppgifter från statsrättslig synpunkt och huruvida därmed kan vara förenligt att arbetsinställelse tillåtes eller det är lämpligt att arbetsinställelse må förekomma. I anslutning härtill erinras om grundlagberedningens uttalande, att frågan om de högsta domarnas arbetsrättsliga ställning hade ett visst samband med de högsta domstolarnas ställning i det konstitutionella systemet samt att beredningen därför närmast vore benägen att förordna att frågan icke löstes i nu förevarande sammanhang utan först i samband med den författningsreform, som beredningen hade till uppgift att förbereda. Högsta domstolens ledamöter och regeringsrättens flesta ledamöter har ej närmare berört denna konstitutionella fråga. En minoritet av regeringsrättens ledamöter har understrukt, att en ordning som förutsatte att möjlighet föreläge att använda fackliga stridsmedel, ensidigt eller ömsesidigt, i anställningsförhållandet mellan staten och ledamöterna i de båda högsta dömande instanserna vore mindre väl förenlig med dessa domstolars statsrättsliga ställning enligt nu gällande regeringsform.

De två högsta domstolarna tillhör enligt regeringsformen de främsta organen för statsmaktens utövande. De intager därutinnan en särställning i förhållande till andra i regeringsformen omnämnda statsmyndigheter, bortsett naturligtvis från statsrådet. Sett från denna synpunkt ter det sig i hög grad främmande att ens teoretiskt antaga såsom grundlagsenligt, att dessa domstolar skulle kunna bringas ur verksamhet genom lockout eller strejk. Såsom grundlagberedningen framhållit finns det också från andra synpunkter ett särskilt intresse att hålla bärarna av den högsta domsmakten utanför fackliga stridsåtgärder.

De grundläggande bestämmelserna om högsta domstolen och regeringsrätten återfinnes i 17 och 18 §§ regeringsformen. Den utformning bestämmelserna har är betingad av historiska skäl. Bestämmelserna kan icke anses blott reglera tillsättningen av domstolarnas ledamöter. Reellt sett innebär de att för utövande av domsrätt i högsta instans skall finnas en högsta domstol bestående av minst tolv ledamöter och en regeringsrätt bestående av minst sju ledamöter. Liksom det skulle strida mot 17 och 18 §§ om Kungl. Maj:t underlåte att tillsätta föreskrivet antal ledamöter i dessa domstolar, synes det vara oförenligt med bestämmelsernas angivna innebörd att ledamöterna skulle genom lockout kunna utestängas från tjänstgöring med påföljd att domstolarna blott funnes till namnet, eller att de som mottagit befattning som ledamot skulle äga underlåta att tjänstgöra. Såsom en parallell må hänvisas till 96 § regeringsformen, som innebär att det skall finnas minst två riksdagens ombudsmän; uppenbart synes vara att lockout

eller strejk icke kan vara tillåtna i fråga om ombudsmännen. Vad som anmärkts giver grund för åsikten att lockout och strejk icke är tillåtna beträffande högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Enligt denna åsikt blir 15 § statstjänstemannalagen, som icke gäller då annat följer av lag, icke tillämplig även om undantagsbestämmelsen i 1 § för justitie- och regeringsråd borttages. Härvid må ock erinras om bestämmelserna i 2 § 1946 års lag om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring samt 1 § 1909 års lag om regeringsrätten, vilka innehåller att arbetet i domstolarna skall fortgå minst 40 veckor om året och beträffande högsta domstolen dessutom att en avdelning alltid skall kunna sammankallas.

Förslaget 1963 till regeringsform (5 kap.) synes icke innebära att förevarande fråga skulle komma i ett annat läge vid en författningsreform i enlighet med förslaget.

Bland övriga bestämmelser i regeringsformen som angår högsta domstolen och regeringsrätten må erinras om 26 §, enligt vilken nådeansökningar icke kan av Kungl. Maj:t bifallas utan att högsta domstolen eller regeringsrätten hörts.

