Svensk tjänstemanna-rätt DEL 1

Stig Jägerskiöld

ALMQVIST & WIKSELL · STOCKHOLM

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f4478

SVENSK TJÄNSTEMANNARÄTT

I

Av Stig Jägerskiöld

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2023
eISBN: 9789198891829
DOI: https://doi.org/10.37852/oblu.232



Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.
(Se fullständiga villkor: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv).
Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

SVENSK TJÄNSTEMANNA RÄTT

I

Av Stig Jägerskiöld

UPPSALA 1956

ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI AB

UPPSALA 1956

Upps. univ.
Örebrofil.
10 MAJ 1968
Biblioteket

INNEHÅLL

Företal 7
Förkortningslista 9
Inledning 15

KAP. 1. *Tjänsteförhållandet*

Avtalskonstruktion, s. 49 — Ensidigt offentligrättslig akt, s. 52 — Avtalsrättsliga moment, s. 72 — Lönenämnder m. m., s. 73 — Tjänstemannaföreningar, s. 76 — Avtalskonstruktionens betydelse, s. 90 — Avvikande moment, s. 105 — Sammanfattning, s. 119.

KAP. 2. *Tjänsten*

Tjänstebegrepp och tjänstereglerande akter, s. 124 — Instruktioner, s. 127 — Stater, s. 128 — Avlöningsreglementen m. m., s. 132 — Lönegrader, s. 137 — Tjänsteförteckning, s. 139 — Ämbete, tjänst, beställning, befattning m. m., s. 143 — Ordinarie och icke ordinarie tjänst, s. 148 — Arvodesbefattning, s. 150 — Uppdrag, s. 151 — Inrättande av tjänst, s. 152 — Den kommunala förvaltningen, s. 160 — Tjänstebeteckning och rang, s. 165.

KAP. 3. *Tjänstemän*

Tjänstemannakårens utveckling, s. 171 — Ordinarie och icke ordinarie tjänstemän, s. 176 — Olika kriterier på tjänstemannaegenskap, s. 188 — Det straffrättsliga tjänstemannabegreppet, s. 193 — Förvaltningsrättsliga tjänstemannabegrepp, s. 212 — Statstjänstemän, kommunaltjänstemän och i enskild tjänst anställda, s. 220 — Statstjänstemän, s. 222 — Kommunala tjänstemän, s. 226 — Enskild tjänst, s. 236 — Olika anknytningsmoment, s. 241 — Sammanfattning, s. 245.

KAP. 4. *Rätten till tjänsten*

I. Oavsättlighetens utveckling och innebörd.

Tillsättningsakter: fullmakt, konstitutorial, förordnande, kontrakt, s. 249 — Oavsättlighetens utveckling, s. 259 — Oavsättlighetens grund, s. 269 — Oavsättlighetens innebörd, s. 297 — Garantins omfattning i ekonomiskt hänseende, s. 309 — De konstituerades ställning, s. 318 — Oavsättlighetens begränsning genom förbehåll;

fullmakter, s. 326 — Begränsning av de konstituerades förmåner, s. 347 — Allmänt om villkoren, s. 351 — De förordnades ställning, s. 353 — Antagningsbevis, protokollsutdrag, s. 363.

II. Motiv för val av tillsättningsakt

RF § 35, s. 364 — RF §§ 106 och 107, s. 371 — RF § 103, s. 271 — Affärsverkens ställning, s. 373 — Författningsregler om tillsättningsakt, s. 377 — Skäl för val av fullmakt, s. 379 — Domare, s. 380 — Chefstjänster m. fl., s. 389 — Andra grupper, s. 393 — Skäl för val av konstitutorial, s. 395 — Uppbördsmän m. fl., s. 397 — Förordnanden, s. 408 — Förordnanden för icke ordinarie, s. 409 — Förordnande å ordinarie tjänst, s. 412 — Visstids-förordnanden, s. 415 — Sammanfattning, s. 423 — Den kommunala förvaltningen, s. 425 — Rätten till tjänsten, s. 429 — Garantins innebörd, s. 448 — Socialrättsliga regleringar, s. 456 — Sammanfattning, s. 457.

KAP. 5. *Anställning och befordran*

Vem anställer, s. 464 — Val, s. 474 — Anställningsförfarandet, s. 476 — Chefstjänster, s. 477 — Anmälningstjänster, s. 478 — Ansökningstjänster, s. 479 — Tillsättning utan ansökan, s. 479 — Ledigförklarande, s. 484 — Ansökan, s. 490 — Ansökningstid, s. 490 — Ansökningshandlingar, s. 498 — Återkallelse av ansökan, s. 501 — Förslag, s. 502 — Förord, s. 514 — Yttrande, s. 515 — Prov, s. 518 — Antagning till tjänst och befordran, s. 518 — Befordringsgrunder, s. 520 — Reglerad befordringsgång, s. 537 — Transport, s. 540 — Befordringskommissioner m. m., s. 542 — Villkor, s. 544 — Verkan av bristande behörighet, s. 564 — Hälsotillstånd, s. 567 — Politisk åsikt, s. 567 — Kan tillsättningsförfarandet avbrytas, s. 570 — Tillsättningsbeslut, s. 572 — Beslutets verkan, s. 576 — Besvär, s. 578 — Besvärsrätt, s. 579 — Saklegitimation, s. 582 — Besvärstid m. m., s. 583 — Nullitet, s. 588 — Den kommunala förvaltningen, s. 590 — Tillsättningsbeslut, s. 604 — Besvärsrätt, s. 605 — Besvärmyndighet, s. 605 — Besvärsgrunder, s. 606 — Saklegitimation, s. 607 — Besvärstid m. m., s. 611 — Sammanfattning, s. 614.

FÖRETAL

Inom den förvaltningsrättsliga litteraturen i vårt land har en behandling av tjänstemannarätten, som senast Herlitz framhållit, länge saknats. Väl föreligga värdefulla förarbeten och specialarbeten. Men en genomarbetad undersökning av ämnet finnes icke. Förhållandet är desto märkligare, som den svenska offentliga rätten just på detta område äger förnämliga traditioner och presterat självständiga lösningar av även allmäneuropeiskt intresse. Visserligen har förvaltningsrätten under senare tid blivit föremål för ökad uppmärksamhet, liksom förvaltningskunskapen ägnats intresseväckande monografier. Tjänstemannarätten kräver emellertid, som även dessa till sin typ översiktliga framställningar visa, en särbehandling.

Det är dock ej utan tvekan, som jag nu publicerar första delen av ett arbete, som likväl är resultatet av mångåriga studier och praktisk erfarenhet. På ett flertal punkter har jag en känsla av att ytterligare vore att anföra, att än mer vore att hämta ur en praxis, som — uppenbart till en del avsiktligt — icke blivit allmänt bekantgjord. Min förhoppning är likväl, att ha kunnat prestera en kartläggning av ämnet och att även ha utfört en bearbetning, som kan föra forskningen vidare och locka till nya inlägg. Ingen vetenskapsman kan sträcka sin förväntan längre.

Arbetets andra del omfattar en framställning av tjänstemännens skyldigheter, ansvar, avlöningsförmåner, pensionsrätt och rättsmedel.

Arbetets omfång har blivit stort, något som dock beror på materialets rikedom. En rättsvetenskaplig framställning bör ej heller begränsas till enbart systematisering av författnings-

regler och prejudikat, utan kräver, enligt min mening, att rättsreglernas idéhistoriska, politiska och sociala samband och verkan klarläggas — något som för rättskipning och förvaltning måste vara av värde. Å andra sidan har framställningen främst tagit sikte på faktiskt tillämpad rätt. Men denna kan klarläggas först mot bakgrund av en rätthistorisk analys.

Till sist må beklagas, att en viss polemik mot tidigare författare i ämnet icke kunnat undvikas utan att läsaren skulle ha saknat erforderlig orientering. Detta sammanhänger med en åtskillnad i metod. I viss svensk förvaltningsrättslig litteratur har under ursprunglig påverkan av tysk och fransk doktrin rättsregler härletts ur doktrinär begreppsbildning eller uppställts såsom generaliseringar av ett sprött rättsfallsmaterial, som vid en närmare analys icke lämnar täckning för så vida satser. Metoden har i vårt land — liksom i kontinentala stater — i icke ringa mån föranlett en klyfta mellan å ena sidan rättsvetenskap, å den andra domare och förvaltningsmän, varom många vittnesbörd föreligga. Till de metodiska grundfrågor, som här föreligga, hoppas jag snart kunna återkomma.

Litteraturförteckning ingår i verkets andra del.

Det är till sist en kär plikt att till alla dem, som hjälpt mig med råd och uppgifter under arbetets gång, rikta ett varmt tack. Styrelsen för Emil Heijnes stiftelse för rättsvetenskaplig forskning tackar jag för ett betydande tryckningsbidrag.

Stockholm i juni 1956.

Stig Jägerskiöld.

Förkortningslista

AD = arbetsdomstolen.
ADD = Arbetsdomstolens domar.
AK = andra kammaren.
ALI = allmän läkarinstruktion 19/12 1930.
AP = allmänna personalbestämmelser.
AR = avlöningsreglemente.
ArbetslN = arbetslöshetsnämnden.
ArbMSt = arbetsmarknadsstyrelsen.
ArbSkSt = arbetarskyddsstyrelsen.
ATjR = tjänstgöringsreglemente för armén.
AÖR = Archiv für öffentliches Recht.

BarnmorskeF = KF 3/6 1955 om anställande av distriktsbarnmorskor m. m.
BarnmorskeRegl = KReglemente 11/11 1955 för barnmorskor.
BeamtenG = Deutsches Beamtengesetz (1937).
BehL = lag 22/6 1923 innefattande bestämmelser angående kvinnas behörighet att innehava statstjänst m. m.
BesvN = besvärsnämnd.
BesvTL = lag 4/6 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndigheters beslut.
Bet. = betänkande.
BGE = Entscheidungen des Bundesgerichts.
BiltrN = biltrafiknämnden.
BondP = bondeståndets protokoll.
BostSt = bostadsstyrelsen.
BrL = brandlag 15/7 1944.
BvL = lag 6/6 1924 om samhällets barnavård och ungdomsskydd.
BvN = barnavårdsnämnd.
ByL = byggnadslag 30/6 1947.
ByN = byggnadsnämnd.
BySt = byggnadsstyrelsen.
BySt = byggnadsstadga 30/6 1947.

CAR = Kungl. Maj:t avlöningsreglemente 4/1 1939 för ordinarie tjänstemän vid den civila statsförvaltningen.
CIOR = Kungl. Maj:ts avlöningsreglemente 15/6 1939 för icke-ordinarie tjänstemän vid den civila statsförvaltningen.
CST = civila statsförvaltningens tjänstemannaförbund.

DACO = de anställdas centralorganisation.
DepSt = stadga 29/6 1950 ang. statsdepartementen.
DissF = KF 31/10 1873 ang. främmande trosbekännare och deras religionsutövning.
DomAR = avlöningsreglemente 15/6 1934 för tjänstemän vid domänverket.
DomK = domkapitel.
DomkL = lag 13/11 1936 om domkapitel.
DomSt = domsagostadga 11/6 1943.
DomSt = domänstyrelsen.
DomV = domänverket.
DTL = Lov om Statens Tjenestemend 6/6 1946.

EBO = ecklesiastik boställsordning 30/8 1932.
ED = ecklesiastikdepartementet.

FambF = familjebidragsförordning 29/3 1946.
FambN = familjebidragsnämnd.
FFL = lag 11/9 1936 om förenings- och förhandlingsrätt.
FJT = Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland.
FK = första kammaren.
FolkskAR = avlöningsreglementet för folkskolan 30/6 1948.
FolkskSt = Kungl. Maj:ts förnyade stadga 26/9 1921 om folkundervisningen i riket.
FolkskÖSt = folkskoleöverstyrelsen.
FolktandvI = Instr. f. tandläkare inom folktandvården 22/9 1950.
FolktandvK = KK 22/9 1950 ang. statsbidrag till folktandvård.
FSA = förenings- och säkerhetsakten år 1789.
FT = Förvaltningsrättslig tidskrift.
FvL = lag 14/6 1918 om fattigvården.
FvSt = fattigvårdsstyrelse.
FörsR = försäkringsrådet.

GenPostSt = generalpoststyrelsen.
GenTSt = generaltullstyrelsen.
GRB = gamla rättegångsbalken (1734).

GSL = gamla strafflagen (1864).
HD = högsta domstolen.
HemhjN = hemhjälpsnämnd.
HemvK = KK 31/5 1940 om hemvärnets organisation och uppgifter m. m.
HH = Historiska handlingar.
HT = Historisk tidskrift.
HvN = hälsovårdsnämnd.
HvSt = hälsovårdsstadga 19/6 1919.

I = instruktion, även i sammansättningar, t. ex. IKomKoll.

Jher.Jahrb. = Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts.
JK = justitiekanslern.
JO = justitieombudsmannen.
JW = Juristische Wochenschrift.
JärnvSt = järnvägsstyrelsen.

KamKoll = kammarkollegium.
KamR = kammarrätten.
KB = länsstyrelse.
KBr = kungl. brev.
KCirk = kungl. cirkulär.
Kejs.kung. = kejserlig kungörelse.
KF = kungl. förordning.
KFL = lag 17/5 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.
KFörkl = kungl. förklaring.
KK = kungl. kungörelse.
KL = kommunallag 18/12 1953.
KNPR = kommunalt normal pensionsreglemente.
KNR = kommunalt normal tjänstereglemente.
KomAR = avlöningsreglemente 19/6 1919 för kommunikationsverken.
KomKoll = kommerskollegium.
KomL = lag 18/4 1914 om kommission, handelsagentur och handelsresande.
KonF = konungaförsäkran.
KRegl = kungl. reglemente.
KReglBG = KK 30/10 1947 om reglerad befordringsgång.

Krigskoll = krigskollegium.
KSt = kungl. stadga.
KU = konstitutionsutskottet.
KVHoAA = Kungl. vitterhets-, historie- och antikvitetsakademin.
KÅ = Kammarrättens årsbok. Avd. I, avlöningsmål m. m.

LandshI = länsstyrelseinstruktion 5/6 1953.
LantbrSt = lantbruksstyrelsen.
LantmSt = lantmäteristyrelsen.
LKBorgm = lag 17/6 1932 om kommunalborgmästare.
LKF = landskommunernas förbund.
LKL = lag 6/6 1930 om kommunalstyrelse på landet.
LKS = lag 6/6 1930 om kommunalstyrelse i stad.
LKSthlm = lag 15/6 1935 om kommunalstyrelse i Stockholm.
LoFAR = avlöningsreglemente 9/6 1922 för lots- och fyrstaten.
LRK = löneregleringskommitté (1902 LRK = löneregleringskommittén av år 1902).
LtF = landstingsförbundet.
LU (1, 2) = lagutskottet, första, andra.
LUÅ = Lunds universitets årsskrift.
LärovSt = stadga 17/3 1933 för rikets allmänna läroverk.
LärovÖSt = läroverksöverstyrelsen.

MAR = militärt avlöningsreglemente 15/6 1939.
MB = missgärningsbalken.
MedSt = medicinalstyrelsen.
MilBefK = KK med vissa bestämmelser ang. befordran av militär personal på aktiv stat 30/6 1955.
MioR = militärt icke ordinarie reglemente.
MO = militieombudsmannen.
mot. = motion.
MTjR = tjänstgöringsreglemente för marinen.

NAT = Nordisk administrativt tidsskrift.
NTjL = norsk lov om tjenestemenn.
NRt = Norsk rettstidende.
NyktN = nykterhetsnämnd.

OffAR = avlöningsreglemente 29/6 1921 för officerare och underofficerare samt civilmilitära beställningshavare.
OlL = lag 17/6 1716 om försäkring för olycksfall i arbete.

PensSt = pensionsstyrelsen.
PolI = allmän polisinstruktion 4/6 1948.
PolL = lag 6/6 1925 om polisväsendet i riket.
PolR = polisreglemente 4/6 1948.
PoRV = patent- och registreringsverket.
PrLRegl = prästlönereglementet 29/6 1951.
prot. = protokoll.
PrP = prästeståndets protokoll.
PrSt = prästeståndet.
PrVL = lag 7/12 1934 om tillsättning av prästerliga tjänster.
PrVSt = Kungl. Maj:ts stadga 7/12 1934 om prästval.

RB = rättegångsbalk.
rds skr = riksdagens skrivelse.
RegR = regeringsrätten.
RegRL = lag 26/5 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.
RFA = riksförsäkringsanstalten.
RGEZ = Entscheidungen des Reichsgerichts. Zivilsachen.
RO = riksdagsordningen.
RoA = ridderskapet och adeln.
RoAP = ridderskapets och adelns protokoll.
RR = rådhusrätt.
RRV = riksräkenskapsverket.
RÅ = Regeringsrättens årsbok.
RÅ = riksåklagaren.

Saar = Statens allmänna avlöningsreglemente 30/6 1948.
Saco = Sveriges akademikers centralorganisation.
SemL = lag den 29/6 1945 (25/5 1951) om semester.
SinnessjSt = Kungl. Maj:ts stadga ang. sinnessjukvården i riket 19/9 1929.
SjhL = lag 20/12 1940 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.
SjhSt = Kungl. Maj:ts sjukhusstadga 20/12 1940.
SjömL = sjömanslag 30/6 1952.
SkolÖSt = skolöverstyrelsen.
SL = strafflag.
SocN = socialnämnd.
SocSt = socialstyrelsen.
SR = Statstjänstemännens riksförbund.
SRA = Svenska riksdagsakter.

SSF = Svenska stadsförbundet.
SST = Svenska stadsförbundets tidskrift.
St = Stadga.
StatsK = statskontoret.
StDAR = avlöningsreglemente 22/6 1921 för befattningshavare vid statsdepartementen och vissa andra verk.
StHFolksk = stadga 7/6 1934 för högre folkskolor.
StKMsk = stadga 2/6 1933 för kommunala mellanskolor (realskolor).
StvT = Statsvetenskaplig tidskrift.
SU = statsutskottet.
SundKoll = sundhetskollegium.
SvJT = Svensk juristtidning.

TCO = Tjänstemännens centralorganisation.
TelAR = avlöningsreglemente för telegrafverket.
TelSt = telegrafstyrelsen.
TelV = telegrafverket.
TFF = tryckfrihetsförordningen.
TfR = Tidsskrift for Rettsvitenskap.
TjPR = civil tjänstepensionsreglemente.
TSA = Tidskrift för Sveriges advokatsamfund.

UD = utrikesdepartementet.
UfR = Ugeskrift for Retsvidenskab.
UL = utsökningslagen.
UnivSt = universitetsstatuterna 6/4 1956.
UtlK = utlänningskommisionen.
UUÅ = Upsala Universitets årsskrift.

VattenfSt = vattenfallsstyrelsen.
VDSt = Kungl. stadga 25/5 1945 ang. tjänstgöringen vid vattendomstolarna.
VerksSt = allmän verksstadga 7/1 1955.
VL = vattenlagen.
VoVBySt = väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.
W = Samling av kungl. brev, resolutioner och utslag angående tillämpning av kommunallagarna, utg. av Walldén, Wennberg, Seipel och Alströmer.

ÖSt = överstyrelse.
ÖvnLSt = Kungl. Maj:ts stadga 2/6 1950 för övningslärare.
ÖÄ = överståthållarämbetet.

INLEDNING

Med tjänstemannarätt förstås de regler, vilka bestämma tjänstemännens tillsättning och anställningsförhållanden. De rättsliga problem, som den offentliga, statliga eller kommunala organisationens personalpolitik aktualisera, äro många. Vilka uppgifter böra anförtros tjänstemän, huru är deras ställning utformad, och huru bör den vara? Med vilken trygghet äro de anställda och vilken möjlighet äger det allmänna att förflytta och entlediga dem? Huru skola tjänstemännen utses och befordras, efter vilka grunder skola beslut därom fattas och till vem är beslutanderätten uppdragen? Vilka skyldigheter åvila tjänstemännen? Under vilket ansvar arbeta de och huru kan det utkrävas? Vilka förmåner äro de tillerkända, efter vilka grunder äro de beräknade? Vilka rättsmedel stå till tjänstemännens förfogande?

Denna korta skiss av tjänstemannarättens centrala problem visar, att de nära sammanhänga med statslivets centrala frågeställningar. En modärn statsförvaltnings uppkomst, kvalitet och möjligheter beror i själva verket i hög grad av tillgången till en god tjänstemannakår. Med fog har den framstående kännaren av preussisk ämbetsorganisation och statsförvaltning, Schmoller (1898), uttalat, att ämbetenas och ämbetsorganisationens historia icke allenast är statsförvaltningens historia utan »das wichtigste Stück der Staatsverfassung».[1]

Utformningen av tjänstemannarätten har väl skiftat med den politiska utvecklingen liksom med de statsteoretiska tankebyggnaderna. Problemställningarna hava emellertid även under de olika epokerna och i de skilda länderna i icke ringa mån varit snarlika, ofta överensstämt. De lösningar, vartill

utvecklingen fört, ha ofta visat en betydande kraft att kvarleva. De ha bildat tradition och bevarats från släkte till släkte. Tjänstemannarätten är förty av en betydande ålder. Det nuvarande rättsläget bygger på en lång utveckling, en rik erfarenhet. Och de problem, som i vårt land varit och ännu äro aktuella, äga sin motsvarighet i andra länder. Kunskap om tjänstemannarättens utveckling måste därför vara av värde vid en bedömning av dagens spörsmål. Dessa äro många.

Tjänstemannayrkets uppkomst innebar, att en grupp samhällsmedlemmar yrkesmässigt ägnade sig åt allmän tjänst. De blevo härmed beroende av anställningens förmåner och trygghet, de hade icke hantverk eller åkerbruk att falla tillbaka på. Deras och deras familjers öde blev beroende av fursten-statens välvilja, ju mer ju äldre de blevo i tjänsten, ty ju svårare blev det för dem att finna annan försörjning. Tjänstens villkor, dess trygghet blev för denna samhällsgrupp av avgörande vikt.

Med dessa för individerna väsentliga problem sammanhänga andra. Även medborgarens säkerhet och trivsel i samhället påverkas av tjänstemannakårens yrkesutövning. Korrekt ämbetsutövning, laglydnad, kunnighet och opartiskhet äro kvaliteter hos tjänstemän, som omedelbart återverka även på den enskilde.[2] Statsrättsliga garantier äro väl av betydelse men den förvaltningsrättsliga regleringen är ofta i verkligheten av än större vikt.[3] Och denna beror i icke ringa mån av de människor, som handhar den.

[1] *Schmoller,* Die Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung in Preussen (1898) s. 17; jfr *G. Jellinek,* Allgemeine Staatslehre, 4. uppl. (1922) s. 558.

[2] Jfr *Sundberg,* Förvaltningen och rättssäkerheten, SvJT. 1930.

[3] *Herlitz* har ofta, i anknytning till Mayer, betonat förvaltningsrättens faktiska betydelse, som i många lägen är större än statsrättens kanske mera kända principlösningar. Se särskilt Rättsskyddet i svensk offentlig rätt, TfR 1936, s. 236 ff. Tankegången är dock av mycket högre ålder — den möter sålunda redan hos *Alexander Pope* (1733).

För tjänstemannaorganisationens utformning föreligga olika, inbördes starkt väsensskilda möjligheter.[4] Tjänstemännen kunna väljas av menighet eller utses av statschef eller myndighet. De kunna vara lekmän eller yrkestjänstemän. De kunna tillsammans utgöra en fast sammansluten kader av yrkestjänstemän, starkt präglade av ansvaret inför en offentlig tjänsteplikt. Men tjänsterna kunna jämväl betraktas som ett lämpligt praktiskt förhandlings- eller bytesobjekt eller ock som tjänstemännens enskilda egendom.

Som en ytterlighet framträder härvid å ena sidan den av statschefen skapade och av honom helt avhängiga byråkratin. I denna kunna yrkestjänstemän vara helt beroende av furstens — statschefens — vilja, ja godtycke, men de kunna även vara tillförsäkrade en mera tryggad ställning gentemot statsmakten. Regler därom kunna ingå som led i konstitutionella strävanden och avse att gentemot tjänstemännen men även medborgarna i övrigt begränsa furstemakten, statsmakten. Yrkestjänstemännens ställning kan vara så stark, att de i verkligheten utgöra en regerande byråkrati, oavhängig av såväl furstemakt som folkmakt. Deras rätt kan vara så säker, att den sammanfaller med en rättslig titel till de med tjänsten förenade förmånerna.

I alla dessa fall föreligger emellertid en av yrkestjänstemän bestående förvaltningsapparat. När en dylik är som bäst, kan den utgöra ett effektivt instrument för statsledningens verksamhet samt skänka sakkunskap och stadga åt samhällslivet. De europeiska staternas historia rymmer en mångfald exempel på domare- och tjänstemannagärningar av hög halt — i svensk litteratur förevigad i gestalter sådana som Runebergs landshövdingen, i de anglosachsiska kanske främst av Kiplings tjänstemannaideal. Men byråkratins avigsida kan vara övermod, social isolering, nepotism, korrup-

[4] *Palme* har i Scandia, 1948—49, s. 48 ff., tecknat ett program för forskning om byråkratins historia.

tion och i många fall bristande kompetens — även här rymmer världslitteraturen lysande persiflage såsom i Gogols revisor.[5] Även här äger svensk litteratur en egen in i våra dagars litteratur fullföljd tradition, inledd med Strindbergs Röda rummet och Det nya riket, vilkas etsande karikatyrer av byråkratisk slentrian i det politiska livet ägde en motsvarighet i S. A. Hedins, för tjänstemannarättens utformning ofta betydelsefulla kritik och initiativ. Norsk litteratur åter har i Ibsens karikatyr av fogden, som gör sin plikt men blott inom sitt distrikt, ett eget motiv. Och över äldre engelska missförhållanden inom förvaltningen utgöra Pepys dagböcker och ännu Dickens romaner varaktiga monument.

De folkvalda tjänstemännen äro byråkratins motpol. Men valets betydelse kan vara begränsad till allenast ett inflytande vid tillsättning av yrkestjänsteman. Det kan å andra sidan ock innebära, att lekmän utses till innehavare av befattningar för begränsade tidsperioder. En större grad av sakkunnighet, ett friare omdöme kan med dylika metoder tillföras förvaltningen, men val kan ock leda till osjälvständighet, minskad kunnighet och otillförlitlighet.

De olika lösningar på tjänstemannakårens rekryteringsproblem, som här i korthet antytts, ha ingalunda alltid förelegat som alternativa möjligheter, mellan vilka ett övervägt och sakligt val kan träffas. De framstå istället ofta som resultat av en månghundraårig, ja mångtusenårig utveckling, präglad av skarp strid mellan motsatta intressen. Av den mångfald grundsatser på tjänstemannarättens centrala område, som härunder utbildats, är det vanskligt att söka lämna en översikt. Så många olika tankebanor möta, så många historiskt betingade regler ha utformats och så skiftande problem ha varit aktuella, att varje kortfattad framställning i sina

---

[5] Jfr de allmänna synpunkter, som *Myrdal* anlagt i studien An American Dilemma, N.Y. 1944 1, s. 432 ff.

enskildheter måste bliva schematiserande och i någon mån sakna erforderliga perspektiv. Ämnet är emellertid fängslande. Ett försök må därför göras att klarlägga utvecklingens huvudlinjer.

Som den absoluta furstemaktens tjänare men ock som en verklig statsapparats redskap framträdde tjänstemannakårer i Orientens första stora välden. Deras uppkomst och utbildning sammanhänger nära med de första högkulturernas framträdande. På ett fogligt och effektivt tjänstemannaelement byggde det egyptiska faraonväldet, liksom rikena kring Eufrat och Tigris.[6] Rika historiska källor, som numera stå till buds, belysa den utveckling, som ägt rum och den ställning, som en specialiserad byråkrati intog till den — ursprungligen gudomlige — härskaren. Den effektiva förvaltning, som då organiserades var en förutsättning för den intensiva statsverksamhet, varpå kulturutvecklingen byggde. Liksom i dessa orientaliska riken skapades tjänstemannaapparater i de välden, som följde dem. Det ptolemeiska Egypten utgjorde i mycket förebilden för den romerska kejsarstat, som efter Caesar och Augustus blev ett världsrike. Den personliga härskarmakt, som övertog den aristokratiska republikens arv, möjliggjordes genom ämbetenas och maktens koncentration på få personer. Men detta krävde, att dessa personer kunde förfoga över en yrkesbyråkrati. Den romerska republikens administration hade väl kunnat ske med folkvalda ämbetsmän men ett romerskt-hellenistiskt världsvälde ställde krav på byråkratisk maktapparat.[7] Väl bevarade den romerska stats-

[6] I den kinesiska historien — liksom i andra orientaliska väldens — möta naturligtvis motsvarigheter, som dock föga kunnat återverka på den europeiska utvecklingen. En orientering i *B. Karlgren,* De asiatiska kulturerna, Norstedts världshistoria 15 (1928), en specialstudie *Kracke,* Civil service in early Sung China (1953).

[7] *O. Hirschfeld,* Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian (1905, s. 427).

författningen och statsförvaltningen länge vissa, även för en senare tid betydelsefulla republikanska drag, uttryckta redan i den av Augustus genomförda kompromissen mellan princeps och senat.[8] Men med kejsarmaktens fortsatta patrimonialisering blev yrkestjänstemannakåren, särskilt efter Hadrianus, alltmera en härskarens personliga tjänarstab, till en del sammansatt av frigivna och slavar samt möjliggjord särskilt genom kejsarens privaträttsliga innehav av Egypten och olika provinser samt ett stort godsbestånd. Med Diokletianus' riksreform var utvecklingen slutförd — markerad även av en genomförd åtskillnad mellan militär och civil administration samt tjänstekarriärer. Slutresultatet var en seger för den patrimoniala åskådningen. Republikens aerarium uppslukades av kejsarens fiscus.[9] De kejserliga tjänstemännen härledde sin rätt från kejsarens rätt, icke som de republikanska ämbetsmännen från statsförfattningens rättsregler och folkets val. Legater, prefekter och prokonsuler voro kejsarens biträden och tjänare — en form för centraliserad maktutövning, som icke sällan återkommit.[1] I överensstämmelse med denna utveckling stod, att de kejserliga tjänstemännen helt saknade skydd mot entledigande. De voro redskap, icke självständiga funktionärer.

Den romerska kejsarförvaltningen föll sönder. I Bysans[2] bevarades och utvecklades dock den byråkratiska traditionen. Den fördes icke blott med tiden i ändrade former till Moskvas storfurstendöme utan har, som senare forskning alltmer uppmärksammat, gång på gång påverkat den västeuro-

[8] Jfr *Tibiletti,* Principe e magistrati repubblicani. Studi pubblicati dall'istituto italiano per la storia antica 9 (1953), särskilt s. 229 ff.

[9] Se härom, *M. Rostovtzeff,* Gesellschaft und Wirtschaft im Römischen Kaiserreich, 1—2 (1931).

[1] *G. Kretschmar,* Das Beamtentum der römischen Kaiserzeit (1879, s. 37).

[2] *W. Ohnsorge,* Das Zweikaiserproblem im früheren Mittelalter. Die Bedeutung des bysantinischen Reiches für die Entwicklung der Staatsidée in Europa (1947).

peiska utvecklingen. Men i de välden, som efterträdde Västrom, kunde ej den ursprungliga romerska, republikanska ämbetstraditionen vinna terräng och ej heller den kejserliga byråkratins särart bevaras. Den offentliga förvaltningens förvandling till enskild fortsatte. Låt vara att, som Dopsch visat, romerska institut bevarats längre och i större omfattning än tidigare antagits och att cesuren mellan Rom och det medeltida Europa är mindre skarp än man förmodat.[3] Men den i Västeuropa dominerande bilden är likväl feodalismens seger över den senantika byråkratins förvaltningsrätt. De tendenser i motsatt riktning, som kejsar Karls kejsarkröning år 800 markerade, blevo ej dominerande.[4] Länsväsendets grundläggande principer segrade. Feodalismens upplösning av den statliga enheten, feodalherrens ställning av vasall med därpå grundade rättigheter och skyldigheter präglade tiden. Dessa rättsregler äro nära nog i allt motsatta den byråkratiske yrkestjänstemannens förvaltningsrättsliga ideal.[5]

Tjänstemän i modern mening, »fungible Personen als Funktionnaire», kände medeltidens stater icke.[6] Även sedan en ämbetsorganisation börjat växa fram i ståndsamhällena har detta samhälles säregna synpunkter i större eller mindre omfattning präglat tjänstemannarätten. I England har sålunda ståndsrepresentanternas »patronage» över ämbeten och tjänster länge påverkat utvecklingen.[7] Motsvarande tendenser kunna länge iakttagas även i vårt samhällsskick.

[3] *A. Dopsch,* Wirtschaftliche und soziale Grundlagen der europäischen Kulturentwicklung aus der Zeit von Caesar bis auf Karl den Grossen (1918, 1920). Se nu även *L. Wenger,* Die Quellen des römischen Rechtes (1953, s. 733 f.); *Th. Meyer* i Historische Zeitschrift 1938 (159 h. 1).

[4] *K. Heldmann,* Das Kaisertum Karls des Grossen (1928).

[5] Jfr *Brunner,* Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte (1930) s. 131 ff; *G. Waitz,* Abhandlungen zur deutschen Verfassungs- und Rechtsgeschichte (1896) s. 301 ff.

[6] *H. Mitteis,* Der Staat des hohen Mittelalters (3:e uppl. 1948) s. 10.

[7] *E. Cohen,* The Growth of the British Civil Service 1780—1939 (1941) s. 24 ff, 65 ff.

Reaktionen mot feodalismens samhällsorganisation kom kanske främst från territorialfurstarna. Företrädare för en personlig maktpolitik kunna de likväl sägas ha förfäktat eller i vart fall förebådat statstankens enhet. Deras medel för denna politik var personliga företrädare, tjänare, skrivare, fogdar och andra dylika, som bildade en ny maktapparat. Försöken upprepades i ständig strid mot feodalismens traditioner. Nordisk historia erbjuder härpå mångfaldiga exempel, vilka dock i regel utgöra efterbildningar av tidigare kontinental-europeiska utvecklingsdrag.

En första, märkligt modärn förvaltningsapparat byggde emellertid redan de hohenstaufiska furstarna upp med centrum i det sicilianska rike, som de ärvt och som väl bevarat traditionen från Bysans och antiken. Kejsar Fredrik II — enligt Burckhardt den första modärna människan på tronen — skapade här ett mönster för senare byråkratiska förvaltningsapparater under stark reception av romerskrättsliga begrepp. Rikets feodala grundvalar raserades, adeln förvandlades till en tjänstemannakår. Varje utnämning skulle beslutas av kejsaren, ej av myndigheter. All rätt till klagomål över tjänstetillsättning avskaffades, ja, ett ifrågasättande av riktigheten av kejsarens val förklarades vara ett sacrilegium. Tjänstemännen höjdes upp i en skyddad sfär, men allenast såsom omhuldade av kejserlig nåd. Denna kunde när som helst upphöra. Någon rätt till tjänst eller lön fanns icke. Den berömda lagsamlingen i Melfi år 1231 kodifierade en efter dessa linjer utformad tjänstemannalag, den modärna byråkratins födelseurkund. Märkligt är ock att den tjänstemannakår, som så utbildades, representerade ett de lagkunnigas, juristernas, maktmonopol. De lärde män, som kejsaren fordrade att universitetet i Neapel skulle utbilda för hans tjänst, skulle vara bildade genom studiet av »ius och justitia».[8]

[8] *W. E. Heupel,* Der sizilische Grosshof unter Friedrich II (1940);

Ju mera samhällslivet och statsmakterna utvecklades, i desto högre grad behövdes ämbetsmannamässigt, ja byråkratiskt arbete. Fredrik II:s verk sjönk visserligen i spillror, men Europas senare, dugliga furstar skapade modärna kollegier för förvaltning och finansväsende och dömande verksamhet. I Burgund och Nederländerna, i Italien och Spanien tillkommo under medeltidens senare del de organisatoriska former, vilka efterbildats i land efter land och där möjliggjort statsmaktens konsolidering. I Frankrike ersatte konungens noblesse de robe i nya organisationsformer ständerfeodalismen.[9] I vårt land följde, efter tidigare sporadiska reformförsök, med Gustav II Adolfs stora förvaltningsorganisatoriska insatser en ny tid.[1] Den tjänstemannakår, som härvid i de olika länderna utbildades, har otvivelaktigt i hög grad medverkat till statslivets utveckling, till den statsmaktens oerhörda expansion, som ägde rum under 1500—1600-talen och teoretiskt motiverades av Bodin och Machiavelli.[2] Feodalismen övervanns, partikularismen besegrades, ständerstaterna förvandlades till centralt styrda riken under ett skeende vars sista akter voro Napoleonskrigen och de europeiska nationalstaternas utbildning.[3]

För varje regim, som utvecklats i strid mot andra krafter i samhället, har det naturligen legat nära till hands att söka

E. Kantorowicz, Kaiser Friedrich II (1927, 1931); jfr *A. Brackmann* i Historische Zeitschrift, 140, s. 534 ff.; se även *E. Kern,* Moderner Staat und Staatsbegriff (1949).

[9] *D'Avenel,* Richelieu et la monarchie absolue (1884) 2, s. 125. Jfr *A. Walther,* Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilian I und Karl V (1909); *O. Hintze,* Die Entstehung der modernen Staatsministerien, Historische Zeitschrift 1907, s. 60—72, 91.

[1] *Edén,* Om centralregeringens organisation under den äldre Vasatiden (1899), *dens.,* Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början av det sjuttonde århundradet (1902).

[2] *Nordlund,* Den svenska reformationstidens allmänna statsrättsliga idéer (1900).

[3] Jfr *E. Barker,* The Development of Public Services in Western Europe 1660—1930 (N.Y. 1944).

skapa en den tillgiven tjänstemannakår. Tillgången till en sådan har varit ett mäktigt stöd i kampen om makten och framtiden. En dylik strävan kan vara stegrad till en systematisk politik att till tjänstemän välja för befolkningen främmande redskap — utlänningar — en tendens mot vilken kraven på inhemska tjänstemän, på indigenat, i sin tur riktat sig (hos oss RF § 28).[4] I vårt land voro dessa problem kända redan under unionstidens statsrättsliga konflikter med de danska konungarna och deras fogdevälde. Efter andra linjer ha senare svenska monarker kunnat söka stöd i antingen exklusivt adliga tjänstemannagrupper eller ock, tvärtom, i ofrälse kretsar. Karl XI genomförde reduktion och envälde, indelningsverk och försvarsreformer med stöd av en delvis ur borgerskapet rekryterad tjänstemannakår. Ulrika Eleonora och Fredrik I funno anledning att i nyadlade kretsar söka stöd för en bestridd rätt till kronan. Gustav III, ursprungligen aristokratvänlig, sökte under 1780-talets kriser sitt stöd hos det ofrälse borgerskapet och ofrälse eller nyadlade tjänstemannaelement.[5] I senare tider saknas icke exempel på partipolitiska grupperingar i såväl demokratier som särskilt diktaturer, vilka tjänat och tjäna motsvarande syften.

De tjänstemannaelement, som möjliggjort furstemaktens konsolidering och utveckling, ha emellertid ofta, sedan deras gärning bidragit till statsmaktens stärkande, kunnat se sin egen ställning förändrad och förbättrad.

Det kan ligga i monarkens intresse att skydda och privilegiera ämbetsmännen. Många uttryck härför finnas, främst naturligen på det ekonomiska området, men även på straffrättens; man kan peka på de begränsningar i åtalsrätten vid ämbetsbrott, som infördes först i fransk rätt och under det gustavianska enväldet med denna förebild i vår lag. Men

---

[4] Se nedan s. 546 ff.

[5] Jfr nedan s. 267, 279.

tjänstemännens upphöjelse kan ock ske i strid mot furstemakten.

De ha ej sällan blivit mera självständiga och mäktiga organ för det statsväsende, som vuxit fram, än ursprungligen varit avsett. Furstemakten kunde väl proklameras vara av Guds nåde och stödjas på Paulus' ord och i den lutherska världen även på reformationens förkunnelse.[6] Men med härskarens upphöjelse följer gärna tjänarens. Medan de tidiga bourbonerna, 1600-talets hohenzollernfurstar och de äldre Vasakungarna icke sparat på förakt och övermod mot sina tjänare, ha de följande monarkgenerationerna måst inrymma väsentligt mera av statsmakten åt förvaltningsmännen. Överhuvud taget har det städse förelegat en stark tendens, att furstemaktens osjälvständiga tjänare förvandlats till tjänstemän med egen rätt — för att efterträdas av nya grupper furstetjänare.[7] Den medeltida förvaltningshistorien erbjuder en mångfald exempel på furstetjänster, vilka med tiden blivit aristokratiska ämbeten men därmed till sist förlorat sin betydelse. I senare tid framträda i stället tjänstemännens privilegiekrav. Den enskildes tryggade rätt till tjänsten blir rentav en äganderätt till denna. Rätten bör, hävdas det ock, kunna överlåtas mot penningar, belånas och pantsättas. I Frankrike utvecklades tidigt på vissa förvaltningsområden principen om »la vénalité des charges».[8] Motsvarande utveckling ägde rum i England.[9] Även hos oss har i civilt och

---

[6] *F. Kern,* Gottesgnadentum und Widerstandsrecht (1914); *Nordlund,* a. a. s. 7, 51, 89 ff.

[7] Jfr *Palme,* Intendenternas ombud, HT 1953, s. 328 ff.

[8] *Pagès,* La vénalité des offices dans l'ancienne France (Revue historique 1932, s. 477 ff.); *R. Mousnier,* La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII (1945); *M. Göhring,* Die Ämterkäuflichkeit im ancien régime (Historische Studien 346, 1938).

[9] Se t. ex. *Hatschek,* Englisches Staatsrecht (1906) 2, s. 576; »das englische office wurde ein dingliches Recht mit Eigentumsähnlichem Charakter». Jfr *K. W. Swart,* Sale of offices in the seventeenth century (1945).

särskilt militärt ackordsväsende samma tendens utvecklats — parallellt med oavsättlighetskyddets utveckling.[1]

Spänningsförhållandet mellan monark och tjänstemän har emellertid ingalunda tagit sig allenast dessa rent tjänstemannarättsliga uttryck. Det kan utgöra ett led i konstitutionella maktfördelningssträvanden. Tjänsternas fasta organisation och tjänstemännens på ekonomisk trygghet byggda självständighet begränsar monarkens, regeringens eller parlamentets maktsträvanden. De i sin ekonomiska och sociala ställning säkrade franska ämbetsmännen utvecklade sålunda, särskilt under 1700-talet, i parlamenten en mot absolutismen oppositionell verksamhet. Oppositionen mot det gustavianska enväldet byggde ej minst på riddarhusets och prästeståndets byråkratiska kretsar.[2] De preussiska reformerna under von Hardenberg-Stein och den senare preussiska liberalismen ägde till förutsättning ämbetsmännens självständighet; den preussiska konservatismen riktade sig följdriktigt mot denna. Tjänstemännens trygghet var ock ett väsentligt element i den senare svenska ständerkonstitutionalismen, och låg därefter även flertalet mot regeringen misstrogna lantmannapartister varmt om hjärtat.

Ytterst leder frågan om tjänstemännens förhållande till statens politiska ledning till de ofta i staternas historia aktuella problemen om lydnadsplikt och motståndsrätt, om verkan av bud, som strida mot mänskliga rättigheter, mot folkrätt eller mot grundlag; de aktualisera djupgående problem om förhållandet mellan rätt och rättfärdighet, om naturrätt och positivismens berättigande.[3] Problemen äro av betydelse icke blott för tjänstemännen men framträda kanske oftare för dem och måhända även med större skärpa än för med-

[1] Jfr nedan kap. 4.

[2] Jfr även *E. Rodhe,* Jacob Axelsson Lindblom såsom biskop i Linköping (1905) s. 59 ff.

[3] *von Borch,* Obrigkeit und Widerstand (1954).

borgarna i gemen. Frågeställningarna hörde under 1500–1600-talet till statsrättslitteraturens centrala problem – monarkomakerna må särskilt nämnas.[4] De möta även i svensk historia, där enstaka tjänstemän under envåldstider hävdat andra grundsatser än de av monarkerna omfattade. För de finländska domare och ämbetsmän, vilka under förryskningsperioden 1899–1917 ställde sig på lagens grund ledde konflikten till avsked, deportation och fängelse. För norska och danska domare och tjänstemän vunno motsvarande problem skrämmande aktualitet under den tyska ockupationen 1940–1945. Konflikter mellan lojalitetsplikt mot den egna statsmaktens bud och andra normer likaväl som mellan en ockupationsmakts krav och den egna rättsordningen ha sålunda aktualiserats med särskild verkan för tjänstemännen.

Mot den starka, oftast centraliserade statsförvaltning, för vilken yrkestjänstemännen äro ett väsentligt verktyg, ha emellertid ock stått andra makter under den historiska utvecklingen. Även de ha vetat utnyttja ämbetsorganisation och tjänstemannaduglighet för sina syften. Som nyss nämnt har man i den konstitutionella kampen kunnat utnyttja ämbetenas integritet och hävdat aristokratiska eller korporationsmässiga rättsanspråk på tjänster. Även för städernas kamp mot furstemakt har makten över ämbetena varit av väsentlig betydelse. Dessa äldre motsättningar inom det offentliga livet mellan furstemakt och stånd, mellan furstemakt och städernas självstyrelse, mellan världsliga och andliga intressen ha efterföljts av andra konflikter. För den konstitutionella utvecklingen blev den på Montesquieu återgående uppdelningen av statsmakten på trenne olika makter av den största betydelse. Den förvaltande, den dömande och den lagstiftande makten äro alla offentliga men de bevaka varandra inbördes, ehuru de samarbeta till det helas väl. Av

[4] *Gierke*, Johannes Althusius (1902).

uppdelningen följer, att vi inom den offentliga rätten kan urskilja olika grupper tjänstemän, svarande mot de tre statsmakterna. Förvaltningens, domstolarnas och riksdagens tjänstemän fylla enligt nyssnämnda schema väsensskilda funktioner. Systematiken har icke saknat sin betydelse för tjänstemannarättens utveckling. Kraven att domare skola vara oavsättliga och självständiga äro, t. ex., strängare än på att förvaltningsmyndigheternas personal skall vara det.[5] Skilda krav på politisk neutralitet kunna ock ställas på de olika tjänstemannagrupperna.

Omvänt ha företrädare för en stark furstemakt eller för en stark regering vid konsolidering och utbyggnad av omstridda maktpositioner ofta vänt sig just mot ämbetsmannaelementens självständighet. Från den gustavianska tiden är känt, hurusom konungen genom förenings- och säkerhetsakten sökte skaffa sig fri hand över ämbeten och tjänster och motvilligt lät sig avtvinga en begränsande förklaring. Att konungen fördomsfritt nyttjade de påtryckningsmedel, som makten över ekonomiska förmåner utgjorde, i det politiska spelet, är omvittnat. Från 1800-talets förra del kunna motsvarande exempel anföras, ej endast så att officerare på riddarhuset ansågo sig pliktiga »rösta för uniformen». Andra exempel från skilda tider och länder kunna naturligtvis med lätthet anföras. Under Bismarckregimens konsolidering krävdes med hårdhet och målmedvetenhet politisk lojalitet av tjänstemännen och ökad organisatorisk frihet för staten, och exemplen kunna lätt mångfaldigas. Ej allenast företrädare för nya politiska riktningar ha bekämpat tjänstemännens självständighet. Rätt att fritt eller rent av godtyckligt tillsätta och entlediga tjänstemän, att kunna förfoga över ämbeten och löner har begärts även av dem, vilka velat förringa den exekutiva maktens betydelse eller krasst utnyttja dess resur-

[5] Se nedan s. 380.

ser i det partipolitiska spelet.[6] Det klassiska men långt ifrån enda exemplet härpå lämnar den nordamerikanska republikens författningsutveckling efter Washington. Maximen »to the victors belong the spoils» vann här till en tid tillämpning för alla unionens tjänster t. o. m. postmästarebefattningar.

Det är emellertid av största intresse att iakttaga, att de extrema lösningar av tjänstemannarättens centrala frågor, som sålunda prövats, ofta icke visat sig kunna bestå. Erfarenheten har ådagalagt en bristande ändamålsenlighet i dylika system. I Tysklands oroliga historia följde på den konservativa epoken Weimar-republikens försök till ideallösning, där författningsregler till skydd för tjänstemännen spelade en icke ringa roll. Den nordamerikanska utveckling, som förnekade tjänstemännens elementära trygghetskrav, visade sig med tiden även den utgöra en allvarlig fara för samhällsorganisationen.[7] Allt ifrån the Civil service act den 16 januari 1883 har möjligheten att entlediga tjänstemännen begränsats och administrationens självständighet och kvalitet främjats. Förbud ha utfärdats mot avskedande av politiska eller religiösa skäl. Regler ha införts, vilka kräva skriftligt motiverade beslut om entledigande med materiell besvärsrätt för tjänstemän, vilka tillhöra the classified civil service. Ehuru avskedande må äga rum för tjänstens bästa, har en verklig yrkestjänstemannakår kunnat växa fram. Liksom så ofta eljest i tjänstemannarättens historia har den förbättring av tjänstemännens ställning, som sålunda ägt rum i Förenta Staterna, föranlett konstruktioner, enligt vilka tjänstemännen vunnit en rätt till tjänsten och tjänsteutövningen[8], ehuru

---

[6] Jfr om fransk praxis *Barthelemy-Duez,* Traité élémentaire de droit constitutionnel (1926) s. 511.

[7] Se härom, bl. a., *A. F. Macdonald,* American State Government and Administration (1955) s. 360 ff.

[8] *Goodnow,* Municipal home rule (1895) s. 282.

den dominerande åsikten i amerikansk statsrättsdoktrin lärer vara den, att tjänsteman, som utnämnts för viss tid eller »during good behaviour», icke äger »vested interest or contract right in his office»[9]. I Frankrike har, efter det andra världskrigets slut, en förbättring av tjänstemannakaderns ställning likaså skett genom vittgående lagstiftningsåtgärder.

Även om tjänstemannakåren icke föres in i konflikter av den art, varpå exempel nyss anförts, är dess ställning dock alltid beroende av den allmänna statsrättsliga utvecklingen. Dess anseende, möjligheter och inflytande ha särskilda förutsättningar i en stark monarki eller presidentrepublik eller i ett land, vars regering består av opolitiska ämbetsmän i förvaltningens topp. Ur svensk historia må sålunda erinras om många förändringar, som den politiska utvecklingen medfört, särskilt den förändring som de gamla ämbetsmannaregeringarnas ersättande med politiska regeringar innebar[1]; samma bild erbjuder norsk 1800-talshistoria[2]. Det hohenzollernska kejsardömets fall och Weimarrepublikens införande aktualiserade djupgående tjänstemannarättsliga problem, vilkas lösning delvis söktes i författningen.[3] Den finländska republikens historia erbjuder likaså märkliga exempel på väsentliga förändringar av tjänstemannakårens ställning.[4] Men den politiska demokratins utformning kan skifta. Dess innebörd kan vara begränsad till rekryteringen av få politiskt viktiga poster, medan den lämnar tjänstemannakåren i övrigt intakt. Men den kan ock, som fallet länge

---

[9] Senate documents 68 congress 13th session, vol. 18, s. 397.

[1] Se *Schotte,* Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m. (1917) s. 372 ff. Se även s. 353 ff. Ur den statsrättsliga litteraturen må nämnas *Kihlberg,* Den svenska ministären under ståndsriksdag och tvåkammarsystem (1922).

[2] Ur den rika litteraturen *J. A. Seip,* Et regime foran Undergangen (1945).

[3] *Köttgen,* Das Berufsbeamtentum (1927).

[4] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen (1934).

varit i Frankrike, innebära ett starkt ministeriellt inflytande över personalfrågor, eller i övrigt en vittgående politisering av tjänstemannakåren och den olika syftning, som den politiska ledningen sålunda kan äga, innebär ofta icke allenast skillnader i allmän stämning och personalrekrytering, utan kan återverka på de rättsliga reglernas utformning i större sammanhang och omfattning. I regel lärer en starkare, politiskt betonad regeringsmakt även söka skapa större rörlighet ifråga om tjänsteinnehav och tjänsteorganisation. En regeringspolitisk förankring kan emellertid ock leda till tjänstemannavänliga rättsregleringar av olika slag, ehuru numera snarare av socialpolitisk innebörd än direkt syftande till oavsättlighet och dylika garantier.

I tider av stark konungamakt, såsom under det karolinska och det gustavianska enväldet, ha tjänstemännens positioner trängts tillbaka, även de rättsliga. Under ståndsriksdagarnas maktperiod ha tjänstemännen haft större möjligheter till inflytande och energiskt utnyttjat dem till säkrande av sin rättsliga ställning. Ståndsriksdagens avskaffande och särskilt den andra kammarens makttillträde innebar en markerad tjänstemannafientlighet, som tog sig rättsliga uttryck bland annat i reduktion av tjänstemannapersonalen och en ökning av de löst anställda arbetskrafterna; bondeledaren greve Arvid Posse var härvid ej den minst energiske. Från norsk historia är en motsvarande utveckling väl känd; stortinget behärskades ursprungligen av ämbetsmän, senare av bönder.[5]

Även skiftningar i den allmänna samhällspolitiska målsättningen äro av vikt för tjänstemännen. Det detaljreglerade ståndssamhället med dess ståndstvång, näringsreglering, ståndsfördelning och skråsystem ställde andra och högre krav på statlig byråkrati och vidlyftig tjänsteapparat än det liberala samhället. Näringsfriheten och privilegiernas avskaffande

[5] *Seip*, a. a.

uppfattades ej sällan som ett medel för att kunna minska och förenkla statsapparaten; allmänt hade man klar blick för att denna reform kunde följa den hävdvunna regleringens raserande. Den då ännu liberale von Hartmansdorff uttryckte tanken under en riksdagsdebatt år 1821: Efter näringspolitiska reformer »bli ämbetsmän överflödige, ämbetsåtgärder i landsorterne förenklas; därav enklare administration; därav enklare statsstyrelse». Orden markera en huvudlinje för 1800-talets utveckling fram till den tid, då de sociala problemen åter togos upp på allvar och de världspolitiska stormarna ställde nya krav på samhällsapparaten.