Enligt 87 § regeringsformen i gällande lydelse skall lagrådet höras över förslag rörande civil-, kriminal- och kyrkolag. I lagråd skall enligt 21 § regeringsformen tjänstgöra minst två justitieråd och ett regeringsråd. En arbetsinställelse omfattande justitie- och regeringsråd skulle följaktligen förhindra lagstiftning på nämnda områden. Bland annat skulle bliva omöjligt att i grundlagsenlig ordning genomföra tjänsteplikt vid samhällsfarliga konflikter, något som ansetts böra kunna ifrågakomma. Sedan det såsom vilande antagna förslaget till ändring av 87 § regeringsformen blivit gällande upphör väl skyldigheten att obligatoriskt höra lagrådet; det förutsättes dock att ett lagråd skall finnas och kunna höras över lagförslag som i och för sig är av sådan beskaffenhet att det bör remitteras till lagrådet.

I sammanhanget må ytterligare påpekas att om, efter en lockout omfattande högsta domstolens ledamöter och andra domare, någon skulle vid allmän domstol föra talan med krav på mistad lön under förmenande att han obehörigen avstängts, målet eventuellt icke skulle kunna prövas i högsta domstolen, eftersom dess ledamöter skulle kunna vara jäviga och ersättare icke får förordnas.

Vad som anförts innebär att enligt lagrådets mening skäl finns att anse lockout och strejk vara grundlagsstridiga i fråga om justitie- och regeringsråd samt att användande av dessa stridsmedel i vart fall föranleder allvarliga betänkligheter. Från alla håll har också vid frågans behandling understrukits att den har nästan uteslutande teoretiskt intresse. Under alla omständigheter synes frågan ej böra upptagas förrän i samband med en författningsreform.

Rörande de särskilda paragraferna i statstjänstemannalagen anmärkes följande.

Såsom föredragande statsrådet konstaterat saknar 2 § betydelse för justitie- och regeringsråd.

Då justitie- och regeringsråd redan har förhandlings- och avtalsrätt, är 3 § av intresse endast såvitt gäller där stadgade inskränkningar i avtalsrätten. Det är emellertid ej nödvändigt att stadga sådana inskränkningar i fråga om justitie- och regeringsråd. Om så ej sker får dessa visserligen formellt möjlighet att begära att sådana frågor som avses med inskränkningarna drages in i avtalsregleringen. Uteslutes användning av stridsmedel kan avtalsverket emellertid alltid motsätta sig att så sker och kommer självfallet också att begagna sig av denna möjlighet. Även om 3 § ej blir tillämplig i fråga om justitie- och regeringsråd, kommer alltså bestämmanderätten i här avsedda frågor också för dessa befattningshavare att i praktiken ligga hos det allmänna.

Av föreskrifterna i 4—12 §§ är åtskilliga utan betydelse för justitie- och regeringsråd eller onödiga vid sidan av bestämmelser i regeringsformen. Icke innehållet i någon av dessa paragrafer påkallar att statstjänstemannalagen göres tillämplig på dessa domare. Vad angår 11 § må erinras om justitie- och regeringsråds skyldighet att tjänstgöra i lagrådet.

Motsvarighet till bestämmelserna i 13 § och möjligen även 14 § bör finnas för justitie- och regeringsråd.

Vad lagrådet förut anfört innebär att 15—17 §§ icke bör gälla ledamöterna i högsta domstolen och regeringsrätten.

Av stadgandena i 18—25 §§ är icke något tillämpligt beträffande justitie- och regeringsråd. I sammanhanget erinras att i fråga om ansvar för tjänstefel dessa domare icke är underkastade ansvar utöver vad som föreskrives i 101 § regeringsformen (jfr motiven till 1963 års förslag till regeringsform s. 280 f). Åtal jämlikt 20 kap. 4 § brottsbalken kan alltså icke ifrågakomma; i stället kan entledigande ske jämlikt 103 § regeringsformen efter beslut av opinionsnämnden.

I stället för bestämmelsen i 26 § gäller beträffande domare lagen om avstängning av domare. Huruvida denna lag är tillämplig å justitie- och regeringsråd annat än vid åtal vid riks rätt lämnades vid lagens tillkomst öppet (se prop. 1955: 148 s. 28 och 29, NJA II 1955 s. 43); denna fråga är ej heller löst i förevarande förslag.

Bestämmelserna i 27 § äger visst samband med reglerna i 31 och 32 §§ och behandlas tillsammans med dessa.

28—30 §§ saknar betydelse för justitie- och regeringsråd. Vad särskilt angår 29 § må framhållas att vad där sägs, å ena sidan, såvitt avser dessa domare, följer av 36 § regeringsformen och, å andra sidan, endast utgör en ofullständig beskrivning av rättsläget för dessa befattningshavares del, eftersom bestämmelsen icke beaktar att de kan skiljas från tjänsten även genom beslut av riksrätten eller av Kungl. Maj:t jämlikt 102 och 103 §§ regeringsformen.

Bestämmelserna i 31 och 32 §§ angående tjänstemans skyldighet att avgå i vissa fall har i fråga om domare närmast innebörden av en komplettering av 36 § regeringsformen genom att de närmare anger vilka rekvisit som skall föreligga för att pensionering skall få äga rum. I samband härmed bör även beaktas reglerna i 27 § statstjänstemannalagen om avstängning av tjänsteman på grund av sjukdom och om läkarundersökning.

För justitie- och regeringsråd gäller för närvarande i fråga om pensionering vissa bestämmelser i SPR, vilka motsvarar 31 § samt 32 § första och tredje styckena statstjänstemannalagen. Däremot gäller för närvarande icke för dem några regler som motsvarar 32 § andra stycket eller 27 §.

Lagrådet delar uppfattningen att sådana närmare bestämmelser om pensionering av justitie- och regeringsråd som fordras för komplettering av 36 § regeringsformen bör ges i lag. Lagrådet biträder även meningen att bestämmelser om avstängning på grund av sjukdom och om läkarundersökning bör meddelas för dem och därvid ges i lag. I och för sig synes det icke vara något att erinra mot att bestämmelser i nu berörda ämnen får samma innehåll som 31 och 32 samt 27 §§ statstjänstemannalagen.

I fråga om högre tjänster som Kungl. Maj:t tillsätter prövas fråga om anställnings upphörande enligt 31 och 32 §§ av Kungl. Maj:t, jfr 37 §. Även fråga om avstängning på grund av sjukdom eller om läkarundersökning enligt 27 § prövas, när det gäller sådan tjänst, av Kungl. Maj:t; enligt det remitterade förslaget följer detta av vissa från statstjänstemannastadgan till 27 § andra stycket statstjänstemannalagen överförda bestämmelser. Under remissbehandlingen har framförts på konstitutionella överväganden grundade betänkligheter mot att Kungl. Maj:t i statsrådet sålunda skall kunna besluta om entledigande av justitie- eller regeringsråd på grund av sjukdom liksom om avstängning eller om läkarundersökning av sådan befattningshavare. Lagrådet finner dessa betänkligheter icke sakna fog. Invändningar av samma natur kan även riktas mot att det, såsom enligt förslaget, skall tillkomma Kungl. Maj:t i statsrådet att besluta om entledigande av justitie- eller regeringsråd enligt 32 § andra stycket. Utöver de konstitutionella skälen bör även beaktas att bedömningen huruvida en ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten fullgör sin tjänst tillfredsställande av naturliga skäl knappast kan företagas annat än av den domstol han tillhör. Själva beslutet om entledigande, avstängning eller läkarundersökning synes dock kunna fattas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Enligt lagrådets mening kan de skilda synpunkter som här anförts tillgodoses genom att befogetheten för Kungl. Maj:t i statsrådet att besluta i ärenden av förevarande beskaffenhet göres beroende av att framställning i saken göres av vederbörande domstol.

De materiella stadgandena i 33 och 34 §§ saknar tillämplighet beträffande justitie- eller regeringsråd.