Tjänstemannakåren kan emellertid, som den historiska erfarenheten visar, åtminstone under en tid verka som en utjämnande faktor även i det politiska skeendet. I olika samband visad tjänstemannafientlighet finner ock sin förklaring i ovilja över dessa tjänstemännens möjligheter. Vilken roll som tjänstemannakåren i dylika situationer kan spela, sammanhänger naturligtvis även med individernas utbildning och intressen. I tidigare skeden har tjänstemannakårernas sociala slutenhet — särskilt framträdande i adelns liksom i prästerskapets historia — härvid varit av vikt.[6] Denna har väl övervunnits genom den alltifrån 1791 års rättighetsförklaring proklamerade satsen om alla medborgares lika tillträde till statstjänst, men från senare tider saknas ingalunda exempel på att partipolitiskt betonade regeringar, mer eller mindre accentuerat, sökt främja en viss sammansättning av tjänstemannakåren. Särskilt ledande tjänstemäns subjektiva värderingar vid beslut, vid initiativ och ej minst vid remissvar, äro ju uppenbart av avsevärd faktisk betydelse, och det kan därför alltid ligga nära till hands för en målmedveten

[6] Tjänstemannakårens sociala ursprung behandlar, bl. a., *Landström* i Statsvetenskapliga Föreningens i Uppsala skrifter nr. 34 (1955). En amerikansk studie av intresse är *R. Bendix*, Higher Civil Servants in American Society (University of Colorado Studies, Series in Sociology I, 1949).

politik att genom lämplig personalsammansättning söka skapa en rättsinnad tjänstemannakår. Kända exempel erbjuder såväl tysk som fransk historia och i Förenta Staternas utveckling har presidentens utnämningsrätt ej sällan påverkat den högsta domstolens sammansättning och därmed rättskipningen.

Dessa olika faktorer, vilka alla givetvis äro av vikt för det här behandlade ämnet men föga gripbara för omedelbar rättsvetenskaplig behandling och analys, sammanhänga emellertid med mera konkreta stats- och förvaltningsrättsliga frågeställningar. I den politiska liksom i den förvaltningsrättsliga debatten har ofta — med olika värderingar — framhållits den stora skillnad, som kan föreligga mellan en *centraliserad* förvaltning och en *decentraliserad,* mellan *yrkestjänstemän* och *lekmannaelement.*

Samhällsmaktens uppdelning på flera, av varandra oberoende offentligrättsliga bildningar, stat, landsting, kommun etc., härrör dels av en önskan att minska den statliga maktapparatens tryck mot medborgarna, dels av en strävan att för förvaltningsuppgifterna vinna intresse hos och medverkan av vidare grupper i samhället. Betecknande är ju, att reformer i denna riktning ofta prövats i tider av svårighet att fullfölja statens sociala uppgifter (t. ex. Preussen år 1806) eller i vart fall då behov av förbättrad förvaltning på visst område gjort sig kännbart (t. ex. svensk sjukhusförvaltning år 1815). Längre gående strävanden ha föranlett, att väsentliga områden av statsmakten utskiftats på delstater, sammanhållna i union, förbund eller konfederation, såsom fallet blivit i bl. a. Förenta Staterna, Schweiz, Sovjetunionen och Brasilien. Även utan att dela upp samhällsuppgifterna på så skilda bildningar som delstat eller kommun kan en ökad förvaltningseffektivitet och större ansvar från medborgarnas sida eftersträvas genom den statliga förvaltningsapparatens

lokala eller sakliga decentralisering. Problemet har nyligen varit aktuellt i vår förvaltningspolitiska debatt.[6a]

Av central vikt för tjänstemannarätten ha de politiskt betingade decentraliseringssträvandena blivit därigenom, att de förenats med krav på val av tjänstemän eller på lekmannaförvaltning.[7] I vårt land åsyftade kommunalreformerna — med en slutpunkt i 1862 års förordningar — den kommunala självstyrelsens handhavande av valda och oavlönade förtroendemän, vilka, skäligen oegentligt, betecknats som kommunala ämbetsmän. I fullmäktige och nämnder skulle dessa fullgöra den kommunala förvaltningen, varvid dock för vissa nämnder och styrelser genom särskilda föreskrifter sörjts för fackmannarepresentation, såsom då kyrkoherde skulle vara ordförande i skolråd eller provinsialläkare vara ledamot i hälsovårdsnämnd. Med den kommunala självstyrelsens fortsatta utbildning och specialisering har detta program emellertid måst väsentligen modifieras. För den dagliga förvaltningsgärningen ha kommunaltjänstemän i stor omfattning blivit nödvändiga element, naturligtvis främst i de stora stadskommunerna, där de kommunala affärsverken, byggnadsregleringen, fastighetspolitiken, social-, hälso- och undervisningsuppgifter ställa särskilt stora krav. Under senare år har denna utveckling jämväl främjats av landskommunernas ombildning till storkommuner, en reform som i sin tur nödvändiggjorts av den kommunala förvaltningsansvällningen.

För tjänstemannarätten har denna kommunalutveckling icke saknat sin allmänna betydelse. Den kommunala förvaltningen har varit mindre bunden av föreskrifter till tjänste-

---

[6a] Utredning om ökad decentralisering begärd i motioner vid 1947 års riksdag, varefter decentraliseringsutredningen tillsattes, KPr 178/1948, SOU 1950: 8. Jfr SOU 1951: 29, s. 80 ff. Se även *G. Heckscher* i Studier tillägnade Fredrik Lagerroth (1950); dens., Svensk statsförvaltning i arbete (1952) s. 220 ff.; *Thomson* i Människan och samhället, en bok till Tage Erlander (1951) s. 176—189.

[7] Jfr nedan s. 474 ff.

männens skydd men ock kunnat med större frihet än den statliga efterbilda det enskilda näringslivets i vissa sammanhang gynnsamma regler. Ej sällan är en återverkan på den statliga tjänstemannarätten från den kommunala och via den kommunala från den enskilda tjänstemannapolitiken skönjbar.

Omvänt är dock även ett starkt inflytande från den statliga tjänstemannarätten på den kommunala märkbar. Detta är naturligtvis särskilt tydligt för de tjänstemän, som väl äro kommunalanställda men vilkas anställningsförhållanden äro underställda direkt statlig kontroll, såsom rådhusrätter, magistrater, åklagare, uppbördsmän och exekutionsbiträden. Men detsamma gäller i hög grad även de särreglerade förvaltningsgrenarna, för fattigvårdsstyrelsens, hälsovårdsnämndens, byggnadsnämndens m. fl. verksamhet. Men även inom den kommunala förvaltning, som allenast bestämmes av kommunallagen gäller — ehuru i skiftande mån enahanda. Vid utarbetandet av 1937 års löne- och pensionsreglering för Stockholms kommunalstyrelse framhölls sålunda, att »Stockholms utveckling till storstad och den därav föranledda ombildningen av förvaltningen till fastare former, överensstämmande med statsförvaltningens» liksom närheten till den centrala statsförvaltningen i huvudstaden »kräver, att staden bedriver en personalpolitik, som ej genom oförmånliga avvikelser från de av staten på området tillämpade principerna försätter staden i ett ogynnsamt läge i konkurrensen med staten om den fullgoda arbetskraften». De statliga bestämmelserna ha därför tagits till förebild.[8] Motsvarande gäller helt visst övriga större kommuner. Under senare tid ha mest de faror, som den växande statsmakten kan medföra, föranlett, att debatten om lekmannaelement i förvaltningen tagit ny fart. Inom kommunalpolitiken har jämväl den

[8] Stadskollegiets utl. o. memorial nr. 209/1937, s. 947.

kommunala självstyrelsens princip ansetts hotad av ett tilltagande »tjänstemannavälde».

Men man har jämväl under senare tid kunnat märka en tilltagande obenägenhet för lekmannainslag i förvaltningen. Man har härvid åberopat, bl. a., att lekmannen svårligen kan vid sin offentliga verksamhet frigöra sig från den hänsyn och de åsikter, som bestämma hans privata verksamhet.[9] Frågeställningen har förskjutit sig. Det är ej längre det obyråkratiska lekmannaelementet, som eftersträvas, utan parts- eller partirepresentation.

Om sålunda inom den kommunala förvaltningen problemet om lekmannainflytande eller yrkestjänstemän varit starkt aktuellt, ha även inom statsförvaltningen i olika samband strävanden gjort sig gällande att bereda ökat inflytande åt lekmän över ärendenas såväl beredning som avgörande. Skälen härtill äro olika. Till en del äro de politiskt betingade, bottnande i liberal eller bondetraditionell misstro mot byråkrati.[1] Vetenskapens och teknikens utveckling har motiverat krav på annan fackkunskap än yrkestjänstemännens. Intressemotsättningar mellan olika samhällslager och mellan ekonomiska faktorer ha föranlett önskemål om inflytande åt representanter för skilda klasser, sammanslutningar eller yrkesgrupper.[2] Från förvaltningens egen synpunkt har det ansetts av vikt att äga tillgång till annan fackkunskap än den, varöver tjänstemännen förfogat. Särskilt under den tid, då den politiska liberalismens inflytande var starkt, bereddes i flera sammanhang inflytande åt lekmannaelement.

Nämnas må det redan år 1902 inrättade järnvägsrådet med

---

[9] *Svennegård,* Medborgarrepresentanter i förvaltningsmyndigheterna, FT 1951, s. 73 ff. Se även om lekmän i länsstyrelsen SOU 1950: 28, s. 101 ff.; jfr *Hilding Johansson,* Aktuella författningsproblem i Svensk demokrati (1954) s. 70 ff.

[1] *Hultqvist,* Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena (Göteborgs högskolas årsskrift 1954, 60: 5).

[2] Jfr *Heckscher,* Staten och organisationerna, s. 103 f.

uppgift att lämna råd och upplysningar i ärenden, som angå förhållandet mellan Statens Järnvägar och trafikanter. 1907 tillkommo järnvägsfullmäktige, som skulle bereda styrelsen kontakt med näringslivet m. m., samt telegraffullmäktige med liknande uppgifter. 1912 inrättades provisoriskt handelsrådet i nära samband med utrikesdepartementet. Samma år ställdes vid MedSt:ns sida ett vetenskapligt råd med företrädare för olika vetenskapsgrenar inom läkaryrket m. m. samt tillkom det sociala rådet och socialfullmäktige vid SocSt:ns sida. I VattenfSt, bankinspektionen och lantbruksstyrelsen ingå en eller flera ledamöter, som ha sin huvudsakliga verksamhet utanför verket. I JärnvSt och VattenfSt finnas utomstående överrevisorer. Av AD:s och FörsR:s medlemmar föreslås vissa av organisationer. Vid jordbruksnämndens sida står ett råd av lekmannarepresentanter, i sinnessjuknämnden deltaga även fria läkare etc. etc.

Yrkestjänstemännens klassiska motsats är emellertid den folkvalda lekmannaämbetsmannen. Allt ifrån den grekiska och senare den romerska stadsrepublikens storhetstid har ett dylikt system att bestrida statsuppgifterna tett sig som idealiskt. Det har varit mönstret för ett fritt statsskicks rekrytering av förvaltningspersonalen. Det romerska väldets primära enheter voro stadskommunerna, vilkas ämbetsmän tillsattes genom val. I rikets förvaltning svarade senatorer ur den ärftliga adeln, konsuler, pretorer och ediler för väsentliga förvaltningsuppgifter. Dessa ämbetsmäns rättsställning präglades av deras ur författning och val härledda rätt — ett starkt drag av offentlig självständighet fanns, som med tiden kom att framstå i stark motsättning mot kejsarförvaltningens ovan skisserade patrimoniella utveckling. Den valde tjänstemannens rättsställning var ock såtillvida säregen, som han under sin mandattid var oavsättlig. Kejsarens medhjälpare voro däremot avhängiga av härskarens vilja och förtroende, som från en stund till en annan kunde berövas dem.

Den romerska stadsrepublikens förvaltning kunde emellertid svårligen hävda sig i kamp mot kejsardömet — ett för den mänskliga frihetstraditionen olycksbringande faktum. Men de republikanska ämbetstraditionerna ha levat kvar, och deras värde som förebild har varit stort. Liknande försök att lösa samhällsförfattningens problem ha följt. I de medeltida stadsstaterna liksom i de icke självständiga städerna har ämbetsmannavalet varit ett viktigt kännemärke för frihet och föremål för de maktkrävande furstarnas undertryckningsförsök. Även från vår statsrättsutveckling är kampen om ämbetena känd. Inom kyrkan har motsättningen stått mellan folkligt inflytande, uttryckt i församlingarnas val, och en från ovan styrd kyrkoorganisations krav på tillsättningsrätt, vare sig denna krävts av påve och biskop eller konung och regering.

I England har förvaltning genom valda lekmän — innehavare av hedersuppdrag — visat sig möjlig även inom ett modernt världsväldes ram. Stats- och samhällsförfattning, medborgarrätt och tjänstemannarätt ha här funnit en även för den kontinentala traditionen betydelsefull men från denna avvikande utveckling; Geijer i vårt land, Gneist i Preussen förmedlade den engelska traditionen till den egna miljön. Till en del under inflytande av en, ursprungligen kalvinistisk, religiös tradition ha frihetsidéer, krav på individuell självständighet och rätt till motstånd mot en olaglig överhet kunnat prägla statsförvaltningens väsen. Under ytterligare påverkan av religiöst frihetspatos har denna engelska tradition utvecklats vidare i de kolonier, som 1776 bildade Nordamerikas Förenta Stater. De här antagna rättighetsförklaringarna, vilka i flera hänseenden även beröra tjänstemannarättsliga grundfrågor, ha i sin tur påverkat den franska revolutionens ideologi och därmed den följande europeiska statsrättsutvecklingen.

I än högre grad antistatlig och antibyråkratisk framträdde

till en början den rådsrepublikanska socialismen i Ryssland. Med ett på smärre självstyrande enheter byggt samfund skulle den centrala byråkratin kunna undvaras. Verkligheten har dock senare icke följt detta program, utan istället har en centraliserad fackbyråkrati vuxit ut.

Även den svenska tjänstemannarätten erbjuder paralleller till den ej sällan mera spänningsfyllda allmänna utveckling. vars huvuddrag här angivits. Motsatsen mellan allmän uppgift och enskild rätt, mellan förvaltningsmässiga effektivitetskrav och enskild rättssäkerhet framträder tidigt. Reglerna om tjänstemännens tillsättning och entledigande återspegla detta, samtidigt som deras utformning i många fall varit avhängig av sociala och religiösa konflikter. Alternativet centraliserande maktpolitik eller decentraliserad folkstyrelse har hos oss skapat samma problem som i andra länder, även om vår utveckling präglas av större harmoni och starkare kontinuitet än månget annat lands. Statsmaktens utveckling i äldre tid från patrimonial furstemakt till offentlig ämbetsmyndighet har, liksom i vårt århundrade det liberala samhällets starkt begränsade apparats utväxt till den moderna etatismens oerhörda personalkader icke undgått att skapa djupgående förvaltningsrättsliga problem.

Redan det hittills anförda lärer visa, att ett samhälles statstjänstemannakår icke är en homogen social grupp. Tjänstemännens uppgifter skifta och deras ställning ter sig inbördes olika.

En med den konstitutionella utvecklingen nära sammanhängande indelningsgrund är den, som gör skillnad mellan politiska och opolitiska tjänstemän. Regeringsledamöter i ett parlamentariskt statsskick, politiskt viktiga departementstjänster intaga i väsentliga hänseenden en annan ställning än flertalet övriga tjänstemän; det må från engelsk rätt erinras om de politiska understatssekreterarna och från modärn

svensk statsrätt om statssekreterare- och expeditionschefstjänsters utveckling.[3]

De politiska tjänstemännens uppgifter äro beroende av partirelationer, deras tillsättning och entledigande kunna sammanhänga därmed, medan en i förvaltningshistorien eljest framträdande strävan är, att den stora mängden statstjänstemän bör vara politiskt oberoende. Naturligtvis skifta synpunkterna på dessa problem, och de olika staternas traditioner äro ej entydiga. I fransk statsrätt har sålunda känslan för tjänstemännens oavhängighet varit mindre utpräglad[4] än i vårt land. Hos oss har allenast för statsrådets, Högsta domstolens och regeringsrättens medlemmar ett — inbördes olikartat — beroende av riksdagens förtroende funnits motiverat; det har uttryckts i RF §§ 103, 106 och 107, medan ett begränsat antal tjänstemän, genom RF § 35 och andra senare institut (nedan s. 364 ff.) ställts i beroende av Kungl. Maj:ts förtroende. Men de skiftande förhållandena kunna ej skymma blicken för att en väsentlig gränslinje kan dragas mellan politiska och opolitiska tjänstemän, mellan politiskt betydelsefulla och övriga. Skillnaden har senast varit aktuell i samband med de under krigsåren aktuella kraven på skärpt kontroll över vissa tjänstemäns pålitlighet (nedan s. 567).

Man kan ur olika synpunkter särskilja många flera grupper inom tjänstemannakåren. En klassisk indelningsgrund hänför sig till den redan i senantiken framträdande åtskillnaden mellan civila, militära och ecklesiastika tjänstemän. Härmed avses väsentliga skillnader i arbetsuppgifter och, särskilt i äldre tid starkt markerade skillnader i miljö, tradition och uppfattning. Många i äldre rätt ingående regler, som ägde dessa förhållanden till bakgrund, ha dock numera uppgivits, såsom om särskilda domstolar vid talan om ämbetsfel, skilda regler om tjänstepliktens innebörd, olika krav

[3] Se s. 413 ff.

[4] Se t. ex. *Jèze,* Droit administratif (1924) s. 63.

på uppträdande utom tjänsten. Alltjämt kunna de skilda förutsättningarna för tjänstemännens verksamhet vara av betydelse, men för tjänstemannarättens väsentliga regler och deras problem äger denna indelning numer icke större relevans.

En annan indelningsgrund hänför sig till den montesquieuska maktdelningsläran. Särskilt markant är naturligtvis skillnaden mellan den dömande och den förvaltande maktens utövare. Kraven på domare äro andra än på förvaltningstjänstemän, och deras ställning bör ur rättssäkerhetssynpunkt vara bättre tryggad än förvaltningstjänstemännens, om ock på vissa delar av förvaltningen — som fyller dömande eller närstående uppgifter[5] — samma skäl äro tillämpliga för oavsättlighetens utformning (jfr Carl Ifvarssons argumentation i AK 1874, nedan s. 292).

Härmed sammanhänger nära den åtskillnad, som, förr mer än nu, göres mellan beslutande tjänstemän och biträden. En dylik distinktion bar upp gränsen mellan ämbetsmän och tjänstemän. Myndigheternas chefer och ledamöter ävensom domare voro ämbetsmän. Deras kvalificerade medhjälpare i förvaltning och rättsskipning voro tjänstemännen, i sin tur skilda från myndigheternas betjänte, sedan dessa framträtt som en särskild grupp. Utan tvivel ha de regler, som tillkommit till skydd för tjänstemäns rättsställning, i hög grad präglats av hänsyn just till de beslutande, de dömande eller eljest ansvarige tjänstemännens ställning. Att distinktionen mellan chefstjänstemän och övriga till vissa tider och i olika sammanhang utplånats, innebär icke att den ej understundom återkommer. Den påverkar för närvarande de förvaltningsrättsliga reglerna bland annat såtillvida, som större krav ställas på chefernas duglighet och ansvar, men har ock föranlett mindre fast anställning (visstidsförordnande). Ett an-

[5] Se härom även *Sture Petrén* i Kriminalistisk årsbok 1955.

nat uttryck för chefers särställning äro de regler, som i organisationernas stadgar avse att möjliggöra en förening av lojalitet mot stat eller kommun med tillhörighet till organisation, eller i yttersta fall medge en särställning utanför denna (frikretsregeln, se härom kap. 8). Påfallande är även, att vid samarbetsnämndernas införande högre tjänstemän ansetts företräda det allmänna som arbetsgivare och fördenskull ej äga deltaga i dessa nämnder.

Ytterligare en gränslinje plägar dragas mellan dem, som utöva statshöghetens makt och dem, vilka äro anställda för affärsdrift. Ju mera statsförvaltningen utvecklats och blivit enhetlig, desto mindre benägen har man blivit att beakta den förr viktiga åtskillnaden mellan höghetsmakt och affärsdrift. Även inom de affärsdrivande verken utövas höghetsmakt, medan den äldre statsförvaltningens mångahanda uppgifter förvisso rymde sådana inom affärsdriftens ram. Naturligtvis ha för de affärsdrivande verkens personal särskilda omständigheter förelegat, vilka varit av betydelse för utvecklingen av de dem berörande rättsreglerna, men detta hänför sig knappast till åtskillnaden mellan höghetens makt och affärsdrift. Men av vikt har varit, att de affärsdrivande verken tidigt ägt ett stort antal anställda, som känt sig stå den privata verksamheten relativt nära och som tidigt slutit sig samman i föreningar. Betydelsefullt har ock den budgetära redovisningen för affärsverken varit; de redovisa enligt nettogrundsats till statsbudgeten, varav följt större frihet för myndigheterna att fördela tillgängliga medel å tjänster och personal. Särskilda effektivitetskrav ha framtvingat särregler inom affärsverksamheten, särskilt syftande till större rörlighet i personalpolitik och tjänsteorganisation. Synpunkter, vilka inom den fria företagsamheten varit naturliga ifråga om lönesättning och anställningsvillkor, ha gjort sig starkt gällande inom affärsverken och ha även föranlett en mera liberal tjänstemannapolitik. Allt detta har icke undgått att

återverka på de äldre delarna av förvaltningsorganisationen. Men dylika praktiska överväganden skilja sig radikalt från de försök, som gjorts att härleda olika rättsregler ur en apriorisk distinktion mellan höghetsmakt och affärsdrift.

Härmed ha vi kommit att belysa även det förhållandet, att tjänstemannagruppen starkt utvecklats. Tjänstemannakåren har kommit att omfatta ett ständigt stigande antal personer. Otvivelaktigt ha härmed möjligheterna minskats att skapa ett enhetligt system av rättsregler, med en klar gränsdragning gentemot den allmänna arbetsrätten. Det långt gående arbetet på rättsreglernas förenhetligande, som de senare årtiondenas avlöningsreglementen bära vittne om, har varit möjligt främst därigenom att reglementena begränsats till lönetekniska ämnen. För en äldre tids förhållanden kunde det te sig naturligt att utbilda och sammanhålla ett regelsystem, som ifråga om anställningsförfarande, rätten till tjänster, ansvar och entledigande samt rättsmedel utgjorde en enhet, dominerad av de särskilda synpunkter, som kunna läggas på anställningsförhållanden inom statsförvaltningen med dess tjänstemannabefattningar. I och med tjänstemannakårens ansvällning ha förutsättningarna härför radikalt förändrats. Medan för domarna, den centrala statsförvaltningens tjänstemän, länsstyrelsernas befattningshavare, officerare och präster, arbetet i allmän tjänst kunnat te sig såsom en socialt uppskattad livsuppgift, där de materiella förmånerna icke i samma mån som för den enskilde arbetstagaren kommo i främsta rummet, ha perspektiven blivit andra för de många tjänstemännen i statens och kommunens sentida ekonomiska och socialpolitiska verksamhetsområden. För ingenjörer, ekonomer, eller läkare i allmän tjänst, för att nämna allenast några exempel, är det naturligt att göra en jämförelse med personer av samma utbildning i enskild tjänst. Härmed ha kraven på statlig ekonomisk kompensation, på stridsmedel vid lönekonflikter m. m. vuxit fram.

Det sagda visar hän på ett samband mellan tjänstemannarätten och privaträtten, särskilt den allmänna arbetsrätten. Naturligtvis ha beröringspunkter dem emellan alltid förelegat. Men trådarna mellan dessa båda rättsområden ha i senare tid blivit flera. Till en tid ha de enskilda arbetsgivarnas makt över arbetstagarna tett sig förebildlig för en effektiv statsförvaltning — särskilt inom kommunikationsverken och ifråga om anställningsvillkor för vissa chefstjänster utanför dessa verk har denna åsikt avsatt spår. Detta har i högre grad än eljest varit fallet under tider, då den enskilda företagsamhetens framgångar väckt intresse och beundran. Liksom den borgerliga företagsamheten i litteraturen före det första världskriget idealiserats, ha dess metoder åberopats som mönster för tjänstemannarätten. Inom förvaltningsorganisationen efterbildades då gärna det enskilda näringslivets former. En centraliserad organisation med en beslutande chef tedde sig sålunda som idealet. Senare har den inom äldre förvaltning så omhuldade kollegiala sammansättningen fått förnyat beaktande, men under intryck av aktiebolagsrättens styrelseorganisation — ett typiskt fall härpå utgör VattenfSt:ns uppbyggnad år 1908.[6] Samma motivkrets har otvivelaktigt föranlett, att oavsättlighetsgrundsatsen försvagats och att tillsättning med visstids-förordnande blivit en allt vanligare anställningsform för chefstjänstemännen. Längre gående krav på nivellering ha dock ej förverkligats. På senaste tid ha likväl djupgående förändringar i tjänstemannarätten och dess allmänna förutsättningar framträtt under påverkan av nya förhandlingsformer och stridsmedel, lånade från arbetsrätten.

Man kan å andra sidan dock iakttaga, att tjänstemannarättens särregler påverkat den allmänna arbetsrätten. Härvid ha de inbördes återverkningarna mellan offentlig och

[6] KPr 159/1908; KPr 395/1919; KPr 45/1920.

privat rätt uppenbarligen lett till tryggare villkor för tjänstemännen. Liksom tjänstemännen i statsförvaltningen på sin tid — ej utan utnyttjande av politisk makt — kunde uppnå en säkrad ställning, ha arbetstagarnas stora grupper i vår tid genom de egna organisationernas styrka och politiska orientering kunnat tillvinna sig gynnande rättsregler. De allmänna tjänstemännens ställning har härvid kunnat tjäna till exempel vid den allmänna arbetsrättens utveckling. Uppenbarligen är detta fallet t. ex. vid utbyggandet av enskilda tjänstemäns och arbetares skydd mot entledigande och rätt till uppsägningstid; den äldre arbetsrättens — ADD 100/1932 — grundsats om arbetsgivarens frihet att välja sina anställda och leda arbetet har, genom 1938 års huvudavtal, begränsats med avtalad skyldighet att för uppsägning angiva godtagbart skäl. De offentliga tjänstemännens ordnade ledighet har även kunnat vara en förebild, deras pensionsrätt och rätt till sjukvård och sjuklön likaså. Men den offentliga rättens betydelse som möjlig förebild på väsentliga områden av arbetsrätten har icke senare hindrat, att arbetsrättens självständiga utvecklingsresultat kunnat påverka delar av den offentliga tjänstemannarätten, som varit mindre utvecklad till tjänstemännens skydd.

Man torde kunna uttrycka förhållandet även så, att motiv, som i sak sammanfallit med sociala argument, tidigt dominerat staten som arbetsgivare i förhållande till tjänstemännen. Läget belyses av ett yttrande av statskontoret år 1911, vari framhålles, att staten ej är allenast en vanlig arbetsgivare, utan ock stat och som sådan i vart fall måste uppträda som en mönsterarbetsgivare.[7] Men sedan sociala motiv i starkt ökad omfattning präglat den allmänna arbetsrätten, har denna även verkat befruktande för tjänstemannarättens utveckling på särskilda områden. Lagstiftning om ersättning

[7] Bet. (1921) ifråga om kvinnors tillträde till statstjänst 2, s. 125.

vid olycksfall i arbete, om rätt till semester, om förenings- och förhandlingsrätt ha sålunda återverkat även vid tjänstemannarättens utformning, i vissa fall blivit direkt tillämplig å offentliga tjänster.

Organisationernas frammarsch och deras erkännande, debatten om avtal, stridsmedel och anställningsformer äro bevis om att tjänstemannarätten påverkas av nya faktorer i samhällslivet. Särskilt har denna återverkan från allmän arbetsrätt på tjänstemannarätten, som nyss sagts, varit märkbar i fråga om de icke ordinarie tjänstemännen. De tryggande regler, som utbildats för tjänstemän, ha ju länge gällt begränsade grupper ordinarie, medan de icke ordinarie oftast varit hänvisade till ogynnsamma anställningsvillkor. Här ha de sociala motiv, som arbetarklassen kunnat hävda, påverkat även denna del av tjänstemannarätten. Denna har i följd härav bragts till en utveckling, som tjänstemännen allena kanske icke förmått åstadkomma. Rätt till pension och sjukvård för stora grupper icke ordinarie tjänstemän sammanhänger nära med den allmänna arbetsrätten.

En faktor är icke heller att förglömma, det allmänna ekonomiska livets återverkningar. I tider av fast penningvärde har tjänstemannarätten ägt större möjligheter att bevara sin särart än i epoker, som präglats av ekonomisk oro. Tjänstemännens särställning, deras trygghet och förutsättningen för deras ställning rubbas på ett icke förutsett sätt, om det reala värdet av utfästa förmåner radikalt ändras. Den allmänna arbetsmarknadens förhandlingsväsen och stridsmetoder te sig snart lockande och resonemangen inom tjänstemannakåren förskjutas.

Vi se rent av understundom, att utvecklingsmål hägra, som innebära tjänstemannarättens totala uppgående i en allmän arbetsrätt, en fullständig utjämning mellan de båda rättsområdena. Målet är dock långt ifrån nått. Man måste även fråga sig, om det verkligen är eftersträvansvärt. Inom de

offentliga tjänstemännens krets finnas i vart fall grupper, vilkas rättsliga status icke lämpligen bör vara densamma som övriga arbetstagares eller tjänstemäns. En domare, en förvaltningsman, som har att handlägga rättsfrågor eller eljest starkt specialiserade förvaltningsproblem, en läkare, officer eller lärare, för alla dessa komma särskilda synpunkter ifråga om utbildning och anställningsrätt, om trygghet och förmåner i tjänster, om plikter och ansvar, om rättsmedel och om stridsmedel att göra sig gällande. Det sagda innebär därför icke, att det offentliga anställningsförhållandets särart icke alltjämt skulle göra sig gällande. Denna särart är ock ett ej sällan åberopat motiv för mera gynnande regler för i allmän tjänst anställda tjänstemän.[8] Men särregleringen behöver icke alltid innebära ett gynnande, den kan även avse plikter. Av den mångfald olika synpunkter, vilka präglat tjänstemannarättens utveckling, framträda emellertid tvenne med särskild skärpa. Mot statens krav på ändamålsenlighet ställes tjänstemännens strävan efter trygghet. Förvisso strida de icke alltid mot varandra. Det kan vara ett viktigt allmänt intresse att tjänstemännen arbeta i en lugn miljö. Omvänt kunna statsintressenas främjande även vara en förmån för tjänstemännen. Då tjänstemannarätten emellertid väsentligt utformats ur allmänna synpunkter kan man kanske dock säga, att den ytterst bestämmes av statsnyttan.[9]

---

[8] Sålunda anfördes vid utarbetande av 1919 års gemensamma avlöningsreglemente för kommunikationsverken att staten ifråga om ersättning för olycksfall borde tillgodose tjänstemännen något rikligare än vad som enligt lag ålåg den enskilde arbetsgivaren på grund av »den ställning staten intager gentemot sina tjänstemän» (s. 129).

[9] Jämför den engelska Lord Blanesburgh-kommittén år 1925: »The question from the point of view of the state becomes not one of civil rights but one of administrative efficiency.» *Finer,* The British civil service (1937) s. 202.

TJÄNSTEFÖRHÅLLANDET

Anställningen i offentlig tjänst grundlägger plikter och rättigheter. Den anställde är skyldig att utföra ett arbete samt att tillvarataga tjänstens bästa. Arbetet kompenseras med förmåner, i regel med ekonomisk ersättning. Det berättigar även till ledighet, pension och tjänstgöringsbetyg. Anställningen ger en tjänsteställning, varmed även väsentliga ideella värden äro förenade.

Den rättsliga karaktäristiken av förhållandet mellan den, som anställt tjänstemannen, och denne, har föranlett mycken debatt. Bakom detta meningsutbyte skönjas stridiga åskådningar, men även motsatta intressen. Debatten har givetvis ett avsevärt idé- och rättshistoriskt intresse. Men framför allt för ett bedömande av dagens frågeställningar är en analys av de olika ståndpunkterna erforderlig.

Man har ofta konstruerat förhållandet mellan tjänstemannen och staten som avtalsrättsligt. Men anställningen har kanske lika ofta förklarats vara en ensidig höghetsakt, företagen av staten. Anställningsbeslutet har ock, med tvivelaktig förvaltningsrättslig terminologi, kallats en »förvaltningsakt på underkastelse» eller ock en »tvåsidig förvaltningsakt». Som så ofta inom den juridiska världen har man ej allenast sökt inordna fakta i en figur, vari de passat in, utan man har ur en vald rubricering varit snar att härleda olika rättsregler, vilka i följd av sagda rubricering uppgivas böra gälla. Man har, med andra ord, argumenterat efter en metod, som äger förtjänsten att vara bekväm men till vars värde vi måste förhålla oss kritiska; ej sällan möta här, som

inom vissa andra delar av förvaltningsrätten, alltför starka generaliseringar, ja, understundom talande exempel på otillåtlig begreppsjuridik.

Avtalskonstruktionen

De nyssnämnda olika konstruktionerna av tjänstemannaförhållandet åberopas som argument för än den ena, än den andra rättsliga ståndpunkten. Följa vi utvecklingen bakåt i tiden, kunna vi se, hurusom rättsförhållandet mellan härskaren och ämbetsmannen, när den svenska statsmakten i modern mening under Vasa-konungadömet byggdes ut, var privaträttsligt utformat, helt i enlighet med det patrimoniala konungadömets verklighet. Under upplysningstiden ändrades väl uppfattningen om statsmaktens väsende — den patrimoniala åskådningen följdes, som Lagerroth skildrat, av en mera modern statsuppfattning. Men rättsförhållandet mellan tjänstemannen och det allmänna uppfattades alltfort som avtalsrättsligt, något som nära sammanhängde med tidens förkärlek för avtalsrättsliga konstruktioner i den offentliga rätten.[1] Samhället tänktes bildat genom avtal mellan medborgarna. Statsförfattningen var ett avtal mellan medborgarna, medborgarskapet ett avtal mellan stat och individ[2], omsorgen om medborgarnas välfärd byggdes på avtalskonstruktioner, myndigheterna föreställdes bundna av och berättigade genom avtal etc. Det var därför naturligt, att även tjänstemannens ställning bedömdes som ett anställningsförhållande, likartat det privaträttsliga mellan husbonde och tjänare, med utfästa förmåner och å avtalet grundade skyldigheter.

---

[1] Se härom även *Lagerroth,* Frihetstidens författning (1915), s. 251 ff. Andra exempel härpå anföras av *Herlitz,* Svensk stadsförvaltning.

[2] *Jägerskiöld,* Medborgarskapet som anknytningsfaktum i internationell privaträtt, SvJT 1955, s. 529.

Inom äldre svensk doktrin, lagstiftningsförarbeten, ständerdebatt och rättsskipning möter därför den åskådningen, att staten och tjänstemannen äro bundna av frivilligt slutna avtal, vilka få tolkas som varje annat avtal mellan parter. Claes de Frietzky förklarade sålunda i ett den 20 april 1761 på riddarhuset uppläst memorial i den s. k. capita-frågan, att en tjänstemans »kontrakt... med riket... förbinder honom till tjänstens fullgörande». Man finge skilja mellan en adelsmans rättighet att deltaga i ståndets överläggningar och beslut — vilken rätt följde av ett kontrakt — och den adelige statstjänstemannens senare avtal med kronan. Uppkomme konflikt mellan en adelsmans skyldigheter enligt dessa olika kontrakt, som fallet blivit för de officerare, som voro i fält medan riksdag pågick, måste adelsmannen-officeren enligt Frietzky stå vid sitt »sista accord». »Jag tror knapt annan definition kan tagas än den... antingen måste capita åtnöja sig utan tjänst eller stå vid det accord, han sedermera av nöd tvingas med kronan ingå.» Stridiga uppfattningar förelågo väl inom ståndet på denna speciella punkt, men om avtalskonstruktionen rådde enighet.[3]

Denna avtalsrättsliga konstruktion förblev länge bestående.[4] Under ständerdebatten vid 1853—1854 års riksdag om Kungl. Maj:ts förslag att obotligt sjuka tjänstemän efter viss tid skulle kunna tvångspensioneras, hävdade sålunda den kände rättsvetenskapsmannen, riksarkivarien J. J. Nordström avtalsståndpunkten (PrP 1853—54, v. 9, s. 486): Tjänstemannaförhållandet vore, enligt Nordström, att bedöma ur två synpunkter, en juridisk och en politisk. Ur den juridiska framstode ämbetsmannens förhållande till staten såsom ett rent kontrakt. Något senare fann Rabenius i sin Förvaltningsrätt (1866) — vartill även Naumann hänvisar (Sveriges Statsförfattningsrätt 2, 1880, s. 216) — att rättsförhållandet

[3] RoAP 1760—1762, II, s. 72, 76.
[4] Jfr Cederschjöld i RoAP 1823, XI, s. 366.

mellan staten och tjänstemannen är avtalsrättsligt. Staten tillförsäkrar tjänstemannen en inkomst, som utgör ersättning för vad denne eljest på annat håll kunnat förtjäna. Lön och prestation stode i relation till varandra. »När sålunda vid inträdet i statens tjänst, tjänstemannen överlåter sina krafter till dess förfogande, och staten emot denna rättighet förbinder sig att giva honom ersättning, så får förhållandet emellan staten och dess tjänare i detta hänseende karaktären av ett under ömsesidiga förpliktelser ingånget avtal.» Denna rättsförhållandets karaktär, »om ock ej uttryckligen uttalad i den avhandling, varigenom förhållandet emellan staten och dess tjänare stiftas, måste likväl antagas naturligen ligga till grund för detsamma och bör således alltid tagas i betraktande vid bedömande av naturen av de från detsamma härrörande rättigheter och skyldigheter». Själva termen lön vore hämtad från »ett allmänt bekant rättsförhållande», uppenbarligen tjänsteavtalet. Termen lön erinrade därför om »att enligt den allmänna uppfattningen ett verkligt rättsförhållande här äger rum». Det förelåg sålunda ett dylikt förhållande mellan staten och dess tjänare, enligt vilket vardera parten måste fylla sina förbindelser. Tjänstemannen vore förbunden till utövande av tjänsten under de villkor, som därför gällde vid den tid då han övertog detta åliggande. Staten vore förpliktad att utbetala den ersättning, som bestämts. Av detta förhållande, fortsatte Rabenius med en typisk argumentation, måste följa två regler. Tjänstemän måste antagas ha en formlig rätt till de med ämbetet eller tjänsten förenade inkomster. Visserligen tillförsäkrade anställningsakten vanligen tjänstemannen allenast de inkomster, som å varje särskild tid kunna vara med tjänsten förenade, icke att fortfarande få behålla vad han en gång åtnjutit. Men »förhållandets rättsliga natur» gåve tjänstemannen en sådan trygghet. Därför vore en tjänsteman berättigad att uppbära de med tjänsten förenade inkomster, sådana

dessa voro vid tiden för avtalet eller blivit utformade genom senare förhöjning. Förelåge förbehåll om möjlighet att rubba dessa villkor, vore detta allenast avtalsvillkor; förhållandet mellan staten och dess tjänare förlorade icke därigenom sin rättsliga karaktär. Ordinarie stat innebure en utfästelse om lönevillkors oföränderlighet, extra ordinarie stat motsatsen, liksom arvodet.

Även Blomberg anslöt sig i Svensk förvaltningsrätt till avtalskonstruktionen. Tjänstemannen har »åtagit sig anställning i statens tjänst» och därmed iklätt sig förpliktelser (s. 139). Han hade rättigheter på grund av sin anställning, som vore av privaträttslig natur (s. 151). Han måste anses hava en formlig rätt till de med tjänsten förenade förmåner (s. 153). De vore bestämda genom ett tjänsteavtal. Rätten till förmånerna följde av förhållandets rättsliga natur. Enahanda åsikt dominerade länge fransk och tysk doktrin och härskar ännu i engelsk.[4a]

Ensidigt offentligrättslig akt

Andra utgångspunkter för konstruktionerna vunnos emellertid sedan doktrinen, i viss anknytning till romerskrättsliga satser, börjat beakta den grundläggande skillnaden mellan offentligrättsliga och privaträttsliga förhållanden. Distinktionen har otvivelaktigt varit av en betydande verkan, inom tjänstemannarätten liksom i övrigt för olika delar av rättsvetenskapen. Men den har även medfört oklarhet och erbjudit ett skalkeskjul för lättvindiga konstruktioner och lättjefullt valda satser. Åtskillnaden mellan offentligrättslig och privaträttslig rättsbildning åsyftar ju uppenbarligen det förhållandet, att staten, och även andra offentligrättsliga subjekt, kunna utöva tvångsmakt mot individen, eller i vart

[4a] Se t. ex. *Emden,* The civil servant in the Law and the Constitution (1923) s. 20.

fall, att staten i förhållande till den enskilde är den klart övermäktiga parten, vars uttalande till bakgrund äga möjligheten att tillgripa tvångsmakt. Vissa rättsliga lägen uppkomma otvivelaktigt genom och utmärkas av att de ej skapats genom överenskommelse mellan parter, utan genom, mer eller mindre, tvångsmässiga bud av myndighet. Typiska exempel härpå äro värnplikten, arbetstvånget och tjänsteplikten. Enligt en ofta hävdad mening hör tjänstemannaanställningen nära samman med dessa rättsförhållanden.

Nu kan man utan olägenhet sammanföra olika regler under en systematiserande rubrik och kalla dem offentligrättsliga. Men inom vissa delar av rättsvetenskapen har man icke stannat härvid. Man har nämligen tagit denna systematisering till utgångspunkt för satser, att de rättsliga figurer, som sålunda sammanförts under benämningen »offentligrättslig», även i flera eller färre andra hänseenden måste lyda den ena eller den andra principen. Sålunda kan enligt svensk rättspraxis tjänstemäns anställning ej bestämmas med kollektivavtal. Men en dylik metod leder till icke godtagbara resultat. Inom vissa rättssystem förekommer väl, att viss del av systemet positivrättsligt betecknats som offentligrättsligt, varefter legala konsekvenser positivrättsligt anknutits därtill. I så fall föreligger en, visserligen å teoretiskt tvivelaktiga grunder byggd, legalkonstruktion, som är bindande. Men där detta icke är fallet, kan den metoden icke godtagas, att man låter alla offentligrättsliga regler leda till följder, som icke framgå av positiv rätt. Mera härom i det följande.

Återgå vi till den rättshistoriska utvecklingen, finna vi, att i fransk och tysk doktrin under 1800-talets första hälft den offentligrättsliga egenskapen hos vissa regler börjat beaktas. Detta sammanhänger därmed, att uppfattningen om staten och statens förhållande till individen radikalt förändrats. Upplysningstidens statiska avtalskonstruktioner, som

betytt så mycket för rättskulturens utveckling, ha övergivits. Samhället uppfattades icke mer som en samling av bildningar, vilka, i viss mån isolerade från varandra, verka inom avtalade kompetensområden. Statens krav på effektivitet och ändamålsbestämd utveckling har i stället vunnit ökat beaktande och det statliga livets särart en större förståelse. Ett uttryck härför var den länge allmänt godtagna bilden av staten som en organism, som lever och utvecklas. Tjänstemännen — och medborgarna i gemen — sades vara delar av en dylik organism, handla såsom sådana, vara underkastade dess bud. Konstruktionen kunde utbyggas i olika riktningar och var särskilt ägnad att motivera vittgående krav på statlig makt över individerna. Organlärans främste teoretiker, Otto Gierke, har i belysande vändningar utvecklat lärans konsekvenser för kommunaltjänstemannarättens del: »In der That entsteht daher das Rechtsverhältnis des Gemeindebeamten nicht durch die Uebereinstimmung zweier Willenserklärungen, sondern durch den einheitlichen Willensakt der Gemeinde, welche auf Grund ihrer korporativen Lebensordnung eine unausgefüllte Stelle in ihrem Lebensorganismus besetzt, sich ein lebendiges Glied unter Zuweisung der entsprechenden Pflichten und Rechte einfügt.»[5]

Denna starka accentuering av statshögheten och statstjänstens särmärken framträdde redan under det slutande 1700-talet och 1800-talets förra del för att med tiden dominera doktrinen; de extremt privaträttsliga konstruktionerna på tjänstemannarättens område övergåvos. Lämna vi den svenska rättens område, skola vi finna, att i Preussisches allgemeines Landrecht 1794 tjänstemännen betecknades som »statstjänare». I von Gönners år 1808 utgivna, klassiska skrift om »Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet» betonades starkt

[5] *Gierke* i Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Rechtslexikon 2 (1882), s. 53.

tjänstemannaförhållandets pliktsida. I den fortsatta statsrättsdebatten underströks än mer den ensidiga maktutövningen vid tjänstetillsättningen liksom tjänstemannens trohetsplikt mot staten och dennas rätt till ensidig maktutövning. Som på så många områden inom rättsvetenskapen har även här Hegel utövat ett inflytande, särskilt som han betonat, att tjänstemannaförhållandet ej kan vara avtalsrättsligt. Tjänstemannen har ej erhållit ett bestämt uppdrag utan tvärtom »legt das Hauptinteresse seiner geistigen und besonderen Existenz in dieses Verhältnis» (Grundlinien der Philosophie des Rechts 1821 § 294). Ej rätten, utan plikten blev tjänstens särdrag.

En huvudlinje i utvecklingen representerade läran, att staten äger att av undersåtar kräva arbete som tjänstemän. Den förfäktades under den franska revolutionen och vid 1700-talets slut hävdades den inom tysk doktrin. Linjen fullföljdes av K. S. Zachariae[6] och senare av Dahlmann[7]. Statens behov av arbetskraft utgjorde grunden för dess rätt att kräva prestationer. Denna rätt vore på grund av statens natur obegränsad. Inom doktrinen såg man dock, att verkligheten var en annan. Vanligen, medgåvo de lärde, samtyckte den utsedde tjänstemannen till att vara tjänsteman, varför den tvångsvisa anställningen vore undantag. Enligt jus strictum kunde dock staten kräva tjänstgöring, men staten beaktade i regel billigheten, som krävde motsatsen.

Denna lära har under utvecklingen av de rättsstatliga grundsatserna väsentligen modifierats, ja, dess uppenbara orimlighet föranledde återfall i äldre avtalskonstruktioner. Det allmänna läget i den offentligrättsliga doktrinen har ock förändrats. Statens krav på prestationer förutsätta, hävdades det nu, laga stöd. Det medgavs ej längre, att staten

[6] Vierzig Bücher vom Staate, Buch 35 (1842) s. 202.

[7] Die Politik (1835) 1, s. 271 ff. Jfr *Perthes,* Der Staatsdiener in Preussen (1838).

har någon allmän rätt att kräva tjänster.[8] Men vissa teoretiker vilja dock ännu göra gällande, att i vart fall tjänstemannaställning kan skapas utan laga stöd, mot vederbörandes vilja. Av långt större betydelse för rättsutvecklingen har emellertid den läran varit, att staten såsom sådan ej kan vara bunden av avtal. Följaktligen kan staten ej sluta avtal med tjänstemän[9], utan anställandet i offentlig tjänst måste vara en ensidig höghetsakt. Bland de många teoretiker, som utvecklat denna lära, må särskilt Stahl nämnas. Han har obestridligen utövat ett starkt inflytande över svenskt, särskilt konservativt, tänkande — det är inga tillfälligheter, att han ägnats en monografi och stor uppmärksamhet.[1] Läran sammanhänger hos denne med en då nymodig reformkonservatism i monarkisk anda: kungadömets stadga sades förutsätta ämbetsmännens självständighet och deras anställningsförhållanden ej kunna vara privaträttsligt reglerade, då de bero av offentlig rätt. Det oavsättlighetsskydd, som de må åtnjuta, är ej givet dem i deras intresse utan i statens, ej privaträttsligt utan offentligrättsligt.[2] Maurenbrecher[3] har utvecklat detta Stahls uppslag närmare. Lärans kärnpunkt blev, att tjänstemannaförhållandet grundas genom en ensidig höghetsakt, ej med ett avtal.

En annan sats i den konservativa förvaltningsrättens tankebyggnad tager sin utgångspunkt däri, att tjänsteinnehavet är det centrala i anställningsförhållandet. Då tjänsten är en del av den publika organisationen, kan den av detta skäl ej göras till föremål för avtal. Heffter synes tidigast ha hävdat denna mening.[4] Tjänsterna bestå i och med konstitutionen.

---

[8] Jfr *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen (1934), s. 25.

[9] Jfr *Laband,* Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1 (1876) s. 370.

[1] *Rexius,* Stahls lära om den konstitutionella staten (1911).

[2] *Stahl,* Geschichte und System der Philosophie des Rechtes (1830—37) 2, s. 245 ff.

[3] Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts (1837) § 159 ff.

[4] Beiträge zum deutschen Staatsrecht (1829) s. 106 f.; 126 ff.

Genom »Übertragung» av tjänst på individ uppkommer ensidigt ett tjänstemannaförhållande. Att vissa delar av detta sedermera kan regleras genom privaträttsliga avtal, rubbar icke det offentligrättsliga förhållandet.

Konstruktionen ägde i vart fall den förtjänsten, att de sista resterna av en patrimonial åskådning, som funnos bevarade i »statstjänar»-begreppet, övervunnos. Tjänsten är en statsuppgift, ej ett tjänarförhållande.

Den motsättning mellan fördragsteori och lära om ensidig höghetsakt, som vi här funnit, möter i den fortsatta vetenskapliga debatten. Det är ej här nödvändigt att i detalj referera denna. Allenast huvudlinjer i utvecklingen må angivas till förklaring av rättsliga företeelser i vårt land. Vi kunna urskilja två olika läror, av vilka den ena kan återföras på avtalskonstruktionen, även om den jämväl påverkats av den offentligrättsliga begreppsbildningen, medan den andra helt bygger på denna. Inom kontinental doktrin ha två rättsvetenskapliga skolor spelat en utomordentlig roll för åsiktsbildningen; de ha i hög grad påverkat även svensk teori. Den ena, företrädd av den hos oss mycket uppmärksammade Laband, har förfäktat läran om det offentligrättsliga avtalet. Häremot står — med många olika variationer — teorin om förvaltningsakt på underkastelse, som i fransk doktrin utformats av Hauriou[5] och Jèze[6] och förfäktades i tysk av Mayer, författaren till Deutsches Verwaltungsrecht, även den ofta åberopad i Sverige. Laband betonade de avtalsmässiga dragen i rättsförhållandet mellan tjänstemannen och staten.

Såväl Laband som de senare rättsteoretiker, vilka följt

[5] *Hauriou*, Droit administratif, 10 uppl., s. 574.

[6] *Jèze*, Cours de droit public; le statut des fonctionnaires publics (1929) s. 27: »A mon avis, il y a acte unilatéral, provoqué ou accepté. La nomination ou l'élection est une investiture de la fonction publique; cette investiture est l'oeuvre de la seule volonté de l'autorité qui nomme ou des electeurs.»

honom, ha hänvisat till att staten i och för sig kan sluta och ofta sluter avtal med enskilda som jämnbördiga.[7] Karaktäristiskt för statstjänstemannabegreppet är ock, att detta förutsätter den anställdes samtycke och ett avtal. Men detta avtal är icke ett obligationsrättsligt avtal utan grundlade »ein Gewaltverhältnis des Staates», en tjänstemannens särskilda lydnads- och trohetsplikt. Tjänstemannens brott mot denna är icke ett avtalsbrott utan ett straffrättsligt delikt. Karaktäristiskt för tjänstemannaförhållandet — och för tjänstemannabegreppet — är därför lydnadsplikten och den straffrättsliga sanktionen för denna, medan lön, tid för anställning och arbetsuppgifter icke är relevanta.[8] Det förelåge därför ett offentligrättsligt avtal, där tjänstemannen förpliktat sig att tillvarataga offentliga intressen under straffansvar.

Mayer åter framhöll starkare höghetsförhållandets vikt. Till en del byggde hans härvid framförda kritik av avtalsteorierna på postulat av typen, att staten, i vart fall icke ifråga om tjänster, *kan* sluta avtal.[9] Av större värde äro de delar av kritiken, som påvisa orimligheter i den Labandska och liknande konstruktioner. Det är sålunda svårt att vidhålla, att det är något för tjänstemannaförhållandet karaktäristiskt, att det ingås frivilligt, ty man måste då göra en alltför långt gående åtskillnad mellan de personer, vilka frivilligt åtaga sig att vara tjänstemän och de vilka genom medborgarrättsligt uppdrag, vilket icke kan avvisas, eller tjänsteplikt tvingas därtill.

Återverkningarna av denna här i korthet återgivna kontinentala debatt på nordisk doktrin äro lätt skönjbara. Reu-

[7] Jfr *Apelt*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (1920); *Vogels* i VerwA 31, s. 45 ff.

[8] Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1 (1911) s. 429.