Regeln i 35 § om tjänstemans rätt att lämna tjänsten efter skriftlig upp-

sägning saknar motsvarighet för justitieråds och regeringsråds del. Såsom framhålles i remissprotokollet torde uppsägningsrätt för dem ej heller kunna grundas på bestämmelsen i 9 § 1 mom. AST. Justitie- och regeringsråd som begärt avsked torde alltså enligt gällande ordning ha att avvakta Kungl. Maj:ts beslut om entledigande. När det gäller tjänstemän i allmänhet har en sådan ordning ansetts mindre väl förenlig med ett system som förutsätter frihet att avtala om löner och rätt att vid lönekonflikt nedlägga arbetet. Med hänsyn till vad som förut sagts angående justitie- och regeringsråds statsrättsliga ställning och rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder finns enligt lagrådets mening icke anledning att nu ändra gällande ordning och för deras del införa en lagstadgad uppsägningsrätt. Något praktiskt behov av en sådan ändring föreligger icke heller.

Vad slutligen angår 36—41 §§, i den mån de överhuvud skulle få betydelse beträffande justitie- och regeringsråd, hänvisas till anmärkningarna rörande 30, 31, 32 och 35 §§.

Sammanfattningsvis anför lagrådet följande.

På grunder som förut utvecklats kan lagrådet icke tillstyrka att statstjänstemannalagens regler i 15—17 §§ om fackliga stridsåtgärder nu göres tillämpliga på justitieråd och regeringsråd. Ej heller bör 35 § göras tillämplig på dessa befattningshavare.

Såsom lagrådet anfört förefinns icke behov av motsvarighet till reglerna i 3 § om begränsning av avtalsområdet, 7 § första stycket första punkten om tillsättningsdokument och 8 § om anställningsbevis.

Flertalet av övriga bestämmelser i lagen saknar med hänsyn till sitt innehåll betydelse beträffande justitieråd och regeringsråd.

Göres lagen tillämplig å dessa domare måste i vissa fall hänvisningar ske till regeringsformen eller andra för dem gällande författningar. Förutom, såsom enligt förslaget, i 10 och 38 §§ torde sådana hänvisningar böra göras i 11 och 29 §§.

Vad lagrådet anfört innebär att för justitie- och regeringsråd bör meddelas lagbestämmelser i de frågor som behandlas i 13 §, eventuellt också 14 §, i 27 § samt i 31, 32 och 37 §§. I princip torde bestämmelserna kunna överensstämja med dem som enligt statstjänstemannalagen med föreslagna ändringar skall gälla för andra statstjänstemän. Sådana bestämmelser kan införas såvitt angår justitieråd i 1946 års lag om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring samt i fråga om regeringsråd i 1909 års lag om regeringsrätten. I vardera lagen bör då även införas sådana särregler om ordningen för fattande av beslut om avstängning och om avgångsskyldighet som lagrådet föreslagit.

Vid ovan angivna förhållanden finnes icke tillräckliga skäl att göra statstjänstemannalagen tillämplig även på justitieråd och regeringsråd. Lagrådet avstyrker därför förslaget om upphävande av undantagsbestämmelsen i 1 §

andra stycket statstjänstemannalagen angående högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt föreslår att de bestämmelser som enligt vad nyss sagts erfordras för dem intages i de nämnda domstolslagarna.

När justitiekanslern undantogs från statstjänstemannalagens tillämpningsområde anfördes som skäl härför att denne intager en speciell, regeringen närstående ställning och att hans ämbetsåligganden till väsentlig del är tämligen likartade med riksdagens ombudsmäns. Dessa skäl synes alljämt äga giltighet. Lagrådet avstyrker därför även förslaget att upphäva den för justitiekanslern gällande undantagsregeln i 1 § statstjänstemannalagen.

Ändringarna i 13 § statstjänstemannalagen angående tjänstemäns rätt att åtaga sig bisysslor och det föreslagna andra stycket i 27 § om beslutsbefogenhet beträffande avstängning m. m. berör även andra tjänstemän. Vad som föreslagits i dessa delar föranleder icke erinran från lagrådets sida.

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 3 april
1970.*

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler statsrådet Löfberg lagrådets utlåtande över förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274) och anför.

Lagrådet avstyrker förslaget om sådan ändring i 1 § andra stycket statstjänstemannalagen (StjL) att lagen görs tillämplig även på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. Till grund för sin uppfattning härvidlag åberopar lagrådet främst att skäl kan anföras för att anse lockout och strejk vara grundlagsstridiga i fråga om justitieråd och regeringsråd samt att användande av fackliga stridsmedel beträffande dessa tjänstemän i vart fall föranleder allvarliga betänkligheter. Reglerna i 15—17 §§ StjL om rätt till fackliga stridsåtgärder m. m. bör därför inte gälla dessa tjänstemän. Enligt lagrådets mening finns inte heller i övrigt tillräckliga skäl att göra StjL tillämplig också på justitie- och regeringsråd. Lagrådet föreslår därför att de lagbestämmelser som behövs angående dessa domares arbetsrättsliga ställning i stället tas in i lagen (1946:879) om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring resp. lagen (1909:38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

I remissprotokollet erinrade jag om att rättsförhållandet mellan staten och dess tjänstemän i viktiga hänseenden ändrades genom 1965 års förhandlingsrättsreform. Samtidigt som alla tjänstemannakategorier fick rätt att kollektivt förhandla med arbetsgivaren om anställningsvillkoren, erkändes strejk och lockout som tillåtna stridsmedel i intressetvist mellan staten och tjänstemannaorganisation. Härmed uppgavs bl. a. det ovillkorliga anspråk på tjänsteuppgifternas fullgörande som före reformen kunnat riktas i vart fall mot statens ordinarie tjänstemän. I den nya lagstiftningen gjordes inte något undantag för sådana offentliga verksamhetsområden där en arbetsinställelse kunde drabba verksamheten särskilt hårt. I förarbetena till StjL underströks att man vid en bedömning av frågan med vilka medel samhället borde skydda sig mot samhällsfarliga konflikter inte borde göra

principiell skillnad mellan allmän och enskild verksamhet. Vidare betonades att de preliminära huvudavtal som träffats mellan staten och kommunförbunden, å ena, och de offentliga tjänstemännens organisationer, å andra sidan — det statliga avtalet har numera ersatts av det s.k. Slottsbacksavtalet — innebar avsevärda garantier mot samhällsfarliga konflikter inom det offentliga tjänstemannaområdet. I förarbetena konstaterades också att ingen ifrågasatte Kungl. Maj:ts och riksdagens rätt att tillgripa tvångslagstiftning till skydd för vitala samhällsintressen (prop. 1965: 60 s. 108, 264 och 298 samt K2LU 1 s. 61).

Varken vid tillkomsten av de grundlagsändringar som genomfördes i samband med förhandlingsrättsreformen eller vid införandet av övrig lagstiftning på området synes från något håll ha gjorts gällande att det förhållandet att i grundlag ges bestämmelser som reglerar de viktigaste statsorganens verksamhet skulle utgöra hinder för facklig stridsåtgärd beträffande tjänsteman hos sådant organ. Som jag påpekade vid remissen till lagrådet avvisade statsmakterna 1965 också tanken på att lagstiftningsvägen eller genom avtal tillskapa en frikrets avseende högre tjänstemän. Inte heller vid diskussionen av frikretsfrågan synes ha hävdats att en sådan specialreglering skulle vara nödvändig för att inte de statsorgan, som i grundlag föreskrivs eller åtminstone förutsätts skola finnas, sätts ur spel genom arbetsinställelse. Som framhållits av bl. a. tre ledamöter av lagrådet vid deras granskning av förslaget till StjL 1965 torde det i själva verket möta närmast oöverstigliga svårigheter att i lag avgränsa de offentliga verksamhetsområden där med hänsyn till samhälleliga intressen arbetsinställelse inte kan tolereras (jfr prop. 1965: 60 s. 265). Någon sådan gränsdragning har vid förhandlingsrättsreformen inte ansetts nödvändig ens beträffande tjänstemän hos de två främsta statsorganen, regeringen och riksdagen. Denna bedömning synes inte ha påverkats av det förhållandet att exempelvis 5 § RF föreskriver att statsdepartement skall finnas för särskilda grenar av rikets styrelse och 80 § riksdagsordningen förutsätter att hos riksdagen finns ett kansli, som sätter upp och expedierar riksdagens skrivelser. Enligt min mening torde det inte kunna anföras bärande skäl för att nu anlägga ett annat synsätt såvitt gäller ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Jag vill i detta sammanhang även erinra om att den av föredraganden i prop. 1965: 60 gjorda hänvisningen till grundlag beträffande högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter inte torde ha grundats på antagandet att arbetsinställelse i och för sig skulle vara utesluten beträffande dessa tjänstemän (jfr prop. s. 139). Mot bakgrund av vad nu anförts kan jag inte finna några konstitutionella hinder mot att StjL görs tillämplig på domarna i de båda högsta rättskipande organen utan att undantag samtidigt görs för lagens bestämmelser om arbetskonflikt. Även om ett sådant undantag görs, torde f.ö. dessa domare ha förhandlingsrätt enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt och rätt att sluta kollektivavtal.