[9] Jfr *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 1924, 2, s. 147, nr. 2: »Um obrigkeitliche Funktionen auszuüben, muss man als Beamter, also nicht mit Privatdienstvertrag, sondern mit öffentlichrechtlicher Dienstpflicht angestellt sein.» 1 uppl. utkom 1898.

terskiöld, som nära anslöt sig till vad han betecknade som modernt statsrättsligt tänkande[1], förfäktade sålunda, att anställningen i statstjänst omöjligen kunde vara grundad å avtal eller vara ett partsförhållande. Om samtycke förelåg eller ej, vore rättsligt betydelselöst. Liksom skett i tidigare tysk doktrin hävdade Reuterskiöld statens intresse och dess rätt till maktutövning: »I modern statsrätt är det städse statens intresse, som är det avgörande, icke den anställdes vare sig intresse eller välfärd»[2], en uppenbart alltför vittgående sats, ur vilken Reuterskiöld härledde djärva teser rörande tjänstemannens rättigheter och skyldigheter, anställningsförhållandets natur, befordringsförfarandet m. m. Även i reservationsvis framförda yrkanden i KU:s dechargebetänkande har Reuterskiöld med skärpa förfäktat, att tjänstemannaförhållandet ej är avtalsrättsligt (1921, 1924). Thulin delade samma mening.[3]

Inom dansk doktrin har Poul Andersen[4] — i anslutning till samtida fransk och tysk doktrin — förfäktat, att den offentlige tjänstemannens anställning icke är ett avtal. Det är i stället ett statusförhållande av samma natur som medborgarskapet och äktenskapet. Andersen vände sig särskilt mot »den populære Opfattelse», att tjänstemännens anställning helt enkelt vore arbetskontrakt. Visserligen byggde det svenska rättsfallet NAT 1923 s. 86 på den uppfattningen, förfäktad av bl. a. JK, att anställningen vore av civilrättslig natur. Men denna åsikt kunde dåmera betraktas »som et i Almindelighed overvundet Stadium». Så framstående jurister som Georg Jellinek och Laband ansåge nämligen, att här i stället vore fråga om ett offentligrättsligt kontrakt och i än senare doktrin (Otto Mayer, Fleiner, Hauriou och Jèze)

[1] Jfr SvJT 1931, s. 438 ff.

[2] Statsregementet, s. 141.

[3] *Thulin* i NAT 1923, s. 86.

[4] *Andersen,* Kontrakt eller Forvaltningsakt, NAT 1926, s. 78 ff. Jfr Dansk Forvaltningsret (1946), s. 149 ff.

ansåges tjänsteanställningen vara en förvaltningsakt på underkastelse. Detta vore icke allenast en fråga om rubricering utan om »noget virkelig retsbegrundende, retsproduktivt i dette, om et Retsforhold bør ses under kontraktmæssige Synspunkter eller ej». Det riktiga vore att uppfatta tillsättningen som en förvaltningsakt, som åt den anställde gav en status, vars innehåll på förhand vore bestämt av lagen men icke skapas individuellt — och där drog Andersen parallellen med medborgarskapet och äktenskapet. »Denne objektivt bestemte, retslige Status har Tjenstemanden ikke noget kontraktmæssigt Krav paa at beholde uforandret — saalidt som den, der for nogle Aar siden har indgaaet ægteskab, kan gøre nogen juridisk Modstand mod de Ændringer i hans ægteskabelige Stilling, som er indført ved de nye Ægteskabslove.» Poul Andersen kom därför i sin nyss anförda undersökning till det resultatet, att tjänstemannens rättsställning är »ufravigeligt bestemt ved generelle Retsforskrifter». Anställningsakten och förhållandena vid anställningen spelade icke någon roll. Inom finländsk litteratur stå Ståhlberg, Hermanson, Erich och Willgren på samma ståndpunkt[5] som jämväl intages av flertalet norska författare efter Aschehoug, såsom Morgenstierne och Knoph[6].

Såväl fransk som tysk doktrin ha dock numera i regel modifierat ovannämnda konstruktioner. Duguit har starkt betonat tjänstemannaförhållandets säregna karaktär. Walter Jellinek — ofta anförd av P. Andersen och Herlitz i senare författarskap — har däremot visat större villighet att beakta betydelsen av tjänstemannens medverkan till anställnings-

[5] Finlands förvaltningsrätt (1940) s. 154 ff.; Inhemsk förvaltningsrätt (1898) s. 130; Suomen valtio-oikeus 2 (1925) s. 137; Förvaltningsrättens allmänna läror (1925) s. 91 ff., 170 ff.

[6] *Aschehoug,* Norges nuvarande Statsforfatning (1892) 2, s. 460; *Morgenstierne,* Forvaltningsrett (1912) s. 72; *Knoph,* Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett (1921) s. 102. Jfr senast debatten mellan *Hiorthøy* och *Schmidt* vid juristmötet 1954, se Juristnytt 1954, s. 369.

förhållandet och dess fortvaro, varför han valt att beteckna anställningsakten som en »tvåsidig förvaltningsakt». Inom senare svensk litteratur har Fahlbeck[1] visserligen hävdat, att tjänstemannaställningen som regel innebär, att anställningsförhållandet av staten ensidigt fixerats. Eljest plägar man numera uttala, att anställningen visserligen icke är ett avtal utan en ensidig förvaltningsakt, men att beslutet förutsätter tjänstemannens uttryckligt givna eller presumerade samtycke. Detta är sålunda Myrbergs[2] mening. Med en något vag formulering har Ekenberg[3] påstått, att staten »i praktiken» inhämtat tjänstemannens samtycke. I finsk doktrin har Tarjanne å ena sidan anfört, att »nykyinen tietoisoppi... yksimielisesti sillä kannalla, ettei virkasuhde synny virkamiehen ja valtion välisellä sopimukselle». Men förf. nödgas samtidigt framhålla som karaktäristiskt, att »virkasuhteelle on omaisesta se, että se voi syntyä vain virkamiehen suostumukselle», som synes i anslutning till samtida svensk åsiktsbildning. Rytkölä har i sitt författarskap i stort sett följt samma linjer.[3a]

I förarbetena till förhandlingsrättslagen (1936—37) hävdades väl å ena sidan kategoriskt, att tjänstemännens anställningsförhållanden icke grunda sig på något avtal mellan staten och dem. Anställningen vore allenast ett ensidigt uppdrag från statens sida. Reglerna vore därför offentligrättsliga, ej privaträttsliga. Men denna argumentation hindrade ej lagstiftningen.[4] Geijer avvisade likaså i sitt »Förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående

---

[1] Förvaltningsrättsliga studier 2, s. 162.

[2] *Myrberg,* Om statstjänstemäns oavsättlighet (1930), s. 23 f. Samma mening hos *Tarjanne,* a. a.

[3] Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen (1952), 1, s. 51.

[3a] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa (1934); *Rytkölä,* Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus-ja eläkeoikeus (1948); dens., Julkisoikeudellinen sopimus (1950).

[4] SOU 1936: 41, s. 67; jfr SOU 1935: 59.

avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel m. m.» (1921) tydligt den extremt offentligrättsliga ståndpunkten. Han sökte närmast anknytning till Labands förmedlande lära om offentligrättsligt avtal: »Det lär vara ganska vanligt att statstjänst betraktas såsom ett rättsförhållande av blandad natur, dels offentligrättslig och dels privaträttslig», varför någon slutsats rörande riktig rättegångsväg för lönekrav ej kunde dragas av dessa konstruktioner.[5] En liknande uppfattning av anställningsförhållandets avtalsrättsliga sida inom det offentligrättsliga systemet möter hos Sundberg. Anställningen bygger ifråga om de ekonomiska villkoren på »ett privaträttsligt avtal», men är i övrigt av »offentligrättslig» natur. För Castberg är den ett offentligrättsligt avtal, för Augdahl ett privaträttsligt.

Direkta hänvisningar till avtalskonstruktionen saknas emellertid icke; att denna påverkat lagregler och domar är, som senare visas, påtagligt. 1928 års lönekommitté framhöll sålunda, att vissa tilläggsbestämmelser till ett föreslaget avlöningsreglemente skulle gälla i stället för eller utöver reglementet. De voro därför att anse »såsom en integrerande del i löneavtalet mellan staten och tjänstemannen». Ändring i tilläggsbestämmelserna kunde därför ej bliva bindande för tjänstemannen utan att han på förhand förbundit sig att godtaga den.[6] Än längre ha 1948 års förhandlingsrättskommitterade gått. Teorin om statens höghetsrätt tillhör, enligt dem, historien. Allenast olika relevanta ändamålssynpunkter äro att iakttaga vid utformningen av de rättsregler, som skola bestämma tjänstemannarätten (SOU 1951: 54, s. 120). I remissyttrandena över betänkandet möter däremot ofta ett starkare betonande av att tjänsteförhållandet är avtalsrättsligt, vilket påstående lägges till grund för olika förordade regler.

[5] S. 66 ff.

[6] SOU 1930: 17, s. 128.

Inom den sentida rättsuppfattning, som tjänstemannaorganisationer men även politiska instanser numera företräda, är överhuvudtaget en benägenhet märkbar att å tjänstemannarätten — och ej allenast å löne- och pensionsförhållanden — anlägga de rättsliga betraktelsesätt, vilka utbildats inom den allmänna arbetsrätten. Otvivelaktigt innebär detta i viss mån en anknytning till den avtalsrättsliga åskådning, som i ett tidigare skede hystes rörande anställningsförhållandets natur — om ock slutsatserna nu ofta äro andra.

*

Vi få i det följande i olika samband närmare utreda de svenska regler, vilka bestämma tjänstemannarätten. Men det må dock redan här vara tillåtet att, sedan vi tagit del av den rättshistoriska utvecklingen på doktrinens område, söka analysera de allmänna argument för de olika konstruktionerna, den privaträttsliga och den offentligrättsliga, vilka pläga anföras. Man kan, främst, urskilja tre linjer i debatten.

1. Enligt en mening innebär tjänstemannaställningen i och för sig ett *särskilt pliktförhållande* till det allmänna. Medborgaren åvilar en allmän tjänsteplikt mot staten. Dess organ äger att på administrativ väg göra denna plikt gällande. Tjänstemannen kan än mindre än medborgaren i gemen till sitt fredande åberopa, att något laga stöd för dessa anspråk ej föreligger. Konstruktionen har gammal hävd, men vid utbildandet av de statsrättsliga grundsatser, vilka sammanfattningsvis pläga betecknas som rättsstaten, har den raserats. Den även tidigare företrädda åskådningen har i stället blivit allmänt godtagen inom de västerländska staterna, att allenast på lag grundade skyldigheter kunna utkrävas av medborgarna. Kravet på lagreglering, till vars rättshistoriska utveckling jag återkommer, är ett säkerhetsmoment för den enskilde. Förvisso förutsätter den även en

i enlighet med rättsstatens grundsatser utövad lagstiftningsmakt, ty eljest blir principen en karikatyr.

Helt genomfört har kravet på lagstöd för tjänsteplikt dock icke kunnat bliva ens i en fulländad rättsstat, utan en säkerhetsventil har skapats i nödrättsregler. Teorin har härvid beaktat, att lägen finnas, vari förvaltningen måste äga rätt att taga medborgarnas prestationsplikt i anspråk.[7] En återklang av en äldre åskådning om statens allmänna rätt att av medborgarna utkräva prestationer möter alltfort i mer eller mindre genomtänkta proklamationer om samhällets »allmänt erkända befogenhet» att av medborgarna utkräva medverkan vid allmänna uppgifters genomförande. Då en medborgarnas allmänna prestationsplikt sålunda ännu kan hävdas, förvånar det icke att spänningen mellan kravet på laga stöd för tjänsteplikt och förvaltningens effektivitetskrav alltfort finnes. Överfört i modärnare konstruktioner blir påståendet å ena sidan, att tjänstemannen på grund av tjänstemannaställningens rättsliga natur måste äga en — mer eller mindre vidsträckt — allmän tjänsteplikt, oavsett på bart laga stöd härför. Den motsatta tesen är naturligen, att allenast positivt påvisbara plikter kunna utkrävas och att utfästa förmåner måste presteras. Båda konstruktionerna förses dessutom med hänsyn till naturlig nödrätt — i nödsituationer måste staten vara berättigad kräva den ena eller andra prestationen; i det nedan återgivna rättsfallet NJA 1954, s. 532, möter hos en reservant (Söderlund) den meningen, att staten i nödläge även kan rubba utfästelser om ekonomiska förmåner. Skiftningar i domarnas och författarnas allmänna inställning till statens och tjänstemännens intressen

[7] Se om rätt till entledigande kapitel 6. Jfr allmänt *Ståhlberg* a. a. s. 291; *Hermanson*, a. a. s. 239 ff.; *Fahlbeck* a. a. 2, s. 181; *Ekenberg* talar om en allmän uppfattning, att staten kan ålägga medborgarna skyldighet att främja statens intressen, varför dock »brukar fordras» laga stöd. Det vore »synnerligen tveksamt» om sådan skyldighet kunde utkrävas även utan »uttryckligt lagbud därom» (a. a. s. 49 f.).

återspegla sig i vitt skilda påståenden om omfattning och innebörd av den påstådda nödrätten.

Svensk rätt står emellertid numera på den punkten, att tjänsteförhållandet ej för tjänstemannen skapar plikter utöver vad som uttryckligen föreskrivits eller naturligt må följa av givna rättsregler. Uppgiften är därför att utreda, vilka plikter svensk rättsordning verkligen anknyter till tjänstgöringen. Kunna dylika regler påvisas, är tjänsteplikten positivrättsligt reglerad. Kunna de icke påvisas, finnes tjänsteplikten icke och kan ej urgeras ur allenast anställningsförhållandet »natur», dess »särart». Huruvida och under vilka förutsättningar en statlig nödrätt kan åberopas, som må berättiga staten att kräva den ena eller den andra eljest icke i lag grundade prestationen, är ett annat problem, som icke får förvilla detta perspektiv.

2. Ofta möter man det påståendet, att det *ämbetsansvar,* som åvilar tjänstemannen, måste medföra konsekvenser ifråga om tjänsteavtalets tolkning. Naturligtvis kan ämbetsansvarets förhandenvaro vara ett skäl för en viss lösning av ett problem. Såväl lagstiftare som domare ha i flera fall fört en dylik argumentation. Typiska exempel erbjuder förhandlingsrättens och kollektivavtalsrättens utveckling. Ämbetsansvaret i dess nuvarande utformning utesluter ostridigt, att tjänstemännen tillgripa strejk som stridsmedel. Nedläggandet av arbetet är ett tjänstefel och skall beivras såsom sådant. Logiskt är även, att ämbetsansvaret utesluter kollektivavtalsreglering av frågor, vilka beröra detta ansvar. Men härav följer ingalunda nödvändigt, att varje annan parallell med det enskilda arbetsavtalet, är utesluten. Man kan icke ur ämbetsansvaret allena härleda en befogenhet för det allmänna att mot den enskildes vilja utse honom till viss tjänst, att vägra honom begärt entledigande, att förbjuda ansökningsblockad etc. — och man måste anmäla reservation redan mot den logiska halten i den rättspraxis, som före-

ligger och enligt vilken kollektivavtal överhuvudtaget icke får slutas avseende tjänsteman med ämbetsansvar, alltså icke ens om fråga, som ej kan äga betydelse ur ansvarssynpunkt, såsom avlöningsbelopp. Man måste i stället kräva, att ett verkligt samband föreligger mellan ämbetsansvar och en påstådd rättsregel, ett samband som tvingar till rättsregelns antagande.

Några oundgängligen nödvändiga slutsatser av ämbetsansvarets förhandenvaro kunna sålunda icke i övrigt med fog påstås. Allenast en hänvisning till att det av ämbetsansvaret följer den ena eller andra regeln är icke tillräckligt. Tjänsteavtalet må väl betecknas som offentligrättsligt, därest ämbetsansvar föreligger. Men det synes icke tillräckligt underbyggt att påstå, t. ex. att ett anställningsavtal icke kan träffas med en tjänsteman, som är underkastad ämbetsansvar. Rubriceringen offentligrättslig må gärna väljas, men den har icke någon rättslig relevans vid senare debatt av rättsliga problem. Ett tjänsteavtals tolkning bör icke kunna påverkas av en dylik rubricering, som innebär ett konstaterande av allenast ett förhållande, nämligen att tjänstemannen har ett särskilt straffansvar. Härtill kommer att det offentligrättsliga drag, som ämbetsansvaret väl må sägas utgöra, ingalunda alltid sammanfaller med tjänstemannaställning hos stat eller kommun. Förvaltningsrätten erbjuder åtskilliga exempel på tjänstemannaställning — där den enskilde har ett övermäktigt subjekt mot sig, utan att förhöjt straffrättsligt ansvar föreligger.

I rättspraxis möta även belägg för riktigheten av det sagda: En och samma person kan väl vara underkastad ämbetsansvar men samtidigt i lönemässigt hänseende vara arbetare. Det offentligrättsliga moment, som ämbetsansvaret utgör, är icke något logiskt hinder för en civilrättslig utformning av anställningsavtalet.[8]

[8] Se t. ex. om lantbrevbärare, som åtnjuta ämbetsansvar, NJA 1913

Det vill därför synas som om ämbetsansvaret icke kan tagas till omedelbar intäkt för preciseringar i övrigt av anställningsförhållandets innebörd. Allenast av att ämbetsansvar föreligger kan man svårligen med fog sluta sig till andra regler rörande rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen. Ämbetsansvaret kan väl vara ett argument för en viss lösning av ett lagstiftnings- eller rättsskipningsproblem. När ämbetsansvaret tages till intäkt för påståenden att viss rättsregel ovillkorligen måste följas på tjänstemannarättens område, är den teoretiska grunden icke fast och resultaten mindre lyckade.

3. Man plägar vidare till stöd för olika offentligrättsliga konstruktioner anföra, att tjänstemannens anställningsförhållande *ensidigt* regleras av stat eller kommun. Den enskilde tjänstemannen är icke en jämbördig motpart till dessa offentliga bildningar. Anställningsvillkoren kunna icke vara resultat av förhandlingar, ty förhandlingar förutsätta åtminstone någorlunda jämnställda parter.[9] Härmed åsyftas uppenbarligen något annat och mera än ämbetsansvaret, något moment som skall vara karaktäristiskt för hela anställningsavtalet. Förvisso rymmer detta påstående något väsentligt. Den offentliga tjänstemannens ställning är sist och slutligen bestämd därav, att han är anställd hos ett subjekt, vars rättsförhållanden till sina anställda till skillnad mot de privaträttsliga bildningarnas, kunna påverkas av den anställande maktens egen rättskapande förmåga. Lagstiftning och praxis stå till buds för de personer, vilka, inom statens ledning, ytterst motsvara tjänstemännens arbetsgivare; om något dylikt är fråga icke i den enskilda arbetsrätten. Men i övrigt inger konstruktionen misstro. Staten kan visserligen med sin lagstiftning omreglera tjänstemannarätten, i sista hand bryta

---

s. 145. De äro i pensionshänseende arbetare, KÅ 1945 not 136. Jfr *Ekenberg*, a. a. s. 53; *Reuterskiöld*, Statsregementet, s. 130.

[9] Se t. ex. departementschefen i KPr 4/1940, s. 48 f.

gällande regler. Men därav följer ingalunda, att den offentliga tjänstemannarätten i allo eller i vissa hänseenden måste skilja sig från den allmänna arbetsrätten.

Man kan snart konstatera två förhållanden, vilka ingiva tvivel på de traditionella höghetskonstruktionernas bärkraft. Det ena är, att det inom den allmänna förvaltningen av ålder förekommit, att tjänstemän anställts med individuella avtal som följd av personliga förhandlingar. Detta är rättshistoriskt påvisbart. Det andra förhållandet är, att kontrakt alltfort inom vissa förvaltningsgrenar förekommer. En anhängare av satsen om statstjänsteförhållandets särpräglade, offentligrättsliga natur tvingas därför att förklara dessa kontrakt vara »felaktiga» konstruktioner. Det äro de ej. I stället är den förvaltningsrättsliga konstruktionen orealistisk.

Vad först den rättshistoriska utgångspunkten beträffar, erbjuda tidigare epoker ett rikhaltigt material av kontrakt, som konungen träffat med personer, vilka han önskat förvärva till sin och rikets tjänst. Utformningen av anställningen är rent avtalsmässig.[1]

Perspektivet på avtalsförhållandet har naturligen förskjutits, sedan furstemakten konsoliderats och statstanken utvecklats i modärn riktning. Man kan säga, att det tjänstemannarättsliga förhållandet i grund förändrats. Ensidigt utfärdade, offentliga föreskrifter om anställnings- och tjänstgöringsvillkor ha blivit allt vanligare. Med tiden ha allmänna instruktioner för myndigheter och slutligen allmänna avlöningsnormer för tjänstemännen tillkommit. Till formen ha de individuella anställningsavtalen trängts tillbaka. Skälen för dessa allmänna författningar äro emellertid ingalunda enbart teoretiska och beroende av en ändrad åsikt om tjänsteavtalets normer utan mera motiverade av praktiska synpunkter, vilka ligga nära till hands. En varaktig, noga

[1] Se härom *Edéns* ovan angivna undersökningar om den svenska centralförvaltningens uppkomst och tidiga utveckling.

reglerad statlig organisation måste bygga på fasta normer, en genomförd fördelning av uppgifter och ett reglerat avlöningsväsen. De individuella anställningsavtal, som den primitiva förvaltningen kände, efterträddes därför allmänt av normer för tjänsternas uppgifter och avlöning (instruktioner, stater och reglementen redovisas nedan s. 124 ff.). Vad avlöningsreglementena beträffar, har man strävat efter att göra dem så enhetliga och vittomfattande som möjligt, alltsedan ett första försök till sammanfattning av avlöningsvillkor gjordes vid den gustavianska statsregleringen år 1778. En stark impuls härtill har kommit i senare tid som en följd av de icke ordinarie tjänstemännens krav på delaktighet i de ordinaries förmåner.[2] Här har kravet på enhetlighet ifråga om anställningsformer och anställningsvillkor gjort sig gällande med särskild styrka.

Avlöningsreglementen och motsvarande akter ha emellertid ingalunda utträngt alla anställningskontrakt. Även om de äldre anställningsavtal, som vi känna från den patrimoniala tiden, nära sammanhängde med dåtida privaträttslig uppfattning av furstemakten och därför icke ha något värde vid en analys av nuvarande rättsförhållanden, är det likväl påtagligt att även senare utvecklade typer av anställningsavtal förekomma. Detta är fallet såväl ifråga om personer, vilka anställts som arbetare men straffrättsligt sett äro tjänstemän, som ifråga om personer, vilka anställts som tjänstemän i förvaltningsrättslig mening. Många exempel härpå finnes. När den statliga stödverksamheten åt jordbruksnäringen vid mitten av 1800-talet först utbyggdes, anställdes statliga agronomer medelst kontrakt. Sedan den statliga verksamheten kommit att omfatta allehanda produktiva områden, såsom kommunikationsverken, DomVket och VattenfSt, ha i betydande omfattning såväl tjänstemän som arbetare vunnit anställning medelst individuella kontrakt. En-

[2] SOU 1934: 42, s. 8 f.

ligt avlöningsreglementet den 3 maj 1901 för SJ kunde kontorsskrivare avlönas efter beting. Enligt I JärnvSt:n skulle där finnas en ombudsman och en arkitekt, vilka styrelsen fann det mest fördelaktigt att anställa med avtal. Man kunde därmed förvärva personer till dessa befattningar utan att behöva betala i staten upptagna fasta arvoden, vilka skulle gått till högre belopp.[3] Inom försvarsväsendet anställes ej allenast underbefäl utan även ingenjörer, kameral personal, laboratoriepersonal, maskinister och andra medelst kontrakt, vilket ofta är alternativ till extra tjänst.[4] Inom tillfälligt utbyggda förvaltningsgrenar möta ofta exempel på avtal mellan staten och tjänstemän, även högre tjänstemän; krisförvaltningsorganen lämnade många belägg härför.

I allmänhet råder enighet därom, att dessa anställningsavtal äro underkastade allmänna civilrättsliga regler. Emellertid har den systematiserande doktrinen här sett svårlösta problem. Det anställande subjektet är ju en offentlig bildning. Enligt den under 1800-talets senare del härskande doktrinen kunde en dylik bildning icke vara bunden av ett privaträttsligt avtal. Problemet blev än mera komplicerat, sedan det i rättspraxis klarlagts, att även kontraktsanställda voro underkastade ämbetsansvar. En lösning erbjöd påståendet, att själva anställningsförhållandet måste omtolkas så, att det icke var grundat på ett avtal utan i verkligheten på en ensidig förvaltningsakt. Ekenberg (a. a. 1 s. 53) har sålunda observerat, att vissa med kontrakt anställda äro underkastade ämbetsansvar och uttalar i anledning härav, att detta »leder måhända till det betraktelsesättet att i varje fall vissa av de kontrakt, om vilka nu talats, i verkligheten icke äro tvåsidiga avtal utan att anställningen skett ensidigt genom kontraktets undertecknande av statens representant». — En annan lös-

[3] 1893 års järnvägskommittés bet. 3, s. 17.

[4] SOU 1946: 94, s. 45, 49 f., 75 ff. Om strävan att minska antalet kontraktanställda se SOU 1946: 7.

ning har varit, att dessa avtal hänförts till privaträtten, ej till förvaltningsrätten.[5] Men detta innebär då en alltför snäv avgränsning av förvaltningsrätten, som ju behandlar förvaltningens rättsförhållanden, vare sig de äro reglerade genom avtal eller ej.

Vi kunna alltså konstatera, att rättsförhållandet mellan en offentlig bildning och en tjänsteman kan vara avtalsenligt utformat. Det kan ock vara tillkommet efter förhandlingar mellan parterna. Något dogmatiskt hinder mot att betrakta ett offentligt anställningsförhållande såsom avtalsreglerat kan därför icke föreligga. Nu lärer man icke heller kunna med fog hävda, att tjänstemannaförhållandet skulle påverkas av att anställningsformen förändras från kontrakt till förordnande[6], fullmakt eller annan handling, i något annat hänseende än vad som må vara positivrättsligt förknippat med just denna ändrade anställningsform. Erhåller en tidigare med kontrakt anställd tjänsteman fullmakt, kommer han i åtnjutande av oavsättlighetsskyddet enligt RF § 36. Ifråga om lydnadsplikt, disciplinärt och straffrättsligt ansvar m. m., har däremot icke någon förändring inträtt. Motsvarande gäller, därest tjänsteman får övergå från avlöningsreglemente till kontraktsanställning. Den kontraktsanställde har samma ställning som övriga tjänstemän, därest icke till äventyrs någon specialreglering innebär annat.[7]

Satsen att de offentliga tjänstemännens anställningsvillkor alltid äro ensidigt fastställda av det allmänna, motsvarar därför icke helt verkligheten. Det finnes många exempel på att personer anställas i allmän — eller allenast kommunal — tjänst under privaträttsliga former och därefter intaga samma ställning som de i offentligrättsliga former utsedda. Frågan

---

[5] *Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt (cit. Föreläsningar) (2 uppl. 1948) 2, s. 32 f.

[6] Så var förhållandet med statsagronomerna år 1856.

[7] Jfr *Waline*, Droit administratif (1950) s. 322 ff.

visar sig i stället vara om olika överväganden, om lämplighetsavväganden, vilka fått avgöra valet av den ena eller den andra formen. Därav följer då, att största försiktighet måste iakttagas vid ett utnyttjande av anställningsformen som argument i debatten om tjänstemannens rättsställning. En sådan giver nämligen vid handen, att anställningsförhållandena i verkligheten utgöra resultat av ett komplicerat samspel mellan tjänstemän och andra element inom den statliga arbetsramen. Tjänstemännen äro sist och slutligen själva i viss mån staten. Man kan — som Duguit och Kelsen starkt betonat — svårligen helt åtskilja den offentliga organisationen från de personer som utgöra densamma.

Redan den kommitté, som utarbetade förslaget till lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, konstaterade år 1938, att man icke lämpligen kunde anknyta där aktuella rättsverkningar till det förhållandet, att vissa tjänstemäns anställningsvillkor bestämdes ensidigt, andras icke, ty gränsen bleve slumpartad.[8]

Avtalsrättsliga moment

Man kan emellertid komma än längre. Ej ens inom det område, som täckes av de fastställda avlöningsreglementena eller liknande bestämmelser, är den satsen helt riktig, att anställningsvillkoren ensidigt fastställas av det allmänna. Det är förvisso ingalunda så, att dessa regler tillkomma opåverkade av de personer, mot vilka de bliva tillämpliga, nu än mindre än tidigare. Den statsuppfattning, som den historiska skolan och den organiska lärans anhängare hyllat, är en konstruktion, som icke helt svarar mot verkligheten.

Inom det offentliga livet möta i verkligheten ett flertal olika faktorer, vilka påverka anställningsreglerna. Redan de lagstiftande och förvaltande myndigheterna kunna de facto vara mer eller mindre företrädare även för tjänstemännen.

[8] SOU 1938: 56; Jfr *Schmidt* i FT 1945, s. 124.

Detta var, som bekant, fallet med riksens ständer. Framför allt adeln och prästeståndet företrädde här tjänstemannasynpunkter, ett förhållande, som varit av statsrättslig vikt.[9] Myndigheter företräda ofta, såsom remissinstanser, under hand tjänstemannasynpunkter och hava understundom även att officiellt tillvarataga dem. Särskilt har SocSt vid utredningen om levnadskostnader och andra på lönesättningen återverkande kostnader haft att iakttaga jämväl andra synpunkter än statsnyttan.

Lönenämnder m. m.

En märklig utveckling av betydelse i detta samband inleddes år 1919 med tillskapandet av *lönenämnder,* varigenom även tjänstemännen bereddes ökat inflytande över beslut av betydelse för dem. Tanken att låta tjänstemännen själva företrädas vid de statliga beslutens utformning har ungefär samtidigt framförts — och delvis förverkligats — i flera andra länder såsom i Finland och Tyskland.[1] Metoden har härvid varit att infoga tjänstemannarepresentanter i den byråkratiska organisationen, något som otvivelaktigt stärker denna och utgör en anknytning till den pågående utvecklingen av tjänstemännens egna fritt vuxna organisationer utanför statsapparaten; men tjänstemannarepresentanterna bliva i lönenämnden statsorgan och äga ej ställning av partsföreträdare. I vårt land infördes med 1919 års KomAR och 1921 års StDAR lönenämnder (I den 31 dec. 1919, nr 859, och I den 12 sept. 1921, nr 528). Ett syfte med detta organ var att bereda inflytande vid tjänstemannarättsliga frågors behandling åt bland andra företrädare för tjänstemännen själva. Lönenämnderna voro sammansatta av företrädare för löntagar-, förvaltnings- och allmänna intressen jämte ett lika

[9] *E. Hjärne,* Ämbetsmannaintressen och politiska doktriner, HT 1916; Jfr *Valentin,* Frihetstidens riddarhus (1917).

[1] Jfr om tysk rätt *Köttgen,* a. a. s. 159 f., om engelsk *Finer,* a. a. s. 74.

antal suppleanter. Enligt nämndernas instruktioner ägde nämnderna dessutom möjlighet att till förhandlingar rörande särskilda områden tillkalla speciella representanter för olika verk, vilka, utan att äga säte och stämma i nämnden, kunde tillkännagiva särskilda önskemål och företräda den sakkunskap, som ej förut var i nämnden förefintlig. Nämndernas uppgifter voro att avgiva yttrande över olika ämnen rörande avlöningsreglementes tillämpning, innan ärendena avgjordes av Kungl. Maj:t. Nämndernas yttrande skulle inhämtas vid fråga om ändring av reglemente, tolkning av reglemente eller på grund av detsamma meddelade föreskrifter, ävensom i besvärsmål beträffande dylika föreskrifters tillämpande. Vidare skulle nämnderna i allmänhet följa verkens utveckling, såvitt densamma kunde öva inverkan på löneförhållandena samt hos Kungl. Maj:t föreslå därav påkallade ändringar i gällande bestämmelser ävensom bereda kommande löneregleringar för verkens tjänstemän.

Jämväl inom försvarsväsendet tillskapades en lönenämnd vid 1921 års lönereglering. I likhet med den civila rymde denna nämnd företrädare för löntagare- och förvaltningssamt allmänna intressen.

Med avlöningsreglementenas fortsatta förenhetligande har det tett sig ändamålsenligt att ytterligare centralisera lönenämndsorganisationen. 1928 års lönekommitté framhöll sålunda vikten härav för en enhetlig tillämpning av lönebestämmelserna.[2] Enligt kommittén skulle till nämndens förfogande ställas av Kungl. Maj:t utsedda sakkunniga, företrädande såväl förvaltningar som personalsammanslutningar. 1930 års militära avlöningssakkunniga underströko ytterligare vikten av en för statsförvaltningen gemensam lönenämnd men förordade en mera rörlig organisation, så att dess sammansättning kunde skifta alltefter ärendenas natur.[3]

[2] SOU 1930: 17, s. 12 ff.
[3] SOU 1930: 36.

Enligt Saar § 16 skall nu för beredning av avlöningsförhållandena finnas en statens lönenämnd. Dess arbetsområde är statstjänstemännens och de tjänstemäns lönefrågor, vilkas avlöning utgår enligt av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser. I nämnden böra löntagar-, förvaltnings- och de allmänna intressena vara representerade. Ordförande och ledamöter förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av tre år i sänder. Kungl. Maj:t må även föreskriva, att nämnden skall erhålla olika sammansättning för olika ärendesgrupper, men under iakttagande av grundsatsen om intresserepresentation.

På det specialområde, som tjänstebostadsfrågor utgöra, har likaledes tillskapats en särskild tjänstemännens intresserepresentation, *statens bostadsnämnd* (Saar § 17). Nämnden består av opartisk ordförande samt representanter för förvaltnings- och personalintressena, samtliga förordnade av Kungl. Maj:t.

En ytterligare utbyggnad av tjänstemannainflytandet innebär tillskapandet av *samarbetsnämnder*. Ytterst på framställning av tjänstemannaorganisation har företagsdemokratin efterbildats även inom den statliga förvaltningen.[4] Liksom enskilda företagsnämnder kunna införas på begäran av arbetstagare, kunna samarbetsnämnder tillsättas på framställning av tjänstemän. Nämndernas kompetens omfattar i princip frågor, som icke eljest kunna göras till föremål för förhandling, alltså kollektiva spörsmål men ock individuella fall.[5] På begäran av facklig personalorganisation, företrädande minst tjugofem anställda, skall samarbetsnämnd tillsättas med högst fem företrädare för myndighet, respektive tjänstemannapart.[6]

[4] Se närmare Statstjänstemannen 1950, s. 15.

[5] Se härom närmare JO 1956, s. 119, där JO konstaterar, att frågan om principerna för entledigande av icke ordinarie personal i RFA i anledning av omorganisation bort beredas i samverkan med samarbetsnämnd.

[6] Se härom KPr 139/1950, s. 17. Författningen återfinnes i SFS nr. 522/1950.

Även inom den kommunala förvaltningen ha samarbetsnämnder införts.[6a] Lönenämnderna äro däremot icke i kommunerna företrädare för tjänstemän; frågeställningen har här tvärtom varit, huruvida tjänstemän alls skulle kunna väljas till nämndledamöter, ej om självskrivenhet.

Tjänstemannaföreningar

Lönenämnder och samarbetsnämnder inneburo sålunda en representation för tjänstemännen inom förvaltningens ram. Av annan innebörd är den utanför stat och kommun uppvuxna *föreningsverksamhet,* vartill tjänstemännen enskilt tagit initiativ. Denna har i vårt land kunnat utvecklas utan större svårigheter. Intresset för organisationerna har växt fram vid en tidpunkt, då förutsättningarna för motstånd från statsledningens sida icke längre förelåg. Tjänstemännens föreningsrätt har därför icke, till skillnad mot vad fallet varit i bl. a. tysk rätt[7], funnit några konstitutionella uttryck, och i den allmänna lagstiftningen har denna föreningsrätt förutsatts vara erkänd.

Tjänstemännens nuvarande sammanslutningar äro vitt skilda till ålder, omfattning, uppgifter och sammansättning.

De första sammanslutningarna av någon vikt voro hos oss liksom i andra länder[8] bildade inom kommunikationsväsendet och datera från 1880—1890-talen. Det är uppenbart fråga om en återverkan på dessa grupper tjänstemän från arbetarklassens samtidiga föreningsrörelse. Kommunikationsverkens personal stod i stor omfattning socialt nära arbetarklassen och delade dess förhoppningar och program. Dessa verks

[6a] Se om kommunala samarbetsnämnder SST 1947, s. 366; 1949, s. 212; 1954, s. 63, s. 218.

[7] Weimar-författningen art. 130, 159.

[8] Jfr bl. a. *T. Cole,* The Canadian Bureaucracy (1949) s. 112 ff. Jfr om finländska förhållanden *Tamminen* i NAT 1939, s. 54 ff., samt diskussionen om tjänstemannaorganisationer vid nordiska administrativa förbundets möte år 1952, NAT 1952, s. 424—482.

affärsmässiga uppgifter och ofta mindre starka byråkratiska tradition ha jämväl gjort det naturligt, att föreningsrörelsen först tog fart hos deras personal. Vid 1880-talets slut bildade vissa grupper lägre järnvägspersonal understödsföreningar och kort efter även yrkesföreningar, till en början omfattande smärre grupper, senare förenade i Svenska järnvägsmannaförbundet.[9] Inom postverket bildade tjänstemän år 1891 Posttjänstemännens förening som en all personal omfattande sammanslutning.[1] Lägre personal sammanslöt sig emellertid i Postmannaförbundet (1886)[2], som blivit en motsvarighet till Järnvägsmannaförbundet. Inom telegrafverket bildades år 1900 telegraf- och telefonmannaförbundet[3], inom vattenfallsverken deras personalförbund, inom sjukvården statens sjukhuspersonals förbund, i kommunerna kommunalarbetarförbundet med vissa tjänstemannainslag; ur Statens vaktmästares förening (1905) har Civilförvaltningens personalförbund (1934) utvecklats.

Dessa föreningar ha med tiden anslutit sig till LO. Utveckling och motiv ha härvid icke varit lika — postmannaförbundet anslöt sig sålunda jämförelsevis sent (1930) till LO.

En annan typ av tjänstemannasammanslutningar bildades under 1900-talets första årtionden och företrädde främst grupper inom den traditionella statsförvaltningen, vilkas ställning var svag. Här möta på olika sätt uppbyggda föreningar. Anställningsformen sammanhöll de centrala ämbetsverkens icke ordinarie befattningshavares förening, som på initiativ av bl. a. den om tjänstemannarörelsen förtjänte Niklas Lindhult tillkom år 1904. Föreningen ombildades (1937) 1946 till Civila statsförvaltningens tjänstemannaför-

[9] *(Winberg—Lund)* Svenska Järnvägsmannaförbundet 1899—1924 (1924); *Kjellvard,* Det bevingade hjulets folk 1—2 (1949).

[1] Posttjänstemännens förening 1891—1941 (1941) s. 1 ff., 5 ff.

[2] Svenska postmannaförbundet 1886—1936 (1936); jfr Stockholms postmän 1890—1940.

[3] Telegraf- och Telefonmannaförbundet 1900—1950 (1950).

bund (CST).[4] Föreningen omfattar i sin tur 80 föreningar med ca 13 000 medlemmar. I många fall ha föreningar bildats, vilka omfattat alla eller vissa grupper av tjänstemän av visst yrke, mer eller mindre sammanhållna av gemensam tjänstgöring. Av denna typ äro, bl. a., Läroverkslärarnas riksförbund (1912), Svenska fackläraförbundet (1948), Sveriges folkskolelärarförbund (1920), Civilmilitära tjänstemannaförbundet[5], Svenska officersförbundet (1932), Svenska underofficersförbundet (1907)[6], Svenska provinsialläkarföreningen. Inom verken bildades sammanslutningar, som i vissa fall omfattat ett verks hela personal, i andra fall endast vissa personalgrupper, såsom riksbankens tjänstemannaförening, Sveriges allmänna tulltjänstemannaförening.

För kvinnlig personal ha särskilda organisationer bildats, dels på bas av tillhörighet till visst verk, dels på bredare grund. Exempel på förstnämnda typ är statsbanornas kvinnliga tjänstemannaförening, på den senare typen Föreningen kvinnor i statens tjänst (KST, 1908). De flesta kvinnliga tjänstemännen tillhöra emellertid de allmänna sammanslutningarna, eller även dessa.

Vissa tjänstemannagrupper ha funnit sin organisation i yrkessammanslutningar, vilka — ofta ännu till övervägande del — rymma yrkesbröder, vilka icke intaga tjänstemannaställning; tjänstemännen ha härvid kunnat inom de större organisationernas ram bilda specialorganisationer, sektioner eller dylikt. Sålunda rymmer Sveriges Läkarförbund (1902) såväl privatpraktiserande läkare som stats- och kommunalanställda. Motsvarande är fallet med Sveriges tandläkarförbund, Sveriges farmaceutförbund (1903), Sveriges juristför-

---

[4] Se minnesskriften Civila Statsförvaltningens Tjänstemannaförbund 1904—1954 (1954). — Dess organ är tidskriften Statstjänstemannen.

[5] *Nordin,* Civilmilitära tjänstemannaföreningen 1919—1943 (1944).

[6] *F. Josephson — W. T. Schultz,* Svenska underofficerarnas historia (1938).

bund (1949), Sveriges Veterinärförbund (1860), och Svenska Väg- och vattenbyggares riksförbund (1944). I några fall har organisation byggts på åldersgruppering, såsom Sveriges yngre läkares förening (1921), Sveriges yngre prästers förbund (1944) och Sveriges yngre juristers förening (1939) (nu Sveriges juristförbund), Sveriges yngre läroverkslärares förening (1944 tidigare Sveriges extralärareförening, 1906).

Nyss nämndes, att ett antal större tjänstemannaföreningar vunnit anslutning till LO. De ha härmed funnit en kraftfull topporganisation. Inom LO ha dessa föreningar senare sammanslutits i den år 1937 bildade Statstjänarkartellen med omkring 130 000 medlemmar, fördelade på tio förbund. Statstjänarkartellen är sålunda en överorganisation inom LO:s ram för föreningar, vilka bestå av statstjänstemän.

För övriga tjänstemannaföreningar föreligga nu tre olika topporganisationer, TCO (Tjänstemännens centralorganisation, tidigare DACO), SR (Sveriges statstjänstemäns riksförbund) och SACO (Sveriges akademikers centralorganisation).

Denna överbyggnad över tjänstemannaföreningarna kan egentligen dateras från kristiden under det första världskriget med dess dyrtid; en prisstegring om ungefär 50 % föranledde den s. k. 1902 års LRK att förorda ett dyrtidstillägg om 10 % — tjänstemännens oro häröver utgör bakgrunden till föreningsverksamhetens nya utveckling. Företrädare för olika tjänstemannaorganisationer samlades då, år 1917, till möte i Stockholm. Härvid bildades Sveriges statstjänstemannanämnd som en första topporganisation för tjänstemännen i mellangrader och högre. Till den nya topporganisationen anslöto sig föreningar, som redan tidigare bildats som överorganisationer till mera specialiserade föreningar, såsom trafiktjänstemännens riksförbund och kommunikationsverkens ingeniörsförbund. Statstjänstemannanämnden fortlever i Statstjänstemännens riksförbund (SR).

Den fortsatta utvecklingen tog fart under 1930-talet, då

TCO tillkom. År 1937 sammanslogos DACO och TCO i nuvarande TCO, varvid statstjänstemannaorganisationerna sammanhöllos i en särskild statstjänstemannasektion. — År 1947 stiftades SACO (tidigare SYACO), Sveriges (yngre) akademikers centralorganisation. Föreningen bygger till skillnad mot TCO i regel på medlemmarnas utbildning, på en horisontal princip, ej på den av LO och TCO sedan länge förordade vertikala.

Förefintligheten av fyra topporganisationer för tjänstemännen har icke kunnat undgå kritik. Tidvis skarpa motsättningar ha ock yppat sig. Det har å ena sidan anförts, att denna utveckling innebär en splittring av föreningsverksamheten till nackdel ej endast för tjänstemännen utan även för deras motpart, stat och kommun. Å andra sidan har man understrukit behovet av och värdet i olika topporganisationer för de skilda grupperna tjänstemän.

Inom dessa topporganisationer är den interna uppbyggnaden ojämn — ett resultat av den historiska utvecklingen. I vissa fall föreligga två, i andra fall tre eller rent av fyra led i organisationsväsendet med större eller mindre splittring och understundom dubbel organisation. Särskilt de större verkens tjänstemannagrupper äro i följd härav ofta anslutna till skilda huvudorganisationer. Inom postverket tillhöra de lägre tjänstemännen sålunda postmannaförbundet (LO), medan viss kontorspersonal tillhör postverkets kontorspersonals centralförbund, som är anslutet till TCO, medan tjänstemän över 15:e lönegraden ävensom postexpeditörerna tillhöra den fristående posttjänstemännens förening. Inom telegrafverket åter är gränsdragningen mellan telegraf- och telefonmannaförbundet å ena sidan och Svenska telegraftjänstemännens förening av annan innebörd; alla icke chefstjänstemän äro här anslutna till LO.

Fristående i förhållande till topporganisationerna äro emellertid alltjämt flera icke obetydliga föreningar. Utöver

redan nämnda må nämnas Sveriges allmänna tulltjänstemannaförening och den nu upplösta KST.

Tjänstemannaorganisationerna bestå sålunda av vissa topporganisationer, inom vilka förbund finnas, och inom förbunden möta olika primära enheter såsom lokal- eller verksföreningar.

Av de nämnda topporganisationerna rymma statstjänarkartellen 130 000 medlemmar, TCO 323 166 medlemmar, medan SR har ca 15 000 medlemmar och SACO ca 40 000 medlemmar.[7]

Dessa tjänstemannaföreningar syssla numera väsentligen med fackliga frågor. De betraktas ofta som fackföreningar eller som snarlika bildningar. Emellertid framträda fortfarande väsentliga skillnader mellan dessa sammanslutningar och de arbetstagareföreningar, som av ålder betecknas som fackföreningar i egentlig mening.[8] Olikheten betingas redan av den enligt gällande rätt föreliggande begränsning i avtals- och förhandlingsrätt, som anknutits till ämbetsmannaansvaret. Typiskt för en fackförening är, att den består av arbetstagare, syftar till att tillvarataga dessas intressen gentemot arbetsgivare, varvid rättsförhållandet mellan arbetare och arbetsgivare regleras genom kollektivavtal och strejk är det normala kampmedlet å arbetaresidan, vars alternativ är den fredliga förhandlingen. Tjänstemannaföreningarna åter äga alltjämt icke sluta kollektivavtal och strejk är icke i vårt land ett för dem tillåtet kampmedel.

Tjänstemannaföreningarnas inflytande har byggts upp efter andra linjer än fackföreningarnas. Tjänstemännens särställning avspeglar sig naturligt härvid i olika hänseenden, deras möjligheter till medinflytande under hand har varit

---

[7] Sifferuppgift finnes i Sociala meddelanden och Statistisk årsbok.

[8] Om innebörden av termen fackförening se *Lindbom*, Den svenska fackföreningsrörelsens uppkomst och tidigare historia 1872—1900 (1938) Landsorganisationens skriftserie, 49.

större, men deras kampmedel mera begränsade. De äldsta tjänstemannaföreningarna i detta århundrades början gjorde olika framställningar till Kungl. Maj:t om reformer i löne- och anställningshänseende. För utvecklingen av den icke-ordinarie personalens rättsställning var den petition av betydelse, som dess personalförening år 1905 ingav till konungen och som i annat samband redovisas (s. 185).

I kommittéförslag och propositioner åberopades med tiden allt oftare till stöd för nya löneregleringar tjänstemannaföreningars framställningar.[9] Redan tidigt ha tjänstemannaföreningar fått yttra sig som remissinstanser.[1] Yttrande av Häradsskrivarnes förening åberopades sålunda flitigt i förarbetena till fögderiförvaltningsreformen år 1917. Föreningarna blevo med tiden företrädda i kommittéer, vilka utredde tjänstemannarättsliga spörsmål. Då kommunikationsverkens lönenämnd år 1920 erhöll i uppdrag att utarbeta regler för den icke-ordinarie personalens anställnings- och avlöningsförhållanden, bereddes personalorganisationerna tillfälle medverka.[2] 1928 års lönekommitté utverkade, att företrädare för olika personalgrupper förordnades till tillfälliga ledamöter av kommittén med rätt att deltaga i överläggningarna men icke i besluten.[3] Personalrepresentanter ha yttrat sig över olika frågor behandlade av 1938 års pensionssakkunniga; deras ståndpunkt redovisas i de sakkunnigas förslag till allmänna tjänste- och familjepensionsreglementen (SOU 1941: 10, s. 27). De sakkunniga, vilka 1938—1939 utredde frågan om revision av tjänsteförteckningen för statens

---

[9] Se Bet. ang. GenPostSt av 1907 års kommitté, s. 105; Bet. ang. reglering av löneförhållanden vid statens järnvägar 1907, s. 12, 14, 69 ff., 71; Redogörelse för uttalanden och beslut av 1914 års kommitté ang. löneförhållanden vid statens järnvägar 1916, s. 1 f.

[1] *N. Nilsson—Stjernquist,* Organisationerna och det statliga remissväsendet, FT 1947, s. 203 ff.

[2] SOU 1931: 12, s. 9.

[3] SOU 1930: 17, s. 6 f.

affärsdrivande verk[4] anmodades av departementschefen att överlägga med av honom utsedda företrädare för organisationer. Dessa berättigades härvid att till de sakkunnigas betänkande foga reservationer i frågor, varom de yttrat sig. Motsvarande gäller senare tjänsteförteckningsrevisioner.[5] Sakkunniga för lönesättningen för viss sjukvårds- och ekonomipersonal upptogo sålunda, efter inhämtat medgivande, överläggningar med representanter för vissa personalsammanslutningar (SOU 1946: 67, s. 6).

Detta, sedan lång tid under hand förberedda läge, motsvarar närmast de rättsregler om tjänstemäns förhandlingsrätt, som skapades år 1937 och 1940. Organisationerna tillerkändes då rätt att taga del av utkast till ändrade eller nya anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor samt att avgiva yttranden, medan beslutanderätten förbehölls myndigheterna. Att denna lagreglering genom sin allmängiltighet innebar ett framsteg, är dock tydligt — se härom närmare kap. 8.

Emellertid har rättsutvecklingen ingalunda fullständigt redovisats med vad ovan angivits. Utvecklingen har ej blivit endast den, att tjänstemannaföreningarna beretts ett ökat inflytande på beslut om lönesättning, tjänstgöringsvillkor m. m. Förhandlingar med föreningarna ha avslutats med formliga avtal med dessa. Länge bevarades väl den formen, att tjänstemannaförening gjorde framställning om vissa regler, varefter myndigheten övervägde framställningen och meddelade föreningen sitt beslut i saken. De år 1930 vid GenPostSt antagna befordringsgrundsatserna återgå sålunda på ett av postmannaförbundet uppgjort förslag, som behandlades vid sammanträde hos styrelsen under generaldirektörens ordförandeskap i närvaro av förbundets styrelse. Principerna upptogos i ett protokoll fört vid dessa förhandlingar.

[4] SOU 1939: 5, s. 7, 142 ff.
[5] SOU 1946: 94, s. 6 f.

Till protokollet är fogat GenPostSt:ns skrivelse, vari förbundet underrättas om att styrelsen »vid föredragning denna dag» förklarat sig vilja tillämpa ifrågavarande befordringsprinciper.[6]

Ett annat läge skapades under 1940-talets senare år. Förhandlingarna med personalorganisationerna avslutades icke med ensidiga beslut av myndigheten utan med avtal mellan denna och förhandlingsmotparten.

Belysande är även de nyssnämnda samarbetsnämndernas tillkomst.[7] Redan åren 1945 och 1947 slötos avtal mellan försvarets avtalsdelegation och försvarsverkens civila personalförbund angående samarbete mellan arbetsgivare och kollektivanställd personal men med möjlighet till avtal i ämnet även rörande tjänstemän. År 1947 träffades avtal mellan styrelserna för postverket, televerket, SJ, väg- och vattenbyggnadsverket samt vattenfallsverket å ena sidan och å den andra statstjänarkartellen, SR och TCO om att företagsnämnder skola finnas vid nämnda verk (se t. ex. AP Postverket § 26). Först senare ha författningsbestämmelser av allmän innebörd utfärdats om samarbetsnämnder.

Vid den löneregleringen, som 1945 års lönekommitté verkställde i samband med utarbetandet av statliga löneplaner, har kommittén tillagts ställning både som utredningsorgan och som förhandlingsdelegation. Kommittén förde förhandlingar med tjänstemännens huvudorganisationer, statstjänarkartellen, SR, TCO och distriktsveterinärföreningen i syfte att kunna framlägga förslag, vilka ej endast voro godtagbara ur statssynpunkt utan vartill även organisationerna kunde ansluta sig. Kommitténs år 1946 framlagda förslag till löneplansförordning och avlöningsreglemente för statsförvaltningen, de högre kommunala skolorna, folkskolorna och

[6] GenPostSt Dnr I a/1104/30.

[7] Jfr *Samuelsson,* Promemoria ang. samarbetsnämnder inom allmänna civilförvaltningen (1950, s. 2 f.).

nomadlärarna ävensom för militära beställningshavare hade sålunda vunnit organisationernas godkännande. Detta uttrycktes i särskilda handlingar, undertecknade av företrädare för organisationerna.[8]

Tillvägagångssättet har därefter blivit praxis. 1948 års polisförfattningar ha sålunda varit föremål för förhandling. 1949 års tjänsteförteckningskommitté förde förhandlingar med tjänstemannaorganisationerna, vilka ledde till omfattande uppgörelser om lönegradsplacering av tjänster inom hela statsförvaltningen; uppgörelserna förelades hösten 1952 och våren 1953 riksdagen (KPr 107/1952, SU utl. 153/1952; KPr 241 o. 251/1952, SU utl. 230/1952).

Mellan civildepartementet och topporganisationerna föras numera årliga förhandlingar om tjänstemännens löner, vilka leda till formliga överenskommelser. Frågor om ersättning för obekväm arbetstid, om reseersättningar och resereglementen, inrättande av nya tjänster, om pensionsrättsliga spörsmål m. m. ha varit föremål för förhandlingar och avtal.[9]

Den hittills senaste milstolpen i denna utveckling äro de riktlinjer för handläggningen av frågor om lönegradsplacering m. m., som statsrådet och chefen för civildepartementet i KPr 124/1956 lagt fram för riksdagen och vari ett reglerat inflytande beretts organisationerna.

Var förebilden till denna utveckling är att söka är uppenbart. Det är kollektivavtalsrätten. Liksom arbetstagarnas organisationer förhandla med arbetsgivarpartens och med dem sluta kollektivavtal, vilka reglera den enskilde arbetarens villkor — vare sig man nu uppfattar detta som ett företrädarskap eller icke — förhandla tjänstemännens organisationer med myndigheterna. Det är icke längre fråga om utarbetande av enbart statliga — eller kommunala — beslut, vilka må tillkomma efter hörande av personalgrupper eller organisation

[8] Se härom KPr 28/1947, s. 16 f.

[9] Se SACOS årsbok 1953—1954, s. 15 ff.

eller fattas av organ, som rymma tjänstemannarepresentanter, såsom lönenämnderna. Det är i stället fråga om överenskommelser mellan myndighet och utanför myndighet stående organisation. Uppenbarligen medför denna utveckling, som troligen ännu allenast står i sin början, väsentliga förändringar icke endast för den offentliga ämbetsorganisationen.

Denna, här exemplifierade, rättsutveckling aktualiserar givetvis svårlösta problem. De möta på båda parternas sida. I förhandlingsväsendet ha statsrevisorerna sett en orsak till avlöningsförfattningars invecklade konstruktion.[1] Svårare följder vållas därav, att den myndighet eller de personer, som träffa en uppgörelse med en tjänstemannaorganisation, ofta icke äga slutligt binda statsmakten i det avhandlade hänseendet — frågor av anslagsnatur eller eljest av större betydelse måste underställas riksdagen, och dess makt är oberoende av vad de förvaltande instanserna må hava förpliktat staten till. Normalt skulle de resultat, vartill förhandlingarna lett, ha sänts ut på remiss för yttrande av myndighet innan de underställas riksdagen. Starka skäl tala emellertid för att sålunda träffade avtal respekteras — det fint utarbetade förhandlingssystemet skulle äventyras, därest de statliga ombuden icke skulle visa sig förhandlingskapabla utan desavoueras. Remissförfarandet blir härmed ändamålslöst[2], och riksdagens beslut är i verkligheten anteciperat. Frågeställningen har uppmärksammats redan i SocSt:ns förslag år 1920 till lag angående förhandling mellan staten och dess tjänstemän, såtillvida som ett stadgande (§ 12) däri ingår, enligt vilket det i ärenden, vari beslutanderätten tillkommer konung och riksdag, skall anses som om vederbörande myndighet ägt att fastställa de villkor, vartill förhandlingar lett. Socialiseringsnämnden uppmärksammade likaledes proble-

[1] Statsrev. ber. 1954, s. 245 ff.

[2] Se härom *statsr. Lingman* i AK den 20 maj 1952.

met i förslag till affärsverkens utbrytande till självständiga företag. Vederbörande företagsledning skall här äga slutgiltigt träffa avgöranden ifråga om anställningsavtal med personal.[3] Utan laga reglering har utvecklingen nu nått till liknande resultat. Å andra sidan möta allvarliga betänkligheter mot att eftergiva riksdagens anspråk på fri beslutanderätt i de ämnen, som höra till folkrepresentationens område. Problemet har väl uppmärksammats i riksdagen; herr Rubbestad vände sig i AK mot tjänstemannaorganisationernas maktställning. Den innebure en otillbörlig rubbning av riksdagens. I mot. AK 431/1951 förordade herr Persson i Norrby m. fl., att riksdagspartierna skulle bliva företrädda i förhandlingarna med tjänstemännen. Motsvarande krav ha även senare framförts.[4] År 1953 har professor Håstad i motion yrkat, att riksdagen skulle tillsätta ett löneråd. Beslutet föranledde en riksdagens begäran om utredning angående formerna för dess medverkan vid de statliga löneuppgörelserna.[5] Problemet har även uppmärksammats i de direktiv, vilka justitieministern lämnat de sakkunniga för översyn av grundlagen.

Problemet är sålunda statsrättsligt fortfarande olöst. Det har icke faktiskt ställts på sin spets, vartill förvisso bidragit det förhållandet, att vi under hela den här behandlade tidsperioden haft majoritetsregeringar, vilka inom riksdagen förfogat över det inflytande, som möjliggör att en utom riksdagen träffad uppgörelse med största säkerhet kan genomföras även parlamentariskt.

Utvecklingen har dock icke försiggått utan gensagor från riksdagens sida. Det ovanliga i situationen underströks 1947 därav, att riksdagen vid prövning av förslaget till Saar alle-

---

[3] *Socialiseringsnämnden,* Statens Järnvägar som allmänt affärsverk (1924) s. 144.

[4] Se reservation i SU 163/1952.

[5] Mot. AK 337/1953.

nast bemyndigade Kungl. Maj:t att utfärda det med provisorisk giltighet för ett år; under denna tid verkställdes en sedvanlig remissbehandling av förslaget och en självständig departementsgranskning. Sedan resultatet härav framlagts för riksdagen (KPr 225/1948) underkastades det sedvanlig utskottsbehandling och först därefter utfärdades Saar.

Inom kommunalrätten åter har utvecklingen lett till lagreglering. Förhandlingsväsendets utveckling skapade här ett behov av att kommunernas sammanslutningar — Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet eller gemensamma förhandlingsdelegationer — skulle kunna efter förhandling träffa bindande avtal med tjänstemannaföreningar, icke endast preliminära, för vilkas slutliga antagande av kommunerna dessas förbund väl kunde förplikta sig att — ytterst under hot om uteslutning — verka men icke kunde garantera. På förslag av 1951 års förhandlingsrättskommitterade har genom särskild lag den 27 mars 1954 (nr 130) kommunerna berättigats att åt sammanslutning delegera sin makt att »genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera» anställningsvillkor för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa.[5a]

Icke mindre svåra problem möta på tjänstemannasidan. Den äldre rättens regler bygga otvivelaktigt därpå, att den enskilde tjänstemannen och staten vardera bestämma över sin prestation och sin rätt. Tjänstemannens ansvar gentemot staten är hans personliga ansvar och hans anspråk på skydd syfta att skydda honom personligen. Överenskommelserna mellan tjänstemannaorganisationerna och staten förutsätta snarast, att organisationerna företräda tjänstemännen på villkor, som äro bindande för dessa. Tjänstemannen kan då uppenbart bliva bunden av ett avtal, vari han personligen

[5a] Se närmare KPr 67/1954.

icke tagit del men som innebär för honom väsentliga uppoffringar — kanske icke i hans utan i en större krets tjänstemäns intresse. En förening skulle t. ex. kunna, för att ernå vissa förmåner för sina medlemmar, vara sinnad eftergiva oavsättlighetsgrundsatsen för vissa tjänstemän. En dylik uppgörelse kan icke med nu gällande rättsregler genomdrivas mot tjänstemannens vilja — men att problemet kan aktualiseras, har erfarenheten redan visat. En utveckling i riktning mot individernas underordnande under föreningarna är tydligt märkbar — hos kommunerna har den lett därtill, att stadsförbundet och tjänstemannaföreningarna träffat avtal därom, att tjänstemän äro pliktiga godtaga de ändrade regler om anställningsvillkor, som förbundet och organisation må avtala varjämte förbehåll intagits i avlöningsreglementen (KNR 1954 m. fl.) därom, att tjänstemän äro underkastade de ändringar i anställningsvillkor, som må beslutas genom avtal mellan kommunen och tjänstemannaorganisation.[5b]

I ett dylikt läge uppkommer givetvis även fråga om organisations återverkan på tjänstemännens lojalitet. Vid vissa tillfällen har den synpunkten framförts, att organisationsansluten tjänsteman icke rimligen bör avfatta myndighets remissvar i ärende, som är av vikt för hans förening. Fråga har även övervägts att från organisationsanslutning undantaga tjänstemän, vilka i hög grad företräda det allmänna gentemot anställda (frikrets).

Även en annan synpunkt anmäler sig. Tjänstemannaorganisationerna äro fritt vuxna. Deras ställning är i allenast ringa utsträckning lagreglerad. Men organisationens allmänna betydelse och faktiska uppgifter inom samhället kunna anföras som skäl för en mera ingående reglering. Det

[5b] Se t. ex. Stockholms stadsfullmäktiges handlingar, utl. 170/1955. I norsk rättspraxis var frågan aktuell, om tjänstemannaförening ägde genom avtal med staten förbinda sina medlemmar att godtaga lönereduktion, NRt 1938, s. 207. Jfr NAT 1935, s. 246 ff., 1939 s. 145 och nedan kap. 8.

har sålunda diskuterats, huruvida icke föreningarnas verksamhet borde underkastas kontroll och föreningarnas tjänstemän äga ämbetsansvar[6] — här skymta andra perspektiv.

Den svenska rättsutvecklingen — hur den än må framgent utvecklas — kan sålunda sägas i hög grad ha bragt de offentligrättsliga konstruktionerna på skam — och en motsvarande utveckling är att anteckna från många andra länder. Det är, må redan här konstateras, uppenbart icke fråga om att den ena eller andra konstruktionen av anställningsförhållandet är juridiskt eller eljest logiskt nödvändig, utan om överväganden ur ändamålsenlighets- eller annan synpunkt.

Avtalskonstruktionens betydelse

Härmed komma vi över till frågan om vilken praktisk betydelse, som må tillkomma de olika teorierna om rättsförhållandet mellan staten (annan offentligrättslig bildning) och tjänstemannen. Röra vi oss här med möjligen allenast idéhistoriskt intressanta skenproblem? Allmänt torde man kunna säga, att svensk lagstiftning och rättspraxis i betydande mån utvecklats utan att större avseende fästs vid de lärdes skrivbordskonstruktioner — förvisso ett samhällsvärde. Man kan likväl konstatera, att på vissa bestämda områden de skiftande teoretiska konstruktionerna dock avsatt spår.

Det gäller då att angiva vilka dessa områden äro.

Vi ha först att anteckna vissa områden, där understundom påstådda rättsliga konsekvenser av höghetskonstruktionen för anställningsförhållandet avvisats.

Är tjänstetillsättningen en ensidig förvaltningsakt i detta uttrycks verkliga mening, måste den binda tjänstemannen, oavsett hans vilja. Är anställningen återigen ett avtal, förutsätter det bägge parternas samtycke, sålunda även tjänste-

[6] Se *Fahlbecks* inlägg vid Nordiska administrativa förbundsmötet i Helsingfors 1952, NAT 1952, s. 472.

mannens. Betraktar man anställningen som en förvaltningsakt på underkastelse, kräves likaså tjänstemannens samtycke. Det är just underkastelsens verkan, men denna är en annan än medgivandet till ett avtal. Följdriktigt finna vi i doktrinen såväl den meningen företrädd, att tjänstemannen är bunden av en tillsättning, vartill han ej samtyckt, som den motsatta åsikten. Reuterskiöld har sålunda hävdat, att en tillsättning, som ej bygger på tjänstemannens ansökan eller hans eljest givna samtycke, likafullt är mot honom gällande. Ståndpunkten återgår på meningar, som hävdats inom fransk och tysk doktrin.[7] Den saknar emellertid underlag i svensk rätt. Vore den svenska rätten av dylik innebörd, skulle till exempel blockad av tjänster icke behöva ifrågakomma, ty myndighet skulle kunna utse vem den ville till den lediga tjänsten. Tjänstepliktsförfattningar skulle vara överflödiga, ty myndighet kunde ju genom allenast tillsättning framtvinga de önskade prestationerna. I vissa fall föreligger rent av positiva lagregler därom, att tillsättning blott kan ske med den tillsattes samtycke, såsom i MilBefK § 9. Dylika stadganden gälla icke allenast för de områden, där de möta, utan uttrycka en allmän grundsats. (Jfr MO 1938, s. 157.)

Anse vi att tjänstemannens rättsställning grundas på ensidiga beslut av staten, är det uteslutet att tjänstemän anställas genom privaträttsliga kontrakt. I de fall, då anställning faktiskt sker genom ett formellt avtal, måste detta då omtolkas — där icke den anställde kan förklaras vara arbetare och icke tjänsteman. Anställning sker nu genom utnämning eller annan tillsättning, alltså genom överordnad myndighets beslut och på grundval av villkor, vilkas innehåll och avfattning på förhand fastställts av myndighet. Så långt föreligger ett visst fog för konstruktionen att tjänstemännen anställas ge-

[7] *Reuterskiölds* mening uttryckt i Statsregementet, s. 88 ff., 92; Föreläsningar 3, s. 126; SvJT. 1931, s. 440. Jfr *Herlitz*, a. a. 2, s. 48; *Sundberg* i StvT 1931, s. 30 ff. Tidigare *Naumann*, a. a. 2, s. 206.

nom ensidiga beslut. Men i de fall, då faktiskt kontrakt finnes, har även detta betraktats som en av makthöghet given norm för ett förhållande, som in casu uppstått genom frivilligt inträde däri. Att denna konstruktion icke är realistisk har nyss visats. En verklighetstrogen konstruktion måste i stället taga till utgångspunkt de regler om anställning, som faktiskt följas.

En yttersta konsekvens av teorien, att tjänsteanställningen är en ensidig förvaltningsakt, är den, att tjänstemannen ej äger rätt till lön utan att denna är en av den välvilliga staten utövad nådeakt. Slutsatsen har i den, som bekant, ofta till ytterlighet dogmatiska tyska doktrinen följdriktigt dragits av Bornhak.[8] Med en dylik åskådning är staten obunden av varje obligationsrättslig förpliktelse gentemot den anställde. Detta kan leda till satsen, att den anställande fritt kan ändra de regler, som bestämma anställningsförhållandet. I denna utformning är läran om anställning som en ensidig akt uppenbart orealistisk. Förhållandena kunna väl i visst fall vara sådana, som Bornhak angivit, men detta är icke någon statsrättslig nödvändighet. Tvärtom äro de civiliserade staternas rättsregler oftast av helt annan innebörd, så även i vårt land.

Frågan huruvida och från när en tjänsteman är bunden av avgiven förklaring, som är av betydelse för anställningsförhållandet, blir att besvara olika allt eftersom tjänsteförhållandet uppfattas som en underkastelse under en ensidig statlig akt eller som en viljeförklaring i ett avtalsförhållande. Är beteckningen förvaltningsakt på underkastelse ändamålsenlig, kan härur hämtas stöd för påståendet, att tjänsteman må äga återkalla förklaring, som han avgivit, intill dess att myndigheten vidtagit åtgärd i anledning av förklaringen. Uppfattas tjänsteförhållandet åter som ett avtal, blir tjänstemannens förklaring bindande som en accept och kan ej återkallas sedan den kommit motparten tillhanda.

[8] *Bornhak,* Preussisches Staatsrecht 2, s. 72. Jfr det ej realiserade norska förslaget i Ot. prop. 57/1932 av dylik innebörd.

Sistnämnda frågeställning har i svensk rättspraxis verkligen varit föremål för prövning. Häradshövdingen Ottoson hade i anledning av ändrade pensionsregler anmält sig villig åtnjuta en lägre pensionsålder än den för honom förut gällande. Han åberopade därefter, i talan mot Kungl. Maj:t och kronan, att han före pensionsålderns inträde återkallat sagda anmälan och påstod, under åberopande av, bl. a., utlåtanden av Reuterskiöld och Sundberg, att han ägde rätt återkalla nyssnämnda förklaring, enär den utgjorde hans underkastelse under en ensidig förvaltningsakt och icke en accept på ett anbud. Ottosons talan ogillades emellertid av domstolarna (NJA 1946, s. 731).[8a]

Domstolarna ha sålunda i nämnda rättsfall tydligt avvisat en slutsats, som man velat draga av teorien om anställningsavtalet som en förvaltningsakt på underkastelse. Visserligen ha domstolarna i andra fall i anslutning till författningars terminologi nyttjat sådana uttryck som att viss tjänsteman underkastat sig viss bestämmelse, varför denna blivit för honom bindande (se t. ex. NJA 1940, s. 305). Språkbruket i dessa fall kan väl vara ett utflöde av den tyska konstruktionen om förvaltningsakt på underkastelse, men att denna konstruktion icke äger någon rättsskapande betydelse har klarlagts i nyss anförda rättsfall avseende häradshövdingens pensionsålder.

Vi kunna därmed för tillfället lämna denna konstruktion. Vi ha i stället att undersöka i vad mån tjänsteanställningen av domstolarna uppfattas som ett avtal.

Det vållar icke någon svårighet att ur svensk rättspraxis liksom ur många andra länders[9] anföra ett stort antal dom-

---

[8a] *Sundberg* har likväl, utan att redovisa nämnda rättsfall, i Allmän förvaltningsrätt (1955) s. 161, vidhållit sin mening, ur vilken han härleder vissa regler betr. återkallelse.

[9] I fransk rätt se t. ex. *Hauriou,* S 1907.3.49, och särskilt Conseils d'État den 7 aug. 1909, arrêt Winckell, från dansk UfR 1928. 688 H.

skäl, vari anställningsförhållandets avtalsenliga natur åberopas och parternas rätt bedömes utifrån avtalsrättsliga grunder.

I NJA 1882, s. 528 var t. ex. fråga om rådmäns anspråk på ersättning för minskning av inkomster föranledd av nya lagregler om försäljning av utmätt egendom. Underinstanserna utdömde ersättning, emedan kärandena »tillförsäkrats» andel av auktionskammarens inkomst. HD åter ogillade talan, enär andelarna icke blivit till visst belopp utfästa. I NJA 1899, s. 178 var fråga om det skydd, som konstitutorial skänkte tjänsteman mot entledigande. RR:n åberopade, att käranden icke blivit entledigad »med iakttagande av de vid tjänstens tillsättande avtalade villkor och förbehåll». HD:s domskäl följde däremot en annan linje (se s. 323). I NJA 1900, s. 172 var fråga om köpings skyldighet att efter viss tjänsts indragning fortfarande avlöna tjänstemannen. RR:n, som ogillade tjänstemannens yrkande att utbekomma lönen, följde ett civilrättsligt resonemang. Köpingens åtagande att till lön åt fiskalen anslå ett belopp, kunde icke ansetts lagligen föranleda därtill, att staden skulle fortfarande vara skyldig att utbetala samma belopp efter tjänstens indragning. I HD voro samtliga ledamöter eniga om slutet, nämligen att bifalla kärandens talan. Fem ledamöter grundade slutet på att tjänstemannen ej blivit entledigad och ej av annat skäl vore förlustig lönen. Justitieråden Grefberg och Billing åter ha följt en mera uttalad avtalsmässig linje: »Enär... Örnsköldsviks köping iklätt sig förbindelse att såsom avlöning... anslå 350 kronor... samt den omständigheten att, då stadsprivilegier sedermera beviljats köpingen, annan person antagits till fiskal... icke i och för sig kunnat betaga C. hans på berörda förbindelse grundade rätt.»

Efter civilrättsliga linjer ha genomgående de frågor avgjorts, som uppstått vid bedömningen av tjänstemans rätt till vissa förmåner under anställningstiden. Ett typiskt exempel

härpå erbjuder NJA 1930, not A 404. Samma bedömning har skett vid frågor om tjänstgöringsskyldighetens omfattning, vid frågor om rätt att med tjänst förena annan verksamhet m. m. Vad som härom vid tjänstens ledigförklarande meddelats har uppfattats som en bindande utfästelse. Allenast om förbehåll om rubbning av villkor, om tidsbegränsning eller annan inskränkning i utfästelser, träffats eller eljest ansetts vara uppenbart, ha tjänstemannens anspråk funnits vara av mera prekär natur. Men detta markerar än ytterligare den avtalsmässiga konstruktionen.

Med särskild styrka har den avtalsrättsliga konstruktionen hävdats inom kommunalrätten. Den har där varit särskilt lätt att förfäkta mot bakgrunden av fiktionen, att kommun i högre grad än staten skulle vara privaträttsligt verksam. Härtill kommer, att kommunernas förvaltning ansetts skola fullgöras av förtroendemän, folkvalda företrädare, medan tjänstemän skulle anställas såsom biträden till dem. De kommunala anställningsvillkoren bära i viss utsträckning otvivelaktigt positivrättsliga spår härav.

Men de avtalsrättsliga argumenten äro, såsom framgår av vad ovan anförts, ingalunda förbehållna kommunalrätten. De möta i rik mån även inom den statliga förvaltningen. Med särskild iver har den avtalsrättsliga konstruktionen åberopats, när det gällt att grunda de avvikelser från RF:s förbud mot tjänstemännens entledigande och förflyttning, som med tiden införts. Den författningsförvandling, som här ägt rum i strid mot RF:s bokstav, har gärna motiverats med att avtal om annan reglering träffats mellan staten och tjänstemannen — låt vara att svårigheten att förena denna avtalstolkning med RF:s lydelse och egen tolkningsregel synes logiskt oöverstiglig (jfr s. 331 ff.).

Jämväl vid behandlingen av ett annat tjänstemannarättsligt problem har avtalskonstruktionen tillgripits. Med dess hjälp har man löst uppgiften att bemästra det läge, som ska-

pats, sedan en person tillsatts som tjänsteman på svikliga uppgifter eller under förtigande av relevanta uppgifter. Man kunde lösa uppgiften genom anlitande av straffrättsliga normer — efter åtal för brott entlediga den dömde. Man kan ock tillgripa en förvaltningsrättslig nullitetskonstruktion (s. 588). I det i NAT 1923, s. 86 återgivna ärendet betonade emellertid JK starkt, att anställningen vore avtalsmässig, varför statens förpliktelser kunde återtagas i enlighet med de för avtalsrätten gällande normerna. Motsvarande resonemang möter i det i FT 1954, s. 231 ff. återgivna avgörande, där fråga var om ett anställningsavtal mellan GenPostSt och en brevbärare, som vid läkarundersökning före anställningen icke uppgivit viss tidigare sjukdom av betydelse för yrkesutövningen. Det må här antecknas, att samma metod tidigare kom till anmärkning även i tysk rätt[1] — medan svikliga uppgifter i 1937 års BeamtenG medföra nullitet.

I en mångfald samband har den principen ock följts, att föreskrifter icke äro gällande för tjänstemän, om de icke gällt vid tiden för anställningen eller därefter godtagits av dem. Grundsatsen har upprätthållits för såväl ordinarie som icke ordinarie tjänstemän. Den har följts utan att någon allmän regel gällt därom som högre norm.

Såsom exempel härpå må nämnas, att avlöningsreglementen för kommunikationsverken fastslå, att tjänsteman, som lagligen kan förflyttas till annan och lägre avlönad tjänst, likväl icke skall lida minskning i de honom tillkommande förmånerna.[2] Om viss tjänst nedflyttas i lönegrad, skall tjänstemannen likväl behålla den lön, som må hava tillförsäkrats honom.[3] De förmåner, som på sin tid tillförsäkrades extra-statstjänstemännen, ansågos alltfort böra utgå till dem

[1] RGEZ 83, s. 429. Se härom även *Vogels*, Willensmängel bei der Beamtenanstellung, VerwA 1919, s. 247 ff.

[2] 1919 års bet., s. 119 f.

[3] Ibid., s. 121.

även sedan deras tjänster förvandlats till extra-ordinarie sådana med något lägre lön men tryggare anställning. Andra uttryck för samma grundsats möta i Saar. När i § 15 A 1 möjlighet beretts myndighet att besluta, att viss eller vissa tjänstemän skola iakttaga längre uppsägningstid än reglementet föreskriver, har stadgats, att beslut därom icke är mot tjänstemannen bindande med mindre han före tjänstens tillsättande underrättats om den längre uppsägningstiden och uppgift därom intagits i tillsättningsakten. Motsvarande princip gäller enligt Saar § 15 A 2 för det fall, att uppsägningstid icke normalt gäller men finnes böra införas för viss personal.

I nära samband med det tjänstemannarättsliga anställningsförhållandets konstruktion som avtal står, att tjänstemännen vunnit rätt att hos allmän domstol vinna prövning av sina anspråk på lön och andra förmåner, liksom att få frågor om skyldigheters existens och omfattning så prövade. En privaträttslig konstruktion har, som senare närmare visas i kap. 10, helt visst i vårt land påverkat rättsutvecklingen i denna riktning och på sin tid lett till utbildande av en ny rättspraxis.[4] De, som i stället ansett att fråga allenast är om »publika rättsförhållanden», ha däremot häri funnit argument för satsen, att allenast administrativ myndighet äger pröva tjänstemannens anspråk.[5]

Slutligen medför det förhållandet, att vissa regler tillerkännas avtalskaraktär, att de vid konflikt med andra — även senare — författningar äga företräde. En regel i Saar kan sålunda icke ändras genom föreskrift i, t. ex., Landsh. I.

Avtalskonstruktionen har sålunda ofta nyttjats. Den har åt anställningsförhållandena skapat en fasthet, som nära sammanhänger med det oavsättlighetsskydd, som svensk rätt närmast från andra utgångspunkter erkänt och framför allt uttryckt i RF § 36. Men avtalskonstruktionen har i vissa hän-

[4] Om fransk rättsutveckling se *Jèze*, a. a. s. 373 ff.

[5] *Geijer*, a. a. s. 66.

seenden och på flera områden ägt större betydelse än oavsättlighetsreglerna. Den har för det första åt oavsättligheten givit ett innehåll i konkreta situationer, som eljest knappast skulle ha vindicerats, och avtalskonstruktionen har medfört eller i vart fall underlättat den utvecklingen, att de allmänna domstolarna öppnats för tjänstemännen vid deras krav mot staten på uppfyllande av utfästa förmåner. Avtalskonstruktionen har slutligen överfört de för tjänstemännen tryggande rättsgrundsatserna till områden, där oavsättligheten icke ansetts garanterad — den har alltså blivit av största vikt för de tjänstemän, som icke tillsättas medelst fullmakt.

*

Avtalskonstruktionen är emellertid *icke entydig*. Det är den icke inom civilrätten och motsvarande problem möta inom den offentliga rätten. Uppfattningarna skifta om förutsättningarnas betydelse och om metoderna för avtalets tolkning. Medan rättspraxis understundom är benägen att nära följa avtalens lydelse och att strängt upprätthålla avtalsbestämmelser, föreligga andra fall, där genom mera vid tolkning eller hänsynstagande till ändrade förhållanden part befriats från prestationsplikt. Liksom den civilrättsliga avtalsläran skiftat från epok till epok, mellan olika länder och rättsordningar och även under inflytande av olika domares uppfattning och personlighet, företer den offentligrättsliga utvecklingen starka skiftningar i bedömanden.

Inom den offentliga rätten tillkommer än ytterligare, att en viss presumtion till förmån för kronan — staten ofta anses föreligga. Den offentliga maktens partsegenskap innebär icke, att domstolarna alltid frånse från att parten även är innehavare av den högsta statsmakten, att åt dess uttalanden tillkomma en särskild auktoritet, att med dess talan sammanfaller statsnyttan etc.

Det sagda belyses ingående av två under senare år avgjorda mål, vari tjänstemän mot kronan riktat enahanda anspråk, men med skild utgång. I båda målen var fråga om anspråk på lön, tillkommande i militärtjänst inkallade. Med KK den 24 maj 1940 hade Kungl. Maj:t rubbat föreskrift i CAR, enligt vilken författning allenast B-avdrag skulle verkställas, när tjänsteman åtnjöt ledighet för fullgörande av viss tjänstgöring som beställningshavare i reserven eller å reservstat eller övergångsstat. Enligt sagda KK åter skulle vid inkallelse till förstärkt försvarsberedskap eller partiell mobilisering tjänsteman avstå hela sin civila lön; allenast om denna översteg den militära avlöningen, ägde tjänstemannen utfå skillnaden. Enligt annan KK samma år ägde tjänsteman ej heller utfå ferier under tid, då han var inkallad. Tjänstemän, vilka under militärtjänst måst avstå från lön i enlighet med 1940 års KK, yrkade efter stämning å kronan, bl. a., att utfå den civila lönen med allenast B-avdrag. Stockholms RR fann rättvist förplikta kronan utgiva omstämda belopp. 1940 års KK hade icke blivit bindande för käranden: varken 12 § eller 13 § i CAR innebure, att käranden blivit skyldig underkasta sig nämnda KK. Ej heller hade kronan kunnat styrka, att CAR:s regler om ferier icke skulle gälla under sådana förhållanden, som inträtt i följd av världskriget. Svea HovR fann ej skäl till ändring. NRev åter fann, att den regel, enligt vilken lön eller därmed jämnställd förmån icke kunde indragas eller nedsättas utan tjänstemans samtycke, icke kunde gälla utan undantag. NRev framhöll särskilt, att förutsättningarna för reglerna om löneavdrag radikalt förändrats sedan CAR utfärdats. Vid tiden för utfärdandet av 1940 års KK hade inkallelser ägt rum av en omfattning och långvarighet, som icke kunde antagas hava på allvar tagits i beräkning vid utfärdandet av CAR. Käranden och med honom likställda hade genom dessa regler kommit att intaga en sakligt icke motiverad förmånsställning. KK avsågo att

åstadkomma större likställighet ur rättvisesynpunkt mellan de inkallade, förutom att tillgodose statsfinansiella hänsyn. De inskränkningar, som genom KK drabbat därav berörda tjänstemän, hade icke heller varit så betydande, att grundsatsen om orubbligheten av tillförsäkrade förmåner i betraktande av omständigheterna kunde anses hava lidit »alltför stort intrång». HD:s majoritet fann, att det måste följa av grunderna för CAR att här avsedda regler icke skulle tillämpas, om riket kom i krig; 1940 års läge och inkallelserna därunder finge anses jämnställda med ett krigsläge. Det funnes därför ej anledning att ifrågasätta tillämpligheten av 1940 års KK. En ledamot ansåg, att CAR ej i här ifrågavarande del varit avsedd att gälla under krig eller därmed jämnställt läge, utan att särskilda föreskrifter då skulle komma att meddelas. Tillämpning av KK hade ej heller medfört minskning av vad som motsvarade avlöning under tjänstgöring i den civila befattningen. — Två ledamöter prövade rättvist fastställda HovR:ns dom.

HD:s majoritet fann sålunda här skäligt tolka CAR med utgångspunkt i vad som kunde anses vara rimliga förutsättningar för dess regler med hänsyn till förhållandena vid dess tillkomst. NRev betonade dessutom allmänna skälighetssynpunkter och rättvisekrav, som borde kunna beaktas med åsidosättande av författningsbestämmelsernas lydelse. Principen om utfästa förmåners orubblighet erkändes gälla, men undantag i föreliggande fall ansågs vara rättfärdigat av särskilda omständigheter. Motsvarande fråga kom emellertid, som nämnts, än en gång inför HD:s prövning i anledning av yrkanden av annan tjänsteman, som lidit inkomstminskning i följd av 1940 års KK. Målet blev nu föremål för prövning i plenum. Utgången blev den motsatta. (NJA 1954, s. 532.)

I stämning å kronan yrkade S. att utbekomma skillnaden mellan den lön, som utbetalts till honom under tid, då han

varit inkallad, och den lön, som enligt CAR bort tillkomma honom. Han hade icke varit skyldig att underkasta sig de inskränkningar, som nyssnämnda KK föranlett i hans rätt enligt CAR. Varken enligt bestämmelse i reglementet eller hans eget medgivande vore han pliktig därtill. Genom nämnda KK hade kronan åsidosatt den S. tillförsäkrade rätten. — Kronan gjorde gällande, att ifrågavarande regler i CAR vore avsedda att tillämpas allenast under normal tjänstgöring i fredstid. Det hade avsetts att särskilda bestämmelser skulle utfärdas i krigstid. Läget 1940 hade varit att jämställa med ett krigsläge. Stockholms RR fann emellertid, att CAR ej kunde tolkas så, som kronan gjorde gällande. 13 § 2 mom. hade varit avsett att tillämpas å sådan tjänstgöring som den, S. fullgjort. Ej heller kunde antagas, att övriga författningsrum skulle vara av den begränsade innebörd, som kronan hävdade. RR biföll talan och fann kronan skyldig att till S. utbetala de lönebelopp, som undandragits honom genom att KK gjorts tillämpliga å honom. — Svea HovR fann ej skäl till ändring i RR:ns dom.

I HD gjorde kronan ytterligare gällande, att KK, vilka utfärdats av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut, till sin verkan icke borde bedömas annorlunda än om de formellt erhållit formen av civillag. Skulle CAR § 11 och 13: 2 anses icke vara tillämpliga allenast vid normal tjänstgöring i fredstid, hade Kungl. Maj:t vid CAR:s utfärdande handlat under oriktig förutsättning av sådan art, att kronan ej kunde anses bunden av bestämmelserna. — Målet avgjordes (efter förordnande jämlikt R B 3: 4) av HD i dess helhet. Domstolens flesta ledamöter funno härvid lagligt fastställa HovR:ns domslut. HD lämnade utan avseende vad kronan anfört om oriktig förutsättning vid CAR:s utfärdande. HD avvisade även påståendet att KK skulle ha verkan av civillag — utan att för den skull angiva, huru läget skulle varit, därest de i KK lämnade föreskrifterna utfärdats som civillag. Dom-

stolen konstaterade därefter, att frågan om skyldighet för S. att vidkännas minskning i honom tillkommande avlöning och semester skall bedömas ur huruvida den genom KK vidtagna regleringen är förenlig med CAR. Även med beaktande av de onormala förhållanden, som rådde vid ifrågavarande tid läte sig de åberopade KK icke förena med den rätt, som genom CAR tillförsäkrats S.

HD:s majoritet fann sålunda rimligt att upprätthålla de skyldigheter, som kronan ålagts genom CAR i förhållande till de enligt detta reglemente anställda tjänstemännen. Med den tolkningsmetod, som majoriteten tillämpade och som icke avviker från den, samma domare skulle nyttjat vid civilrättsliga avtal, kommo de till det slut, att kronan icke gentemot reglementets avfattning ägde åberopa avvikande och för tjänstemannen sämre villkor trots att kronan kunde åberopa den väsentliga förändring i läget, som det andra världskrigets utbrott och grannländernas ockupation utgjorde. Påfallande är ju ock — ehuru domstolen icke åberopade detta — att CAR utfärdats vid en tidpunkt, då man icke kunde med normal aktsamhet stå främmande inför möjligheten av det krigsutbrott, som kort senare inträffade. Domstolens majoritet har sålunda reagerat mot anspråk å statens sida att kunna rygga gjorda utfästelser under hänvisning till ändrade yttre omständigheter, varom förbehåll ingalunda träffats.

Det sagda belyses skarpt av de avvikande meningar, som föreligga. JustR:n Digman, Gyllenswärd, Santesson, Hellquist, Sjöwall och Regner funno, att det av grunderna för 1939 års CAR följde, att reglementets ifrågavarande föreskrifter skulle kunna jämkas i krig eller jämförligt läge. Härtill kom, att S. avlöning med tillämpning av KK ej understigit vad han skulle erhållit i sin civila tjänst.

Just.R Söderlund betonade, att man vid tillkomsten av CAR icke haft uppmärksamheten inriktad på behovet av

en allmän anpassning efter krigsförhållanden. Det vore därför icke rimligt att anse statsmakterna i varje läge bundna av reglementets ordalydelse. Staten kunde icke vara hindrad att vidtaga de ändrade dispositioner, som kunde vara påkallade när till rikets försvar även civila statstjänstemän i stor omfattning och för oberäknelig tid måste lämna sina civila tjänster för att tjänstgöra vid försvarsmakten. KK hade tillkommit vid en tid, då utomordentliga åtgärder erfordrades för att avvärja ett måhända omedelbart förestående fientligt angrepp — tydligen är det nödsituationens vikt som här antydes. Och under den stridsberedskap, som erfordrades, vore det ett missförhållande, mot vilket man måste äga inskrida, om civila statstjänstemän skulle ägt bevara de förmåner, varom i målet var fråga — här åberopas återigen oskäligheten i tjänstemännens anspråk. — JustR:n Walin och Ljunggren återigen funno, att CAR svårligen kunde ha givit vederbörande tjänstemän grundad tillit till att de skulle kunna under krig eller längre tids försvarsberedskap påräkna de mycket långtgående förmåner, som de skulle åtnjuta såsom reservofficerare under vanliga fredsförhållanden. Statsmakterna måste därför anses hava varit befogade att, när det verkligen gällde allvar, vidtaga den åtgärd som erfordrades för att anpassa löneförmånerna till vad som vid beaktande av andras villkor var mera rimligt.

Såsom framgår av dessa särmeningar, möta dels vanliga avtalsrättsliga argument, avseende den betydelse, som ändrade förhållanden borde äga för fullgörelseplikten, men även frågan om skälighet och oskälighet av utfäst förmån — men icke i förhållande till avtalsparten — staten, utan i relation till andra medborgare. I ett votum — Söderlunds — antydes även det klassiska skälet för större rörelsefrihet för staten, nämligen dess försvarsuppgifter och av dessa föranledda anspråk på medborgarne att finna sig i uppoffringar. Att sistnämnda argument icke tillmätts större betydelse samman-

hänger kanske därmed, att den ekonomiska betydelsen av ifrågavarande löneförmåner icke rimligen kan ha varit stor ur statsfinansiell synpunkt.

Den ståndpunkt, som HD:s majoritet intog, har sålunda inneburit ett förnyat betonande av tjänstemannaförhållandets avtalsrättsliga moment och av statens förpliktelse att fullfölja utfästa förmåner. De förpliktelser, som CAR inneburit, ha icke kunnat rubbas genom administrativ författning. Till frågan huruvida de kunnat rubbas genom civil lag har HD icke tagit ställning; uttalanden i motsatt riktning i kommentarer till domen äro därför icke exakta.[6] Varken genom tolkning eller förutsättningsläran har kronans fiskaliska anspråk gynnats. Kronan har funnits skyldig utgiva de belopp, som enligt CAR skolat utgå.

Den åsiktsbrytning, som vi kunnat följa inom HD, har emellertid senare fått en motsvarighet i riksdagen. HD:s dom innebar en lösning av allenast en persons rättsproblem; i ett samtidigt avgjort mål fick väl en läroverkslärares talan motsvarande svar. Men ett icke oväsentligt antal andra tjänstemäns anspråk kvarstodo. För att undvika förnyade domstolstvister anhöll Kungl. Maj:t därför om anslag till reglering av dessa olika anspråk. Propositionen i fråga föranledde emellertid ett motionsvis av herr Rubbestad framfört och av AK bifallet yrkande om avslag, vari återigen åberopades, att krisläget år 1940 måste ha berättigat riksdagen till den då beslutade ändringen av CAR, varjämte motionären framhöll, att man måste från riksdagens sida giva HD:s minoritet i senast

---

[6] Se härom KPr 77/1955. Departementschefen uttalade, att HD »icke ansett sig kunna godtaga den av statsmakterna valda formen för de beslutade inskränkningarna i avlöningsförmånerna», varför utgången kunnat bliva en annan »om de beslut, som fattades vid 1940 års lagtima riksdag, iklätts formen av allmän civillag». Detta anföres som en möjlig tolkning ännu av *Undén* i SvJT 1956, s. 260 f. I norsk rätt har en dylik lagstiftning ansetts utesluten, jfr NAT 1929, s. 53, *P. Andersen*, a. a. s. 161.

anförda mål sitt fulla erkännande. Kamrarna biföllo emellertid vid gemensam votering Kungl. Maj:ts förslag[7], varigenom en tillspetsad situation undveks, som kunde ha aktualiserat den i vårt land eljest akademiska frågan om möjliga exekutiva åtgärder mot kronan och, ytterst, maktrelationen mellan den dömande och den lagstiftande makten[8].

Frågan om de tjänstemäns anspråk, vilka hunnit preskriberas, aktualiserades även genom en motion; herr Fröding yrkade, att statsverket borde ersätta även dylika krav, enär det vore kronan ovärdigt att i förhandenvarande läge åberopa inträdd civilrättslig preskription. Förslaget avvisades dock, men även det antyder den särställning — ehuru i annan riktning — som staten som arbetsgivare i förhållande till tjänstemän intager.

Avvikande moment

Den civilrättsliga konstruktionen har likväl inom tjänstemannarätten *begränsade möjligheter*. Det förhållandet, att den ena parten i avtalet är stat — eller kommun — medför, att de denna part förpliktande akterna äro underkastade de regler, som inom den offentliga organisationen gälla för besluts tillkomst och giltighet. Framför allt är den offentliga myndighetens handlingsfrihet på betydande områden obunden av den avtalsmässiga konstruktionen. Även när ett anställningsförhållande utformats som ett avtal, kan genom författningsreglering statens övermakt bryta igenom i det ena eller andra hänseendet. Ett belysande exempel härpå — som klarlägger situationens egenart — lämnar HemvK den 31 maj 1940 (nr 409). Sedan hemvärnsman antagits, upprättas ett kontrakt mellan staten och honom. Men detta avtal kan likväl ensidigt och omedelbart brytas av staten! Kon-

[7] KPr 77/1955; mot. AK 510 och 511/1955; SU 63 o. 88/1955; AK prot. den 18 maj 1955.

[8] Jfr *Jägerskiöld*, Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954.

traktet må, »där särskilda skäl därtill föranleda», med omedelbar verkan hävas av inskrivningsbefälhavaren. En rättsskyddsgaranti har eftersträvats såtillvida som kontraktets hävande må ske först sedan viss kommunal myndighet yttrat sig — men detta ändrar icke något väsentligt i den säregna kontraktskonstruktionen (§ 10: 39).[9] Det är, som här ofta betonats och rättshistoriskt påvisats, en rättspolitisk fråga, vilka delar av rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen, som staten vill binda genom avtalsrättslig utformning. Utfästelse om oavsättlighet eller viss tjänstetid, om tjänsteplacering, om lönebelopp, pensionsrätt och pensionsålder äro emellertid i regel i vårt land sedan länge ansedda för avtalsreglerade och av detta skäl icke möjliga att ensidigt rubba. Men man måste omedelbart erinra därom, att avtalskonstruktionen förenats med möjlighet för stat och kommun att genom olika villkor förbehålla sig rätt till ändringar och om skyldighet för den anställde att finna sig däri. Den trygghet, som avtalskonstruktionen skulle skänka, har mången gång härigenom gjorts tämligen illusorisk — man behöver allenast erinra om den utveckling i för tjänstemännen ogynnsam riktning, som oavsättlighetsskyddet och enkannerligen förbuden mot förflyttning undergått eller om pensionsrättens förvandlingar. Till sist uppkommer möjligen frågan, huru långt en dylik utveckling må leda, huruvida dylika villkor principiellt skola tolkas restriktivt och ytterst om giltigheten av de förbehåll, som stat och kommun uppställt. Det är emellertid betecknande för den särställning, som det allmänna intager, att problemet allvarligt aktualiserats först under allra senaste tid och av ett så extremt villkor som att viss löneförmån ej skall utgå till tjänstemän, vilka tillhöra organisation, som vidtager viss facklig stridsåtgärd.[9a]

[9] Jfr *Calmfors* i FT 1956, s. 65 ff. Jfr även det i NJA 1913, s. 145 åberopade brevbärarkontraktet, nedan s. 196.

[9a] Jfr NJA 1939, s. 95 och däremot var Göteborgs RR:s dom den 15 juni 1956 i mål mellan Saxling och Göteborgs stad; domen överklagad.

Avtalskonstruktionens stora betydelse får därför, som sagt, därför icke skymma blicken för de offentliga rättsreglernas särart. En dylik finnes i en mångfald fall. Man diskuterar fåfängt om civilrättens eller den offentliga rättens primat, om det ena »rättssystemet» går före det andra, om den offentliga rättens regler härledas ur civilrättens institut etc. Detta är en diskussion med skygglappar, där påståendena icke rentav äro uttryck för fördomar av det ena eller andra slaget. Så länge det funnits en rättsordning har det funnits regler av offentlig natur, ty rättsordningen förutsätter någon samhällsorganisation. Vissa rättsregler äga central betydelse för denna. De kunna ock vara av vikt för de enskilda i deras inbördes umgänge, liksom rättsreglerna därom kunna vara av vikt för samhället. De för statsorganisationen betydelsefulla rättsreglerna kunna vara lika med regler, gällande för medborgarna inbördes. Men ofta kräver den offentliga statsorganisationens förhållanden särskilda institut eller omformning av institut, som kanske först utbildats med avseende å medborgarne. Å andra sidan har den privata rätten upptagit institut, som först utbildats inom statsförvaltningen. Olika tiders förhärskande sociala och politiska ideologier ha förlänat dessa processer sin särart och åt rättsutveckling givit den mångfald av skiftande drag, som icke låta inordna sig under läroböckernas ibland stelbenta, understundom ytliga systematiseringar, utan äro uttryck för det politiska livets skiftningar.

Man har därför uppenbarligen att göra åtskillnad mellan olika situationer; inom doktrinen har man ofta behandlat spörsmålet om tjänstemannaförhållandets rättsliga natur alltför schematiskt. I nyss anförda rättsfall rörde vi oss i viss mån med frågeställningar, som icke äro säregna för den offentliga rätten utan äga direkt motsvarighet inom den civila. Läget blir emellertid förändrat, när vi komma in på andra frågor, såsom om metod för tolkning av författnings-

bestämmelser rörande anställningsförhållandet. Man kan å ena sidan hävda, att om tjänsteman godtagit viss föreskrift i tro att den äger en för honom förmånlig innebörd, detta förhållande bör äga betydelse för föreskriftens tolkning i det aktuella fallet, eller att tjänsteman bör kunna grunda anspråk på omständigheter, vilka rimligen ingivit honom uppfattningen, att han skulle erhålla viss förmån. Man kan mena, att den, som utfärdat viss föreskrift, men ej till fullo klargjort sin avsikt, kan få finna sig i en oförmånlig tolkning; jfr kärandens argumentering i NJA 1947, s. 667. Man finner i enlighet härmed understundom i rättspraxis, att tjänstemans uppfattning om innebörden av viss föreskrift eller visst förhållande åberopats. Ur den kommunalrättsliga judikaturen — där avtalskonstruktionen, som nyss nämnts, gärna framträder skarpare — kan sålunda åberopas ett fall, där länsskolråd i annons om ledig lärartjänst uppgivit att hyresbidrag skulle utgå. Länsskolrådet ansågs hava förbundit landstinget att åt vederbörande tjänsteman utöver författningsenliga löneförmåner utgiva dylikt bidrag. Härvid åberopades, att läraren haft berättigad anledning antaga, att dylikt bidrag skulle utgå.[1]

Å andra sidan möta även uttryck för en annan metod: Rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen är offentligrättsligt och anställningsvillkoren böra därför bestämmas allenast efter ett fastställande av de allmänna regler, som utfärdats. Då föreskrifterna äro ensidigt utfärdade av den anställande, böra de tolkas med ledning av dennes avsikt eller rent objektivt. Man har uppfattat HD:s dom i NJA 1947, s. 667, som i viss mån riktad mot en analog tillämpning av den civilrättsliga tjänsteavtalskonstruktionen på den skriftliga tjänstemannarätten.

Sedan vägväsendet år 1944 förstatligats, anställdes J. såsom vägmästare för det distrikt, som han tidigare handhaft enligt anställ-

[1] NJA 1938, s. 617. Jfr även NJA 1947, s. 308.

ningskontrakt med vägdistriktet. Enligt överenskommelse med distriktet hade J. upplåtit ett rum i sin bostad mot hyra till expeditionslokal för distriktet. Vid förstatligandet utfärdades icke några föreskrifter om expeditionslokal. J. upplät emellertid fortsättningsvis rum i sin bostad för ändamålet. Han utgick från att staten skulle lämna skälig ersättning därför. Han erhöll senare visst lägre belopp från statsverket. År 1945 meddelade Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut bestämmelser, enligt vilka till vägmästare, som upplåte lokal till kontor, kunde utbetalas högst 240 kr. om året, med möjlighet att efter prövning i särskilt fall utbetala högre belopp. Till J. utbetalades därefter ersättning efter denna norm. J. förmenade emellertid, att ersättningen borde bestämmas efter civilrättsliga grunder och att de av konung och riksdag fastställda normerna icke kunde vara för honom bindande. I andra hand yrkade han skyldighet för kronan att utrymma lokalen. Kronan förmenade däremot, att vägmästaren varit skyldig att hålla kontor i tjänsten, varför kronan ägt ensam bestämma ersättningen härför. Kronan förebragte utredning härom. — RR:n fann, att den omfattning och ordning, i vilken vägmästare må erhålla ersättning för kontorslokal i bostaden blivit av Kungl. Maj:t och riksdagen fastställda, varför J. icke vore berättigad till vidare ersättning; men J. ägde icke skyldighet upplåta dylik lokal, varför kronan förpliktades utrymma lokalen. — Svea HovR åter fann, att J. icke ägt skyldighet upplåta dylik lokal. Vid detta förhållande vore han berättigad till skälig ersättning. HD åter fann att J. varit pliktig att själv hålla expeditionslokal och att svara för kostnaderna härför. Vid detta förhållande vore han icke berättigad till högre ersättning i annan ordning än Kungl. Maj:t fastställt.

Såsom synes, utgår HD i sin dom från en uppfattning om innebörden av de J. åliggande tjänsteskyldigheterna. Då dessa omfattade även att hålla lokal, kunde han icke härför utfå särskild ersättning. HovR, som i fråga om tjänstepliktens omfattning kommit till annan mening, biföll följaktligen J:s yrkande på ersättning med skäligt belopp. Rättsfallet utgör sålunda icke något belägg för en tes, att tjänsteförhållandet som sådant vore ensidigt reglerat i andra hänseenden. Men det är påfallande, att tjänstemannens uppfattning om rättsläget icke åberopats i domskälen, något som möj-

ligen markerar en åtskillnad mot vad fallet skulle varit i ett mål avseende kommunaltjänstemän.[1a]

Det är emellertid tydligt, att även uttryck för en annan och av höghetskonstruktion påverkad metod möter. Uppfattningen, att rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen är offentligrättsligt, har helt visst vid flera tillfällen påverkat även rättskipningen. Man har menat, att ensidigt utfärdade bestämmelser icke giva rum för samma frihet i tolkning och tillämpning som avtalade villkor skulle lämna.

Belysande för denna linje i rättsutvecklingen synes mig vara de äldre rättsfall, vari fråga varit om tjänstemans skyldighet att återbetala för mycket uppburen lön (condictio indebiti). I ett antal rättsfall ha domstolarna funnit, att tjänstemän varit skyldiga återbetala dylika belopp och det oavsett ond eller god tro och omständigheterna i övrigt. En markant skillnad har här länge rått mot behandlingen av liknande situationer, där enskilda varit parter men även mot lägen, där fråga varit om offentliga företeelser men av mindre formbunden art.

De rättsfall, varom här är fråga, äro främst NJA 1908, s. 297, NJA 1919, s. 17 och NJA 1942, s. 101. I NJA 1908, s. 297 har officer, som för viss tjänstgöring vid SJ uppburit för mycket ersättning, måst återbetala denna. I NJA 1919, s. 17, hade präst i tretton år uppburit till kronan indragen ersättning för behaglig tids förläningsspannmål och måst återbetala, vad som belöpte å de senaste tio åren. I NJA 1942, s. 101, hade kommendörkapten fått för stort lönetillskott vid kommendering till annan ort.

I sistnämnda rättsfall har från kronans sida med särskild kraft understrukits det förhållandet, att lönen är författ-

[1a] Se däremot MO 1951, s. 320, där avsked vägrats underbefäl under åberopande av en avtalskonstruktion. Ehuru vederbörande ej skriftligen förbundit sig till viss tids tjänstgöring, ansågs han ha varit medveten om att detta var villkor för att han skulle få genomgå viss utbildning, varom han sökt.

ningsbestämd och icke kan utgå utan Kungl. Maj:ts och riksdagens beslut — en i och för sig överdriven sats. I HD har JustR Stenbeck — med instämmande av fyra JustR — utvecklat en närmare motivering, varvid han särskilt betonat att i målet ej var fråga om utbetalning, »grundad i ett privat rättsförhållande» utan om utbetalning till statstjänsteman av förmåner »på grund av tjänsten». Statstjänstemännens löneförmåner vore fastställda genom allmänna författningar och utrymme funnes ej för disposition i samband med utbetalningen. När dessa domar inom doktrinen varit föremål för kritik har denna, helt riktigt, väl icke tagit till utgångspunkt någon analogisering med civilrättsliga situationer i annan mån än att man understrukit det rimliga i att tjänstemän, som i god tro uppburit lön med för högt belopp, böra kunna lita på att beloppet är riktigt beräknat av den utbetalande myndigheten och att de därför böra få behålla medlen; huruvida detta betecknas som billighetsskäl eller som samhällets intresse av trygghet är kanske, när allt kommer omkring, icke avgörande — påfallande är att engelsk rättspraxis sedan mer än hundra år intagit den skäliga ståndpunkt, som tjänstemännen i nyssnämnda rättsfall förgäves förfäktat. Men uppenbart är å andra sidan, att HD:s avgöranden i nyssnämnda mål påverkats av de tidigare gängse höghetskonstruktionerna inom tjänstemannarätten. Att dessa offentligrättsliga argument under senare tid alltmer förlorat i övertygande kraft, synes mig belysas även därav, att HD:s majoritet i nyligen avdömt mål, NJA 1955, s. 310, kommit till ett mot de tidigare rättsfallen i viss mån motsatt slut. En tjänsteman hade fått uppbära för hög lön på grund av att verket felaktigt placerat denne i för hög löneklass. RR:n åberopade dels den kritik, som riktats mot 1942 års och tidigare avgöranden, dels den i målet föreliggande, från tidigare skiljaktiga omständigheten, att myndigheten haft att slutligt verkställa löneklassplacering och att

denna — till skillnad från en löneutbetalning — ej underkastas senare revision, varmed tjänstemannen kan ha att räkna. Av »allmänna krav på trygghet» — man frågar sig om ej billighet är lika träffande — följde, att tjänsteman måste kunna förlita sig på lönebeloppets riktighet. I domen — vars slut vann HD:s bekräftelse — har även HD åberopat »föreliggande omständigheter», något som innebär hinder mot antagande av att det nu föreligger en ändring i praxis av större räckvidd.[2]

En begreppsjuridisk metod framträder understundom ännu tydligare i KamR:ns praxis. I KÅ 18/1946 var, t. ex., fråga om ett kontrakt om överstatsanställning, vari intagits ett för den anställde mera gynnsamt villkor om uppflyttning i löneklass än vederbörande AR medgav. Sedan misstaget upptäckts, blev den anställde placerad i löneklass enligt AR och icke enligt kontraktet. KamR:n fann ej skäl göra ändring i detta beslut. Härvid anförde en ledamot — Ekenberg — att den i målet ifrågavarande anställningen måste »anses vara av offentligrättslig karaktär». För anställningen gälla »därför utfärdade bestämmelser». »Några särskilda föreskrifter, stridande däremot, hava icke med rättslig verkan mot staten kunnat stadgas genom» kontrakt. — Icke det förhållandet, att kontraktet i följd av misstag kommit att bliva för den anställde mera gynnsamt än som bort bliva fallet eller det eventuella kompetensöverskridandet har — efter avvägning mot andra synpunkter — lagts till grund för beslutet, utan en bedömning med utgångspunkt i anställningsförhållandets rubricering av »offentligrättsligt». Det problem, som före-

[2] Domarna ha underkastats en ingående kritisk granskning av *Hult,* Condictio indebiti i Festskrift till Vilhelm Lundstedt(1950) s. 262 ff., omtryckt i Juridisk debatt (1953) s. 78 ff. De ha kritiskt behandlats även av *Ljungman,* Om skattefordran och skatterestitution (1947) s. 135. Rättsfallen 1908—1942 äro behandlade av *Appeltoft,* FT 1942, s. 349 ff. Jfr även *P. Andersen,* a. a. s. 201 ff., *Castberg,* Forvaltningsretten (1955) s. 80.

legat till lösning, har sålunda presumerats vara löst. Man kan ej heller undgå den reflexionen, att samma argumentation kanske icke skulle förts, därest kontraktets villkor i stället varit mera gynnsamma för kronan, än de författningsmässigt bort vara, och tjänstemannen mot kontraktet åberopat AR (jfr nedan s. 327).