Detta medför i och för sig att enligt vedertagna arbetsrättsliga principer även stridsåtgärder kan vidtagas i händelse av arbetskonflikt.

Lagrådet har som ett ytterligare skäl mot framläggande av förslaget påpekat att om, efter en lockout omfattande högsta domstolens ledamöter och andra domare, någon skulle vid allmän domstol föra talan med krav på mistad lön under påståendet att han obehörigen avstängts, målet eventuellt inte skulle kunna prövas i högsta domstolen, eftersom dess ledamöter skulle kunna vara jäviga och ersättare inte får förordnas. Även bortsett från att det synes i hög grad tveksamt om enbart den omständigheten att domare dragits in i en arbetskonflikt skulle göra honom jävig vid handläggningen av ett mål som har anknytning till konflikten, har jag svårt att se att lagrådets påpekande innefattar ett avgörande hinder mot det remitterade förslaget. En liknande jävssituation kan uppenbarligen i det av lagrådet anförda fallet uppkomma även i andra dömande instanser. Eftersom en jävssituation av nu tänkt slag inte ansetts utgöra något hinder mot att göra StjL:s regler om arbetskonflikter i princip tillämpliga på domare i allmänhet, kan enligt min mening inte heller motsvarande omständighet åberopas som ett avgörande skäl häremot såvitt angår domare i de två högsta domstolarna.

Som understrukits också av lagrådet har emellertid den nu diskuterade frågan nästan uteslutande teoretiskt intresse. Det torde nämligen inte vara förenligt med den rådande uppfattningen hos berörda parter att justitieråd och regeringsråd dras in i arbetskonflikt. Ett uttryck härför är resultatet av de överläggningar mellan företrädare för chefen för civildepartementet och tjänstemannaorganisationerna som fördes åren 1965 och 1968 och som jag omnämnt i remissprotokollet. Som framgår av detta förutsattes vid överläggningarna, vilka berörde ett större antal högre tjänstemän, däribland justitieråd och regeringsråd, uttryckligen att fredsplikt skulle gälla för dessa tjänstemän.

Vad lagrådet i övrigt anfört till stöd för sin uppfattning att StjL inte bör göras tillämplig på justitieråd och regeringsråd har delvis sin grund i det av lagrådet förda resonemanget i fråga om användande av fackliga stridsmedel beträffande dessa domare. Jag syftar här bl. a. på lagrådets uttalande beträffande föreskrifterna i 3 § StjL om begränsning av avtalsområdet. Med den av mig i det föregående redovisade inställningen i berörda fråga torde de av lagrådet åberopade skälen för att inte göra 3 § i lagen tillämplig på justitie- och regeringsråd väsentligt minska i betydelse. Enligt min mening är det av vikt att detta lagrum, som bl. a. ger huvudreglerna om avtalsområdets avgränsning, kommer att gälla också för dessa domare. Med den ståndpunkt jag nu intagit synes det även vara till fördel att föreskriften i 35 § om uppsägningsrätt blir gällande för justitieråd och regeringsråd.