Härtill kommer, att avtalskonstruktionens möjligheter inom tjänstemannarätten även äro begränsade därigenom, att vissa regler äro eller ifrågasättas vara tvingande. Även om man konstruerar förhållandet mellan staten och dess tjänstemän avtalsrättsligt, är därmed icke sagt, att parternas avtalsfrihet är densamma, som inom civilrätten, att samma eller lika litet omfattande inskränkningar föreligga i den offentliga rätten som i den enskilda. Statens och kommunens myndigheter och verk uppträda som »organ», dvs. på grund av sin ställning i den offentliga organisationen, ej såsom fullmaktshavare. Den allmänna civilrättsliga grundsatsen, att tredje man skall kunna lita på vad som må förefalla riktigt, äger sålunda icke här alltid tillämpning. En lösning, som ur civilrättslig synpunkt ter sig ändamålsenlig, är därför kanske ur offentligrättslig icke detta.[3] Spörsmålet har aktualiserats redan vid tolkningen av grundlagsbudet i RF § 36. Av dettas offentligrättsliga karaktär har man understundom dragit den slutsatsen, att tjänstemän icke skulle äga genom avtal rubba de regler till deras skydd, som lagbudet rymmer (Kuylenstierna, Reuterskiöld, Myrberg).[4] Problemet har vållat betydande logiska svårigheter, för vilka nedan närmare redovisas — det har slutligen lösts genom författningsbestämmelser i medveten strid mot gällande grundlag. På andra, mindre centrala områden har emellertid

[3] Jfr om principfrågan *Westman* i FT 1947, s. 18, *Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet (1948), s. 208, vars framställning dock icke synes helt klar. Jfr även *Cavonius* i Finsk kommunal tidskrift 1936, s. 60.

[4] *Kuylenstierna* i StvT 1926, s. 111. Jfr i övrigt nedan s. 330 ff.

klarlagts, att myndigheter icke äga överenskomma med tjänstemän i strid mot regler, vilka myndigheten författningsenligt är skyldig upprätthålla. Överenskommelse mellan folkskoledistrikt och lärare, att detta icke behövde skaffa tjänstebostad, har sålunda icke ansetts gälla mot författningsregel.[5]

Det är vidare i rättspraxis fastslaget, att om myndighet, under överskridande av sin kompetens, utfäst viss förmån till tjänsteman, denna utfästelse icke bliver bindande, även om den vinner laga kraft, och att tjänstemannen icke på utfästelsen äger grunda någon talan. Regeln gäller vid överskridande av såväl saklig som lokal kompetens.[6]

Ej heller blir avtal bindande, som en kommun må träffa med tjänsteman under åsidosättande av avlöningsnorm, som författningsenligt fastställts av statlig myndighet. I NJA 1906, s. 536 var fråga om en av Kungl. Maj:t fastställd lönestat för Jönköpings stads tjänstemän, enligt vilken stadsfiskalen skulle erhålla bl. a. ett belopp av kr. 750: — i lön av staden. Staden hade beslutat att icke utbetala lönen och hade därom träffat avtal med sökandena till tjänsten. Sedan JK utfärdat konstitutorial för A — som sålunda ingått på stadens nämnda villkor — yrkade denne vid domstol att utfå lönen enligt den fastställda staten. Tjänstemannens talan bifölls av samtliga instanser. Mot grundsatsen strider ingalunda NJA 1940, s. 305, vari överinstanserna ogillade en talan av exekutionsbetjänt i stad på utfående av viss andel av indrivna kronoutskylder, enligt rättsindrivningsförordning. Domarna bygga nämligen på den förutsättningen, att staden varit oförhindrad att med sagda tjänsteman sluta avtal om lönens reglering på annan grund; RR, som i denna del hyste annan mening, hade följaktligen bifallit käromålet.[6a]

[5] RÅ 16/1944, jfr 4/1927.

[6] Från finländsk rättspraxis se Lakimies 1933, s. 152 f.: Folkskolestyrelse hade utfäst högre lön än den fullmäktige fastställt; läraren kunde ej utfå det högre beloppet. Se närmare *Tarjanne* a. a. s. 25 och not 64. Jfr om tysk rättspraxis *Brand*, Beamtenrecht, s. 65.

[6a] Jfr även NJA 1936 not. A 482, RÅ S 195/1945.

Lika litet kan tjänsteman i regel grunda anspråk på beslut om anställningsvillkor, som — utan att strida mot fastställd norm — icke vunnit föreskriven fastställelse av högre myndighet, vare sig dylik ej sökts eller av annan orsak (jfr RÅ S 199/1945).[6b]

Har emellertid utfäst förmån utgått eller eljest ett avtalsliknande förhållande etablerats mellan kommun och tjänsteman kan detta leda till att denne vinner en rätt till förmånen, ehuru föreskriven underställning ej ägt rum; särskilt gäller detta fall, där underställningen allenast har till syfte att garantera en minimistandard hos förmånerna, NJA 1946, s. 700, RÅ E 125/1916, E 183/1924, E 61/1925, 49/1936, däremot RÅ S 311/1931, S 199/1945.

Än vidare är kommun förhindrad träffa avtal med tjänsteman eller antaga avlöningsreglemente, som icke överensstämmer med de i KL givna rättsreglerna. Kommunalfullmäktiges beslut har upphävts, att i avlöningsreglemente intaga föreskrift därom, att tjänstemäns förmåner skulle vara desamma som de, som för statens tjänstemän komme att fastställas (i CAR). Fullmäktige ansågos därmed ha på ett icke lagenligt sätt avhänt sig beslutanderätten i ämnet (RÅ 24/1947).

Vi kunna sålunda iakttaga, att tjänstemannaförhållandet behandlas som avtalsrättsligt, ehuru tolkningen av villkoren påverkas därav, att tjänstemannen är anställd i allmän tjänst. Och härvid äro tolkningsreglerna ibland strängare i fråga om statlig än kommunal tjänst.

Man kan emellertid än ytterligare iakttaga, att avtalsrättsliga betraktelsesätt på vissa särskilda områden haft svårt att

---

[6b] *Strömberg*, FT 1951, s. 92, 224; *Kaijser*, FT 1951, s. 172. Jfr härmed även det norska rättsfallet NRt 1930, s. 553, där utgången väl innebär, att icke fastställt beslut äger verkan, men föranlets av i målet föreliggande, särskilda omständigheter. Se härom närmare *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten (1955) s. 198 f. Om underställningsplikten se även *Sjöholm* i Landskommunernas förbunds tidskrift 1954, s. 30 ff.

göra sig gällande och i vissa fall måste avvisas. Inom pensionsrätten strida, som senare närmare visas, avtalskonstruktioner och teorier om ensidigt beslutna understöd med varandra.[7]

Av avtalskonstruktionen skulle man vidare kunna vilja draga den konsekvensen, att bristande uppfyllande av åtagna förpliktelser å det offentliga subjektets sida skulle berättiga tjänstemannen att å sin sida undandraga sig att uppfylla avtalet. En dylik ståndpunkt har senast intagits av de polismän, som i samband med en konflikt med Stockholms stad underläto att inställa sig till tjänstgöring. Enligt motsatt mening kan emellertid det offentliga subjektets åtgärder icke berättiga till att tjänstemännen undandraga sig tjänstgöringsskyldigheten. Detta blir ett ämbetsbrott, där eventuell felaktighet å stadens eller kommunens sida möjligen kan beaktas vid brottsrubriceringen och straffmätningen. Vad tjänstemannen har att anmärka mot myndigheternas beslut har han att göra gällande i besvärsväg eller inför allmän domstol, som då får att pröva hans påståenden och myndighetens. I NJA 1955, s. 405, avvisades väl de åtalades invändning därom, att ändrade avlöningsregler berättigade dem att omedelbart lämna tjänsten, men HD ansåg dem dock berättigade att göra så med skälig uppsägningstid (jfr kap. 6).

Arbetstidens längd och anordning har länge ansetts vara föremål för myndigheternas ensidiga avgöranden. Tjänstemännen ha, därest icke klart författningsstöd för deras talan förelegat, fåfängt yrkat ersättning för övertid, se t. ex. NJA 1940 s. 538. Från organisationernas sida förfäktas numera nödvändigheten av att arbetstiden regleras genom förhandlingar och avtal.[8] (Se kap. 8.)

Med utgångspunkt i uppfattningen, att anställning i all-

[7] Avtalskonstruktionen förfäktas t. ex. i SOU 1937: 48, s. 100; jfr *Bergman,* Pensionsbeslut tabu? FT 1947, s. 160.

[8] Se t. ex. SACOS årsbok 1951—52, s. 80 ff.; yttrande över VerksSt.

män tjänst bygger på bestämmelser, som ensidigt utfärdats av offentligt subjekt, har slutligen kollektivavtalet ansetts vara ett omöjligt medel för bestämmande av relationerna mellan det allmänna och tjänstemannen. Tankegången har bl. a. varit bestämmande för svensk lagstiftning och möter i RegR:ns ståndpunktstagande i RÅ 25/1942 ävensom hos AD i ADD 24/1939 och yttrandet över förhandlingsrättskommittén. Väl ha andra meningar icke saknats. Om offentligrättsliga moment äro vad i lag eller annan författning föreskrivits, finnes icke något logiskt hinder mot nyttjande av kollektivavtal ifråga om tjänstemäns anställning. Avtal kunna vara instrument åtminstone i vart fall ifråga om icke offentligrättsligt reglerade ämnen. Är man överhuvudtaget icke benägen godtaga påstådda följder av en offentligrättslig konstruktion, kan man tänka sig kollektivavtalet nyttjat för reglering i den mån laga hinder däremot icke skulle föreligga. Att svensk administrativ praxis företer ansatser i denna riktning synes ovedersägligt; se därom närmare nedan kapitel 8. Å andra sidan har den av rättspraxis följda huvudregeln otvivelaktigt varit en spärr mot avtalsvägen genomförda förändringar på viktiga tjänstemannarättsliga områden (jfr s. 616).

På motsvarande sätt har uppfattningen om tjänsteförhållandets natur påverkat utformningen av tjänstemännens förhandlingsrätt. I förarbetena till FFL samt 1937 och 1940 års författningar i ämnet har det allmännas »höghetsrätt» över tjänstemännen betonats. Myndigheterna måste, har det hävdats, i följd av denna rätt äga en ensidig beslutandemakt i förhållande till tjänstemännen. Ett medgivande av förhandlingsrätt ifråga om villkor av relevans ur dessa synpunkter tedde sig därför uteslutet. Att rättsutvecklingen dock under senare tid gått i en annan riktning, som belyser det onöjaktiga i en apriorisk ståndpunkt, torde klart framgå av vad ovan anförts (jfr Schmidt i FT 1945).

Vid diskussion om tjänstemännens rätt till avsked eller om detta kan förvägras honom — och i så fall under vilken förutsättning — har anställningens rättsliga natur jämväl åberopats. Är anställningen ett kontraktsförhållande, måste det kunna av ena parten uppsägas att sluta efter viss avtalad tid eller efter skälig tid. Är det däremot ett ensidigt maktförhållande, kan det givetvis ej bringas att upphöra allenast genom tjänstemannens åtgärd, utan avskedet kräver statens eller kommunens samtycke. Sistnämnda åsikt har hävdats till stöd för att icke medgiva läkare sökt entledigande i en konfliktsituation; det rättsliga problemet kan väl ej ännu anses i svensk rätt vara löst, om den faktiska utgången av nämnda konflikt än blev, att tjänstemännen ej kunde genomföra den uppsägning, som de åsyftade. Frågeställningen sammanhänger emellertid även med frågan om stridsmedel (se nedan kap. 8).

Till och med de straffrättsliga frågeställningarna ha debatterats med utgångspunkt i teorierna om anställningsförhållandets grund. Är det ett avtal, kan myndighetens disciplinära makt över tjänstemannen förklaras såsom allenast ett led i avtalet eller en följd av detta. Detta är ock Labands mening, som ej ryggar för konsekvensen att någon disciplinär makt ej kan finnas över innehavare av medborgerliga uppdrag — något som dock faktiskt är fallet. Uppfattas däremot anställningsförhållandet som ett ensidigt fastställt offentligt förhållande, bortfaller denna möjlighet att grunda bestraffningsmakten. Såsom en del av statens makt[9] framträder då disciplinärrätten.

Detta pekar hän mot en annan iakttagelse. Tjänstemannaförhållandets konsekventa utformning i avtalsenlig riktning är icke logiskt omöjlig men är svårligen förenlig med vissa sidor av den offentliga verksamhetens natur. Många tjänstemäns

[9] Jfr kap. 7; *Preuss,* Das städtische Amtsrecht in Preussen (1902) s. 90 f.

verksamhet är av sådan innebörd och av den vikt, att den svårligen kan avbrytas som led i stridsåtgärder – man behöver allenast erinra om läkarens och sjukhuspersonalens sjukvårdande uppgifter, prästernas själavårdande, domarens rättsvårdande uppgifter, om officerarnas och polisens verksamhet för ordning och säkerhet, trafikpersonalens arbete för trafikens upprätthållande och trygghet. Skola dessas anställningsförhållande helt regleras avtalsenligt, följa förvisso nödvändiga författningar om förbud mot samhällsfarliga konflikter och om tjänsteplikt – bortsett från att anställningen i alla dessa fall rymmer väsentliga moment av pliktmässig natur, i vissa fall av än allvarligare etisk eller religiös halt.[9a]

Sammanfattning

Uppfattningarna om tjänstemannaförhållandets rättsliga natur ha gått vitt isär. Å ena sidan har hävdats, att det utgör ett sedvanligt avtalsförhållande, grundläggande rättigheter och skyldigheter i enlighet med privaträttens regler. Å andra sidan har, ehuru med skiftande argument och i olika omfattning, gjorts gällande, att anställningsförhållandet är offentligrättsligt särpräglat. Anställningen är en ensidig förvaltningsakt, en förvaltningsakt på underkastelse eller en tvåsidig förvaltningsakt. Om avtalskonstruktion alls nyttjas, är det allenast som ett »offentligrättsligt» avtal. Anställningen såsom sådan utgör i sig hinder mot privaträttsliga analogier.

Dessa skiljaktigheter i åskådning ha icke saknat betydelse. De ha icke allenast präglat lagstiftningsmotiv utan även åberopats som stöd för påstådda rättsregler. Debatterna om tillsättningsbeslutets verkan, om möjligheten att återkalla tillsättningsbeslut och att ändra anställningsvillkor, om metod för tolkning av anställningsregler, om förutsättningar för condictio indebiti, om rätt att erhålla entledigande, om möjlighet till kollektivavtal och förhandlingar erbjuda ex-

[9a] Jfr även *Herlitz* i Statstjänsten på ny grund, FT 1952.

empel på problem, vilka man sökt lösa med utgångspunkt i rubriceringen av anställningsförhållandets rättsliga natur.

Emellertid måste största varsamhet iakttagas vid bedömandet av de skäl, som hämtats från konstruktionen av tjänstemannaförhållandet. Vill man med hänsyn till parternas olikställighet beteckna tjänstemannaförhållandet som offentligrättsligt eller tillsättningen som en förvaltningsakt på underkastelse, lärer icke något annat vara att erinra däremot, än att en dylik rubricering såtillvida är oegentlig, som tjänstemannaförhållandet i regel jämväl rymmer starka avtalsrättsliga drag. Men det är ej heller rimligt att beteckna det som helt »avtalsrättsligt».

Det är fåfängt att söka finna en sammanfattande beteckning för rättsförhållandet mellan den offentliga tjänstemannen och det subjekt, hos vilket han är anställd, som senare skulle kunna tjäna till vägledning vid lösandet av de många olika problem, som tjänstemannarätten erbjuder.

I verkligheten är förhållandet mellan staten och tjänstemännen ytterst präglat därav, att det anställande subjektet jämväl innehar statsmakten och därför kan utforma rättsförhållandet till dem, som handha den statliga verksamheten, på det sätt statsmaktens innehavare finna lämpligt. Men i stor omfattning följes härvid samma regler, som utbildats inom den enskilda arbetsrätten — vilka dock icke alltid äro enahanda, utan skifta efter de värderingar, som anläggas.

Det är därför icke annat att göra än att analysera de rättsregler, som faktiskt följas. Man kan därvid konstatera, att — om och så länge vi upprätthålla kravet på laga stöd för prestationsplikter — några skyldigheter icke kunna härledas ur allenast tjänstemannaförhållandet eller dess särart. I likhet med de privat anställda tillkommer de offentliga tjänstemännen förmåner, främst av ekonomisk men även av annan natur. Icke något offentligrättsligt förhållande hind-

rar, att dessa förmåner behandlas såsom om de uppkommit genom avtal. De allmänna domstolarna stå numera flertalet tjänstemän öppna vid tvist med stat och kommun om rätten till dessa förmåner — blott få och avgränsade grupper äro ännu hänvisade till administrativ process (se härom kap. 10). Men den offentlige tjänstemannens ställning är i flere hänseenden särreglerad i jämförelse med den enskilde tjänstemannens. Även om tjänsteförhållandet till vissa — och stora — delar uppfattas som avtalsenligt, utgör detta icke något hinder mot att förhållandet genom lagstiftning till andra delar regleras enligt andra grundsatser.

Undersöka vi närmare den verklighet, som förhållandet mellan staten och tjänstemannen utgör, finna vi därför, att på en gång vissa särregler föreligga, vilka icke möta i ett normalt privaträttsligt anställningsförhållande, och andra regler, vilka pläga ingå i ett dylikt rättsförhållande. Tjänstemannen tillsättes ofta efter förfaranden, vilka innebära en begränsning av den anställande partens fria urvalsrätt — den anställande har i stället att ur olika förvaltningsrättsliga effektivitetshänsyn och rättvisesynpunkter träffa valet, se härom kap. 5. Den anställde tjänstemannen är i sin tjänstgöring bunden av föreskrifter, givna med hänsyn till förvaltningseffektiviteten eller olika hänsyn, som statsmakterna beaktat, såsom tystnadsplikt och jävsregler. Tjänstemannen kan vara underkastad särskilt straffrättsligt och (eller) disciplinärt ansvar, som ej plägar åvila de i enskild tjänst anställda.

Tjänstemannen är i sin gärning skyddad av ett förhöjt straffrättsligt skydd. Han har i vissa fall en tryggad ställning, som visserligen till en del härflyter ur regler, givna i analogi med privaträttsliga grundsatser men ändock väsentligen skilja sig från privaträttens normala anställningsförhållanden, samtidigt som de kunna tjäna statsnyttan.

Varken beteckningen avtalsrättslig eller offentligrättslig är sålunda adekvat i fråga om tjänstemannaförhållandet.

Ej heller är det realistiskt att rubricera detta förhållande som »blandat» i den meningen, att vissa bestämda regelområden äro »privaträttsliga», andra »offentligrättsliga». Det finnes icke några givna gränser mellan dylika områden. I stället ha rättsreglerna på detta område utformats med hänsyn till vissa — under olika skeden och i de skilda länderna varierande — synpunkter, vilka bestämts av politiska, sociala, ekonomiska, förvaltningsmässiga och arbetspsykologiska syften. Det har under hävdande av olika intressen väl varit effektivt att utnyttja beteckningen »avtalsrättslig» eller »offentligrättslig» på tjänstemannaförhållandet. I en dylik rubricering har man nämligen funnit skäl för än den ena, än den andra påstådda rättsregeln. Det har sålunda hävdats, att tjänstemännen måste kunna få sina anspråk prövade inför domstol, därför att deras anställning är ett avtal — medan skälet för domstolsprövningen rätteligen är den garanti för ett mera opartiskt och enhetligt bedömande, som må ligga i domstolsprövningen. Det har sagts, att tjänstemännen måste äga strejkrätt eller förhandlingsrätt eller blockadrätt, därför att deras anställning är ett avtal — medan skälet för medgivande av dylika stridsmedel äro arbetspsykologiska eller av billighetsnatur. Omvänt är det, hävdas det ofta, orimligt att medgiva domstolsprövning, vissa stridsmedel, condictio indebiti etc., därför att tjänstemannaförhållandet ej är avtalsenligt utan offentligrättsligt eller »blandat», medan en hållbar argumentation i stället måste vara, att man icke med hänsyn till statsstyrelsens, förvaltningens, rättsskipningens effektivitet bör medgiva dylika förmåner åt tjänstemännen.

Åberopandet av att anställningsförhållandet är avtalsrättsligt eller, tvärtom, offentligrättsligt, har ansetts förläna en argumentation en särskilt övertygande kraft. Att detta är skenargument, är dock uppenbart.

Om rubriceringen av tjänstemannaförhållandet såsom av-

talsrättsligt eller offentligrättsligt sålunda icke fyller något legitimt behov och överhuvudtaget ej är vederhäftig, är därmed icke sagt, att icke en jämförelse med civilrättens regelsystem eller särskilda offentligrättsliga regler kan vara av värde och giva vägledning såväl vid lagstiftning som rättsskipning. Vissa regler inom den offentliga tjänstemannarätten äro av ålder utformade i parallellitet med privaträttens. Häri kan ligga ett skäl till analogi även i annat hänseende. Men detta är en annan metod än den dogmatiska.

Vad här sagts om det statliga tjänstemannaförhållandet äger i motsvarande mån tillämplighet å det *kommunalrättsliga*. Väl äro kommunerna självständiga rättssubjekt i förhållande till staten och tjänstemännen ha i icke ringa mån anställts enligt regler, som överensstämma med privaträttens; förr mer än nu gängse teorier om kommunen såsom ett från staten väsensskilt, privaträttsligt subjekt, ha främjat analogier med den enskilda arbetsrätten (jfr nedan s. 226 ff.). Men de kommunala tjänstemännens förhållanden präglas alltid i vissa hänseenden — såsom i fråga om tillsättningsförfarande och entledigande, ekonomisk trygghet och ansvar — därav, att de äro anställda hos ett offentligt subjekt. Och detta subjekt är av väsentlig betydelse även ur statens synpunkt — ty det har tillkommit som ett medel för viss offentlig förvaltning. Även det kommunala tjänstemannaförhållandet kan rymma privaträttsliga moment men det kan ock av lagstiftaren utformas med avvikelser från det normala, privaträttsliga tjänstemannaförhållandet.

KAPITEL 2

TJÄNST

Tjänstemän sades vara de personer, vilka innehade tjänster. Deras rättsställning var präglad av tjänsteinnehavet — eller av den »organställning» de enligt en senare dominerande teori intogo. En varaktig, i en reglerad organisation ingående, tjänst giver befogenheter och medför plikter. Tjänsteställningen medför rätt till handlande men ock skyldigheter gentemot det allmänna, andra tjänstemän och medborgare i övrigt. Vilka dessa regler äro angives — för att nyttja Reuterskiölds i anslutning till tysk litteratur utformade terminologi — av organrätten. Mellan denna rättsordning och »personalförvaltning» föreligger såtillvida ett nära samband, som den fast reglerade tjänstens förmåner gärna uppfattats som säregna. Rätten till »organställning» kan, som nedan närmare visas, uppfattas på vitt skilda sätt, något som i sin tur påverkat förmånernas omfattning och utformning. Uppenbarligen är sålunda kunskap om tjänsteorganisationens grundförutsättningar och reglerna om denna av vikt vid en analys om tjänstemannarätten.

Vad är emellertid en tjänst? Tjänstebegreppet kan vara *organisatoriskt* eller *lönetekniskt*. Det organisatoriska begreppet är det traditionella. Det tager sikte på de regler, vilka angiva, att vissa uppgifter sammanförts till en tjänst. Det kan vara antingen formellt eller materiellt bestämt. Är det formellt, utgår det från en författningsreglering av tjänsten; är det materiellt beaktar det i stället de hos en person fak-

tiskt sammanförda uppgifterna. Det lönetekniska begreppet åter beaktar i stället de regler, vilka avse tjänstens avlöning.

Denna mångtydighet hos begreppet tjänst är otvivelaktigt besvärande. Förhållandet medför svårigheter[1], särskilt som begreppsbestämningen ofta är av vikt, såsom när det gäller att besvara frågan, huruvida viss tjänst finnes och måste ledigförklaras; huruvida fråga är om tjänst, som ej må förenas med annan; huruvida en person innehar en tjänst, som berättigar till tjänsteår, dyrtidstillägg, pension eller annan förmån; samt huruvida viss person varit anställd på sådana villkor, att han fyller i andra sammanhang aktuella behörighetskrav att ha innehaft tjänst. Tjänstebegreppets utformning är även av betydelse för reglerna om oavsättlighet och förflyttningsskyldighet; ju noggrannare fixerad den tjänst är, vartill en tjänsteman utses, desto större verkan vinna reglerna om oavsättlighetsskydd och förflyttningsförbud (se härom nedan). Slutligen är frågan om viss tjänsts omfattning av vikt ur straffrättslig synpunkt, såsom vid avgörande om ämbetsansvars förhandenvaro och förutsättningar samt tjänsteinnehavs kompetensförlänande eller eljest privilegierande verkan. Givetvis är det även av vikt, när det gäller att fastställa tjänstemans arbetsskyldighet och omfattningen av den prestationsplikt, som svarar mot avlöningen.[2]

Doktrinen bestämdes länge av den åsikten, att en tjänst utgör ett visst kompetensområde, som fastställts i offentligrättslig väg.[3] En dylik definition var realistisk under en tid med begränsad förvaltning och en noga genomförd myndighetsorganisation.

Redan tidigt i statsorganisationens utvecklingshistoria

---

[1] *Herlitz,* Föreläsningar 2, s. 35 f.

[2] Se t. ex. NJA 1937, s. 537: Yrkande om ersättning för arbete som barnavårdsombudsman ogillat. Uppgifterna ansågos ingå i ombudsmannaskap för FvSt. Jfr RÅ K 29/1926.

[3] Jfr *Herlitz,* a. a. 2, s. 23 ff.

möta regler om ämbetsorganisation, låt vara att de äro få och av begränsad räckvidd. Vissa centrala ämbeten, drotsen, marsken och kanslern, framträda i medeltida svensk rätt, varvid dessa ämbetsmäns uppgifter voro jämförelsevis klart angivna. Andra ämbeten voro häradshövdingarnas och lagmännens och — såsom led i den katolska kyrkans organisation — de ecklesiastika. Ett organisatoriskt tjänstebegrepp är sålunda rättshistoriskt sett i vårt land av hög ålder.

Länge anställde emellertid konungen personer i sin tjänst utan att någon reglerad tjänst förelåg. De voro då pliktiga utföra de skiftande uppdrag, han gav dem. Den svenska statsförvaltningens utbyggnad under Vasakungadömet innebar visserligen upprepade, men länge skäligen verkningslösa, försök att organisera fasta tjänster, varigenom förvaltningen skulle kunna vinna i enhet och styrka. I regementsformen för Västergötland år 1540 möter sålunda ett försök i denna riktning, byggande på import av tyska förvaltningsbegrepp och rättstankar. I förslaget till kammarordning samma år föreskrevs, att fyra beställda kammarråd alltid skulle finnas. Men först Gustav II Adolfs förvaltningsreformer förverkligade ett mera allmänt organisationsprogram. Vi fingo därmed i instruktioner och andra författningar föreskrivna tjänster, vilka ingingo i kammar-, krigs- och amiralitetskollegierna, Svea Hovrätt, landshövdingsämbeten m. m. Den sålunda skapade organisationen sammanfattades efter konungens död i 1634 års regeringsform, som bekant väsentligen en förvaltningsstadga, ehuru med viss konstitutionell syftning.

Snart betecknades ock de olika tjänsterna på rikets stat som »officium».

Under de centrala ämbetena funnos mer eller mindre tillfälligt anställda tjänstemän, såsom skrivare och fogdar, vilkas egenskap av biträden och ämbetsmän understundom markerades även därigenom, att ämbetsmän eller myndigheter själva ägde utse dem. Kammarråden berättigades så-

lunda i 1613 års instruktion att själva tillsätta lokala medhjälpare.[4]

Ju längre fram i tiden vi komma, desto mera detaljerade regler om verkens organisation möta.

För att åter välja ett exempel från kammarkollegiets långa historia, föreskriver 1723 års instruktion, att kollegiet skulle bestå av en president, fyra kammarråd, en sekreterare, en advokatfiskal, en referendarius, en aktuarie, medan lägre personal finge anställas efter staten, dvs. bero av medelstillgången.[5] Instruktionen bestämde sålunda vissa tjänster med fixerade arbetsuppgifter, vilka måste tillsättas, medan den lägre personalens antal var beroende av beslut inom verket, fattade inom ramen för det ekonomiskt möjliga och utan uppdelning av föromålen på avgränsade tjänster.

Reglerna om riksstyrelsens organisation, om ämbetsverk och lokalförvaltning, om ämbeten och tjänster, rymdes sålunda i de av konungen utfärdade *instruktionerna*. Men de ansågos tidigt vara av vikt även ur undersåtarnas synpunkt, redan därför att de återverkade på förvaltningens rättsenlighet och kvalitet. Det allmänna intresset för dessa regler var så stort, att väsentliga delar av dem med början i nyssnämnda 1634 års RF infördes i de för statsskicket väsentliga urkunder, vilka med tiden benämndes fundamental- eller grundlagar och förlänades en särskild helgd.[6] Läget härutinnan har väl senare såtillvida förändrats som förvaltningsorganisatoriska regler icke anses försvara sin plats i regeringsformen utan såsom fallet blivit i 1809 års RF i stor utsträckning lämnats utanför denna grundlag. Vid denna tid hade emellertid förvaltningsorganisationen vunnit sådan fasthet, att dess huvudprinciper knappast längre voro politiska konflikt-

[4] *Styffe,* Samling af Instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland (1852), s. 24 f.

[5] *Styffe,* a. a. s. 91.

[6] *E. Hjärne,* Från Vasatiden till frihetstiden (1929).

anledningar utan höjda över den konstitutionella problematiken, varmed dock icke är sagt, att de icke alltfort utgjorde brännbara problem.

I vissa fall är tjänsteorganisationen fastställd i grundlag eller allmän lag. Det är t. ex. fallet med domstolsorganisationen, vars grunder angivas i RF och närmare i RB. Arbetsrådets och försäkringsrådets organisation angivas jämväl i lag. Vissa prästerliga tjänster äro fastställda i RF och i kyrkolag. För ändring av dessa regler krävs nu lagstiftning i den form, som motsvarar lagregelns statsrättsliga natur. I regel lämnas emellertid författningsbestämmelserna i administrativ väg.

Emellertid förutsätter tjänsteorganisationen i regel avlöning till tjänstemän. Avlöningen förutsätter i sin tur tillgång till medel. Till bringande av reda i finansförvaltningen upprättades *stater,* och däri beräknades även tjänsternas anslagsbehov. Stater av större vikt utarbetades vid kritiska vändpunkter i rikets historia, såsom vid Karl X Gustafs avfärd till kriget år 1655. Under Karl XI uppnådde arbetet med staterna en särskild effektivitet och ledde med tiden till utarbetandet av 1696 års s. k. mönsterstat. Staterna upprättades ursprungligen i kammarkollegiet, men arbetet därmed uppdrogs senare åt det av Karl XI inrättade statskontoret.[7] Staterna undertecknades av konungen. De syftade till finansiell stabilitet. Under stormaktstiden föreskrevo konungarna sålunda, att staterna icke fingo ändras utan deras hörande. Inom statsarbetet skilde man snart ut staterna för ämbetsorganisationen. Med de sålunda utformade personalstaterna fastställdes antalet tjänster, utgående förmåner och de medel, vilka skulle stå till förfogande för kostnadernas bestri-

[7] *Bååth-Munthe,* Kungl. Statskontoret 1680—1930 (1930) s. 24 ff.

dande.[8] Staternas fasthet blev en princip även i det frihetstida statsskicket.[9]

Personalstaterna hava länge bevarat den karaktär, som de sålunda vunnit. Vid senare löneregleringar hava stater fastställts, vilka reglera myndigheters och verks eller kårers organisation och vilka avse att binda denna vid den uppgjorda staten för avsevärd tid; se exempel KBr den 31 maj 1878 med stat för landssekreterare och landskamrerare; KBr den 22 juni 1883 med avlöningsstat för lanträntmästarna, KBr den 31 okt. 1890 med stat för 1. provinsialläkare och provinsialläkare etc. etc. För postverket och senare kommunikations- och övriga affärsdrivande verks del uppstod likväl ett i viss mån annat läge därigenom, att deras ekonomi icke fullständigt redovisades i budgeten utan allenast enligt en nettoprincip. Staterna underställdes ej riksdagen; för postverkets del har härutinnan ändring skett. Staterna äro nu för dessa verk icke exakta utan betecknas som normalstater, ett förhållande, som icke saknat sin betydelse för tjänstemannarättens utformning.[1] Staterna återgiva emellertid eljest inom förvaltningen en beslutad tjänstemannaorganisation, i anknytning till medelsdispositionen för denna. Staterna kunna ofta sägas med en större realism återgiva organisationen än vad instruktionerna göra, ty instruktionernas bud och verkligheten överensstämma icke alltid.[2]

Föremål för statsreglering äro dock även andra, för tjänstemannaförhållanden viktiga frågor av finansiell innebörd. På stater upptagas icke allenast de tjänster, vilkas innehavare äro i normal ordning tillsatta och verksamma, utan även

[8] Se närmare *Styffe*, a. a. s. 56, s. 132; jfr *Lagerroth*, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige t. o. m. frihetstidens ingång (1928); *N. Nilsson-Stjernquist*, Ständerna, statsregleringen och förvaltningen (1946).

[9] Jfr härom även *Bomgren*, Sekreta utskottet 1723—1756 (Fahlbeckska stiftelsens skriftserie, 1924, nr 12).

[1] Jfr 1902 LRK Bet. 62.

[2] Se t. ex. 1893 års järnvägskommittés betänkande 3, s. 17.

löner till innehavare av tjänster, vilka skola indragas, löner till tjänstemän, vilka äro anställda på villkor, som avvika från de normalt gällande, samt löner till tjänstemän, vilka icke äro verksamma å tjänsten men ändock berättigade till ersättning på grund av tidigare innehavd tjänst eller av det skäl att de till följd av sjukdom eller bristande lämplighet entledigats med rätt till lön. Man talar härvid om *indragningsstat, övergångsstat, disponibilitetsstat och reservstat.* Skulle däremot viss tjänst under någon tid inte kräva medelsanslag — t. ex. enär innehavaren är placerad på annan tjänst — kan tjänsten föras *över stat.*[3]

Staternas uppgifter om medelsbehov motsvaras i den årliga riksstaten av poster, vilka innebära anslag för täckandet av det redovisade behovet. Emellertid förekomma i budgeten betydande anslagsposter, vilka icke hänföra sig till någon specificerad tjänsteorganisation. Sålunda upptagas anslag för den tjänstemannapersonal, som ej innehar organiserade tjänster. De avlönas av medel, som beviljas under anslag för icke-ordinarie personal eller annat anslag av motsvarande innebörd. Besparingar under huvudtitlarna användes tidigare i hög grad för avlöningsändamål, något som medgav Kungl. Maj:t och myndigheterna en större handlingsfrihet i detta hänseende än vad budgeten i och för sig visar. Av aktuell betydelse är att inom budgeten förekomma anslagsposter, vilka icke betecknas som löneanslag utan som sakanslag men i verkligheten i större eller mindre utsträckning kunna disponeras för löneändamål. Utöver de för angivna tjänster anslagna medlen förekomma även anslagsbelopp i större summor för täckande av avlöning av olika icke ordinarie personalgrupper.

Staterna anvisade emellertid medel för specificerade tjänster. De angåvo de i organisationen förekommande tjänsterna

[3] Jfr härom SOU 1955: 50, s. 120.

främst ur den synpunkten, att de krävde specificerade medelsanslag. Staterna återgåvo därför icke alltid den verkliga organisationen eller personalkadern i dess helhet. Särskilt lämnades länge icke ordinarie personal utanför staterna för att först jämförelsevis sent mera utförligt redovisas i dylika samband.

Under 1800-talets förra del voro förhållandena i detta hänseende i hög grad bristfälliga. Verken rymde en mångfald tjänstemän, vilka icke innehade någon i den fastställda organisationen ingående tjänst, utan utnämnts »surnumerärt». De avlönades — i den mån detta alls skedde — med extra anslag, sportler eller dylikt, och belastade sålunda i viss mån dock den allmänna ekonomin och åtnjöto befordringsrätt, varför deras förhandenvaro ingalunda var tjänstemannapolitiskt irrelevant. Härutinnan inleddes med tiden en reformpolitik, som innebar en genomförd reglering av anställnings- och avlöningsförhållandena. Men detta har ock lett till, att i staterna ofta upptagits icke ordinarie tjänstemän med understundom tämligen lös anknytning till tjänsteorganisationen, såsom olika arvodestagare. Ej heller följdes några enhetliga eller väl genomtänkta principer för staternas utformning.[4]

Det kan sålunda förekomma, att den formella organisationen icke korrekt återgiver de materiella förutsättningarna. En stat upptager t. ex. tjänster, vilka efter eljest allmänt följda normer icke böra förekomma. Då praxis härutinnan skiftat, ha reservationer förty måst göras vid tillämpning av formella tjänstebegrepp.[5] Kommunernas praxis har varit så ojämn, att innehav av tjänst på kommuns stat icke ansetts böra vara ett avgörande hinder för en statlig tjänst. Först om en materiell prövning av tjänstemannens verksamhet i kommunen giver vid handen, att fråga är om en med tjänsteinne-

---

[4] Jfr SOU 1937: 48, s. 120 ff.
[5] SOU 1937: 48, s. 120.

hav jämförlig verksamhet, träder hindret i kraft (Saar § 6: 2).[6] Att en dylik tjänsteorganisation kan avvika från utformningen av det straffrättsliga ansvaret, är uppenbart. Som nedan närmare visas, kunna vi i följd härav få tjänster, vilkas innehavare ej bära dylikt ansvar, enär de ej utöva sådan verksamhet eller innehar sådan ställning, att de falla inom området för SL 25.

Omvänt kan tjänstebegreppet böra vidgas, så att det omfattar anställningar hos offentliga subjekt även i fall, då någon tjänst i formell mening icke föreligger. En materiell korrigering av formella begrepp kan därför visa sig nödvändig.[7]

Avlöningsreglementen m. m.

Redan tidigt ha dock vid sidan av lönestater andra instrument utfärdats för lönerättens fixering. Särskilt märkas härvid *avlöningsreglementen*. Till dessa ha senare fogats *löneplaner* och *tjänsteförteckningar* och slutligen även *personalförteckningar*.

Redan vid den gustavianska lönereformen år 1778 fogades till lönestaterna regler om villkor för utfående av lönen. Detsamma gäller om den Gripenstedtska lönereformen vid 1850-talets slut och om 1870-talets på sin tid omfattande reformer. För de olika affärsdrivande verken upprättades jämväl särskilda avlöningsreglementen. Avlöningsreglementenas innehåll och utformning var emellertid skiftande, en naturlig följd av att de utarbetats utan stöd av en allmän plan. Allmänt kan sägas, att reglementena med tiden kommo att intaga allt mer och ofta disparat material, skiftande regler av förvaltningsrättslig innebörd. Förhållandet sammanhängde

[6] Jfr SOU 1937: 48, s. 121; KPr 225/1948.

[7] Jfr även NJA 1949, not A 119: tjänstemän ansågos vara arbetare i visst reglementes mening.

med avsaknaden av en tjänstemannalag och — tidigare — av en verksstadga.[8]

Ett märkligt led i utvecklingen markeras av den år 1902 tillsatta löneregleringskommittén (1902 LRK). Kommitténs uppdrag var att avgiva utlåtande och förslag rörande reglering av ämbetsverks och myndigheters löneförhållanden. Kommittén blev snart en tämligen fast organisation, som kvarstod till år 1922. Den medhann under denna tid att utarbeta ej mindre än 65 olika betänkanden i lönerättsliga ämnen. Av dessa behandlade flertalet skilda verk och myndigheter. Vissa av kommitténs betänkanden avse emellertid allmänna tjänsterättsliga frågor. Av stor betydelse blev även 1919 års avlöningsreglemente för kommunikationsverken (KomAR). År 1915 tillsattes en kommitté för att undersöka, huruvida avlöningsreglementen för vissa uppräknade verk kunde ersättas av gemensamma bestämmelser för verken. Kommittén blev emellertid på grund av andra uppdrag icke i tillfälle att slutföra arbetet. I stället lämnades uppdraget den 28 juni 1918 åt en då tillsatt kommitté — kommunikationsverkens lönekommitté. Denna avgav den 20 februari 1919 sitt betänkande angående gemensamma lönesystem för SJ, televerket, postverket och statens vattenfallsverk. Riksdagen antog förslaget och Kungl. Maj:t kunde den 19 juni 1919 utfärda det gemensamma avlöningsreglementet (nr 343).

Detta, KomAR, blev ett föredöme för senare författningsarbete såväl därför, att mera enhetliga regler därmed kunde genomföras för betydande grupper tjänstemän som genom sina goda principer för själva löneregleringen. 1914 års tullkommission följde sålunda KomAR i sitt år 1919 avgivna betänkande (4, s. 45). Det följdes därefter av AR den 22 juni 1921 för befattningshavare vid statsdepartementen och vissa andra verk, tillhörande den civila statsförvaltningen (StDAR,

[8] Jfr KPr 281/1947, s. 80.

nr 451; jfr 270/1925) samt AR den 9 juni 1922 för lots- och fyrstaten (LoFAR, nr 379); AR den 21 maj 1926 för första provinsialläkare och provinsialläkare (nr 177) samt AR den 15 juni 1934 för tjänstemän vid domänverket (DomAR, nr 303). De verk, för vilka dessa AR blevo tillämpliga betecknades sammanfattningsvis som nyreglerade.

Jämväl för de allmänna läroverken följde en ny lönereglering den 30 sept. 1937 (nr 837).[9]

Närmast aktualiserade av frågan om dyrtidstilläggens inarbetande i lönerna framlades under 1930-talet nya förslag till AR, täckande allt större områden av förvaltningen. År 1939 utfärdades slutligen CAR, civilt avlöningsreglemente (nr 8). Det gjordes tillämpligt på de efter år 1919 nyreglerade verken, vilka tillhörde den allmänna civilförvaltningen och angåvos i en särskild förteckning, ävensom å kommunikationsverken m. fl. Härmed hade principen att avgränsa avlöningsreglementen med hänsyn till förvaltningsområden slutligt övergivits.

Övergå vi från den civila förvaltningen till den militära, har KomAR även här spelat en avgörande roll. 1918 års militära avlöningssakkunniga följde den linje, som utarbetats för kommunikationsverken. Dess år 1921 avgivna betänkande är uppbyggt i enlighet härmed, liksom det den 29 juni 1921 utfärdade AR för officerare och underofficerare samt civilmilitära beställningshavare på aktiv stat m. fl. vid armén och marinen (OffAR, nr 388). Den mångfald av växlande avlöningsformer och bestämmelser, som särskilt de marinen avseende författningarna rymt, ersattes med mera överskådliga regler.[1] Efter 1925 års försvarsreform ersattes denna författning med nytt AR för officerare m. fl. den 20 maj 1927

---

[9] Ersättande AR den 22 juli 1918, nr 660. Jfr SOU 1924: 13, SOU 1930: 20.

[1] KPr 350/1921.

(nr 170), som efter 1936 års försvarsbeslut följdes av militärt avlöningsreglemente (MAR) den 15 juni 1939 (nr 275).[2]

Emellertid avsågo de äldre avlöningsreglementena ordinarie personal. De voro uppställda med hänsyn till anställningsformen. Ett nytt skede i reglementenas utvecklingshistoria markerades av att enhetliga regler jämväl började införas för icke ordinarie personal, ett led i den pågående saneringen av dennas anställningsvillkor. För icke ordinarie personal vid statsdepartementen och vissa andra verk inom statsförvaltningen utfärdades den 31 dec. 1921 en avlöningsförfattning, som den 26 juni 1925 och den 15 juni 1935 följdes av nya (nr 356 och 397). — För kommunikationsverkens, DomV:ts, lots- och fyrstatens personal utfärdades motsvarande författningar. Sedan CAR år 1939 antagits utfärdades även nytt icke ordinarie reglemente för motsvarande personal, CIOR (nr 273), alltså den centrala förvaltningen och affärsverken.[3] För militära icke ordinarie tjänstemän utfärdades likaså enhetliga regler, MIOR.

Denna statliga utveckling äger, som nedan närmare visas, sin motsvarighet inom kommunalrätten. För vissa, i hög grad statsunderstödda förvaltningsgrenar, ha emellertid enhetliga statliga reglementen tillkommit i nära anslutning till de statliga, såsom för folkskolan (den 30 juni 1948), med därtill anknytande reglemente för nomadlärare och för högre kommunala skolor, vidare för kyrkomusiker (den 9 juni 1950, nr 385) och för polispersonal (den 14 maj 1954, nr 226, jfr PolL § 8).

Utvecklingen hade sålunda lett till en allt större uniformitet hos avlöningsreglementena. Andra åsikter om författningarnas ändamålsenliga arrangering ha visserligen icke saknats, varvid betonats, att större hänsyn till de olika förvaltnings-

[2] Bet. avgivet av 1930 års militäravlöningssakkunniga, SOU 1930: 36, föranledde icke någon författning. Jfr 1936 års lönekommittés Bet. med förslag till militärt avlöningsreglemente, SOU 1938: 55.

[3] Jfr SOU 1938: 52.

grenarnas och arbetsuppgifternas särart även vid löneutformningen borde tagas; uniformiteten borde icke köpas på bekostnad av andra intressen. Utvecklingen har emellertid fortsatt i annan riktning. År 1947 utfärdades ett provisoriskt gällande allmänt statligt avlöningsreglemente[4], som den 30 juni 1948 följdes av en slutgiltig författning, Saar (nr 436). Reglementet ersätter tidigare gällande CAR och MAR, de för icke ordinarie tjänstemän gällande författningarna samt äger tillämpning även på universitet, läroverk, provinsialläkare m. fl. länge särreglerade grupper. Enhetligheten är emellertid i viss mån skenbar. Den har kunnat vinnas allenast genom att från — även centrala — regler undantag göres för olika tjänstemannagrupper.

Saar äger sålunda tillämpning på statens tjänstemän. Härmed synes man förstå, i princip, även riksdagens, men då Saar utfärdats i administrativ väg, säges den icke kunna gälla riksdagens verk, som uttryckligen undantagits (§ 1: 1). Saar gäller dessutom för lärare vid kommunala flickskolor, mellanskolor, praktiska mellanskolor och högre folkskolor med undantag för övningslärare; det gäller vidare för föreståndare för samt lärare vid statsunderstödda sinneslö- och epileptikerskolor med vissa undantag och tjänstemän vid hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelse, vilka inneha tjänst på personalförteckning, som fastställts av Kungl. Maj:t och riksdagen, ävensom numera för Göteborgs universitet, Stockholms högskola m. fl. (KPr 204/1952).

Undantagna från Saar äro dock de statstjänstemän, för vilka andra avlöningsbestämmelser än de i reglementet innefattade skola tillämpas enligt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen; dylika gälla för statsråd, justitieråd m. fl. Detta stadgande öppnar en möjlighet att smidigt ändra Saars tillämplighetsområde, men kan i gengäld leda till viss svåröverskådlighet.

[4] Saar den 30 juni 1947. Förarbeten i SOU 1947: 23, KPr 28/1947.

Efter Saars förebild har jämväl avlöningsväsendet för kyrkliga tjänstemän nyreglerats med det enhetliga prästlönereglementet den 29 juni 1951 (nr 577, PrLR), ersättande 1910 års lag om reglering av prästerskapets avlöning m. fl. författningar.[5] Slutligen har för riksdagens tjänstemän avlöningsreglemente utarbetats, vilket nära ansluta sig till den egentliga statsförvaltningens författning.

Inom lönegraderna följde med tiden en differentiering i *löneklasser* (i vissa fall även lönerum). Efter förebilder i tysk tjänstemannarätt hade man under 1800-talets senare hälft i vårt land infört ålderstillägg, vilka utgingo automatiskt efter vissa tidsperioder. Metoden innebar en uppmuntran till tjänsteman, som kom honom till del oavsett förmännens subjektiva värdering — den kunde dock bortfalla vid brist i tjänstgöring — och som svarade mot tjänstemannens med åldern ökade behov. Ålderstilläggen slopades emellertid under lönereformerna under och efter första världskriget. I stället infördes löneklasser inom lönegraderna, med uppflyttning från lägre till högre klass efter viss tids tjänstgöring och utan att denna uppflyttning ägde samband med tillträde till ny tjänst.

Lönegrader m. m.

Med avlöningsreglementenas utveckling sammanhänger *lönegradssystemets*. Medan tidigare förmånerna för varje tjänst bestämdes särskilt, skapades under 1800-talets senare del lönegrader, i vilka olika tjänster av jämförbar karaktär sammanfördes. För varje lönegrad fastställdes avlöningen. Lönegraderna voro till en början i de olika systemen få. Med tiden blevo de alltmer differentierade, särskilt inom de stora verken, varvid det s. k. Tenowska, efter tyska förebilder

[5] SOU 1948: 44, KPr 204/1949, SOU 1950: 43, KPr 156/1951.

utformade systemet, utgjorde en vändpunkt. Det syftade, bl. a., till differentiering av lönen efter tjänstetid och levnadsålder.

Lönegradssystem utarbetades för de olika grupperna tjänstemän allteftersom reformarbetet fördes vidare. Olika, för lönesättning relevanta omständigheter föranledde ock, att inom de skilda verken eller tjänstemannakategorierna skiftande löneskalor utarbetades. De betecknades som *löneplaner*. Man kunde sålunda få skilda löneplaner för manliga och kvinnliga tjänstemän, för högre tjänstemannagrupper och för lägre, för officerare och för underofficerare, för ordinarie och icke ordinarie ävensom dyrortsgraderade och icke dyrortsgraderade planer m. m. CAR hade sålunda tre olika löneplaner, A, B och C, av vilka A avsåg tjänstemän i allmänhet, tillsatta medelst fullmakt eller konstitutorial, B chefstjänstemän med fullmakt och C tjänstemän med förordnande. CIOR skilde mellan Eo- och Ex-planer etc. Inalles förelågo år 1945 inom det område, som Saar kom att täcka, ej mindre än 25 löneplaner.

Efter förslag av 1945 års lönekommitté[6] har emellertid för den alldeles övervägande delen av statsförvaltningen enhetliga löneplaner utarbetats, för vilka grunder antagits av 1946 års riksdag, varefter statens löneplansförordning den 30 juni 1947 (nr 376) utfärdades.[7] Löneplanernas antal har reducerats till två, en dyrortsgraderad och en utan dylik gradering, varjämte vissa speciella planer finnas. Författningen reglerar vidare en beräkning av levnadskostnadsindex, som skall ligga till grund för höjning eller sänkning av faktiskt utgående lönebelopp i förhållande till grundlönetabellen. Till förordningen äro fogade tabeller till vägledning vid beräknandet av de belopp, som skola utgå vid höjning eller sänkning av grundlönetabellens löner (§ 4, 5).

[6] SOU 1946: 48.
[7] KPr 281/1947.

Med löneplanerna har man vunnit den fördelen, att de olika tjänsterna kunna anknytas till lönegrader och löneklasser. Man behöver sålunda icke längre för tjänsterna angiva exakta penningbelopp och söka ställa de olika tjänsternas kontanta förmåner i relation till de för andra tjänster utgående beloppen. Löneplanerna ha blivit ett medel för lönepolitikens systematisering och förenkling.

Med tjänsternas mångskiftande karaktär och löneplanernas tidigare stora splittring sammanhängde *lönegradernas beteckning*. Genom olika förkortningsformler sökte man uttrycka skilda, för tjänsten karaktäristiska drag. Med bokstaven C, att tjänsten tillhörde den civila förvaltningen, med M den militära, med A tillsättning medelst fullmakt eller konstitutorial, med Eo och Ex dess icke-ordinarie karaktär, varjämte dessa olika signa sammanfördes i grupper (Ca, UEo etc.). I samband med den nya löneplansförordningen vidtogs en rationalisering jämväl av denna detalj. Lönegradsbeteckningarna angiva nu åtskillnad mellan civila och militära (däri inräknade civilmilitära) tjänster — C resp. M; olika anställningsformer utmärkas — med Ca och Ma fullmakt, med Cd, Md förordnanden å ordinarie tjänst, med Ce och Me e. o. anställning och med Cf aspirant, allt på löneplan 1. På löneplan 2 markera i stället Co och Mo fullmakt, Cp, Mp, Cq och Cr olika förordnanden å ordinarie tjänst och Cs icke ordinarie anställning.

Tjänsteförteckning

Länge angåvos i avlöningsreglementena olika tjänsters placering i lönegradssystemet och understundom även deras antal. Metoden medförde vissa nackdelar. Vid varje tillfälle, då en ny tjänst av icke förut angivet slag tillkom, eller då en redan befintlig tjänst skulle utgå, eller då förhållandet i lönegradsplacering mellan olika tjänster skulle ändras, måste avlö-

ningsregementena omarbetas i de delar, som berördes av reformen.

För att undvika de härmed förbundna olägenheterna, brötos föreskrifterna om de olika tjänsternas lönegradsplacering ut ur avlöningsreglementena och överfördes till en särskild författningstext, betecknad som *tjänsteförteckning*. Reformen inleddes med kommunikationsverkens i så många hänseenden revolutionerande gemensamma avlöningsreglemente år 1919.[8] I den till detta reglemente fogade tjänsteförteckningen angavs dock allenast typtjänsters placering i löneplanen, ej antalet tjänster i varje grad. Vid den därpå följande, för statsdepartement och centrala ämbetsverk år 1921 utformade tjänsteförteckningen, angåvos emellertid även antalet befattningar i varje grad. Förhållandet återgiver det statsrättsliga läge, som här förelåg, riksdagens medverkan har för denna del av förvaltningen varit erforderlig vid fastställandet av antalet tjänster.[9] Senare följde tjänsteförteckningar till de olika avlöningsreglementena.[1]

Tjänsteförteckningarnas betydelse har ökats även därigenom, att de utsträckts till att omfatta icke-ordinarie personal, ett led i arbetet på skapandet av bättre villkor för denna. Medan de första tjänsteförteckningarna liksom de avlöningsreglementen, vartill de hörde, allenast avsågo ordinarie tjänstemän, ha senare tjänsteförteckningar utarbetats även för icke-ordinarie personal. Början har här skett i det militära avlöningsväsendet. Till MIOR fogades nämligen en tjänsteförteckning, något som för CIOR följde först senare.

Då tjänsteförteckningarna angiva tjänstemännens placering i lönegrad, har förteckningarnas utformning blivit en central uppgift på löneregleringsområdet. Om tjänsteförteckningarna ha därför förhandlingarna mellan myndigheter och

[8] Betänkande, s. 101, 161.
[9] LRK 1902, 62, s. 12, 48.
[1] SOU 1938: 55, s. 233 ff.

tjänstemän kommit att röra sig. De olika betänkandena av tjänsteförteckningssakkunniga, som föreligga, äro därför viktiga källor till den senare tidens lönerättsliga utveckling.[2]

Tjänsteförteckningarna förutsätta sålunda avlöningsförfattningar, vari lönegradssystemet genomförts. De innebära i första hand en tillämpning av detta lönegradssystem på ett visst, större eller mindre, förvaltningsområde, nämligen det, som tjänsteförteckningen avser. Tjänsteförteckningens betydelse begränsar sig emellertid icke härtill. Den har möjliggjort en väsentlig förändring. Oavsett om tjänsteman utnämnts till viss tjänst eller icke har han kunnat betecknas som tjänsteman och innehava en tjänst i viss lönegrad. Stora grupper personal kunna med ledning härav hänföras till vissa tjänster och inplaceras i en organisation.

Härtill kommer, att numera allt större grupper statsanställda lönegradsplacerats. Lönegradsplaceringen har ju utsträckts även till icke-ordinarie personal. Dessa tjänstemän ha sålunda inordnats i ett differentierande schema av en storleksordning, vartill tidigare förvaltningsförhållanden icke erbjuda någon motsvarighet. Liksom tjänstemannakårens ansvällning sprängt begreppsbildningen i vad den avsett tjänstemannabegreppet, har den offentliga förvaltningens oerhörda utvidgning föranlett en nyreglering av tjänstebegreppet. Vår tids radikalt förändrade förhållanden återspegla sig häri. Visserligen har man understundom och särskilt inom doktrinen sökt att värja sig mot dessa konsekvenser av statsapparatens ansvällning genom en begreppsbildning, som till tjänstemän och tjänster hänföra allenast de, som deltaga i statens maktutövning, men icke de, vilka arbeta inom tekniska eller affärsdrivande verk. Denna begreppsbildning, som ju hör hemma i det sena 1800-talets franska och tyska maktstats-

[2] Tjänsteförteckningssakkunniga för affärsverken SOU 1939: 5; 1939 års tjänsteförteckningssakkunniga SOU 1942: 30; försvarets tjänsteförteckningssakkunniga SOU 1946: 94 etc.

spekulationer och i vår litteratur upptagits av Reuterskiöld, har dock icke vunnit beaktande.

Utvecklingen har givetvis avsatt många spår och i viktiga hänseenden förändrat förutsättningarna för centrala äldre tjänstemannaregler, såväl beträffande rätten till tjänsten som tillsättningsförfarandet (nedan kap. 4 o. 5). Det föreligger sålunda en uppenbar skillnad mellan det fall, att en tjänsteman utses till en viss tjänst i organisatorisk mening, såsom till hovrättsråd i Svea hovrätt eller professor i mekanik vid Upsala universitet, och det fall, då tjänstemannen utses till innehavare av tjänst inom viss lönegrad. Redan tidigt uppmärksammades de möjligheter till uppluckring av oavsättlighetsprincipen, som här förelåg. I samband med 1870-talets löneregleringsarbete väcktes sålunda förslag om att utfärda fullmakter icke å viss tjänst utan allenast å tjänst inom viss lönegrad. Därmed skulle kunna vinnas en möjlighet att förflytta tjänstemannen till vilken som helst tjänst inom samma lönegrad. Grundsatsen har senare vunnit starkt ökad tillämpning, medan inom norsk rättsutveckling motsvarande förfaringssätt övervägts men befunnits oförenligt med oavsättlighetsgrundsatsen[3], i vart fall för de av denna främst skyddade tjänstemännen, domarna.

Vissa tjänsteförteckningar angåvo sålunda allenast de olika tjänsternas lönegradsplacering, medan staterna syftade till att ange antalet tjänster i de olika verken — i vart fall inom ramen för grundsatser, enligt vilka staterna voro uppgjorda. Motsvarande uppgift fylla numera *personalförteckningarna,* sedan år 1935 beteckningen på den redovisning, som lämnas för den verkliga personalorganisationen. Personalförteckningar kunna vara uppgjorda av verken, i den mån de äga självständigt utforma organisationen. Skall denna fastställas av högre myndighet, Kungl. Maj:t eller Kungl. Maj:t och

[3] *Castberg,* Norges statsforfatning (1935) 2, s. 89 f.

riksdagen, utforma dessa personalförteckningen, som då binder vederbörande myndighet i organisatoriskt hänseende.

Förvaltningsrätten har sålunda fått flera olika instrument till sitt förfogande för tjänsteorganisationens fixering och redovisning. Instruktionerna reglera uppgifternas fördelning. De återspegla, ehuru ej fullständigt, den rent förvaltningsmässiga ordningen. Staterna angiva en organisation, med vars hjälp ett formellt tjänstebegrepp kunnat bildas. Utgångspunkten är här främst anslagsbehovet. Avlöningsreglementen och löneplaner angiva de lönegrader (klasser) i vilka tjänstemän placeras. Det har därför legat nära till hands att likställa en persons rätt till lön i viss lönegrad med ett tjänsteinnehav — ej sysslan omedelbart utan de med denna förbundna förmånerna äro då kriteriet på en tjänst. Begreppsbildningen med dess brister får förnyad betydelse, när icke endast tjänstebegreppet, utan även tjänstemannabegreppet skall fixeras. Svårigheterna återkomma då i annan form. Tjänsteförteckningarna angiva tjänsters placering i lönegrad, medan personalförteckningarna syfta till att fixera tjänsteorganisationen och närmast motsvara staterna.

Ämbete, tjänst, beställning, befattning m. m.

Undersöka vi mot denna bakgrund de inom förvaltningsrätten nyttjade termer, vilka avse att beteckna tjänster som tjänsteorganisationens enheter, kan det ej förvåna, att de skifta.

Vi ha först att anteckna ett flertal termer, vilka nyttjas för att beteckna en organisatorisk enhet, en sammanfattning av vissa uppgifter inom ramen för en förvaltning eller jurisdiktion. Tjänsten består här utan samband med tjänstemans innehav av den. Har innehavaren avlidit, pensionerats, förflyttats eller entledigats, är tjänsten vakant eller upprätthålles av vikarie, till dess ny innehavare tillträtt.

Mot den äldre rättens distinktion mellan ämbetsmän-kollegiernas beslutande ledamöter, domare m. fl. — och tjänstemän (betjänte), vilka biträdde ledamöterna, svarade en åtskillnad mellan *ämbete* och *tjänst*. Ej sällan fick ämbete dock beteckna även tjänster. Termerna nyttjas oftast för att beteckna organiserade enheter men även mera vida betydelser äro att anteckna, där en gärning eller en kompetens angives, såsom när kyrkorätten nyttjar ordet prästämbetet i mening av kompetens i följd av ordination till skillnad mot officium, den organiserade tjänsten (t. ex. DomkL § 13: 4).[4]

I äldre kameralt språk nyttjas ofta ordet *beställning* som beteckning på en organiserad tjänst och detta ej allenast i militärt utan även i civilt, ecklesiastikt och kommunalt sammanhang.[5] Termen nyttjas i senare tid allmänt i den militära men förekommer även i ecklesiastikstaten och någon gång i den civila förvaltningen. Beställning betecknar i kyrkorätten en tjänst i organisatorisk mening.[6] I militärförvaltningen avser termen likaså gärna en organisatorisk enhet; sålunda uttalades i KPr 143/1943[7] att begreppet beställning icke hade ansetts böra användas i fråga om den tjänst, som reservpersonalen innehar. Nämnda begrepp syntes nämligen böra vara reserverat för tjänster, som uppföras å stater eller personalförteckningar och icke användas för reservpersonal, vars antal ständigt växlar; i stället borde termen anställning nyttjas. Med beställning plägar emellertid förstås en anställning i viss grad, t. ex. som kapten eller löjtnant. De uppgifter, som anförtros beställningshavaren — t. ex. att vara kompanichef — betecknas då som befattning; beställningen, men ej befattningen, är skyddad av oavsättlighetsgrundsatsen.

Termen *befattning* nyttjades ofta om såväl ämbeten som

[4] *Brilioth,* Kyrkokunskap (1946), s. 155 ff.

[5] *Boëthius,* Magistraten och borgerskapet i Stockholm 1719—1815 (1943) s. 276.

[6] SOU 1929: 39, s. 51.

[7] S. 21.

tjänster i organisatorisk mening. Detta är ännu Reuterskiölds terminologi.[8] Befattning är då ett vidare uttryck än tjänst, om därmed ej förstås ämbete.[9] Nyttjas termen befattning i denna mening, markeras en åtskillnad mot arvodesbefattningen, uppdraget och andra lösare anställningsformer, jfr RegRL § 2, »val till befattning eller uppdrag».

Ämbete, tjänst och beställning äro de i RF ursprungligen främst nyttjade beteckningarna för tjänsteorganisationens enheter (ämbete, tjänst i RF §§ 28, 35, 36, 91, 92; beställning i §§ 30, 48). Understundom nyttjas här även en äldre term, *syssla:* RF §§ 35 och 39 tala sålunda om förtroendesysslor, förbudet i RF § 36 mot avskedande utan laga rannsakning och dom avser »innehavande sysslor» (jfr §§ 32, 47) och termen har från RF även upptagits i SL.[1] Först i senare tillägg till RF möter även uttrycket befattning, såsom i §§ 28, 98.

Till dessa termer ha senare slutit sig även ordet »*tjänstebefattning*», som nyttjas som synonym till tjänst eller befattning. Det användes flitigt inom kommunalrätten, och markerar gärna en åtskillnad mellan de valda förtroendemännen och deras yrkesmässigt verksamma och anställda medhjälpare, tjänstemännen.

Det är emellertid uppenbart, att ett stort antal personer äro anställda i allmän tjänst utan att inneha organisatoriskt preciserade tjänster. De äro anställda för verksamhet, som icke är särhållen, eller på prov eller tillfälligt — såsom icke ordinarie av olika ställning. Det har inom doktrinen ingalunda saknats försök att med utgångspunkt i tjänsteinnehav eller anställning utan tjänst göra olika distinktioner och att av dem draga, ofta vittgående, slutsatser. Man har sålunda

---

[8] Jfr *Sundberg,* Kyrkorätt (1948) s. 86.

[9] Se t. ex. *Rabenius,* a. a. 1, s. 176 f.

[1] Jfr KCirk den 21 aug. 1786, enligt vilket präster, som ej innehade ordentliga eller på stat uppförda sysslor skulle tjänstgöra i församlingarna, *Wetterberg,* Handbok i kyrkolagfarenhet (1937) s. 571.

velat förbehålla beteckningen tjänstemän för dem, som bekläda en tjänst och allenast å dem låta vissa tjänstemannarättsliga regler gälla — särskilt har inom tysk doktrin Laband utvecklat en dylik lära.[2]

Det är emellertid uppenbart, att en begränsning av tjänstebegreppet till allenast organiserad tjänst och motsvarande begreppsbestämning avseende tjänstemän leda till svårigheter. Tjänstebegreppet har därför — liksom tjänstemannabegreppet — i olika samband vidgats. Det vore orimligt att så begränsa det straffrättsliga ämbetsansvaret, att det endast gällde innehavare av formellt organiserad tjänst. I SL äger termen tjänst — och därav härledda brottsbestämningar — den vidare innebörden av verksamhet i allmän tjänst. I SL 2: förstods med befattning såväl ämbeten och tjänster som uppdrag och i denna mening nyttjas ordet i andra samband i straffrätten.[3]

Det vore vidare icke ändamålsenligt att låta förbud mot förening av flera verksamheter avse allenast formellt bestämda tjänster och liknande skäl tala för en vid begreppsbestämning i löne- och pensionsrätt. I många sammanhang betecknar befattning ett anställningsförhållande, som innebär, att en person väl icke innehar en organiserad tjänst men är stadigvarande anställd med omfattande göromål.[4] Så skiljde man mellan, t. ex., en amanuensbefattning och en tjänst å rikets stat. I Saar nyttjas termen befattning i den mening, att därmed kan avses göromål, som faktiskt sammanföras hos en tjänsteman — alltså en materiell bestämning, medan termen tjänst här äger en helt annan innebörd, nämligen en löneteknisk, och avser en anställds lönegradsplacering.

På motsvarande sätt betecknar »tjänstebefattning» en an-

[2] *Laband*, a. a. 1, s. 519 ff.
[3] SOU 1935: 6, s. 57. Jfr *Herlitz*, a. a. 2, s. 38 f.
[4] KBr den 5 okt. 1860 talar t. ex. om befattning som tingstolk.

ställning, som icke avser någon på stat upptagen tjänst (t. ex. KK den 3 dec. 1897). En liknande innebörd äger uttrycket i Saar § 7. Förbudet mot förening med statlig tjänst av tjänstebefattning avser här varje »annan anställning än ordinarie, extra ordinarie, aspirant eller extraanställning, allt i den mån anställningen med hänsyn till arbetets kontinuerliga fortgång, dess omfattning eller därför utgående ersättning kan karaktäriseras som befattning». Härmed avses, bl. a., det stora antalet icke ordinarie tjänstemän, vilka anställts mot, till beloppet vitt skiftande, arvoden. Med denna användning har begreppet tjänstebefattning liksom begreppet befattning fått en materiell innebörd. Termen tjänstebefattning har emellertid i andra samband fått markera skillnad mellan arbete under lydnadsplikt, vilket betecknats som tjänstebefattning, och verksamhet i ledande ställning, vilket betecknats som befattning.[5]

Med alla inbördes skiljaktigheter, som nyss anförts, syfta dessa termer till att beskriva tjänsteförhållanden, ehuru begreppsbildningen övergått från formella till materiella kriterier.

Av annan innebörd är ett numera nyttjat tjänstebegrepp, vars utveckling redan antytts. Med tjänst avses i Saar en tjänstemans lönegradsplacering, icke hans arbetsuppgifter. I uttrycket inlägges icke, framhölls i förarbetena, »med nödvändighet innebörden av en anordning av mera bestående natur». Ej heller avsåg begreppet, att vissa arbetsuppgifter voro i förväg fullt bestämda. Liksom termen beställning i den militära förvaltningen i viss mån betecknat ett personligt anställningsförhållande, nyttjades uttrycket tjänst oberoende av uppgifternas organisation. Under hänvisning till de förhållanden, som rådde under reglerad befordringsgång,

[5] LRK 1902, 1, s. 31; jfr *Flodström,* Sammanfattning av avgivna redogörelser rörande förening av statstjänst med annan tjänstebefattning, för vilken lön eller arvode erhållits (1897).

förklarade man, att termen tjänst finge avse en lönegradsplacering under viss anställningsform. En tjänsteman kan således befordras från en tjänst till en annan utan att arbetsuppgifterna ändras. Det vore icke förenligt med begreppet befordringsgång, om tjänsteman vid dylik befordran ansåges inneha en och samma tjänst vid den (automatiskt skeende) uppflyttningen från en lönegrad till högre.[6]

I det följande nyttjas allenast ordet tjänst som beteckning å såväl en organisatorisk enhet som en löneteknisk placering.

*

Ordinarie och icke ordinarie tjänst

Tjänster kunna vara *ordinarie* eller *icke ordinarie*. De icke ordinarie kunna vara *extraordinarie* eller *extra*.

Denna uppdelning sammanhänger nära med de regler om finansmakten, vilka bestämt Kungl. Maj:ts och riksdagens inbördes kompetensfördelning. Inom särskilda rättsområden förekommer en annan begreppsbildning. Inom kyrkorätten avses med extraordinarie den, som väl innehar ett prästämbete men icke en tjänst (officium). Detta är dock särfall.[7]

Till åtskillnaden mellan ordinarie och icke ordinarie tjänster har, som i flera sammanhang närmare visats, olika rättsverkningar anknutits. Då dessa tidvis varit betydande, har tjänsternas olika beteckning spelat en stor roll för tjänstemannarättens utformning.

Vissa tjänsters rubricering som ordinarie sammanhängde med staternas egenskap av planering för lång tid; ytterst skulle de på stat uppförda tjänsterna finnas, men icke några andra. En stat skulle, som nyss framhölls, återgiva en fast organisation. Redan härav var det lätt att härleda ett löfte till innehavarna av tjänsterna att vara tillförsäkrade de med dem förbundna förmånerna. Budgetmässigt innebar detta,

[6] KPr 225/1948, s. 28.
[7] SOU 1948: 44, s. 104.

att de ordinarie icke behövde årligen prövas och fastställas av riksdagen.

Med denna tidigare uppdelning av anslagsposter i ordinarie och extra ordinarie sammanhängde rubriceringen av vissa tjänster som *extra-statstjänster*. Innehavarna härav voro icke ordinarie tjänstemän, men deras ställning var i väsentliga hänseenden likartad med de ordinaries. Begreppet har utmönstrats, sedan budgettekniken förändrats, så att åtskillnad mellan ordinarie och extra ordinarie anslag från år 1935 icke längre göres. Extra-statstjänsterna ha i samband härmed förändrats till extra-ordinarie, vilket möjliggjorts även därigenom, att den extra-ordinarie personalen vid denna tid sett sin ställning väsentligt förbättrad.

Skillnaden mellan ordinarie och icke-ordinarie anställning var tidigare än större än nu. De icke ordinarie hade — om alls någon — så i vart fall genomgående lägre lön än motsvarande ordinarie. De saknade pensionsrätt och olika särskilda förmåner, som tillkommo de ordinarie tjänstemännen. De icke ordinaries trygghet mot entledigande var jämväl ringa. Dessa skillnader ha visserligen under senare tid i stor utsträckning utjämnats, särskilt i fråga om de extra-ordinarie tjänstemännen. Kvar stå dock alltfort vissa viktiga olikheter, se nedan s. 176 ff.

Ordinarieskapets vara eller icke vara har visserligen under senaste tid debatterats i samband med frågor om tjänstemäns förhandlingsrätt och arbetsrättsliga ställning överhuvudtaget. Skulle anställningsvillkoren regleras efter förhandlingar och med tidsbegränsade avtal, innebär detta ytterligare en begränsning av anställningstiden och anställningens trygghet. I korthet uttryckt innebär frågeställningen sålunda om ordinarieskapets trygghet skall uppgivas för att vinna ett ökat inflytande för tjänstemännen å anställningsvillkorens utformning — en fråga som det tillkommer den framtida tjänstemannapolitiken att besvara.

Arvodesbefattning

Emellertid förekomma inom den offentliga förvaltningen även anställningsförhållanden, vilka väl kunna medföra ämbetsansvar, men icke innehav av vare sig organiserad tjänst eller lönegradsplacering. Här möter i stället *arvodesavlönade sysslor* och *uppdrag*.

Tidigare förekom arvode som normal avlöningsform i betydande utsträckning. I regel avlönades de icke ordinarie med arvoden. Man kunde då konstatera, att den arvodesavlönade utförde en heltidssyssla, som i sak var jämställd med en lönegraderad tjänst, ehuru arvodisten icke erhöll ålderstillägg, semester eller dyrtidstillägg. Denna anställningsform ansågs obillig. Man har ock strävat efter att draga en sakligt motiverad gräns mellan lön och arvode samt att begränsa arvodesersättning till de fall, då ersättning skall lämnas för bisyssla eller mera tillfälligt uppdrag. En markant linje i rättsutvecklingen har därför inneburit, att arvodestjänster förvandlats till extra eller extra ordinarie, där likhet i arbetsuppgifter motiverat detta.[8] I anvisningarna till Saar § 3 framhålles nu, att arvodesanställning bör undvikas för heltidsanställd personal. Men man har ej kunnat skapa helt klara linjer, varför man velat bevara möjligheten att med tjänster jämställa arvodesavlönad verksamhet, där detta är materiellt befogat. I 1934 års TjPR § 1, moment 2 B, berättigades därför Kungl. Maj:t att förordna, att reglementet skulle tillämpas även å andra icke-ordinarie än de extra ordinarie tjänstemännen, i den mån anställningens natur och tjänstgöringens omfattning motiverade detta. Att härvid även arvodestagare kunde ifrågakomma, betonades i KPr 222/1934 (s. 93).

Alltfort kunna anställningsförhållandena vara sådana, att

[8] SOU 1934: 42, s. 23, KPr 281/1947, s. 75. Jfr i övrigt *Ekenberg*, a. a. 2, s. 289.

en med arvode anställd är att jämställa med innehavare av tjänst. Arvodet kan vara upptaget på stat. Anställning kan vara avsedd att vara längre tid.[9]

För dessa fall har Saar beteckningen *arvodesbefattning*. Innehavare av arvodesbefattning är underkastad Saar, ehuru för dem gälla vissa särregler. De äga sålunda icke tillgodoräkna sig anställningen vid löneklassplacering så, som om de innehaft tjänst, ej heller vissa tillägg och förmåner (kap. 8).

Uppdrag

Från begreppet tjänst är att skilja *uppdraget*. Väl kan en tjänst även sägas utgöra ett uppdrag. 1945 års lag angående kvinnas behörighet innehava statstjänst jämställde därmed »annat allmänt uppdrag». Förbud mot innehav av flera tjänster har jämväl med tjänst jämställt de uppdrag, som materiellt sett motivera detta. Även Ekenberg nyttjar uppdragstagarebegreppet i en vidsträckt mening (a. a., s. 54 ff.). Termen uppdrag anses eljest i princip icke böra nyttjas för uppgifter, vilka, med hänsyn till varaktighet och anspråk å arbetsinsats, äro att jämställa med tjänster eller arvodesbefattningar, ehuru svårigheten att företaga denna gränsdragning gärna medgives. Oftast nyttjas ordet uppdrag därför i en mera inskränkt betydelse. Därmed avses då fullgörandet av viss eller vissa begränsade arbetsprestationer, med eller utan ersättning. Uppdraget kan vara medborgerligt, såsom att vara ledamot av riksdagen eller kyrkomötet eller att vara nämndeman, eller eljest offentligt, såsom att vara ledamot av råd, nämnd, DomK, att vara sakkunnig eller kommittéledamot. Dessa uppdrag skiljas genom sitt organisatoriska sammanhang från enskilda.

Från arbetstagaren åter kan uppdragstagaren skiljas där-

[9] Jfr *Ekenberg*, a. a. 1, s. 66.

igenom, att den sistnämndes uppgifter äro mera självständiga eller eljest mera kvalificerade.

Uppdraget är bl. a. av det skälet att särhålla från övrig anställning, att det i avsaknad av särreglering grundlägger rätt till semester enligt SemL. Om dess särställning i fråga om förhandlingsrätt se kap. 8.

*

Inrättande av tjänst

Inrättande liksom avskaffande av tjänst kräver beslut. Statsrätten har att besvara frågan vem som äger träffa dylikt avgörande och formerna härför.

Den sedvanliga utgångspunkten vid en analys av nyssnämnda statsrättsliga problem är, att Kungl. Maj:t i princip äger förordna om tjänsteorganisationen, enär denna måste vara föremål för konungens styrande makt. Av maktfördelningen mellan de tre statsmakterna måste följa, hävdas det, att beslut om förvaltningens organisation tillkommer den verkställande makten, dvs. Kungl. Maj:t.[1] Samtidigt framhålles emellertid omedelbart, att konungens makt härutinnan starkt reducerats till förmån för riksdagens.

Vid en undersökning av kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och riksdagen kan man iakttaga, att riksdagens maktutveckling har följt två olika linjer. Dels har riksdagens lagstiftningsmakt bundit konungens handlingsfrihet, dels har riksdagens finansmakt gjort det. Vår undersökning får börja med den sistnämnda faktorn.

Mellan konungens makt att som högsta förvaltningsinstans fastställa tjänsteorganisationen och riksdagens finansmakt föreligger en spänning liksom förhållandet är mellan finansmakten och tjänstemannarättens regler om skydd för tjänstemännens förmåner. Innebörden av riksdagens finansmakt har

[1] *Castberg*, a. a. 2, s. 86.

blivit den, att riksdagen för varje statsregleringsperiod anslår medel till de utgifter, vilka den prövar vara erforderliga. Utan medel kan Kungl. Maj:t icke för det kommande året avlöna tjänstemän. Med utnyttjande av denna sin makt har riksdagen tillskrivit sig befogenhet att bestämma om den tjänsteorganisation, för vars bestridande dessa medel anslås.[2] Än mer, den logiska följden av riksdagens finansmakt borde vara den, att några utfästelser, som binda riksdagens händer vid nästa statsreglering, icke borde givas. Riksdagens maktanspråk i denna del ha starka traditioner från frihetstidens maktägande ständer. Krävdes medel för tjänsters avlönande, erfordrades riksdagens beslut därom, ofta givet i form av ett särskilt åtagande av börda, som emellertid ej sällan allenast avsåg viss samhällsgrupp.

Emellertid kräves icke särskilt anslag av statsmedel för alla tjänster. Särskilt i äldre tid var det vanligt att tjänster upprättades, vilkas avlöning överfördes på städer, menigheter eller grupper av enskilda. Så var t. ex. fallet med den äldre provinsialläkarorganisationen. Ett särskilt läge uppkommer även i det fall, då donationsmedel eller andra av riksdagsbeslut oavhängiga penningtillgångar stå till förfogande.

Inom vissa delar av förvaltningen råda avvikande förhållanden, vilka innebära ytterligare skillnader i jämförelse med nyss tecknade huvudlinjer. Kungl. Maj:t eller myndighet kan, enligt särskilda regler, förfoga över medel för lönekostnader, vilka göra dem oberoende av riksdagens medverkan. För den kyrkliga organisationen föreligga sålunda särskilda förutsättningar. För prästerskapets avlöning disponeras nämligen medel, som härröra från boställen m. m. eller uttagas genom särskild beskattning och passera kyrkofonden, varför riksdagens medverkan i starkt begränsad mån kräves för anslagsbeviljande. Tjänsteorganisationen i pastoraten kan därför ur

[2] Se t. ex. KU 5/1909, s. 22.

finansiell synpunkt bestämmas i administrativ väg. Emellertid är det, särskilt för vissa tjänster, ur andra synpunkter nödvändigt att inhämta riksdagens medgivande, såsom för biskopstjänster att riksdagen beslutit om inrättande av nytt stift. Enligt PrLR (§ 3) inrättas biskopstjänst och garnisons- och amiralitetsprästtjänster av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut. Annan ordinarie eller e. o. tjänst och aspiranttjänst inrättas av Kungl. Maj:t allena. Stifts- och kontraktsadjunkturer inrättas inom ramen för av riksdagen godkänt antal. Extra tjänst inrättas i vissa fall av Kungl. Maj:t (jfr § 7: 2, st. 5) eljest av DomK. Tjänster inom den reglerade befordringsgången (jfr s. 537) följa av DomK:ts beslut, enligt av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser.

Allmänt sett har riksdagens finansmakt i hög grad beaktats. De civila och militära staterna fastställas sedan länge av riksdagen. De stora tjänsteregleringarna under åren 1858–1860, 1874–1878, 1907–1909, 1918–1921 ha, liksom 1930- och 1940-talens reformer, givetvis tillkommit med riksdagen. Men riksdagens mening inhämtas förvisso icke endast i de fall, då en organisatorisk eller löneteknisk fråga kräver medelsanslag utan även i fråga om organisationsbeslut av större vikt. Härmed sammanhänger, att även avlöningsförfattningarna i ökad omfattning underställts riksdagen för godkännande[3] – något som ej beror av någon klar statsrättslig norm utan av överväganden underhand, vilkas skiftande innebörd markera, att statsrätten alltjämt är på detta område oviss.

Men såväl förvaltningens behov av att kunna smidigt anpassa organisationen efter dagens krav som tjänstemannarättens regler tendera åt ett motsatt håll. Tjänstemännen sträva efter livslångt inkomstskydd, gällande alldeles oavsett de olika riksdagarnas anslagsbeslut. Deras anspråk på utlovade förmåner äro ock sedan länge möjliga att hävda med

[3] Se härom KPr 281/1947, s. 83 ff.

domstolars hjälp och domstolarnas slut bliva för kronan bindande, vare sig riksdagen beviljat anslag eller ej.[4]

Emot riksdagens krav på medbestämmanderätt vid inrättandet av tjänster strida förvaltningsrättsliga effektivitetskrav så tillvida som det, åtminstone i vissa förvaltningsgrenar, uppenbarligen är av värde, att myndighet kan snabbt anpassa personalens antal så att arbetsuppgifterna lösas på ett ändamålsenligt sätt. Riksdagsbehandling av dylika frågor måste under alla förhållanden verka fördröjande och därför medföra praktiska olägenheter.

Spänningen mellan riksdagens maktkrav och förvaltningens självständighet har funnit sin lösning i ett flertal regler, vilka i sin tur i olika hänseenden återverkat på tjänstemannarättens utveckling. Man kan till en början fastslå, att en allmän tendens finnes att kräva, att beslut om ordinarie tjänst skall underställas riksdagen. Regeln är emellertid icke undantagslös. För vissa förvaltningsgrenar lämnas icke detaljredovisning i riksstaten. I stället tillämpas en nettobudgetprincip, såsom fallet är för kommunikationsverken. Kungl. Maj:t ägde här bestämma om antalet ordinarie tjänster i vissa högre lönegrader, medan myndigheterna ägde efter eget omdöme anställa icke ordinarie personal t. o. m. den 27 lönegraden (KomAR § 1, mom. 3).[5] Det är, anförde de kommitterade, som utarbetade detta reglemente, uppenbart, att i den mån rörelsen vid de ifrågavarande verken växer, allt större svårigheter möter att i så god tid, som erfordras för att förslag i ämnet skall kunna underställas riksdagen, förutse behovet av ökat antal tjänster. Åt riksdagen borde allenast förbehållas beslutanderätten ifråga om antalet tjänster fr. o. m. notariegraden vilket, med hänsyn till såväl den ställning

[4] Någon konfliktsituation mellan riksdagens anslagsmakt och domstolarna har ännu ej inträtt i vårt land.

[5] Jfr LRK 1902: 62, s. 45. Se tidigare AR för SJ 3 maj 1901 § 1; Bet. ang. reglering av löneförhållandena för personalen vid Statens Järnvägar (1907) s. 10. Jfr SOU 1938: 52, s. 10.

dessa och högra tjänstemän intaga inom förvaltningen som storleken av deras löner, syntes lämpligt.[6]

För de icke ordinarie tjänsterna har läget varit mer komplicerat. När det gällt den icke ordinarie personalen, har inom vissa förvaltningsgrenar — tidvis i stor omfattning — den regeln följts, att myndigheterna själva anställt personalen efter eget omdöme och ej sällan i den mån sökanden anmält sig, alltså oavsett behov av arbetskraft. Grunden härtill har tidigare varit den, att personalen ifråga icke belastat anslagen. Det har därför ansetts kunna vara till det allmännas fördel att personal stått till förfogande för eventuella arbetsuppgifter[7], oavsett det dagsaktuella läget.

Naturligtvis ha emellertid även här anslagsfrågor aktualiserats. De ha då föranlett, att riksdagens vilja i många fall inhämtats. När det gällt att till e. o. tjänster överföra personal, vilken tidigare som extra eller som arvodestagare haft en sämre ställning, har medeltillgången varit av betydelse för myndigheternas handlingsförmåga. I den mån medel ej stått verken till förfogande, har frågan måst tagas upp såsom krav i petita.

Med den utveckling, som lett till att även icke ordinarie tjänstemän i regel avlönas samt att de i ökad omfattning erhållit pensionsrätt, sjuklön och andra sedan länge åt ordinarie tjänstemän tillförsäkrade förmåner, har riksdagen emellertid visat ett alltmera intensivt intresse för den icke ordinarie personalens ställning. Ju starkare denna blivit, desto större finansrättslig betydelse ha ju anställningsvillkoren vunnit.[8] Den tjänstemannarättsliga utvecklingen har sålunda haft en omedelbar statsrättslig återverkan.

[6] S. 94.

[7] Jfr SOU 1934: 42, s. 23 ff. — Se tidigare *Reuterskiöld,* Statsregementet (1914) s. 131.

[8] SOU 1934: 42, s. 9. Jfr statsrevisorernas ber. 1941, s. 101 ff.; anm. mot VoVBySt för det denna tillskapat arvodesbefattningar, som besatts med verkets egna ordinarie och e. o. tjänstemän, men med högre lön.

Nu bestämmer Saar § 4, att alla ordinarie tjänster samt extra ordinarie tjänster i lönegraderna Ce 25—37 och Cs 1—24 inrättas och lönegradplaceras av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut. Dock äger Kungl. Maj:t, utan att frågan underställes riksdagen, att besluta om tillfällig ökning av antalet tjänster med lönegradsbeteckningen Ca, Ce eller Cs i det fall, att en tjänsteman, som haft ett, icke förnyat, förordnande på Cp tjänst, skall beredas tillfälle att övergå till tjänst inom den lönegrad, som han förut innehaft. Inom de affärsdrivande verken råder större frihet. E. o. tjänster i lönegraderna under Ce 31 må, där ej Kungl. Maj:t annorlunda bestämt, inrättas och lönegradsplaceras av verket. E. o. tjänster i Ce 31—37 och Cs 1—24 inrättas av Kungl. Maj:t. Inom försvaret åter inrättas alla icke-ordinarie tjänster på aktiv stat av Kungl. Maj:t med riksdagen. I övrigt är frågan om inrättande av tjänst en anslagsfråga. Andra e. o. tjänster än nyss nämnda, aspiranttjänster och extra tjänster få jämlikt Saar inrättas och lönegradsplaceras av vederbörande myndighet — där ej annat följer av beslut eller bestämmelser, som meddelats av Kungl. Maj:t. Sådan tjänst får emellertid jämlikt Saar åsättas högst följande lönegradsnummer, nämligen e. o. tjänst det nummer, som gäller för motsvarande ordinarie; aspiranttjänst det lönegradsnummer, som ligger två enheter under den ordinarie eller e. o. tjänst, vartill aspiranter normalt skulle befordras (dock lägst nummer 1). För extra tjänst kan det lönegradsnummer väljas, som gäller för ordinarie eller e. o. tjänst med motsvarande arbetsuppgifter.

I den mån riksdagens anslagsbeslut kräves för inrättande av tjänst, bli de budgeträttsliga frågorna av även tjänstemannarättsligt intresse. Det må här antecknas, att en huvudregel varit, att riksdagens slutliga beslut om statsregleringen i dess helhet avvaktas, innan åtgärder för medlens disposition vidtagas — de olika regleringsbesluten ha icke ansetts omedelbart verkställbara. Ur effektivitetssynpunkt ha dock

vissa undantag härifrån gjorts, bl. a. ha tjänster ledigförklarats och tillsatts, så snart ett första regleringsbeslut förelegat, och denna lösning av anslagsbeslutens verkan har nu föreslagits skola bliva allmän.[9]

Ovan har diskuterats frågan i vad mån riksdag, Kungl. Maj:t eller myndighet äger bestämma om anslag för anställande av personal. Emellertid kunna avlöningar framskaffas icke allenast med medel, som anvisas i löneanslag eller anslag för ändamål, som naturligt rymma personalomkostnader. Även ur anslag för andra ändamål, såsom för skrivarbeten, extrautgifter, materielanskaffning eller underhåll (sakanslag) kunna lönemedel tagas. Ett utnyttjande av dessa möjligheter ökar naturligtvis myndigheternas makt att självständigt besluta om anställande av personal. Att dennas ställning i olika hänseenden påverkas av detta budgetmässiga arrangemang, är emellertid en viktig följd. Sålunda anses det uteslutet att tillförsäkra tjänstemän pensionsrätt, då deras löner utgå av sakanslag.[1] Kritik har emellertid i flera samband riktats mot ett dylikt förfaringssätt. Det är möjligt att sakligt kritisera ur den synpunkten, att det försvårar en insyn i de verkliga administrativa organisationsförhållandena. Försvarets sakanslagsutredning har i anledning härav erhållit i uppdrag att utreda formerna om överföring av avlöningskostnaderna från sakanslag till avlöningsanslag.

Emellertid är frågan om riksdagens och Kungl. Maj:ts maktområde icke det enda problem, som aktualiseras vid inrättande eller avskaffande av tjänster. I den mån det är förvaltningen medgivet att upprätta en organiserad tjänst eller genom anställande av tjänsteman med lönegradsplacering tillskapa en tjänst i löneteknisk mening kan fråga

[9] SOU 1954: 40, s. 48 f., 56. Jfr tidigare KPr 105/1932.
[1] Statsr. *Sköld* i AK prot. den 28 maj 1954, s. 8.

bliva därom, vilken myndighet som må vara kompetent att fatta beslut. Härvid ifrågakommer även en avvägning av myndigheternas kompetens i förhållande till Kungl. Maj:t. Inom de affärsdrivande verken har man strävat efter att härutinnan förvärva och bevara största möjliga handlingsfrihet. Vid olika tillfällen, såsom vid utarbetandet av 1928 års förslag till CAR, övervägde man att binda myndigheterna därigenom, att alla icke-ordinarie tjänster skulle angivas i en av Kungl. Maj:t — eller för kommunikationsverkens del av verksstyrelsen — fastställd personalförteckning, vilken skulle angiva tjänsternas antal och lönegrad. Motivet angavs vara en strävan efter enhetlighet vid tjänsteorganisationens planering och vid lönegradsplacering. Förslaget fullföljdes emellertid icke i denna form utan verkens krav på större handlingsfrihet vid rekrytering och befordran beaktades. Enligt Saar § 4 gäller nu, att myndighet äger besluta om icke-ordinarie tjänster, vilka ligga under lönegrad Ce 25; för affärsverkens del har större frihet bevarats, och gränsen går här vid lönegrad Ce 31. Denna gränsdragning kan emellertid rubbas genom särskilda föreskrifter.

I den mån beslut om inrättande av tjänst skall fattas av Kungl. Maj:t behandlas ärendet jämlikt departementalstadgan av civildepartementet. Annat departement eller verk, som önskar tillsätta tjänsteman, har därför att hos civildepartementet göra framställning därom.

Bilden av förhållandet mellan Kungl. Maj:t och riksdagen i nyss behandlat hänseende skulle emellertid i dagens läge vara ofullständig om ej organisationsväsendets återverkningar på de statsrättsliga problemen åter omnämndes. Förhandlingar mellan organisationer av tjänstemän och departement med därpå följande avtal avse även inrättande och lönegradsplacering av tjänster. De frågor, som underställas riksdagen, kunna därför av dylika skäl redan vara — mer eller mindre faktiskt — avgjorda — ett problemläge, som nyss omnämnts

och vars lösning man ännu icke kan skönja.[2] Om rätten för tjänstemän att förhandla om tjänsters inrättande se kap. 8, jfr MO 1946, s. 282 ff.

Till sist är att anteckna den återverkan på den statliga tjänsteorganisationens utformning, som kan följa av sakrevisionens, organisationsnämndens och andra rationaliseringsorgans verksamhet.[3]

Den kommunala förvaltningen

Den äldre stadsförvaltningen organiserades i nära samverkan med den statliga förvaltningen, av vilken den med tiden ansågs utgöra en del.

Även för städerna infördes tidigt stater, vilka konungen fastställde. Härvid reglerades, ehuru i skiftande utsträckning, även tjänstemännens löner — kostnaden härför var en på städerna lagd tunga — varigenom en fast tjänsteorganisation skapades. Redan i 1619 års stadga om städernas administration, p. 10, utlovades »en förordning över var stads ämbetsmän, över deras löner och besoldning». Motivet härför var, att »var och en må desto bättre kunna utstå det besväret, som hans kall med sig förer», dvs. statsregleringen skedde här i tjänstemännens intresse.[4] Staterna försågos emellertid länge med klausuler av innebörd, att tjänstemännen i händelse av penningbrist kunde få finna sig i — kanske temporär — reduktion av lönen. Från mitten av 1600-talet förekomma stater för olika städer, i regel fastställda av KB, understundom av Kungl. Maj:t, för att mot seklets slut genomgående bliva fastställda av konungen.[5] Först mot 1700-talets slut hade dock alla städer fått dylika stater. —

[2] Jfr även enkel fråga av herr *Wiklund* i Stockholm, AK prot. den 4 mars 1952; Statstjänstemannen 1952, s. 79.

[3] Se härom 1949 års rationaliserings utrednings bet., SOU 1950: 8.

[4] Jfr *Herlitz*, SOU 1923: 6, s. 15, *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning, s. 298.

[5] Ibid., jfr *Herlitz* i HT 1921, s. 99.

Från tjänst i vedertagen organisatorisk mening plägar man skilja hedersämbetet, »das Ehrenamt». Nyss framhölls dettas stora betydelse för engelsk samhällsutveckling. Efter engelsk förebild kommo under 1800-talet på många håll strävanden fram att efterlikna denna form för förvaltningsverksamhet, och de buros upp av den historiska skolans i regel konservativa anhängare — som Geijer och i Preussen Gneist — lika väl som av de liberala, ehuru av skilda motiv. Av särskild betydelse blevo dessa strävanden i vårt land vid kommunalförvaltningens utveckling. Den verksamhet, som de valda förtroendeämbetsmännen skola utföra, har härvid betecknats som kommunala förtroendeämbeten, ursprungligen oavlönade förtroendeuppdrag men med tiden i allt större omfattning utförda mot ekonomisk ersättning. Det ligger dock i sakens natur att dessa förtroendeämbeten icke blivit föremål för reglering i stater. Beteckningen ämbete på dessa uppdrag är ur flera synpunkter mindre lyckad.

Den lekmannaförvaltning, utförd som olönade hedersuppdrag, vilken utgjorde idealet för en äldre generation, har ej kunnat motsvara den utveckling av samhällslivet, som under innevarande århundrade ägt rum, varigenom till politisk verksamhet förts fram andra samhällskretsar än de, vilka buro upp 1800-talets reformliberalism. Utvecklingen återspeglar sig redan däri, att kommunalt uppdrag kan ersättas.[6] Framförallt har den kommunala verksamhetens utveckling, särskilt i städerna, medfört ett behov av yrkesmässig tjänstemannapersonal och fast tjänsteorganisation till fullmäktiges och nämnders förfogande. De särreglerade förvaltningsgrenarna ha i de större kommunerna alla krävt fackkunniga tjänstemän. Sjukvårds- och undervisningsväsendet har, lika litet som byggnadsnämnder eller de sociala nämnderna kunnat verka utan dylik personal, ej heller polisväsen-

[6] SOU 1949: 24.

det. Enahanda har gällt kommunernas affärsverk, gas-, elektricitets- och kommunikationsverk.

Kommunernas organisation har till ej ringa del växt fram utan särskild lagreglering. KL förutsätter väl, att tjänstemän finnas och de omnämnas i några samband. Men tjänsteorganisation och tjänstemannarätt lämnas till stor del utanför lagen. Den kommunala utvecklingen har emellertid anslutit sig till den statliga under utnyttjande av de organisatoriska former, som där utbildats, en ingångsport ha här de under statlig kontroll stående reglementena för rådhusrätt m. fl. varit. Även för övriga tjänstemän ha avlöningsreglementen utformats, först i enstaka större kommuner, därefter enligt olika, av de kommunala förbunden — Svenska stadsförbundet, Landskommunernas förbund och Landstingsförbundet — utarbetade normalreglementen. Lönegradssystem och löneplaner ha utformats och tjänsteförteckningar utarbetats. Förhållandet har givetvis påverkat de för tjänstemännen gällande rättsreglerna.[7]

Liksom inom den statliga förvaltningen är inom den särreglerade kommunala förhållandet naturligt nog annorlunda. Statens här starkare ingrepp i den kommunala organisationen har tagit sig uttryck i medgivande av rätt att anställa tjänstemän (t. ex. BvL § 15, FvL § 20)[8] eller i åläggande — eventuellt mot erhållande av statsbidrag — att ur allmän synpunkt inrätta viss eller vissa tjänster. Detta är sålunda fallet med ByL, PolL, HvSt, ALI, SjhL samt skolförfattningarna. Tjänster kunna i vissa fall inrättas mot kommunens bestridande (FolkskSt § 2: 2).[9] I andra fall ha kommunernas frihet att inrätta tjänster begränsats. Enligt SjhL må ny underläkartjänst ej inrättas utan medgivande av konungen eller, efter konungens förordnande, av MedSt (§ 16). Enligt FolkskSt

[7] *Törngren* i SST 1945, s. 192 ff.
[8] Jfr KPr 180/1953.
[9] Jfr Aktuellt från Skolöverstyrelsen, 1948, s. 53.

kräves SkolÖSt:ns medgivande för inrättande av ny ordinarie lärartjänst (FolkskSt § 2: 1).[9a] Inom den särreglerade förvaltningsverksamheten förutsättes understundom i författning förekomsten av för kommunen enhetliga avlöningsbestämmelser och regleras befogenheten att utfärda dylika (t. ex. SjhL § 8). I vissa förvaltningsgrenar gälla enhetliga, av staten utfärdade avlöningsreglementen (t. ex. FolkskAR den 30 juni 1948, nr 437, polislönereglementet den 14 maj 1954, nr 226).

Härvid ha inom kommunalförvaltningen termerna tjänstebefattning och befattning vunnit insteg.

Uttrycket tjänstebefattning betonar, att fråga är om en anställning i lydnadsförhållande, till skillnad mot förtroendemännens ställning. Liksom det statliga tjänstebegreppet ha de kommunala begreppen emellertid visat sig svårbestämda och ej lämpade att lägga till grund för rättsregler. Man har understundom sökt avgränsa dem med ledning av stater eller tjänsteförteckningar. Så har rätten att anföra besvär över tjänstetillsättning till Stockholms besvärsnämnd begränsats till beslut rörande tjänstebefattning å stadens stat. Denna avgränsning har emellertid visat sig mindre lyckad, sedan staterna kommit att upptaga ej endast ordinarie utan även extra tjänster. Besvärsrätten har blivit avhängig av staternas utformning och budgetregler. Man har då i stället sökt anknytning till tjänsteförteckning och avgränsat tjänstebefattningsbegreppet med hänsyn till om tjänst varit upptagen å dylik förteckning och slutligen övervägt att låta besvärsrätten vara avhängig av ledigförklarande.[1] Debatten visar ånyo otillräckligheten hos den nuvarande offentligrättsliga begreppsbildningen på detta område. — KNR återigen nyttjar termen befattning och förstår därmed befattning, som

[9a] Se även kyrkomusikerstadgan den 2 juni 1950; med Kungl. Maj:ts medgivande kan biträdande kyrkomusikertjänst inrättas (§§ 2: 5, 6).

[1] Jfr härom Förslag till kommunallag för Stockholm, Stadskollegiets utl. o. mem. 51/1956, bihang, s. 104 ff.

är upptagen i en av stadsfullmäktige fastställd tjänsteförteckning.

Även inom kommunalförvaltningen förekommer indelning i ordinarie och icke-ordinarie tjänster. Det kommunala ordinariebegreppet äger emellertid numera, till skillnad från det statliga, icke något budgeträttsligt ursprung. Det innebär allenast ett — på olika sätt utformat — löfte om trygghet i anställningen, där tjänstemannen efter viss anställningstid icke kan entledigas annat än av vissa begränsade orsaker (PolR § 16). Kommunernas praxis vid fastställande av om tjänst är ordinarie eller icke, har emellertid växlat på ett föga tillfredsställande sätt skiftande. Förhållandet har föranlett vissa svårigheter.[2] Inom den särreglerade förvaltningen möta tvingande regler. Vissa beslut om tjänsters inrättande och beteckning äro härvid underställningspliktiga, t. ex. PolL § 14. I andra särreglerade förvaltningsgrenar skall tjänstemannen efter viss kortare tjänstetid uppnå dylik ordinarieställning (t. ex. FolkskSt § 21). Utformningen av reglerna om ordinarieskap har härvid blivit ett medel för vederbörande tjänstemannakår att vinna självständighet och trygghet — ett särskilt för folkundervisningen väsentligt led i dess utveckling.[3]

Jämväl för kommunernas utformning av tjänsteorganisationen har tjänstemannaorganisationernas utveckling blivit av betydelse. Förhandlingar mellan kommunerna — eller kommunernas centrala förbund, SSF, LKF och LtF — samt tjänstemannaföreningarna röra ofta tjänsters inrättande och lönegradsplacering. Den för kommunerna gällande skyldigheten att enligt KFL § 7 bevilja begärda förhandlingar rörande ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, har medfört, att organisationsbeslut utan iakttagande härav efter besvär upphävts; Västerbottens läns landsting ägde sålunda icke

[2] SOU 1937: 48, s. 121.

[3] Svenska folkskolans historia 4, s. 328 ff. Se även Kyrkomusikerstadgan § 3. Jfr RÅ 9/1953.

efter att ha avvisat Läkarförbundets begäran om förhandling besluta inrättande av särskild tjänst som lasarettsdirektör — beslutet hade icke tillkommit i laga ordning.[4]

Tjänstens beteckning m. m.

Tjänsteorganisationens utbyggnad har här i huvuddrag skildrats. Med organisationen följde tjänsternas inbördes gradering, deras rang. Tjänsternas »dignitet» distingvera deras innehavare, förklarade Claes Fleming år 1684 i sin kommenterande förklaring till instruktionen för StatsK. I rangordningar fastställdes tjänsternas värde.[5] Berömd är sålunda 1714 års rangordning med dess för den karolinska staten naturliga, men senare ofta orimligt höga uppskattning av de militära tjänsterna. Rangordningarna förutsätta en tjänsteorganisation men fastställa icke denna. Det var myndigheterna förbjudet att medgiva högre rang än som följde av staten; att förändra de på staterna stående tjänsternas rang var Kungl. Maj:t förbehållet.[6]

Rangordningen är numera avskaffad. I tjänstebenämningar har dock länge levat kvar en strävan att angiva en inbördes gradering av tjänstemän, understundom markerad av sådana epitet som »förste», »andre», »tredje» kanslisekreterare, byrådirektör, byråsekreterare, maskinist, vaktmästare el. dyl. Eller ock göres en indelning av en och samma titel på olika grader, såsom arméingenjör, maringenjör, byråingenjör, marinläkare, militärmeteorolog, flygingenjör av 1, 2 eller 3 graden; ytterligare en metod är att göra åtskillnad mellan över- och under-tjänstemän, t. ex. övervaktmästare, eller chef- och biträdes-tjänstemän, t. ex. chefsläkare, biträdande organist. Dylika klassbeteckningar hava emellertid under senare tid i vårt land ansetts mindre

[4] RÅ I 62/1950.

[5] Jfr *Thulin*, Om rang för statens tjänstemän (1946).

[6] KF den 20 sept. 1723, §§ 4, 9; KBr t. Krigskoll. den 11 mars 1806.

lämpliga och i någon mån avlysts, varvid dock epitet »förste» i tjänstebeteckningar ansetts legitimt.[7]

Tjänsterna äga emellertid beteckningar och dessa äro titlar. För tjänstebeteckningarnas utformning ha olika metoder valts. Man har givetvis i första hand sökt uttrycka tjänsteinnehavarens arbetsuppgift. Beteckningen kan härvid vara så särpräglad, att den endast kan avse en tjänst, men den kan ock vara mera allmän och då bäras av innehavarne av viss typ av tjänst; exempel på det sistnämnda, mera vanliga förhållandet äro kansliråds- och byråchefstitlar. I vissa fall utmärkes emellertid även tjänstestället, såsom generaltulldirektor, kassör vid kameralkontoret vid Västkustens marindistrikt. I andra fall markeras, som nyss sagts, en chefsställning, t. ex. kanslichef, eller ock en anställning inom en centralförvaltning till skillnad från en lokalförvaltning. Understundom markeras tjänsteförhållandena med beteckningar av typen baningenjör, varvssekreterare, verkstadsingenjör, eller tillhörighet till visst verk, såsom hovrättsråd, länsassessor, kanslirråd, kammarråd, kammarrättsråd. Eller ock angives militär ställning, såsom mariningenjör, militärläkare, eller kommunal anställning, såsom stadsläkare, borgarråd, stadsjurist.[8]

Emellertid sammanfalla icke alltid tjänstebeteckning och titulatur. Innehavaren av en tjänst kan vara berättigad till en titel, som angiver en särskild rangställning och denna kan vara personlig. Infanteriinspektören kan vara överste, generalmajor eller generallöjtnant. Hans titel kan motsvara en lönegradsplacering men ock vara avvikande från denna. Tjänstebeteckningarna åter kunna bliva »karaktärer» och innehavas oberoende av tjänsteinnehav. Under 1700-talet var det sålunda vanligt, att titlar utdelades, vilka icke berättigade till anciennitet, »tour» eller befordringsrätt. Vis-

[7] Se härom t. ex. SOU 1939: 5, 1942: 46, 1946: 94, s. 33 f., 88 m. fl. st.
[8] Jfr härom SOU 1946: 94, s. 33 ff.

serligen inrycktes i de statsrättsliga urkunderna flerfaldiga förbud däremot (såsom år 1723) men sedvanan utvecklades likafullt. I de stora byråkratierna utvecklades titelväsendet till en parallell till ordensväsendet – i världslitteraturen företrädd bland andra av den av Dostojevskij tecknade verkliga titulärrådet Marmeladovs gestalt. Bruket har nutida, dock mera begränsade motsvarigheter även i vårt land, där vissa titlar, såsom professors namn, alltfort utdelas. Inom försvarsväsendet förekommer utdelning av titlar, högre än tjänsteinnehavet, vid pensionering.