Vad gäller övriga av lagrådet andragna omständigheter mot att StjL görs

tillämplig på justitie- och regeringsråd vill jag här inskränka mig till att nämna följande. Visserligen saknar åtskilliga av lagens föreskrifter betydelse för dessa domare. Detta utgör dock knappast något hinder mot att lagen i princip blir gällande även för dessa. Som påpekas även av lagrådet bör å andra sidan meddelas bestämmelser i lag för högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter i vissa andra frågor som behandlas i StjL. Lagrådet nämner i detta sammanhang föreskrifterna i 13, 14, 27, 31, 32 och 37 §§ StjL. Med hänsyn härtill och under hänvisning till vad jag i övrigt anfört i remissprotokollet finner jag övervägande skäl tala för att justitieråd och regeringsråd bör omfattas av StjL. Jag anser mig därför inte ha anledning att frångå detta förslag. Vad lagrådet anfört angående beslutsbefogenheten i ärenden enligt 27 och 32 §§ StjL och om lämpligheten att — om lagen görs tillämplig på justitie- och regeringsråd — göra uttryckliga hänvisningar till RF:s bestämmelser inte bara i 10 och 38 §§ utan också i 11 och 29 §§ har inte övertygat mig om att jag bör frångå det remitterade förslaget i vidare mån än att jag nu föreslår att i 29 § StjL tas in en erinran om de särskilda ansvarighetsregler som enligt RF gäller för justitie- och regeringsråd.

Lagrådet avstyrker även förslaget att upphäva den för justitiekanslern gällande undantagsregeln i 1 § StjL. Under återopande av vad jag anfört vid remissen till lagrådet i denna del anser jag mig böra vidhålla detta förslag.

Lagförslaget lämnas i övrigt utan erinran av lagrådet.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga

dels del av lagrådet granskade förslaget till *lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)* med angiven ändring,

dels det vid statsrådsprotokollet den 27 februari 1970 fogade förslaget till *lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.*

Ärendet bör behandlas under riksdagens vårsession.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Propositionen | 1 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 1 |
| Lagförslag | 2 |
| Förslag till | |
| lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274) | 2 |
| lag om ändring i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. | 4 |
| Utdrag av statsrådsprotokollet den 27 februari 1970 | 5 |
| 1 <i>Inledning</i> | 5 |
| 2 <i>Justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning</i> | 8 |
| 2.1 Nuvarande ordning | 8 |
| 2.1.1 Justitieråd och regeringsråd | 8 |
| 2.1.2 Justitiekanslern | 12 |
| 2.2 Ur förarbetena till regeringsformen och statstjänstemannalagen | 12 |
| 2.3 Tidigare behandling av frågan om justitieråds och regeringsråds rätt till bisysslor | 14 |
| 2.4 1967 års betänkande | 15 |
| 2.4.1 Justitieråd och regeringsråd | 15 |
| 2.4.2 Justitiekanslern | 27 |
| 2.5 Remissyttrandena | 30 |
| 2.6 Föredraganden | 42 |
| 3 <i>Statstjänstemännens bisysslor</i> | 53 |
| 3.1 Gällande bestämmelser | 53 |
| 3.2 Avtalsregler m. m. för kommunala och privata tjänstemän | 55 |
| 3.3 Förhållandena i andra nordiska länder | 56 |
| 3.4 Bisysseutredningen | 56 |
| 3.5 Remissyttrandena | 63 |
| 3.6 Föredraganden | 73 |
| 4 <i>Skyldighet för kommun att ersätta statsverket vissa rättegångskostnader</i> | 81 |
| 4.1 Gällande bestämmelser | 81 |
| 4.2 Avtalsverkets framställning | 82 |
| 4.3 Remissyttrandena | 84 |
| 4.4 Föredraganden | 84 |
| 5 <i>Hemställen</i> | 85 |
| Utdrag av lagrådsprotokollet den 2 april 1970 | 86 |
| Utdrag av statsrådsprotokollet den 3 april 1970 | 93 |