Tjänstebeteckningarna kunna även fylla uppgiften att angiva gränsen mellan tjänstemän och arbetargruppen. Men de äro härvid icke något säkert kriterium. Anställda, som icke äro underkastade ämbetsansvar, kunna hava samma tjänstebeteckning som den, vilken har detta ansvar och motsvarande gäller ifråga om innehav av tjänst på stat, respektive lönegradsplacering. Överhuvudtaget framträder under senare år en tendens att – i demokratiskt syfte – utjämna den förvaltningsorganisatoriska åtskillnaden mellan tjänstemän och andra arbetstagare, vilka alla då sammanfattningsvis betecknas som arbetstagare. Se härom följande kapitel.

KAPITEL 3

TJÄNSTEMÄN

»Efter riket är vidt, ärenden flere och viktigare än att Konungen förmå ensammer dem utreda; ty tarv han råd, ämbetsmän och hövdingar, som honom bistå.»

Med dessa ord uttrycker den stora regeringsformen av år 1634 (p. 4) dåtidens uppfattning om tjänstemännens rättsställning. Tjänstemännen äro konungens medhjälpare. De bistå honom i värv, som egentligen äro hans. Tjänstemännen äro sålunda en krets personer, anställda till konungens hjälp, hans redskap.

Samma formulering möter ännu i den gustavianska RF år 1772. Uppfattningen om statsmakten och statstjänarne har emellertid då redan undergått en genomgripande förändring sedan den tid, då nyss återgivna stadgande avfattades.[1] Den offentliga organisationen har att lösa statens uppgifter i samhällets intresse. Tjänstemännen äro ett led i denna organisation, icke en furstes biträden. De ha mottagit sina uppdrag i allmänt intresse.[2]

Men vilka äro då tjänstemän (ämbets- och tjänstemän)? Vilka tillhöra denna organisation och intaga i följd därav en särställning? Vi äga en mångfald rättsregler, vilka bestämma tjänstemäns ställning. Avlöningsförfattningar reglera förmåner, som tillkomma tjänstemän och pensionsförfattningar deras pensionsrätt. RF § 36 garanterar domare och tjänstemän oavsättlighet. I fråga om vissa gärningar, såsom ärekränkning, intaga de en privilegierad ställning. SL 10:

[1] Jfr *Herlitz,* Grunddragen av det svenska statsskickets historia, s. 109.
[2] Jfr *Jägerskiöld,* Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954, s. 299 ff.

innehåller regler om förhöjt straffskydd för ämbetsmän och domare. Tjänstemän äga rätt att avsäga sig vissa allmänna uppdrag, som övriga medborgare äro pliktiga mottaga. Tjänstemän, såväl statliga som kommunala, äro tillerkända förhandlingsrätt, men denna är av annan och mera begränsad innebörd än arbetarnes. Förmån av stämpelfrihet[3] tillkommer tjänstemän i allt vad till ämbetet eller tjänsten hör, ävensom i mål, som rör ansvar eller ersättningsskyldighet för fel eller försummelse i ämbete eller tjänst[4].

Ämbets- och tjänstemännen äro i gengäld underkastade särskilt ansvar jämlikt SL 25: och disciplinrätt. Deras förseelser äro i vart fall ej i första hand avtalsbrott utan kriminaliserade gärningar. Särskilda regler avse att tillvarataga tjänstens intressen och höja förvaltningens och den dömande verksamhetens kvalitet och självständighet genom att förbjuda tjänstemän viss verksamhet. Valbarhetsvillkor utesluta sålunda tjänstemän från olika uppdrag. Andra lagrum avse främst att gynna förvaltningens intressen eller att reglera dess förhållande till allmänheten genom regler, riktade till tjänstemännen eller avseende dem. Enligt HB 17: 11 äga sålunda offentliga subjekt förmånsrätt för fordringar hos ämbets- och tjänstemän. Enligt RB 36: 5 äro ämbets- och tjänstemän samt de, som äro förordnade eller valda att förrätta offentligt tjänsteärende eller utöva allmän befattning befriade från att uttala sig om vad till tjänsten hör. För skada, som ämbets- eller tjänsteman vållat enskild, gälla i rättspraxis utbildade regler. Lagen den 10 juli 1899 reglerar de fall, då skada vållats av ämbets- eller tjänsteman, som äger taga befattning med utsökningsmål (under UL § 1).

I de lagrum, vilka sålunda reglera tjänstemäns skyldigheter och rättigheter, förutsättes uppenbart ett tjänstemannabegrepp; inom detta rymmes ämbetsmannabegreppet. Lag-

[3] KF ang. stämpelavgift § 7. Jfr KPr 7/1883, s. 39; KPr 258/1930, s. 11;
[4] T. ex. lag den 8 juni 1923 om olovlig varuinförsel.

rummen kräva för sin tillämpning en gränsdragning mellan tjänstemän och andra medborgare. Även i civilrättsliga samband kan samma fråga aktualiseras, ty föreskrifter och villkor kunna vara utformade i anknytning till den offentliga rättens tjänstemannabegrepp. Sålunda har i en rättstvist den frågan aktualiserats, vilka personer ägde komma i åtnjutande av förmåner, som i testamentsurkund utfästs till tjänstemäns efterlevande.

Tjänstemannabegreppet är sålunda ett rättsligt begrepp. Dylika kunna bestämmas på olika sätt. De kunna vara legalt fixerade, enhetligt för en rättsordning eller med skiftande innebörd för olika delar av rättsordningen, t. ex. viss eller vissa författningstexter.[5] Möter i en lagtext en dylik legal definition, är denna bindande. Fråga kan uppkomma om tolkningen av en legaldefinition. För tolkningen kan ock viss metod vara legalt fastställd; man jämföre med RF § 84, som för vårt ämne äger den betydelse, att den för RF § 36 med dess tjänstemannabegrepp påbjuder bokstavsenlig tillämpning.[6] Finnes däremot icke någon legal definition, måste praxis lösa uppgiften att precisera begreppet.

Svensk rätt skiljer sig såtillvida från flera andra länders, som det i dessa visat sig ändamålsenligt med en legaldefinition, medan vi sakna dylik.

Den danska Lov som Statens Tjenestemend (DTL) den 6 juni 1946 förklarar, att de personer äro statens tjänstemän, som »varigt og som Livsgerning har Ansættelse i Statens Tjeneste i en Stilling, for hvilken Løn ning er fastsat i denne Lov til en fast aarlig Sum». Definitionen tager sålunda sikte på det förhållandet, att anställningen är slutlig och avser en uppgift av sådan omfattning, att den utgör en livsuppgift för

[5] Jfr *Herlitz*, Föreläsningar 1, s. 70; *Fahlbeck i* Statsvetenskapliga studier (1944) s. 224.

[6] *Westerberg*, RF § 84 (1953). *Eek* har tidigare i avhandlingen om tryckfrihet (1943) några anteckningar i ämnet, s. 278 ff.

vederbörande. Samtidigt begränsar definitionen tjänstemannakåren till dem, som äro avlönade och åtnjuta lön enligt DTL:s regler. Härmed äro från tjänstemannagruppen frånskilda, i första hand, aspiranter, elever och medhjälpare, varom särskild föreskrift ingår i DTL, men ock oavlönade. Anställning på viss tid kan enligt DTL äga rum i vissa, uttryckligt angivna fall (t. ex. § 765).[7]

Den norska lagen den 15 febr. 1918 om »offentlige tjenestemænd» gör åtskillnad mellan ämbetsmän och tjänstemän. Med ämbetsman förstås den, som är utnämnd till visst ämbete. Begreppet är rent formellt.[8] Till offentliga tjänstemän hänför lagen alla dem, som äro anställda i statens eller kommuns tjänst och avlönas av det allmänna. Undantagna äro de, som tillfälligt utföra sådant arbete såsom på prov anställda personer och vissa grupper lärare. I tveksamma fall avgör konungen frågan, varvid kan beaktas om anställningen är huvudsyssla eller allenast bereder en biförtjänst vid sidan av enskild verksamhet ävensom om verksamheten är offentligrättslig eller rent privaträttslig.

Tjänstemannakårens utveckling

Innan vi kunna taga upp frågan, efter vilka grunder svensk rätt bestämmer tjänstemannabegreppet, är det nödvändigt att i korthet redovisa huvudlinjerna för den utveckling, som lett till den svenska tjänstemannakårens nuvarande omfattning.

Det är härvid påtagligt, att tjänstemannakåren i följd av olika processer vidgats. Statsförvaltningen, som under den liberala epoken kunde starkt begränsas genom regleringars och samhällsskrankors bortfall, har ånyo undergått en oer-

[7] *Andersen,* Dansk Forvaltningsret (1946) s. 120 ff. Äldre rätt *Matzen,* Den danske Statsforfatningsret 3 (1909) s. 127—140.

[8] *Castberg,* Norges statsforfatning 2 (1935) s. 86.

hörd utvidgning, ej endast till följd av nya, vittomfattande regleringar utan ock till följd av tekniska, befolkningsmässiga och sociala förändringar. I en radikalt förändrad samhällsbildning ha nya verksamhetsgrenar — kommunikationsverken, kraftförsörjningen, den moderna sjukvården, yrkesutbildningen, socialvården, socialförsäkringen, bostadspolitiken, markregleringen — ankommit å den offentliga förvaltningen. Men ej endast nya uppgifter ha upptagits av samhället. Staten har jämväl från enskilda övertagit äldre sådana — etatismen har gått fram. — Även den sociala process, som ägt rum, har påverkat tjänstemannabegreppet. Klassgränser, som tidigare voro givna, ha modifierats eller utplånats. Den politiska utvecklingen har medfört en demokratisering, ofta en radikalisering. Många förskjutningar i tjänstemannarätten bero därav och markeras i vårt land av sådana politiskt-historiskt viktiga årtal som 1906, 1918 och 1932.

Nya grupper ha förts fram till tjänstemannaställning — men samtidigt har detta obönhörligt lett till att tjänstemannarättens äldre regelsystem blivit inadekvat. Djupgående, aldrig systematiskt klarlagda förändringar i den allmänna tjänstemannarätten ha härav föranletts.

När uttrycket tjänsteman under 1700-talet nyttjades, avsågs därmed i offentlig tjänst anställda personer, vilka icke voro ämbetsmän men ändock utövade en självständig verksamhet.[9] De skiljde sig härigenom från de betjänte. Alla dessa tre grupper ingå numera i tjänstemannakåren.

Beteckningen *ämbetsman,* avseende presidenter, kollegie-

[9] *Naumann* ansåg sålunda (Sveriges statsförfattningsrätt 2, s. 208, not 1) den mest allmänna distinktionen mellan ämbets- och tjänstemän vara den, att ämbetsmän äro ordförande och ledamöter i domstolar, kollegier, konsistorier och andra ämbetsverk och myndigheter, tjänstemän åter vore hos verket anställda sekreterare m. fl., även om de erhållit fullmakt. Stundom funne man dock, att alla av konungen utnämnde kallades ämbetsmän.

ledamöter, domare och därmed jämställda, lärer numera i svensk rätt sakna självständig rättslig betydelse. De högre befattningshavare, vilka utgöra denna kategori, äro samtliga även tjänstemän.[1] Särregler för ämbetsman gives icke längre. Våld eller hot mot den, som ämbetsansvar åvilar, betecknas numera såsom våld eller hot mot tjänsteman (SL 10: 1); uppdelningen i SL 10: mellan ämbets- och tjänstemän har raserats och båda grupperna tjänstemän ha jämställts i skyddshänseende[2] etc. — Detta hindrar likväl icke, att den realitet, som markerades med denna åtskillnad mellan de i främsta rummet ansvarige och övriga tjänstemän, i andra samband alltfort kan göra sig påmind. Sålunda ha vid samarbetsnämndernas utveckling de högre tjänstemännen ansetts företräda arbetsgivaren och icke böra deltaga å arbetstagaresidan.[2a] Inom kommunalrätten ha likaså i flera sammanhang strängare regler — t. ex. om hinder att vara nämndledamot — införts för chefstjänstemän.

Stora grupper lägre statsanställda betecknades tidigare *betjänte*. De angåvos såsom sådana i stater och reglementen. Därmed avsågs ursprungligen alla de, som vid kollegier och domstolar voro underordnade ämbetsmännen. Man gjorde åtskillnad mellan ämbetsmän, vilka voro kollegieledamöter, och därmed jämställda, samt betjänte.[3] Med betjänte förstods bland andra även lärare.[4] Betjänte-kategorin var av sådan omfattning, att man inom den särskilde över- och underbetjänte. Sedan en tjänstemannaklass, som omfattade de

[1] SL 25: 12 bygger nu härpå. Jfr *Herlitz*, Föreläsningar 2, s. 36. Ännu *Reuterskiöld* upprätthöll dock denna distinktion i Sveriges grundlagar, RF § 28. (2:a uppl., 1934, s. 51).

[2] Jfr härom *Nelson*, Rätt och ära (1950) s. 300.

[2a] Jfr även SOU 1951: 54, s. 123.

[3] Se t. ex. KF den 30 sept. 1723 ang. karaktärer p. 5: »som riksens collegier och militair-stater med tillräcklige *ledamöter* och *betjänter* efter staten blivit försedde . . .» jfr 4. I 1719 års RF p. 25, 1720 års p. 31 talas allenast om betjänternas lön av kronan.

[4] 1686 års Kyrkolag.

högre skikten av den äldre betjäntegruppen, allt mera tydligt utskilts, begränsades betjäntekategorin. Till betjänte hänfördes dåmera vaktmästare, tull-, post- och järnvägsbetjänte, banvakt, brovakt, lokomotivmästare, vagnmästare, eldare, putsare, poliskonstaplar, fångvaktare m. fl. Med denna innebörd skiljdes betjänte från ämbets- och tjänstemännen därigenom, att de betjänte icke voro upptagna i rangordning.[5] Numera har — i samband med den politiska och sociala demokratisering, som inleddes i början av detta århundrade — gränslinjen mellan tjänstemän och betjänte utplånats. Vid SJ upphävdes sålunda år 1907 skillnaden mellan tjänstemän och betjänte. I avlöningsreglementet den 27 augusti 1909 för postverket drogs, till skillnad mot 1902 års, icke någon gräns mellan tjänstemän och betjänte, utan vaktmästare och postiljoner betecknades här såsom tjänstemän av lägre grad.[6] Motsvarande reform vidtogs år 1910 i tullen.[7] I regel ställas mot varandra allenast tjänstemän och arbetare[8], varvid betjänte hänföras till tjänstemannagruppen. Enstaka sentida författningar nyttja dock alltfort uttrycket betjänte. RO talar om kamrarnas betjäning. I LKS § 13 förbjöds sålunda tjänsteman eller betjänt vid magistraten eller vid statens förvaltande verk med redovisningsskyldighet att vara ledamot av fullmäktige. Härmed avsågs då de med lägre sysslor betrodda, såsom vaktmästare.[9]

Begreppet tjänsteman har sålunda varit underkastat stora skiftningar. Ett under loppet av vår statsrättsliga utveckling enhetligt tjänstemannabegrepp finnes icke. Nyttjas i äldre lagtexter, som i RF, uttrycket tjänsteman, är dess historiskt

---

[5] *Ståhlberg*, Finlands förvaltningsrätt, s. 55.

[6] Se härom Bet. ang. ändrad organisation av generalpoststyrelsen m. m. (1907), s. 189 f., 266.

[7] AR den 18 juni 1910.

[8] Jfr att beteckningen exekutionsbetjänte ersatts med exekutionsbiträden, KK den 18 dec. 1925 § 1.

[9] Se argumentationen i RÅ 18/1927.

sett riktiga innebörd, tolkad med ledning av de förhållanden, som rådde vid lagens tillkomst, begränsad och äger icke tillämplighet å vaktbetjänte m. fl. Gäller tolkningen enskilda viljeyttringar, uppkomma andra tolkningsproblem. Här måste förhållandena vid viljeförklaringens tillkomst tillmätas vikt. Uttrycket tjänsteman i ett år 1896 upprättat testamente har icke ansetts omfatta dem, som vid denna tid betecknats betjänte och först senare inordnats i tjänstemannagruppen.[1]

I rättsutvecklingen framträder sålunda en tendens tydligt. Tjänstemannakåren har växt till. Detta har emellertid icke visat sig allenast däri, att gränsen mellan tjänstemän och betjänte plånats ut. Av utomordentlig betydelse för utvecklingen har även det förhållandet varit, att stat och kommun vid sidan av de ordinarie tjänstemännen anställt allt större grupper av icke ordinarie personal ävensom uppdragstagare med ännu mindre fasta arbetsförhållanden. Då dessa personer likväl fyllt motsvarande uppgifter som ordinarie tjänstemän, har det ur vissa synpunkter tett sig naturligt att inordna dem inom tjänstemannakategorin. Den moderna tjänstemannarättens kanske största uppgift har blivit att utbilda skäliga och ändamålsenliga rättsregler för just dessa grupper.

[1] I RÅ 5/1929 var fråga om ett testamentariskt förordnande till förmån för behövande änkor efter i Göteborg bosatta och där i statens eller stadens tjänst anställda tjänstemän. Pension hade i flera år meddelats änka efter en kronouppbördskassör och änka efter en kammarskrivare vid tullverket. Stadsfullmäktige beslöt att i stället giva understöden åt en änka efter ett trafikbiträde vid SJ. I besvär anfördes, att endast de voro berättigade till understöd, vilka vore änkor efter sådana som med det språkbruk, som kunde antagas hava varit testators, varit att beteckna såsom tjänstemän. Nu hade efter testators död år 1896 åtskilliga befattningar, vilka tidigare gått under benämningen betjänte, kommit att bliva i författningarna och språkbruket omtalade såsom tjänstemän. De sist omtalade befattningarna vore dylika. KB upphävde beslutet, enär ifrågavarande befattningshavare icke kunde anses hava i livstiden innehaft sådana tjänster, som testator avsett. RegR fastställde KB:s utslag.

Den äldre tjänstemannarättens klassiska frågeställningar ha härvid i någon mån skjutits i bakgrunden. Den stora mängden tjänstemäns förhållanden ha tilltvungit sig en allt större uppmärksamhet, elitens en mindre. Vid sidan av och i någon mån i stället för statsrättsliga synpunkter — vilka dock kunna äga en social syftning — ha större socialrättsliga synpunkter kommit att dominera. Det är därvid ofta mindre fråga om förvaltningens omedelbara nytta eller skada av regler om tjänstemännens trygghet utan i första hand om tjänstemannagruppers skyddsbehov ur social synpunkt — och helt visst även om den politiska möjligheten och nödvändigheten av att beakta detta behov. Utvecklingen är naturligtvis icke enastående för Sveriges del; den äger paralleller inom många andra stater.

Ordinarie och icke ordinarie tjänstemän

Vid statsorganisationens utbyggnad organiserades fasta tjänster, vilkas innehavare voro tjänstemän. Tjänsterna upptogos i stater. Denna organisation rymde emellertid icke all faktiskt förekommande personal. Där ingingo sålunda icke de, vilka skulle tjänstgöra under den ordinarie personalens ledigheter eller laga förfall. Icke heller omfattade staterna all lägre personal. I vissa tidsskeden har det ock ansetts ändamålsenligt, att från den ordinarie personalen avskilja vissa enklare arbetsuppgifter såsom renskrivning, för att uppdraga detta arbete åt tillfälligt anställda.[2] Under tider, då tjänstemannafientlighet och sparsamhet dominerat, i vart fall, riksdagens andra kammare, möta tydliga strävanden att ersätta lägre ordinarie tjänstemän med osjälvständiga biträden.[3] Sedan statsförvaltningen genom kommunikationsver-

[2] Se rds skr den 17 aug. 1871; KPr 41/1873 ang. organisation av kansliexpeditioner.

[3] *Hultqvist*, a. a. Se härom även Från svenska statsförvaltningen 1917, s. 95 f.

kens uppkomst och utveckling och de övriga affärsdrivande verkens tillkomst växt ut, ökades den icke ordinarie personalens antal av denna orsak ytterligare. I vissa fall ha hela verk bestått av icke ordinarie personal, såsom fallet inom civilförvaltningen varit med SkolÖSt och RFA liksom med utlänningskommissionen, valutakontoret och andra icke ständiga verk, inom försvarsväsendet med krigsmaterialverket och försvarets fabriksstyrelse (SOU 1946: 99, s. 15 f.). Inom militärförvaltningen har ett stort antal tjänstemän anställts som icke ordinarie av det skälet, att de haft uppgifter inom byggnads-, underhålls- och anskaffningsverksamheten. (SOU 1946: 94, s. 10.)

I förvaltningen har sålunda av olika skäl anställts ett tidvis mycket betydande antal tjänstemän, vilka såsom icke ordinarie fingo arbeta i hopp om befordran till ordinarie tjänst och icke sällan utan ekonomiskt vederlag.

De ordinarie tjänstemännen befarade väl konkurrens från de icke ordinaries sida om tjänster och löner, de strävade av detta skäl att förhindra anställande av dylik personal. Deras synpunkter vunno i viss mån beaktande. I KF den 20 sept. 1723 förbjödos kollegierna och ämbetsmännen att antaga extra ordinarie tjänstemän, genom vilka de ordinaries befordringstur och väntade välförtjänta framsteg skulle kunna förorsakas något hinder. Med KF den 9 mars 1750 ålades kollegierna och verken att årligen till Kungl. Maj:t ingiva förteckning på dem, som under året antagits till extra ordinarie eller auskultanter. Det kunde emellertid icke på längden förhindras, att verken antogo icke ordinarie personal. Vid den tidpunkt då en reaktion mot missförhållandena för den icke ordinarie personalen först satte in, var ock dess antal och relativa betydelse inom tjänstemannakåren, som helhet, mycket stor. Inom GenPostSt utgjorde, konstaterade sålunda 1907 års kommitté, de extra ordinarie tjänstemännen övervägande största delen av befattningshavarna. För de

icke ordinarie tjänstemännen har det förhållandet varit utmärkande, att någon utfästelse om anställning icke ansetts föreligga. Då vederbörande tjänsteman icke var upptagen på ordinarie stat, saknades ock formellt tillförsäkran om löneförmån. Det normala torde rent av kunna sägas ha varit, att de icke ordinarie tjänstemännen över huvud taget icke erhöllo någon fast lön. Understundom ersattes de med dagtraktamenten[4], ofta med vikariatsersättningar eller andra tillfälliga intäkter[5]. Ehuru i senare tid härutinnan en väsentlig ändring skett och de växande grupperna icke ordinarie tjänstemän i flertalet fall erhållit ersättning, ansågos dessa tjänstemän likväl icke vara jämställda med de ordinarie, när till lön och oavsättlighet fogats sådana förmåner som pensionsrätt, sjuklöner, semester och begravningshjälp. Genomgående avlönades de icke ordinarie ock med lägre belopp än motsvarande ordinarie tjänstemän; befordran till ordinarie tjänst skulle alltid innebära en förbättring av den ekonomiska standarden. Icke heller erhöllo de icke ordinarie, när avlöningen, efter tyska förebilder, indelades i lön, tjänstgöringspengar och ålderstillägg, något dylikt tillägg. På många håll inom förvaltningen ställdes icke ens något krav på att de icke ordinarie tjänstemännen skulle infinna sig till regelbunden tjänstgöring eller erhålla entledigande, utan de kunde avhålla sig från tjänstgöring utan annan påföljd än att de med tiden strökos från förefintlig personalförteckning[6], en förvisso intressant belysning till de många verklighetsfrämmande teorierna om att en tjänsteman måste av staten frikallas från anställningsförhållandet på grund av dettas offentligrättsliga natur. Icke heller ansågos de icke ordinarie tjänstemännen vara underkastade den disciplinära makten, i vart fall icke i samma utsträckning som de ordi-

[4] RoAP 1760—62, 1, s. 374.
[5] 1902 års LRK 1, s. 82 ff.
[6] 1902 års LRK 1, s. 76 ff.

narie.[7] De kunde i regel ock tillsättas utan ansökningsförfarande.

Inom den stora gruppen icke ordinarie tjänstemän ha med tiden utbildats skilda kategorier, till en del svarande mot väsentliga skillnader i arbetsuppgifter och förutsättningar för anställningen. I samband härmed står, att olikheter även utformats i anställningsvillkoren. Efter en länge skiftande terminologi indelas den icke ordinarie personalen nu i Saar i följande grupper: Extra ordinarie tjänstemän, extra tjänstemän och aspiranter, vartill komma icke ordinarie, medelst kontrakt tillsatta manskapsanställningar på aktiv stat. Sagda indelning torde först hava utbildats av kommunikationsverkens år 1919 tillsatta lönenämnd vid dess strävan att reglera den icke ordinarie personalens rättsförhållanden. Den har därefter visat sig ändamålsenlig. Även inom kyrkorätten har samma indelning införts (jfr SOU 1948: 44, s. 103 ff.). Den har närmare klarlagts av 1945 års lönekommitté (SOU 1947: 23) vars uttalanden återgivits i KK den 30 juni 1948 (nr 564) med närmare anvisningar till Saar.

Extra ordinarie anställning (lönegrad Ce, Cs, Me) ifrågakommer för personal, som fyller uppgifter, vilka normalt skulle tillkomma innehavaren av en ordinarie tjänst, vilken dock av något skäl icke organiseras. Tanken är härvid i regel, att anställningen skall bli ordinarie, när ordinarie tjänst föreligger. Dylik anställning kan ock vara, och kanske ursprungligen oftast varit, en rekryterings- och utbildningsväg.[8]

Å *extra tjänst* (lönegrad Cg, Mg) pläga de tillsättas, vilka icke lämpligen kunna anställas som ordinarie eller extra ordinarie. Enligt förarbetena till Saar bör dylik tjänst komma ifråga för överåriga eller underåriga personer med

[7] 1859 års bet. ang. förändrad organisation af Rikets styrelse- och förvaltningsverk, s. 196.

[8] SOU 1938: 52, s. 28 f.; SOU 1946: 48, s. 17 f.

bristande formell kompetens, partiellt arbetsföra, eller kortvarigt anställda; tidigare kunde kvinnliga tjänstemän, vilka ingått äktenskap och därmed förlorat behörighet vara tjänsteman, få kvarstå som extra.[1] Beteckningen extra tjänst utgör sålunda ett samlingsuttryck för en mångfald olika anställningar, vilka icke hava den relativa fasthet, som den extra ordinarie anställningen skänker, och icke heller innebär aspirantställning.[2]

Aspiranttjänstgöringens karaktär angives av namnet. Med *aspirant* (lönegrad Cf, Mf) förstås tjänsteman, som innehar formell kompetens för åtminstone extra ordinarie tjänst, men om vars praktiska duglighet man under begränsad tid vill övertyga sig, innan slutlig anställning sker. Aspirant utgör sålunda icke en elev i en utbildningsklass, utan en på prov anställd, redan utbildad person. Aspirantanställningsformen har tidigare utnyttjats i betydande mån inom statsförvaltningen (se 1921 år IOR vid statsdep:t m. m.) men senare inskränkts till att användas vid kommunikationsverken och då särskilt vid järnvägarna och posten. Inom övriga förvaltningsgrenar anställes vederbörande ofta såsom extraordinarie eller extra tjänsteman. Emellertid har i förarbetena till Saar förordats ett förnyat ökat användande av aspirantanställningen inom hela statsförvaltningen ävensom inom det statsunderstödda undervisningsväsendet, utom för lärarpersonal. Aspiranttjänstgöring skulle dock icke vara ett obligatoriskt led före vinnande av fast anställning.

Slutligen förekomma, trots det omfattande begreppet extra tjänst, även fall, vilka icke kunna inrymmas i någon av nu angivna kategorier. Villkoren för tjänstgöringen kunna härvid regleras med särskilda, av Kungl. Maj:t eller vederbörande verk fastställda normer eller individuella avtal.[3]

---

[1] Se t. ex. I GenPostSt den 31 dec. 1909 § 38.
[2] SOU 1947, 23, s. 15 f.
[3] SOU 1947; 23, s. 15 f.

De icke ordinarie tjänstemännens prekära ställning har tidigt uppmärksammats. Problemet är väl känt även i äldre svensk samhälls- och kulturhistoria. Henrik Schück har lämnat en fängslande skildring av 1700-talets hithörande problem i studien »Stockholm på Bellmans tid».[4] De icke ordinaries anställningsförhållanden framställdes ock av, bl. a., von Hartmansdorff med ingående motivering som uppenbara missförhållanden[5], och något senare instämde Agardh häri[1].

Den skarpa skiljelinje mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän, som under 1700-talet utbildades, har länge upprätthållits. Naturligtvis kan man tänka sig, att utvecklingen blivit den, att allenast ordinarie befattningshavare ansetts vara tjänstemän, medan de icke ordinarie fått utgöra en grupp statsanställda, vilkas rättsliga ställning bestämts av regler, som intagit en mellanställning mellan tjänstemannarätten och arbetsrätten. Exempel på dylika regleringar saknas ej. Sålunda göres inom tysk rätt en åtskillnad mellan »Beamter» och övriga i offentlig tjänst anställda, vilka i sin tur avgränsas i förhållande till arbetare.[2] I svensk rättsutveckling kan en motsvarande tendens skönjas i 1870-talets lönereformer, varunder de lägsta gradernas tjänster avskaffades, så att den personal, som bestritt därmed förenade uppgifter, erhöll ställning av allenast biträden. Men den har ej fullföljts.

I svensk offentlig rätt har den dominerande utvecklingen blivit en annan. Den skillnad mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän, som anställningsakten länge markerat, har i viss mån utplånats. Rättsutvecklingen har blivit bestämd

[4] Kulturhistoriska skizzer (1922). Jfr *Svanfeldt*, Posten (1937) s. 381 ff.

[5] *Hartmansdorff*, a. a. 2, s. 523; jfr 1902 års LRK 1, s. 85, och *Almquist* i HT 1916, s. 69 ff.

[1] Försök till en statsekonomisk statistik öfver Sverige (1856); jfr även *Kindblad*, Tjänstemannabildning i Sverige, Svenska Tidningar 1856.

[2] *Wacke*, Zur Neugestaltung des Beamtenrechts (1950/51).

av de icke ordinarie tjänstemännens strävan att ernå samma förmåner, som de ordinarie inneha. Ju vanligare det blivit att icke ordinarie tjänstemän tillbragt hela sin arbetstid i allmän tjänst, desto rimligare har en reell likställighet mellan icke ordinarie och ordinarie kommit att te sig. Vi få i det följande i detalj följa, huru denna märkliga och för tjänstemannarätten betydelsefulla utveckling förlupit. Här måste dock huvudlinjerna i utvecklingen angivas.

De icke ordinarie tjänstemännens rättsställning i början av 1900-talet blev föremål för en allt ivrigare debatt. Å ena sidan åberopades mot en fastare reglering av dessa tjänstemäns ställning förvaltningseffektivitetens krav. Den otrygghet, som de icke ordinarie tjänstemännen åtnjöto i anställningsförhållandena, medgav otvivelaktigt en ofta önskvärd rörlighet och anpassningsförmåga i förvaltningsorganisationen.[3] Dylika synpunkter talade emot en utjämning av skillnaderna mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän.

Olikheterna i anställnings- och lönevillkor samt befordringsgång voro dock otillfredsställande, ej endast ur de icke ordinarie tjänstemännens synpunkt utan även för den allmänna trevnaden och därmed för effektiviteten i arbetet. De ofta dåliga villkor, vari stora personalgrupper levde, stodo i tydlig motsats till det omfattande och ingalunda oviktiga arbete, som de utförde i allmän tjänst. Allt ifrån 1902 års lönekommittés verksamhet ha de problem, som de icke ordinarie tjänstemännen erbjuda, och som i viktiga hänseenden skilja sig från den äldre tjänstemannarätten, därför varit aktuella.

Olika huvudlinjer kan urskiljas i utvecklingen. Man har sökt tillskapa ordinarie tjänster för att till dessa kunna överföra sådan icke ordinarie personal, som rimligen borde åtnjuta förbättrade villkor. Sålunda betonade kommerskol-

[3] Se t. ex. 1902 års LRK 7, s. 100.

legiikommittén år 1912 nödvändigheten ur rekryteringssynpunkt av att skapa ordinarie tjänster. »Den dragningskraft en statstjänst såsom sådan och således oavsett lönens storlek utövat (synes numera), vara på väg att i betänklig grad förminskas. Därför framträder i den ojämna tävlan med de löner, som från enskilt håll numera bjudes, desto mer den tvingande nödvändigheten av att så långt möjligt förskaffa statstjänarna åtminstone den trygghetskänsla, som den ordinarie anställningen och pensionsrätten städse äro ägnade att ingiva.»[4]

En annan huvudlinje har varit, att man åt de olika icke ordinarie grupperna skapat mera trygga anställningsformer och berett dem förmånligare villkor än de tidigare åtnjutit. Härmed har skillnaden mellan de ordinarie och de icke ordinaries ställningar successivt minskat. Inom den stora gruppen icke ordinarie har dessutom ifrågakommit, att till extra ordinarie tjänstemän förvandla tjänstemän, vilka åtnjutit sämre villkor än dessa.

Vad den första linjen beträffar finnes det alltid en strävan efter att till ordinarie stat överföra personal, som är icke-ordinarie. Det ligger i sakens natur, att verken gärna beakta personalens strävan efter skydd, och det ter sig för dem som en vinning, om organisationen bygges ut och göres fastare. Även ur allmänt erkända förvaltningsmässiga effektivitetssynpunkter kan detta erbjuda fördelar. Det är, hävdas det ofta, ändamålsenligt att tillsätta personal å ordinarie stat i de fall, där tjänstemannen beräknas under alla förhållanden böra verka inom sitt område. Ur motiven för olika förvaltningsreformer kunna många belägg på dylika tankegångar hämtas. Amanuenserna inom verken sades innehava amanuensbefattningar, och de ha med tiden beretts fastare anställning genom tillskott av ordinarie tjänster. Vid post-

[4] KPr 1: 7/1912, s. 95.

verkets löneregleringuppfördes på förslag av 1907 års kommitté tolv kvinnliga kontorsbiträden å ordinarie stat. Vid den samma år beslutade löneregleringen för telegrafverket förordades, att varje stadigvarande arbete, som tager vederbörandes tid helt i anspråk, skall skötas av ordinarie personal.[5] Schotte föreslog (1917) inrättandet av ökat antal ordinarie tjänster i departementen för att motverka icke-ordinarie-systemets för såväl förvaltning som tjänstemän skadliga och nedtryckande verkningar.[6]

Mot denna tendens strider dock andra, främst sparsamhetssträvanden och önskan att bevara organisatorisk rörelsefrihet.

Av rikets 210 000 statstjänstemän äro alltfort ungefär 110 000 ordinarie, 53 000 extra-ordinarie, 7 000 aspiranter, 22 000 extra tjänstemän samt 18 000 arvodister m. fl.

Gång efter annan ha därför framstötar från tjänstemannahåll gjorts för att förmå statsmakterna att i större omfattning förvandla arvodesanställningar till tjänster under Saar, att omvandla extra tjänster till extra ordinarie och extra ordinarie till ordinarie. Man har härvid kunnat peka på, att extra anställning förekommer i fall då fråga uppenbart är om ett stadigvarande behov av tjänstemannen (t. ex. konsulenttjänster inom ArbskSt, forskningsingenjör i fortifikationsförvaltningen, amanuenser inom universitets- och högskoleundervisningen, tjänstemän inom UtlK och BiltrN), allt under erinran om de redan av 1945 års lönekommitté uppställda principerna.[6a]

Emellertid kan tillskapandet av nya ordinarie tjänster väl begränsa icke-ordinarie-problemet, men icke lösa det. Kvar

---

[5] Statsrådet *Juhlin* i KPr 84/1907.

[6] S. 387, ff.

[6a] Se t. ex. mot. AK 35/1951 (Henriksson, Kyling, Åman och Nihlfors); Saco t. Kungl. Maj:t den 25 febr. 1956.

står nämligen frågan om de återstående icke-ordinarie tjänstemäns ställning och anställningsvillkor.

De icke ordinaries villkor upptogos av 1902 års löneregleringskommitté till behandling i dess år 1903 avgivna betänkande angående allmänna förutsättningar och grunder för en reglering av löneförhållandena inom de centrala ämbetsverken. Kommittén föreslog, bland annat, större enhetlighet ifråga om avlönings- och tjänstgöringsföreskrifter. De extra ordinarie tjänstemännens sammanslutning tog kort tid därefter — år 1905 — i en underdånig petition upp problemet på en bredare bas under hemställan om, bland annat, fasta arvoden, ålderstillägg å utgående arvoden, sjukledighet med begränsat löneavdrag samt semester. Vid 1907 års lönereglering för statskontoret och för telegrafverket behandlades dessa frågor; deras vikt ur allmän synpunkt erkändes. Vid regleringen av StatsK:s löner avvisade emellertid finansministern — Swartz — önskemålet om fasta arvoden; ålderstillägg syntes icke vara »med ifrågavarande befattnings natur förenlig», medan sjukledighet med allenast avdrag och möjlighet till semester infördes. Vid den samtida löneregleringen för TelV ansågs däremot en mera exakt reglering av icke ordinarie personals avlöningsförmåner vara möjlig. Av särskild betydelse var härvid, att det efter tyska förebilder utarbetade s. k. Tenowska systemet godtogs, enär detta till skillnad från äldre system rymde nyanserade lönegrader och förutsatte lägre begynnelselöner, med efter korta tidsintervaller utgående avlöningsförhöjningar.

Till ett generellt ordnande av de icke ordinarie tjänstemännens förhållanden nådde man emellertid först i samband med 1919 års stora KomAR. Den för dessa verk inrättade lönenämnden erhöll av Kungl. Maj:t i uppdrag att utreda frågan om avlöningsförhållandena för icke ordinarie personal. På nämndens förslag infördes härefter ett löneklassystem för de olika grupper av icke ordinarie tjänstemän,

vilka nämnden urskiljde, nämligen extra ordinarie och extra tjänstemän samt aspiranter. Lönerätten utformades härvid så, att en skillnad om 2—3 löneklasser iakttogs mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän, varjämte kvinnlig personal placerades 1—2 löneklasser lägre än manlig, med möjlighet dock för viss äldre extra-ordinarie personal att vinna likställighet med de ordinarie tjänstemännen. Ytterligare reglerades rätten till semester, läkarvård, övertidsersättning, tjänstledighet och vikariatsersättning. Lönenämnden utformade med andra ord för första gången ett löneregelemente för icke ordinarie personal.[7]

Härefter följde i samband med 1921 års löneregelering för statsdepartementen motsvarande reform för den civila statsförvaltningen. Allmänna civilförvaltningens lönenämnd utarbetade därvid bestämmelser, vilka senare trädde i kraft (KK den 31 dec. 1921, nr 778). Denna reform kom emellertid, till följd av den kort tid därefter inträffade stora depressionen, i stor utsträckning att stanna på papperet[8]; med de av besparingsskäl föranledda, omfattande vakantsättningarna av ledigblivna ordinarie tjänster, ökades ånyo antalet icke ordinarie tjänstemän (KK den 20 okt. 1922, nr 499), vilkas ekonomiska ställning ofta blev tryckt. Först det av 1928 års lönekommitté utarbetade löneregelementet för extra ordinarie och extra tjänstemän tillhörande den civila statsförvaltningen (1931) innebar en genomgående verklig förbättring för denna personal. Reformpolitiken har senare fullföljts och i hög grad utjämnat skillnaderna i anställningsvillkor mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän.

Vad de extra ordinarie tjänstemännen beträffar, kvarstår — utöver vissa personella förmåner, som tillkomma allenast ordinarie — den betydande olikheten ifråga om entledigandemöjlighet som — i regel ej aktualiserad — dock finnes och i

[7] SOU 1931: 12, s. 8 ff.
[8] Se KPr 1/1923, VII ht. p. 54.

krissituationer eller undantagsfall kan förverkligas. Sistsagda förhållande föranleder alltjämt, att icke-ordinarie tjänstemän gärna söka även lägre ordinarie tjänst för att med bevarande av förordnandet å den högre tjänsten och under tjänstledighet från den lägre ordinarie äga den trygghet, som allenast ordinarieskapet skänker. Systemet medför den administrativa olägenheten, att ordinarie tjänster i dessa fall upprätthållas av vikarie, varför strävanden ej saknats att söka förhindra dylika tillsättningar[9], men de ha icke varit avgörande[10].

För de extra tjänstemännen äro alltjämt skillnaderna i jämförelse med de ordinarie mera betydande. De extra tjänstemännen åtnjuta sålunda icke förmån av egen- eller familjepensionering.[11] Tillfälligheten i anställningsförhållandet och det förhållandet, att avlöningsmedlen ofta härröra från sakanslag — vilka icke medgiva pensionskostnader — ha härvid varit utslagsgivande.[12]

Av största betydelse för tjänstemannakårens utveckling har naturligtvis även den förändrade uppfattningen om kvinnas tillträde till offentlig tjänst varit. Den förändrade uppfattningen om kvinnornas rätt att bekläda statstjänst har, som i annat sammanhang (s. 554) närmare skildrats, lett till ett raserande av de äldre villkor, vilka utgjorde ett hinder härför. Parallellt härmed har den kvinnliga personalen strävat efter att vinna ökat erkännande för det av dem utförda arbetet. I den kvinnliga personalens strävan att uppnå förbättrade anställningsvillkor har naturligt ingått ansträngningar att söka vinna ordinarie tjänster och att åt den icke ordinarie personalen skaffa förbättrade villkor. Resultatet härav har

[9] Statskontoret har understundom haft framgång härutinnan, Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet den 29 juni 1950.

[10] Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet den 22 jan. 1942 och statskontorets yttrande över socialstyrelsens föregående beslut i ärendet.

[11] SOU 1934: 42, s. 23.

[12] I interpellation av *V. Åman*, AK 1954 och statsr. *Skölds* svar den 28 maj 1954.

varit, att allt flera ordinarie tjänster skapats, avsedda för kvinnlig personal. Till en tid ha härvid anställningsvillkor och lönegradsplacering differentierats så att den kvinnliga personalen varit sämre ställd än den manliga. Även denna åtskillnad har emellertid övervunnits.

Olika kriterier på tjänstemannaegenskap

Tjänstemannakåren rymmer sålunda ämbetsmän, tjänstemän och betjänte, ordinarie och icke ordinarie, manliga och kvinnliga. Äro alla dessa tjänstemän i de olika författningarnas mening?

Saknas, som i svensk rätt ännu är fallet, en legal definition av tjänstemannabegreppet, måste man bestämma detta i rättspraxis. Doktrinen kan härvid vara en samordnande, analyserande och möjligen vägledande faktor. Härvid ha såväl formella som materiella kriterier prövats.

Formella kriterier äro anställningsakt och innehav av formellt bestämd tjänst. *Materiella* kriterier äro verksamhetens art, erhållen lön, frivillig eller tvångsmässig anställning.

Svensk rätt har i äldre tid ägt formellt avgränsade tjänstemannabegrepp. Det ena anknyter till anställningsakten, det andra till tjänsten.

Från andra länders offentliga rätt kunna vi erfarenhetsmässigt fastställa, att det även nutilldags är möjligt att med ledning av anställningsakt avgränsa tjänstemannabegrepp. I äldre tid var det regel, att ämbets- och tjänstemän tillsattes med fullmakt. I de s. k. Håkansonska grundlagsförslagen av år 1809 bestämdes ämbets- och tjänstemän som personer, vilka erhållit fullmakt å innehavande tjänst. Definitionen svarade nära mot dåtida förhållanden, där dock i vissa fall tillsättning med konstitutorial utgjorde undantag från en eljest gällande huvudregel att tjänster skulle tillsättas med fullmakt. Straffrätten anknöt likaså till fullmakten. Enligt MB 18: 8, sådant detta lagrum löd efter den 20 januari 1779,

voro ämbetsmän de, som erhållit kunglig fullmakt. I SL 10: 1 definierades ämbetsman likaså som den, »som med Konungens fullmakt å ämbetet försedd är» (lydelse före år 1949).

Ej ens för denna äldre tid var fullmakten dock ett osvikligt kriterium. I de straffrättsliga beskrivningarna jämställdes med ämbetsmän de, vilka »ämbete av lika värdighet innehar, eller i sådan ämbetsmans ställe lagligen satt är, så ock domare...». I senare praxis ha till och med konstituerade tjänstemän hänförts till gruppen ämbetsmän vid tillämpning av SL 10: (NJA 1907, s. 581). Som tjänsteman ansågs den person, vilken »icke innehaver ämbete eller sådant uppdrag, som i 1 § omtalas, men är förordnad eller vald att offentligt tjänsteärende förrätta eller annan allmän befattning utöva, eller kallad att vid offentlig förrättning tillhandagå». De nyttjade orden förordnad, kallad eller vald, anknyta även de till tillsättningsakten, men äga icke större precision. Tyngdpunkten ligger i stället däri, att vederbörande förrättar offentligt tjänsteärende, utövar allmän befattning eller tillhandagår vid offentlig förrättning. I GSL 25: 22 förutsattes liksom i nu häremot svarande lagrum — SL 25: 11 — ett liknande begrepp statens tjänstemän. Med ämbetsmän jämställas nämligen här i ansvarshänseende de tjänstemän, som under ämbets- och förvaltningsmyndigheterna lyda, och därjämte de personer, som förordnade äro att ämbets- eller tjänsteärende förrätta, ävensom de, vilka äro satte att förvalta städers, menigheters eller allmänna, av konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter.

De svårigheter, som de skiftande tillsättningsakterna redan tidigare vållat, ha med tiden blott ökat.[4] Såsom i annat

[4] I finländsk rätt åter erhålla tjänstemän ett befattningsbrev eller annan handling, som sålunda villkorar deras tjänstemannaegenskap. Se härom *Charpentier* i FJT 1929, s. 365.

sammanhang senare närmare skildras, har fullmakten i icke ringa utsträckning trängts undan av konstitutorial och av förordnande, varjämte protokollsutdrag och antagningsbevis förekomma. Visserligen äga dessa anställningsakter det gemensamt, att de alla äro ensidiga akter. Inom doktrinen har ock, i anslutning främst till tyska förebilder, hävdats, att tjänstemän äro de personer, vilka anställas genom ett ensidigt offentligt beslut, som förutsätter tjänstemans samtycke, medan de, som anställas genom avtal av offentligrättslig eller privaträttslig beskaffenhet, icke kunna vara tjänstemän (Myrberg). Nyström har likaledes sett en skillnad mellan (kommunal) tjänsteman och arbetare ligga däri, att de förra av kommunen anställts i kraft av dennas höghetsrätt och genom en ensidig akt, medan samhället med arbetare ingått muntliga eller skriftliga arbetsavtal.[5] Samma gränsdragning anse de sakkunniga, vilka utarbetat det år 1939 framlagda Betänkandet och statstjänstemäns ställning vid arbetskonflikter »principiellt» vara riktig (SOU 1939: 19, s. 13, jfr KPr 225/1948, s. 27).

Det erbjuder emellertid icke några svårigheter att visa, att även personer i tjänstemannaställning anställas genom avtal; se ovan s. 68. Det måste då anses vara ett otillbörligt pressande av materialet såväl att förklara, att dessa anställningar rätteligen icke äro avtal som att ifrågavarande anställda icke äro tjänstemän. Anställningsaktens utformning kan med andra ord alls icke tjäna till bestämning av tjänstemannabegreppet i nutida svensk rätt, men understundom vara vägledande.

Större vikt tillkommer det formella kriterium, som innehavet av en tjänst utgör. Detta ligger till grund för det enda förvaltningsrättsliga tjänstemannabegrepp, varom fråga för närvarande kan vara; närmare härom nedan.

[5] Jfr därmed för städernas del *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning, s. 296 ff.

Av de materiella kriterierna på en tjänsteman har frivilligheten i anställningsförhållandet till en tid tilldragit sig uppmärksamhet. Thulin hänför sålunda till tjänstemän »i egentlig mening» allenast de arbetstagare, som frivilligt verka i fortstående tjänsteförhållande till stat och kommun.[6] Myrberg anser, att de personer icke kunna vara tjänstemän, vilkas tjänsteplikt är grundad omedelbart på lag.[7] Dessa definitioner synas innebära, att den eljest så kära tanken uppgivits, att tjänstemannaförhållandet skulle kunna vara en ensidigt av staten genomförd reglering. Ej heller beaktas härvid, att tjänsteplikt kan vara grunden för en tjänstemannaställning. Med frivilligheten som ett kriterium kan man väl avskilja vissa grupper i allmän tjänst verksamma personer men icke ändamålsenligt avgränsa tjänstemännen från övriga i allmän tjänst verksamma. Värnpliktiga och innehavare av sådana medborgerliga uppdrag, vilka man icke utan laga skäl äger undandraga sig, äro särpräglade grupper. Men de personer, som upprätthålla tjänst på grund av tjänsteplikt, äro i ordets naturliga mening tjänstemän. Från äldre rätt må, utöver nyss anförda exempel, erinras om den intill 1899 års lag om fjärdingsmannabestyret bestående skyldigheten att turvis tjänstgöra som fjärdingsmän.[8] Förhållandet blir än tydligare vid beaktande av lagen den 30 dec. 1939 om tjänsteplikt: varje person i åldern *16—70 år* är pliktig utföra det arbete, honom anvisas och hans kroppskrafter och hälsotillstånd medgiva. Enligt § 13 kan konungen jämväl förordna om tjänsteplikt för pensionstagare, varefter den, som är under 70 år och på grund av statstjänst — eller annan tjänst — åtnjuter ålderspension är skyldig att, såvitt

---

[6] *Thulin* i NAT 1922, s. 54.

[7] *Myrberg*, Om statstjänstemäns oavsättlighet, s. 23 f. På s. 32 f. synes han dock hysa annan uppfattning.

[8] SeKSt. den 1 juni 1850 ang. fjärdingsmän; 1875 års landsstatskommittée bet. s. 37 f.

hans hälsotillstånd och arbetsförmåga medgiva, efter myndighets anvisning antaga och utföra sådant arbete, som han i ifrågavarande tjänst (anses) senast utfört eller arbete av därmed jämförligt slag. Det ligger i öppen dag, att han härvid utför sitt arbete såsom tjänsteman, ehuru han icke fullgör det frivilligt utan under tjänsteplikt. Motsvarande gäller den år 1947 beslutna lagstiftningen om tjänsteplikt för polispersonal.

För yrkestjänstemannen innebär avlöningen väl ett väsentligt faktum — men det utgör icke någon skiljelinje mellan tjänstemän och icke tjänstemän. Väl har det gjorts gällande, att tjänstemäns ekonomiska förmåner icke utgöra motprestation till utfört arbete, utan underhåll, men icke heller denna distinktion kan tillmätas någon avgörande betydelse i detta samband. Ekonomisk ersättning är nämligen icke alltid förbunden med tjänsteinnehav eller annan verksamhet som tjänsteman i allmän tjänst. Tvärtom har ofta förvaltning genom oavlönade personer tett sig som ett alternativ till förvaltning genom yrkesmän. Och i icke ringa utsträckning har under den borgerliga kulturens bästa år detta ideal kunnat förverkligas, i någon mån även i vårt land. Nämndemän såsom domare, fullmäktig- och nämndledamöter såsom kommunala ämbetsmän, olönade konsuler som rikets företrädare utomlands äro några exempel på oavlönad förvaltning. Bestämmes tjänstemannabegreppet som innehavare av lönegradsplacerad tjänst falla väl de olönade utanför tjänstemannakåren, bestämd på dylikt sätt, men definitionen är då å andra sidan för snäv för att kunna vara allmänt giltig.[9]

Av de materiella kriterierna på en tjänsteman tilldrager sig verksamhetens art av ålder betydande uppmärksamhet.

[9] Detta framhålles av *Myrberg*, a. a. s. 40, i polemik mot viss äldre tysk doktrin och av *Herlitz* i Svensk stadsförvaltning, s. 416; Jfr även Soc. St:s yttrande i RÅ 6/1946 samt KPr 16/1937, s. 93 jfrt med s. 98.

Man har inom vissa staters doktrin och lagstiftning gjort en väsentlig skillnad mellan den i allmän tjänst anställde, vilken utövar överhetsfunktioner och de tjänstemän, som ej bilda maktstaten. Tysk rätt har följt denna linje, då den skiljer mellan, å ena sidan, »Beamte», vilka fylla »obrigkeitliche Aufgaben», vartill icke hänföres verksamhet, som ej till sin art skiljer sig från det allmänna näringslivets eller som utgör rent kontorsarbete, och å andra sidan de anställda, vilka just utföra sådana uppgifter för statens räkning. Se t. ex. Deutsches Beamtengesetz den 27 jan. 1937 (§ 148). Inom svensk rätt har någon dylik distinktion — vartill ansatser dock ej saknats — aldrig genomförts. I avsaknad av rättsregler därom har en dylik avgränsning av tjänstemannabegreppet icke kunnat ske. Tvärtom är den dominerande linjen i den svenska utvecklingen, att till tjänstemän hänföras alla, vilka icke äro uppdragstagare eller arbetare. Närmare hänsyn till de skiftningar i uppgifternas art, som förefinnas inom tjänstemannagruppen, tages däremot icke.

För en gränsdragning är emellertid verksamhetens art utslagsgivande. Tjänstemän skiljas i straffrättsligt hänseende sedan lång tid från arbetare med hänsyn till de bestridda uppgifternas art.

Av de kriterier på en tjänsteman, som sålunda kunna komma ifråga, ha två visat sig vara av betydenhet: verksamhetens art och innehavet av tjänst. Det ena kriteriet utnyttjas för ett straffrättsligt tjänstemannabegrepp, det andra för ett förvaltningsrättsligt. Därjämte kan tillsättningsakten giva viss vägledning.

Det straffrättsliga tjänstemannabegreppet

Tjänstemannabegreppet har sålunda genomgått en utveckling, som lett till en avsevärd vidgning av detsamma. Gamla gränslinjer ha utplånats. Den utveckling, som ägt

rum, har naturligt nog försvårat uppgiften att fastställa ett rättsligt tjänstemannabegrepp. Tjänstemannakåren har kommit att rymma grupper av olika ställning, tillsättningsakt och anställningsvillkor. Men är, såsom i straffrätten, tjänstgöringens natur utslagsgivande för bestämningen av tjänstemannabegreppet, sakna övriga distinktioner större betydelse.

Det straffrättsliga tjänstemannabegreppets utformning sammanhänger nära med den nyss skildrade allmänna utvecklingen av tjänstemannarätten. Detta begrepp rymmer nämligen alla, som de facto fylla en tjänstemans uppgift och bestämmes med ledning av den verksamhet, som vederbörande utövar.

I svensk straffrätt ha särskilda regler lämnats till skydd för tjänstemän mot våld, hot, förgripelse, missfirmelse m. m. (SL 10: 1, 2, 5), varjämte tjänstemän äro underkastade särskilt ansvar i fråga om fel och försummelse i tjänsten (SL 25:).[1] I SL 25: 11 (tidigare 25: 22) angives ämbetsansvaret omfatta domare, annan statens befattningshavare, som endast medelst rannsakning och dom kan avsättas från sin tjänst, samt den som har förtroendesyssla, från vilken konungen må entlediga honom. Här anknyter lagstiftaren till de i RF §§ 35 och 36 givna stadgandena. Med dessa ämbetsmän äro emellertid jämställda de, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter samt de tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda ävensom andra, som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende. Och enligt SL 10: 1 äro de tjänstemän särskilt skyddade, vilka äro underkastade ämbetsansvar.[2] Är fråga om våld, hot eller förgripelse enligt

[1] Jfr om den straffrättsliga regleringen *Beckman, Bergendal, Strahl,* Strafflagen jämte förklaringar till den nya lagstiftningen om brott mot staten och allmänheten.

[2] Om missfirmelse mot tjänsteman se *Nelson,* a. a. s. 298.

SL 10: 1—2 är även den, som är eller varit kallad att biträda tjänsteman, skyddad såsom sådan (SL 10: 3); däremot gäller det särskilda ärekränkningsbrottet icke dylika personer.

Såsom framgår av dessa regler, bygga de icke på några kriterier för tjänstemannaegenskap, utan lagstiftaren har åt praxis överlåtit att fastställa det straffrättsliga tjänstemannabegreppet.

Tidigare har man härvid sökt vägledning av formella kriterier, såsom tillsättningsakt, stat, anställningsvillkor. Numera bestämmes likväl ämbetsansvaret ytterst av den utövade verksamhetens karaktär.

Grundsatsen, att ämbetsansvarets omfattning icke bestämmes av anställningsakter utan beror av göromålen, framgår av följande fall, vari svarande fåfängt gjort den invändningen gentemot yrkat ansvar, att han icke vore tjänsteman. I ett fall förelåg konstitutorial för postvaktbetjänt (NJA 1903, s. 436:). Härvid fann RR, med ledning av uppgifter angående göromålen i tjänsten, avlönings- och anställningsförhållanden, att befattningen ej kunde anses vara av den beskaffenhet, varom stadgas i SL 25:. Göta HovR var av motsatt mening. Vid fullföljd gjorde postvaktbetjänten gällande, att SL 25: 22 ej vore tillämplig å betjänte. Åklagaren åter anförde, att det icke vore en viss titel utan beskaffenheten av de vederbörande åliggande göromål, som avgjorde, huruvida den brottsliga handlingen skulle bedömas enligt SL 25: Generalpoststyrelsen åberopade likaså tjänstgöringen. HD fastställde HovR:ns utslag. Extra brevbärare har likaså av HD ansetts underkastad ämbetsansvar (NJA 1944, s. 326), ehuru fast anställning ej avtalats och uppsägningstid ej överenskommits och allenast dag- eller timlön utgick. JK yrkade vid fullföljd ansvar för ämbetsbrott under åberopande av, bland annat, uppgifter rörande tjänstgöringsskyldigheten.

Att personal, som tidigare rubricerats som betjänte, men

inneha överordnad eller eljest självständig och ansvarsfull ställning, ådömts ämbetsansvar, är numera självklart; se t. ex. om tullvaktmästare NJA 1919, s. 211, kustvakt NJA 1938, s. 594, föreståndare för regementes tvättinrättning NJA 1942, s. 715.

Även i NJA 1934, s. 455 var fråga om relationen mellan anställningsakt och tjänsteuppgift. Arméförvaltningen yrkade ansvar å maskinist jämlikt SL 25: 17. I målet upplystes, att en maskinists anställning tidigare grundade sig å kontrakt. Enligt beslut av 1928 års riksdag hade emellertid å vederbörliga stater uppförts ordinarie beställningar för maskinister vid arméns truppförband och skulle för dem utfärdas konstitutorial, och efter vissa tider — fullmakt. Maskinisten hade i det aktuella fallet erhållit fullmakt. I HovR yttrade en reservant, att maskinisten, trots detta, med hänsyn till de skyldigheter, vilka i hans anställning åvilade honom, icke vore att hänföra under SL 25. Majoriteten, vars utslag fastställdes av HD, fann den på grund av fullmakt innehavda tjänsten såsom maskinist vara av sådan beskaffenhet, som avses i SL 25: 22, och drog härav den slutsats, att målet tillhörde krigsdomstols upptagande. Ej ens det förhållandet, att vederbörande varit anställd med kontrakt — något som eljest vållat den förvaltningsrättsliga begreppsbildningen de största svårigheter — har uteslutit ämbetsansvar (NJA 1913, s. 145, jfr även med NJA 1910, B 671):

En lantbrevbärare var åtalad för ämbetsbrott och hans anställning byggde å ett kontrakt, innefattande skyldighet att fortskaffa post, att även vid sjukdom eller annat laga förfall draga försorg därom, samt att under brevbäringen ansvara för anförtrodda försändelser. Vid försummelse, oredlighet eller grov vårdslöshet, onykterhet eller annan oordentlighet, kunde brevbäraren utan uppsägning skiljas från kontraktet, som eljest skulle upphöra efter viss tids uppsägning. Brevbäraren bestred tillämpligheten av SL 25:, enär för ho-

nom ej utfärdats något förordnande att förrätta tjänsteärende, utan hans mellanhavanden med postverket grundats på kontrakt. Domstolarna kommo till olika slut. RR:n ogillade ansvarsyrkandet. Svea HovR fann brevbärarens befattning icke vara sådan, som avsåges i SL 25: 22. GenPostSt anförde i besvär, att de åligganden, som enligt gällande instruktion tillkomme en lantbrevbärare samt arten och omfattningen av dennes åligganden, karaktäriserade ett förordnande att förrätta sådant tjänsteärende, som avsåges i SL 25: 22. HD fann, att SL 25 vore tillämpligt.

Även aspiranter ha funnits vara tjänstemän. En stationskarlsaspirant hade åtalats för tillgrepp. Aspiranten anförde, att hans anställning icke grundade sig på något förordnande och att han icke kunde anses innehava någon tjänstemannabefattning. Han åberopade, att anställningen vore så tillfällig, att han vid minsta försumlighet kunde avskedas utan föregående rannsakning och dom. Styrelsen ansåg, att all järnvägens tillfälliga, aspirant- och extraordinarie personal måste med hänsyn till sina uppgifter och på grund av sättet för dess antagande vara att hänföra till tjänstemän, samt åberopade, att poliskonstaplarna i Stockholm antogos utan att erhålla konstitutorial och kunde uppsägas, så snart de funnes icke vara för tjänsten lämpliga; men det oaktat måste de vara att anse såsom tjänstemän. Underinstanserna ansågo emellertid, att ämbetsansvar ej kunde utdömas. HD:s majoritet dömde jämlikt SL 25: 22 till avsättning (NJA 1918, s. 334, se även NJA 1918, s. 243, marinintendentaspirant).

Skärpt ansvar såsom för tjänstemän har utdömts även för extra lotsbåtsbiträden. Det upplystes, att extra lotsbåtsbiträden antogos av lotsförman, efter tillstånd av lotskaptenen, att skriftligt antagningsbevis ej utfärdats, att ej heller några skriftliga instruktioner förelåge. I HovR förmenade de åtalade, ehuru fåfängt, sina anställningsförhållanden vara alltför lösliga för att de skulle kunna hänföras under SL 25:,

NJA 1944, s. 390. Även brevbärarbiträde har ansetts lyda under SL 25, NJA 1943, s. 26.

Härutöver må nämnas, att HD, utan gjord invändning, ansett ämbetsansvar åvila, bland andra, exekutionsbetjänt NJA 1929, s. 584, 1931, s. 436), ordningsvakt (NJA 1930, s. 13), extra brevbärare (NJA 1931: 576), stationskarl, vagn- och stallkarl vid statens järnvägar (NJA 1932, s. 668, 1934, s. 195, 1945, s. 354) och kontorist vid statens järnvägar (NJA 1934, s. 195). Bland notiserna finnas likaså flere fall, som belysa den nedre gränsen för ansvaret.[3] Följande tjänstemän hava sålunda ådömts straff enligt SL 25: tullvaktmästare (1921 B 523, 1923 B 425), kustuppsyningsman (1936 B 871), tullvakt, tillsyningsman och tulluppsyningsman (1945 B 353), förrådskonstapel (1923 B 26, 1924 B 98), sjukvårdskonstapel av tredje graden vid flottan (1923 B 564), vaktkonstapel (1935 B 561, 1945 B 643), krigskonstituerad sergeant (1943 B 354), exekutionsbetjänt och motsvarande tjänstemän (1926 B 490, 627; 1920 B 561, 1932 B 716), uppbördsman (1943 B 142), kronojägare (1923 B 800, 1930 B 383, 1931 B 608, 1945 B 493), länsskogvaktare (1932, B 844), första vaktfru och sjuksköterska vid rannsakningsfängelse (1944 B 1009), stationskarl vid postverket (1940 B 268), kontorsvakt därstädes (1933 B 413), kontorsvakt vid stationsintendenturen (1945 B 476), banvakt (1938 B 143), trafikbiträde (1933 B 568, 1935 B 1061, 1944 B 505, 1945 B 232), kontorist, kontorsbiträde (1925 B 246, 1931 B 609, 1934 B 304, 415, 764; 1943 B 527, 1944 B 419) och reparatör (1937 B 440, 1944 B 824).

Å andra sidan har HD i följande fall ansett ämbetsansvar icke kunna utkrävas, då den åtalades tjänstgöring ej funnits

[3] Jfr *Larsson*, Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare (1948) s. 228 ff., som innehåller ett värdefullt material.

vara av så kvalificerad natur, att den borde inräknas under SL 25:

I ett äldre rättsfall (NJA 1916, s. 599) har HD ansett furir och batteriadjutant, som förskingrat avlöningsmedel, icke vara tjänsteman i SL:s mening. HD fann här, till skillnad mot underinstanserna, att den åtalade icke vare sig såsom hörande till det vid krigsmakten fast anställda manskap eller på grund av sin tjänstgöring som batteriadjutant varit underkastad ämbetsansvar. Det torde dock kunna antagas, att domstolarna numera, med hänsyn till att batteriadjutantens uppdrag varit medelsförvaltning och inneburit viss självständighet, skulle komma till annat resultat.

Mera odiskutabelt synes vara, att till tjänsteman icke hänförts tackelarbetare (NJA 1942, s. 356). FältkrigsR fann visserligen, att dennes anställning var av sådan art, som avsåges i SL 25: 22, men den åberopade härvid, att de av honom åtnjutna förmånerna skulle skilja honom från arbetarne; hans arbetsförhållanden reglerades genom ett kollektivavtal, som innefattade allmänna bestämmelser om bl. a. viss ömsesidig uppsägningstid, semester i visst fall utöver den i gällande lag om semester bestämda, rätt till fri sjukvård, fria läkemedel jämte sjukavlöning samt begravningshjälp, varjämte den åtalade var tillförsäkrad tjänstepension för arbetare i statens tjänst. Dessutom hade han erhållit ett antagningsbevis. HD:s flesta ledamöter funno dock, att SL 25: icke kunde tillämpas. Lika litet har förrådsarbetare funnits vara tjänsteman (NJA 1942 B 95, 1943 B 188).

Det saknar sålunda betydelse, huruvida innehavd tjänst är ordinarie, extra ordinarie eller extra, om den är varaktig eller tillfällig. Utöver nyss anförda fall må nämnas, att personer, som varit tillfälligt anställda i verk, som allenast planerats för en kristid, likväl ansetts vara tjänstemän i SL:s mening (NJA 1919, s. 163).

En avdelningsledare vid bränslekommissionens arbeten inom visst distrikt, hade åtalats för, bland annat, förskingring, men bestred, att SL 25: kunde komma till tillämpning. Hans befattning hade icke varit fast utan endast tillfällig; han hade kunnat entledigas utan angivande av skäl. Befattningen hade han erhållit efter det han svarat på en annons om arbetare för kommissionens räkning. Han hade varit en arbetande förman, som endast handlat efter order. Befattningen hade varit ett avlönat förtroendeuppdrag men ej någon tjänstemannabefattning. Förordnande hade tillkommit allenast för att han skulle kunna visa sin behörighet för ortsbefolkningen. HR:n fann, att han erhållit skriftligt förordnande att tillsvidare vid vissa kommissionens arbeten vara avdelningsledare, vilket förordnande varit utfärdat av chefen för kommissionens länsbyrå »enligt kommissionens bemyndigande». Arbetet hade bestått i att antaga och entlediga arbetare, att utöva tillsyn, att med biträde av arbetsförmän uppmäta ved, uppföra data å listor, uppgöra avlöningslistor i överensstämmelse härmed, avlöna arbetarna och insända redovisning häröver. Då anställningen icke varit underkastad av myndighet fastställt reglemente eller instruktion, fann HR:n, att SL 25 icke kunde tillämpas, medan HovR fann SL 25: tillämpligt, vilket slut HD:s majoritet fastställde.

I NJA 1919, s. 278 yrkade åklagaren ansvar å person, som varit anställd å folkhushållningskommissionens brödbyrå för att biträda vid tilldelningen av mjöl m. m. Denne invände, att även om omfånget av begreppet ämbets- och tjänstemän enligt SL 25: 22 vore väsentligt utvidgat, förutsattes likväl, att vederbörande innehade någon befattning på grund av konstitutorial eller annat förordnande av offentlig myndighet. Vederbörande hade endast muntligen anställts såsom biträde, varefter anställningen förlängts månadsvis. Väl hade även underordnade funktionärer dömts till ansvar enligt

samma kapitel, men de hade dock haft en fast tjänsteställning. Om denna ej innehafts på grund av konstitutorial, hade tjänsteförhållandena åtminstone reglerats genom skriftligt kontrakt med någon offentlig myndighet, varigenom funktionärens tjänsteställning gentemot det allmänna bestämts för en längre tid och under noggrant angivna villkor. HD fann, med ändring av underinstansernas domar, att den åtalade vore tjänsteman, lydande under förvaltningsmyndighet (jfr NJA 1943, s. 26).

För vikarie å tjänst, såväl som den, vilken anförtrotts utföra med viss tjänst förbundna uppdrag, gälla reglerna i SL 10: 3 och 25: 11. På motsvarande sätt anses innehavare av uppdrag underkastade ämbetsansvar även om uppdraget är av begränsad räckvidd, allenast det innebär fullgörandet av uppgifter, som typiskt sett tillkomma tjänstemän. Härvid har det straffrättsliga tjänstemannabegreppet vidgats utöver det för förvaltningsrätten naturliga. Jämväl den, som erhållit uppgifter, jämställda med de till offentlig tjänst hörande, har ansetts såsom tjänsteman i SL:s mening. Sålunda har såväl SL 10: (NJA 1914, s. 443) som SL 25: (NJA 1939, s. 216) ansetts tillämplig å rättens ombudsman i konkurs och SL 25: tillämpats å en av länsstyrelsen utsedd kontrollant enligt pastöriseringslagen den 6 juni 1925 (NJA 1933, s. 203).[4] Ordningsvakt, tillsatt jämlikt PolL § 18, lärer jämväl vara underkastad ämbetsansvar.[5]

Om däremot ett uppdrag icke svarat mot normal offentlig tjänstemannaverksamhet, har ämbetsansvar icke utdömts. En dylik tankegång möter i häradsrättens dom NJA 1916, s. 418 avseende en person, som förordnats till fånggevaldiger. HR:n fann, att vederbörande icke vore underkastad ämbetsansvar, medan HovR fann uppdraget grunda tjänstemannaanställning. Målets slutliga utgång bestämdes emellertid därav, att

[4] Jfr SOU 1944: 69, s. 432.

[5] *Sjöholm,* Lagstiftningen om polisväsendet (1951) s. 640.

förordnandet ej var givet i vederbörlig ordning och HD:s dom lämnar förty den här aktuella frågan obesvarad. — Klart framhäves nyss nämnda princip däremot i NJA 1925, s. 437; såsom tjänsteman i straffrättslig mening har icke ansetts den, som förordnats till biträde åt häktad. Sedan person, som erhållit dylikt förordnande, beträtts med att hava krävt för mycket i arvode av klienter, ställdes han under åtal såsom tjänsteman. HR:n fann, liksom HovR, uppdraget vara att likställa med deras, som »voro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna ... inrättningars angelägenheter», och att ämbetsmannaansvar skulle utdömas. HD fann dock ej detta vara fallet; den åtalade vore »icke på grund av ifrågakomna uppdrag att betrakta såsom tjänsteman». Ej heller har ämbetsansvar utkrävts av barnavårdsman, därest icke uppdraget berott av anställning hos barnavårdsnämnd med skyldighet åtaga sig dylika uppdrag (NJA 1927 B 383, 1928, s. 324). Lika litet torde motsvarande uppdrag inom socialvården, såsom att vara övervakare över villkorligt dömda eller tillsyningsman över villkorligt frigivna, medföra dylikt ansvar.[6]

Av vad sålunda anförts framgår, att tillsättningsakten tidigare i straffrättslig praxis tillmätts vikt, men att den numera icke är avgörande, även om den jämväl i senare rättsfall någon gång åberopas såsom ett tolkningsdatum bland andra. I regel har detta formella kriterium visat sig otjänligt. Ej heller har förefintlighet eller avsaknad av regler, vilka avsett att skapa en tjänst eller eljest reglera den anställdes uppgifter, varit bestämmande. Tillsättningsakten har åberopats av de tilltalade i NJA 1913, s. 145, NJA 1916, s. 418, NJA 1918, s. 334, NJA 1919, s. 278, NJA 1934, s. 455 och NJA 1944, s. 390 såsom skäl för att utesluta ämbetsan-

[6] SOU 1944: 69, s. 432.

svar, men de ha icke däri haft framgång. Då sålunda dylikt kriterium icke lämnat vägledning, har begreppet tjänsteman i stället bestämts efter materiella grunder och då med hänsyn till tjänstgöringen.[7] Göromålens natur och omfattning hava åberopats i NJA 1903, s. 436 och hava föranlett ämbetsansvar. Motsvarande gäller NJA 1913, s. 145: »arten och omfattningen av åligganden» anfördes av GenPostSt (jfr NJA 1918, s. 334, NJA 1919, s. 163). I NJA 1934, s. 455 ha olika meningar hysts om den slutsats, som skulle dragas av de lämnade uppgifterna om tjänstegöromålen — hovrättens minoritet ville icke tillämpa SL 25: med hänsyn till »de skyldigheter, vilka i hans anställning åvilat honom»; majoriteten drog motsatt slutsats av »tjänstens beskaffenhet». Föreligger ett visst mått av självständighet, som skiljer tjänstemannen från arbetaren, är han enligt svensk straffrätt underkastad ämbetsmannaansvar. Härvid kunna olika mer krävande uppgifter konstituera tjänstemannakaraktär. Detta är givetvis fallet, när tjänstemannen utför arbetsledning av åtminstone någon vikt, men även när han fullgör självständiga uppgifter eller penningförvaltande uppdrag samt när han, om ock på underordnad plats, gentemot allmänheten utövar offentlig makt.[8] Man kan sålunda konstatera, att i straffrättslig praxis innebörden av de uppgifter, som anförtrotts en person, ytterst får bestämma, huruvida den anställde bör drabbas av det förhöjda straffrättsliga ansvar, varom SL 25: stadgar. Andra normer kunna vara vägledande men icke avgö-

---

[7] *Myrberg* åter, a. a. s. 37, säger, att det är utan betydelse för statstjänstemannabegreppet, vilken beskaffenhet det med anställningen förenade arbetet har. Detta är dock en för långt driven konsekvens av att han avvisar teorien, att tjänstemän allenast äro de, som utöva myndighet. Mera realistisk är *Platou* i NAT 1922, s. 218. »I almindelighet kan man dog si, at statstjenestemenn er personer, som står i statens tjeneste og utfører et arbeide, der går inn som et ledd i statsforvaltningen og ikke er av helt underordnet art.»

[8] Jfr RA 6/1946 Soc.St:s yttrande, *Larsson*, a. a. s. 235.

rande.[9] Detta innebär naturligtvis icke, att så stränga krav på tjänstgöringens vikt ställas, som understundom varit fallet i doktrinen och som i fransk rättspraxis tidvis spelat en avgörande roll. Man kan ej ställa kravet, att en tjänsteman skall utöva »imperium», att hans uppgifter skola innebära maktutövning eller att han skall äga egen beslutanderätt eller utöva självständig andlig verksamhet.[1] Men maktutövning är ett viktigt kriterium.

Den utveckling av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet, som sålunda ägt rum, återspeglas i det av straffrättskommittén år 1944 framlagda förslaget till bestämning av ämbetsmannaansvarets tillämplighetsområde. Förslaget har dock, i avvaktan på en framtida, mer genomgripande reform, icke blivit förverkligat vid de år 1948 beslutade ändringarna av de äldre, från år 1864 gällande, stadgandena i ämnet. Enligt förslaget skulle ämbetsmannaansvar åvila, förutom de oavsättliga tjänstemännen, den, som för stat eller kommun[2] handhar förvaltningsuppgift[3], ävensom den, som förvaltar tjänst eller tjänsteärende, varmed är antingen förenat arbetsledning eller självständig verksamhet eller ock upprätthållande av allmän ordning eller säkerhet. I sistnämnda lokutioner har lagstiftaren sökt fixera de grunder för tjänstemannabegreppets avgränsning, som stå att utläsa ur straffrättslig praxis.[4]

*

[9] Jfr *Schmidt*, Kollektiv arbetsrätt, s. 150 ff.

[1] Se *Myrberg*, a. a. s. 37 f. och där anförda källor. Jfr om AD:s praxis nedan, s. 206, 210 f.

[2] SOU 1944: 69, s. 436. I SL 25: 22 angavs såväl städer som »menigheter» som anställande subjekt; ang. menigheter se *Fahlbeck*, Förvaltningsrättsliga studier, och NJA 1891, s. 333.

[3] Härmed avsågs jämväl styrelseledamöter för statliga inrättningar, vilka fullgöra uppgifter för stat och kommun, fullmäktige i statliga verk, kommunala förtroendemän. Med lokutionens uppgift »för stat eller kommun» föllo även riksdagens verk inom stadgandets ram.

[4] SOU 1944: 69, s. 143; *Larsson*, a. a. s. 236; KPr 80/1948, s. 60 ff., 343. — Jfr senast SOU 1953: 14, s. 340 f. och kap. 7.

Motsvarande frågeställningar, som nyss redovisats för de statliga tjänstemännens del, aktualiseras jämväl för de *kommunala* tjänstemännen. Grunden för deras ansvar är GSL 25: 22, nuvarande SL 25: 11. Lagrummen uttrycka naturligtvis det förhållandet, att den kommunala förvaltningen såsom offentlig är jämställd med den statliga, vilken den ersätter. Enligt dessa lagrum gäller ämbetsansvar ej endast för tjänsteman, vilken lyder »under ämbets- och förvaltningsmyndighet» samt »andra, som förordnade äro, att ämbete eller tjänsteärende förrätta», utan å alla, som »äro satte att förvalta städers, menigheters... angelägenheter». Konsekvensen av detta stadgande — som föranlett viss debatt — är en vidgning av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet till alla kommunala tjänstemän. Visserligen har det gjorts gällande, att det skulle föreligga svårighet att hit hänföra kommunalt anställda med tjänstemannauppdrag, vilka icke förvalta medel, men denna tolkning torde kunna lämnas ur räkningen. Spörsmålet, som i doktrin varit föremål för dryftning, behandlas dock lämpligen ej i detta samband utan vid redogörelsen för reglerna angående tjänstemännens ansvar. Här intresserar nämligen allenast den belysning av gränsen mellan tjänstemän och arbetare, som den straffrättsliga judikaturen i fråga om kommunala tjänstemäns ämbetsansvar kan skänka.

Förutom de s. k. kommunala ämbetsmännen — nämndledamöter, ordförande i fullmäktige, revisorer[5] — ha följande tjänstemän ansetts underkastade SL 25: 22: föreståndare för auktionskammare (NJA 1890, s. 295), för pantlånekontor (NJA 1927, s. 220), för kyrkogård (NJA 1939, s. 623), uppbördsman vid gas- och elektricitetsverk (NJA 1944, s. 526), syssloman vid länssanatorium (NJA 1928, s. 233), brandmän

[5] NJA 1898, s. 1, 1913, s. 572, 1921, s. 172, 1926, s. 273, 1931, s. 324, 1935, s. 115 och 1941, s. 463 m. fl. fall.

(NJA 1943: B 1108, RÅ 6/1946)[6], spårvagnsförare (NJA 1931, s. 62, 1937, s. 287, 1944, s. 107, 1946, s. 503), polisman (NJA 1929, s. 402, 1932, s. 361, 1944, s. 584), kriminalkommissarie (NJA 1932, s. 423), överingenjör, distriktsingenjör och extra verkmästare vid Stockholms stads gatukontor (Sv. HovR den 23 jan. 1935 och den 3 juni 1936)[7], extra schaktmästare och schaktmästarbiträde vid Stockholms stads gatukontor (NJA 1938, s. 279), sjuksköterska (NJA 1931, s. 377), assistent, lärare och husmoder vid skyddshem (NJA 1937, s. 656), distriktsbarnmorska (NJA 1943, s. 522) och barnavårdsman (NJA 1927: B 383, 1928, s. 324), folkskolelärare (NJA 1944, s. 385), siffergranskare hos stadskommuns revisor (NJA 1941, s. 463), hälsovårdstillsyningsman (NJA 1937: B 2). Särskilt är här att märka, att varken uppdragets tillfälliga natur eller intermittent verksamhet[8] utgjort hinder mot att ämbetsansvar ansetts föreligga.

Såsom icke tjänstemän hava ansetts lagförmän, vilka haft till uppgift, bland annat, att kontrollera för arbetslagens räkning utförda körslor samt dagligen utskriva så kallade körsellappar rörande utförda körningar[8], vaktmästare vid folkskola (RÅ 35/1929), sjuksköterskebiträden (NJA 1931, s. 377), kyrkovaktmästare (NJA 1936, s. 55), eldare vid landstingssjukhus (NJA 1939, s. 124, jfr ADD 7/1939), förste vaktmästare vid sjukhus (ADD 75/1945), maskinist (ADD 76/1945), kommunalarbetare (ADD 56/1953).

Såsom domskäl har i äldre praxis anställningsaktens karaktär åberopats. I NJA 1890, s. 295 åberopade domstolen sålunda, bland annat, att de åtalade erhållit magistratens förordnande. I senare rättsfall har domstolen, bland annat, åberopat, att den åtalade varit upptagen å lönestat för sta-

[6] Vid prövning av huruvida förenings- och förhandlingsrätt föreligger med hänsyn till eventuellt ämbetsmannaansvar.

[7] *Wetter*, SST 1937, s. 178.

[8] RÅ 6/1946. Jfr även SvJT 1949, s. 261 av fullmäktige utsedda protokollsjusteringsmän underkastade ansvar.

dens befattningshavare (NJA 1927, s. 220, 1938, s. 279). I likhet med vad fallet blivit i fråga om statliga tjänstemän ha dylika kriterier emellertid icke kunnat vara ensamt avgörande, utan tjänstgöringens art plägar jämväl anföras och tillmäts i tveksamma fall avgörande betydelse. I NJA 1939, s. 623 åberopade domstolen sålunda, att den åtalade, »med avseende å de åtgärder, han i egenskap av kyrkogårdsföreståndare vidtagit, varit underkastad tjänstemannaansvar»; se även RÅ 6/1946, vari SocSt och RegRn särskilt understrukit, att arbetsuppgifter och tjänstgöringens art vore bestämmande.[9] I synnerhet är att märka, att tilltalads invändning, att han på grund av anställningsakten eller anställningsvillkoren icke vore underkastad ämbetsansvar, icke vunnit domstols beaktande (NJA 1938, s. 279). Lika litet vunno borgarbrandmän framgång med den invändningen mot dylikt ansvar, att de allenast uppbure timpenning och att brandskyddet för dem vore en bisyssla (RÅ 6/1946).

*

Ett särskilt problem hava de fall utgjort, då någon faktiskt förrättat göromål, vilka förutsätta tjänstemannaställning, men där rättsgiltig anställning icke ägt rum.

Här är i första hand att anteckna rättsfall, där frågan om vederbörande vore tjänsteman i RB:s eller SL:s mening besvarats nekande. Magistrat hade förordnat en person att tills vidare vara exekutionsförrättare i staden, något vartill magistraten icke var behörig. Domstolarna funno, att personen icke kunde anses för ämbets- eller tjänsteman och ådömas ansvar enligt SL 25: (NJA 1881, s. 302). I NJA 1903, s. 521 var frågan huruvida person, som av kronofogde förordnats till extra fjärdingsman, kunde jämlikt RB 17: 11 vittna om det, som hänt honom, medan han gått KB:s ärenden. Kronofogde ägde icke meddela dylikt förordnande. HR och HovR

[9] Jfr KPr 16/1937, s. 98.

medgav vederbörande rätt att vittna, men HD upphävde beslutet, enär han icke varit i laga ordning utsedd eller förordnad. I NJA 1904, s. 281 fann HD, att på enahanda sätt utsedda »extra fjärdingsmän» icke åtnjöte det straffskydd, som enligt SL 10: 5 tillkom tjänstemän. Motsvarande ståndpunkt har HD intagit ifråga om utdömandet av ämbetsmannaansvar: (NJA 1916, s. 418). Sedan en person på uppdrag av länsman införpassat häktad till fängelse hade han åtalats på grund av att han vid utförandet av uppdraget åsidosatt de skyldigheter, som ålegat en extra gevaldiger. Den åtalade invände, att han ej mottagit något förordnande att vara fånggevaldiger, varför SL 25: ej kunde vara tillämpligt. HD fann, att personen ifråga icke blivit i vederbörlig ordning till extra fångförare förordnad, varför vad i målet lagts honom till last ej kunde medföra ansvar.

I anförda rättsfall har uppenbarligen avgörande vikt fästs vid tillsättningsbeslut och brist uti detta funnits medföra, att den person, som faktiskt utfört de med tjänsten förenade göromålen, likväl icke är tjänsteman. Motsvarande utgång föreligger i SvJT 1943, rf s. 53: polismän, vilka tjänstgjort såsom exekutionsbiträden utan att i föreskriven ordning hava utsetts därtill utan allenast erhållit ett förordnande av kommunalborgmästare, ha icke kunnat fällas till ansvar jämlikt SL 25: för tjänsteförsummelse.

I NJA 1938 B 374 och NJA 1944, s. 474 åter utkrävdes ämbetsansvar: En rådman hade vid förfall för borgmästare tjänstgjort som överexekutor och härvid tillgripit vissa medel. Åtalad invände rådmannen att han icke erhållit något förordnande därtill utan allenast varit överexekutors privatbiträde. Invändningen ej beaktad, särskilt enär borgmästaren och rådmannen utgjorde majoritet för beslut i magistraten och dess tysta medgivande ansågs kunna presumeras. — L., som för åren 1938—1941 valts till ledamot av direktionen för ett landsting tillhörigt vårdhem och för år 1939

utsetts att jämväl vara kassakontrollant, fortsatte därefter intill utgången av år 1941 att utöva kontrollantskapet utan att hava formligen utsetts härtill. Efter åtal för tjänstefel invände L. att, enär han icke var vederbörligen förordnad till kassakontrollant för denna tid, han ej finge dömas till ansvar jämlikt 25 kap. strafflagen. Domstolarna funno, att L. kunde ställas till ansvar för ämbetsbrott, då han fungerat såsom kassakontrollant och uraktlåtit att utöva kontroll i enlighet med gällande instruktion. HovR och HD kommo till samma slut. Jfr även NJA 1929, s. 402.

Oaktat tjänstemännen icke heller i dessa fall varit rätteligen utsedda till tjänsterna ifråga, ha de sålunda ställts till ansvar för åtgärd vid deras bestridande. Uppenbarligen ha domstolarna här fäst avseende vid i förstnämnda rättsfall det förhållandet, att ett uppdrag finge anses vara beslutat under hand, och i det senare, att han tidigare varit i behörig ordning utsedd och därefter i samband med den tidigare tjänstgöringen fullgjort samma sysslor.

Någon motsats mellan denna grupp rättsfall och den tidigare redovisade föreligger därför icke. De uttrycka två olika grundsatser. Därest meddelat förordnande är av vikt för utomstående eller för vederbörande själv för hans ställning som offentlig tjänsteman, är brist i detsamma avgörande. Om förordnandet ersatts med godkännande eller står i samband med egen tjänst, är brist i detsamma icke relevant.[1] Motsvarande ståndpunkt ha domstolarna intagit vid tillämpningen av reglerna i HB 17: 11 angående förmånsrätt. Förmånsrätt i konkursbo har nämligen medgivits kommun för fordran å medel, som konkursgäldenär handhaft i egenskap av ordförande och kassaförvaltare i kommunalförbunds direktion, ehuru föreskrivet val icke ägt rum, utan han allenast med direktionens enhälliga samtycke de facto fungerat

[1] Jfr SOU 1944: 69, s. 439; *Thyrén*, Förberedande utkast till strafflag 7, s. 18 f.; *Strahl* i SvJT 1945, s. 61; 1949, s. 184.

såsom föreståndare för kommunalförbundets fattigkassa (NJA 1936, s. 35).

Såsom tjänsteman i straffrättslig mening anses sålunda numera ett betydande antal i offentlig tjänst verksamma personer. Tillämplighetsområdet för detta straffrättsliga begrepp har i hög grad vidgats. Det är uppenbart avpassat så, att varje mera kvalificerad verksamhet skall kunna motivera straffansvar, ej endast tjänstemannarättsliga eller rent civilrättsliga verkningar. Man kan, de lege ferenda, ställa det spörsmålet, huruvida tillräckliga kriminalpolitiska skäl verkligen finnas för att underkasta denna stora mängd anställda ämbetsansvar och förläna dem förhöjt straffskydd. De lege lata råder icke någon tvekan om svensk rätts innebörd.

Utanför tjänstemannagruppen falla emellertid i straffrättsligt hänseende förutom arbetare, även sådan personal, som icke har någon självständig ställning eller eljest särskilt ansvarsfulla uppgifter. Det följer härav, att en person väl kan innehava en tjänst utan att vara underkastad ämbetsansvar; den i viss doktrin hävdade meningen, att tjänst förutsätter offentligrättslig tjänsteplikt är sålunda icke i allo riktig. Ansvaret är beroende av verksamhetens art, icke av organisatoriska förhållanden.[2] Vid tillämpningen av andra författningar än SL och förenings- och förhandlingsrättsförfattningarna kan han då vara tjänsteman. Sålunda framhöll AD (ADD 7/1939), att begreppet tjänst kan vara vidare än det straffrättsliga tjänstemannabegreppet.[3] Detta blir t. ex. fal-

[2] Jfr SOU 1938: 56, s. 44. Se även AD:s framhållande härav och kritik av *Wetters* (nedan s. 214 anförda) definition å tjänsteman, som icke beaktat det förhållandet, att innehav av tjänst icke nödvändigtvis medför ämbetsmannaansvar, ADD 7/1939. *Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht, 2, 1924, s. 147: »Kein Amt ohne öffentliche Dienstpflicht.»

[3] Se härom nedan s. 215. I vissa samband ha personer, vilka varken äro tjänstemän i straffrättslig mening eller arbetare, jämställts med tjänstemän. Om motsvarande utveckling av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet i norsk rättspraxis se *Skeie,* Den norske strafferett 1 (2 uppl. 1946) s. 109 ff.

let, om personal, som arbetar osjälvständigt och utan att fylla de straffrättsliga rekvisita för ansvar, innehar en i lönetekniskt hänseende förefintlig tjänst.[4]

AD har härvid funnit, att eldare vid länslasarett icke är tjänsteman i SL:s mening. Tjänsten var väl upptagen å landstingets lönestat. Men då innehavaren icke kunde antagas hava att på ett mera självständigt sätt utöva funktioner av betydelse för lasarettets verksamhet, måste AD utgå från att han icke var underkastad ämbetsansvar (ADD 7/1939). — Ej heller ansåg AD, att förste vaktmästaren vid lasarett var underkastad ämbetsansvar. Hans arbete var av alltför osjälvständig natur och den arbetsledning, han utövade, alltför obetydlig (ADD 75/1945). — Lika litet var maskinist underkastad ämbetsmannaansvar, då han varken utövade arbetsledning eller på ett mera självständigt sätt utförde arbetsuppgifter för kraftverkets ledning (ADD 76/1945).

*

Det straffrättsliga tjänstemannabegrepp, som sålunda utbildats, har präglats av, icke alltid enhetliga, kriminalpolitiska synpunkter. Det rymmer ordinarie och icke ordinarie tjänstemän, tjänstemän och uppdragstagare, personer, som avlönas lika väl som oavlönade, frivilligt tjänstgörande och tjänstepliktiga. Det följer härav, att detta straffrättsliga begrepp är mindre lämpat för förvaltningsrättsliga ändamål. Det förhållandet, att samma straffrättsliga begrepp godtagits vid lagstiftningen om förenings- och förhandlingsrätt och där lagts till grund för åtskillnaden mellan tjänstemän och arbetare, är i icke ringa mån beroende därav, att något lämpligt enhetligt förvaltningsrättsligt tjänstemannabegrepp icke stått till buds.

---

[4] Se t. ex. AR den 15 juni 1935 för i. o. befhav. vid nyreglerade verk (nr 397) § 36; jfr SOU 1938: 56, s. 42.

Förvaltningsrättsliga tjänstemannabegrepp

I straffrätten har ett tjänstemannabegrepp sålunda utbildats, som är materiellt bestämt och bygger på de bestridda göromålens natur. Fråga är emellertid, om samma resultat är nödvändigt inom förvaltningsrätten.

Icke något hindrar, att ett begrepp inom en del av rättsordningen har annan innebörd än inom en annan del. Här ligger det nära att erinra om den olika innebörd, som arbetare- och arbetstagarbegreppen äga inom civilrätten och inom socialrätten[4] (jfr å ena sidan ADD 112/1938, å den andra ADD 48/1947, socialvårdskommitténs bet. 19, SOU 1951: 25, s. 29 ff.) Att dylika olikheter kunna vara praktiskt olägliga och systematiskt förargelseväckande, är ett annat förhållande.

Nu har visserligen en avsevärd utjämning ägt rum mellan tjänstemännen å ena sidan, uppdragstagarne och arbetarne å den andra. I viktiga hänseenden har arbetarnes ställning förstärkts efter tjänstemännens förebild, i andra ha tjänstemännen vunnit fördelar, som arbetarna tidigare ägt. Även uppdragstagarnes ställning har i vissa fall konsoliderats. Nämnas må allenast, att arvodesbelopp införts eller höjts och att pensionsrätt tillkommit för riksdagsmännen. Man har dock härvid varit ivrig att betona, att dessa grupper ej därmed äro att anse som tjänstemän.[4a] Bortsett från denna karaktäristik av det medborgerliga uppdraget framträder i många samband alltfort åtskillnad mellan tjänstemän och övriga grupper. Olikheterna i arbetsrättslig ställning ha redan understrukits. Vid reglering av de sociala försäkringarna äga tjänstemännen ej samma behov av skydd, t. ex. av olycksfallsförsäkring eller mot arbetslöshet, som arbetarna (jfr socialvårdskommitténs bet. 16, SOU 1948: 39, s. 158 ff.) medan

[4] Jfr *Adlercreutz* i Sociala meddelanden, 1956, s. 370 ff. Jfr NRt 1932, s. 518.

[4a] KPr 276/1947; KPr 88/1950, KU 13/1950.

innehavare av offentliga uppdrag ansetts äga ett skyddsbehov (SOU 1951: 19, s. 86 ff.).[4b] Och när det gäller att fastställa tillämplighetsområdena för avlöningsreglementen, tjänsteföreskrifter, allmänna regler beträffande tjänstemän, finnes behov av en säker begreppsbildning.

Det ligger naturligtvis inom förvaltningsrätten särskilt nära till hands att anknyta till förvaltningsmässigt betydelsefulla omständigheter av formell natur. Nära till hands ligger, som nyss framhölls, tillsättningsakten. Det har dock blivit en följd av utvecklingen, att detta kriterium icke blivit användbart — normerna för val av tillsättningshandling äro icke tillräckligt enhetliga. När 1948 års förhandlingsrättskommitterade i sitt år 1951 framlagda förslag till tjänstemannalag sökte finna en norm för lagens tillämplighetsområde, valde man i stället tjänsteförteckningarna och påbjöd allenast i anslutning därtill, att den sålunda avgränsade kategorin tjänstemän skulle tillsättas med någon av de hävdvunna akterna, fullmakt, konstitutorial, förordnande eller för vissa manskapsbeställningar kontrakt (§ 5, se SOU 1951: 54, s. 10, jfr 176). Tillsättningsakten var sålunda här icke tänkt som primärt faktum för en begreppsbestämning, utan som en följd av denna.

Större betydelse för förvaltningsrättsliga begreppsbestämningar inom tjänstemannarätten har tjänsteorganisationen ägt. Den, som innehar en tjänst (befattning, tjänstebefattning) är tjänsteman (befattningshavare), annan är det icke. I äldre tid var det uppenbarligen för statens och städernas del möjligt att utgå från en exakt tjänsteorganisation, som blivit fastställd i stater eller andra handlingar (se härom ovan kap. 2). Stater lades till grund för en begränsning av, särskilt, ämbetsmannagruppen. Ämbetsmän voro de som innehade å stat upptagen tjänst som chef för eller ledamot av

[4b] Se även mot. AK 48/1939, 2 LU 19/1939; mot. AK 71/1946, 2 LU 5/1946. Om blockledare se även mot. AK 309/1944.

kollegium eller ock en därmed jämnställd tjänst. I staterna angåvos jämväl övriga tjänster, vilkas innehavare med tiden betecknades såsom tjänstemän; de kunde i sin tur åtskiljas från de betjänte. Denna möjlighet att anknyta ett tjänstemannabegrepp till en tjänsteorganisation har otvivelaktigt varit av stor betydelse för tjänstemannarättens utveckling. Därmed har nämligen tjänstemännens egenskap av led i en offentligrättslig organisation framträtt och uppfattningen, att de voro furstens personliga redskap lättare kunnat övervinnas.

Ännu i jämförelsevis sen svensk doktrin möta uttryck för den meningen, att tjänstemannabegrepp äro att bestämma med ledning av staternas uppgifter om tjänster el. dyl. Den har länge dröjt sig kvar även i straffrätten. Ännu i SST 1937 sökte Wetter väsentligen bestämma ämbetsmannaansvaret med ledning därav, om vederbörande innehade en tjänst, något som framginge av föreskrifter i författningar, instruktioner, lönestater eller särskilda beslut.[5] Den straffrättsliga utvecklingen har emellertid, som nyss skildrats, gått i en annan riktning, som lett till att tjänstemannabegreppet bestämmes materiellt — vilket medför, att det blir både vidare och mera begränsat än vad stater eller instruktioner visa.

Ett organisatoriskt bestämt tjänstemannabegrepp har emellertid mången gång varit av behovet påkallat i förvaltningsrättsliga samband. Reuterskiöld och i anslutning till honom Sundberg ha menat, att ett organisatoriskt tjänstemannabegrepp vore det enda riktiga. Svårigheterna att uppställa ett godtagbart dylikt ha emellertid visat sig stora, ja, övermäktiga. Närmast anknöto krigs-, kris- och dyrtidstilläggsförfattningarna av år 1916 och följande år till ett förvaltningsorganisatoriskt begrepp, tilläggen skulle nämligen utgå till tjänstemän, vilka åtnjöto lön efter grunder, som fast-

[5] S. 177.

ställts av riksdagen eller prövats av riksdagen. Utan omedelbar hänsyn till den anställdes göromål var sålunda tjänstemannabegreppet i första hand bestämt på sätt, som uteslöt icke obetydliga grupper icke-ordinarie, t. ex. slöjdlärare, biträdande teckningslärare, observatörer, assistenter m. fl., ehuru dessas uppgifter icke torde skilt sig från en tjänstemans.[6] Författningarna gåvo ock upphov till en lång rad administrativa mål.[7]

Det är i övrigt av vad redan anförts uppenbart, att begreppen organiserad tjänst och tjänsteman icke alltid sammanfalla. Väl kan varje innehavare av en tjänst i nyssnämnd mening sägas vara tjänsteman — vi få då ett till tjänsteorganisationen anknytande tjänstemannabegrepp. Detta är — en viktig omständighet — då mera omfattande än det straffrättsliga; det rymmer nämligen även tjänstemän utan ämbetsansvar, ett förhållande, som i väsentliga hänseenden medför en åtskillnad inom tjänstemannarätten mellan de för olika grupper gällande reglerna (se kap. 5). Men tjänstemannabegreppet är å andra sidan rimligen mera omfattande än att det kan bestämmas med ledning av tjänsteinnehav. Den som fullgör arbetsuppgifter av samma innebörd som de, vilka tillkomma innehavarne av tjänster, äro i så väsentliga rättsliga hänseenden jämställda med dessa, att det är oegentligt att icke hänföra dem till tjänstemannakåren. De logiska svårigheter, som härvid mött särskilt inom tysk doktrin, behöva knappast oroa oss.

Utvecklingen har därför lett därhän, att icke ens det mycket vida tjänstebegrepp, som anknyter till tjänsteförteckningarna, funnits tillräckligt omfattande för att kunna läg-

[6] RÅ E 2/1923.

[7] Se t. ex. RÅ K 4, 109/1921, E 43/1921, S 109/1922. Jfr även RÅ 102/1920: voro av arbetsgivare och arbetare utsedda ledamöter i FörsR tjänstemän i dyrtidsförfattningarnas mening? De voro upptagna i stat men hade ej normal tjänstgöringsskyldighet. RegR fann dem vara tjänstemän.

gas till grund för förvaltningsrättslig bestämning av tjänstemannabegreppet. 1948 års förhandlingsrättsdelegerade föreslogo[8] väl vid utarbetandet av förslag till tjänstemannalag, att denna skulle äga tillämpning å dem, vilka äro innehavare av eller uppehålla tjänst, som upptagits åt tjänsteförteckning. Regeln skulle emellertid lämna icke obetydliga grupper kontraktsanställda, tillfälligt anställda m. fl. utanför en dylik lags tillämplighetsområde; jämväl aspiranternas ställning bleve obestämd.

En ytterligare möjlighet har i flera olika samband prövats; den innebär att fastställa tjänstemannabegreppet med hänsyn till om vederbörande är avlönad enligt avlöningsreglemente eller enligt kollektivavtal. Lönegradsplacering — på sitt sätt enligt den senaste tidens begreppsbildning ett tjänsteinnehav — skulle då läggas till grund för ett tjänstemannabegrepp. I SemL har lagstiftaren sökt sig fram efter en dylik linje; lagen gäller arbetstagare med undantag för sådana, hos staten anställda, för vilka gälla särskilda föreskrifter rörande semester (§ 1). Man har emellertid här utgått från att de i avlöningsreglementen eller andra administrativa bestämmelser givna reglerna om semesterrätt äro, i vart fall, lika förmånliga som SemL:s.[9] Härtill kommer numera, att gränsen mellan avlöningsreglemente och kollektivavtal ingalunda alltid är säker (jfr även KÅ 14/1951).

I förslaget till VerksSt anknöts likaså till lönegradsplacering (SOU 1951: 12, s. 32 f.). Även häremot anmärktes, att bestämningen var oegentlig. GenPostSt framhöll sålunda, att med en dylik terminologi kontraktsanställda personer ej komma att falla inom begreppet »befattningshavare» och motsvarande anmärkning framfördes med avseende å militärförvaltningen. Överhuvudtaget kan mot försöken att av-

[8] SOU 1951: 54, s. 9, 176 f.

[9] Se härom *Hesselgren—Samuelsson,* Den nya semesterlagen (1952) s. 40.

gränsa tjänstemannakåren med hänsyn till lönerätten invändas, bl. a., att begreppsbildningen ej blivit adekvat, enär icke få tjänstemän avlönas med sportler, naturaförmåner eller eljest på sådant sätt, att avlöningsreglemente ej är tillämpligt å dem.

Understundom har lagstiftaren rent av misströstat om att finna någon rimlig formell gräns mellan tjänstemän och arbetare. I 1916 års OlL, där det gällde att under lagen hänföra arbetare men ej tjänstemän, valde man, enkelt nog, det materiella kriteriet, huruvida vederbörande i allmän tjänst anställde hade en lön över 5 000 kronor — då var han att anse som tjänsteman, eljest att behandla som arbetare och lydande under lagen.[1]

I vissa fall har vid tjänstemannabegreppets bestämmande sikte tagits på förvaltningens organisatoriska utformning.[2] Sålunda har RegR vid prövning av det kommunala valbarhetsvillkoret att icke vara redovisningsskyldig tjänsteman funnit, att en till kassaförvaltare vid folkskolestyrelse vald person, som icke tillhörde styrelsen, vore sådan tjänsteman (RÅ 126/1913). Då däremot ledamot av folkskolestyrelse erhållit motsvarande uppdrag, har han icke ansetts obehörig vara stadsfullmäktig (RÅ 31/1914). Här synes ett organisatoriskt samband, icke allenast arbetsuppgiften, varit avgörande. Samma uppfattning bestämmer även förhandlingsrättens tillämplighetsområde, när det gäller att draga en gräns mellan tjänstemän och förtroendemän, uppdragstagare vilka icke äga förhandlingsrätt.

För en gränsdragning mellan tjänstemän och arbetare blir eljes i regel dock avlöningsreglementen, stater eller tillsättningsakter vägledande. Man torde — till skillnad från vad fallet är i straffrätten — icke gärna avvika från dessa kri-

[1] Jfr NJA 1918, s. 486; 1947, s. 292.

[2] Jfr motsvarande för norsk rätts del, *Platou* i NAT 1922, s. 218; *Hagerup*, Almindelig Straffelov, kap. XI.

terier. De kunna däremot icke alltid vara negativt klargörande, utan en anställd kan vara att hänföra till tjänstemannakategori ehuru han ej innehar tjänst på stat, i löneförteckning eller avlöningsreglemente. Han säges vara tjänsteman allenast med hänsyn till sin verksamhet. Ej heller vid en gränsdragning mot uppdragstagarne kunna de formella kriterierna alltid vara bestämmande.

Även från kommunalrätten kunna exempel anföras på, att anställds verksamhet måst bliva avgörande för bestämningen av hans status och att lönestat eller andra formella kriterier icke kunna vara negativt avgörande.

I RÅ 18/1927 var läget följande:

Över en inkasserares val till stadsfullmäktige hade besvär anförts, enär han vore till staden redovisningsskyldig tjänsteman. Senare anfördes även, att alla, som innehade anställning vid stadens förvaltande verk, måste hänföras under beteckningen »tjänstemän och betjänte». Lönestater och löneavtal saknade all betydelse. De avsåge uteslutande att fastställa olika tjänstemäns lönevillkor, men hade ingen betydelse för fastslående av begreppet betjänte. Åtskilliga befattningar i lägre anställningsgrader hade upptagits i lönestaten, varför det icke vore rimligt, att arbetare i vida ansvarsfullare ställning, vilkas avlöningsförhållanden bestämdes genom särskilt löneavtal, icke skulle hänföras till sagda kategori. Häremot yttrade magistraten i infordrat utlåtande, att en arbetare, som vore anställd enligt avtal mellan staden och vederbörande organisation, icke vore tjänsteman; ej heller funnes anledning att räkna honom till betjänte. Den klagande anförde själv, att han vore allenast ett anlitat bud; hans anställningsvillkor vore icke sådana, att han borde betraktas såsom stadens betjänt, utan allenast såsom vanlig lönearbetare, vilket framginge av bestämmelserna i gällande *avtal*. Inkasserarna förekomme icke i gällande lönestat eller i tjänste- och avlöningsreglementet. — K. B. fann, att inkasseraren icke var sådan tjänsteman, att han icke finge vara stadsfullmäktig. — Men RegRn fann, att han icke finge emot bestämmelserna i § 29 mom. 2 i FKS vara stadsfullmäktig. (Samma utgång i RÅ S 58/1923).

Allenast de verkställda uppgifterna kunna emellertid icke vara utslagsgivande för en bestämning av det förvaltnings-

rättsliga tjänstemannabegreppet. Det skulle ur olika synpunkter bliva för omfattande. Vid en gränsdragning mot nämndledamöter liksom vid en avgränsning mot uppdragen måste de organisatoriska sambanden beaktas — där icke redan anställningsakten, som ofta är fallet, lämnar tillräcklig vägledning.

Sammanfattningsvis torde man sålunda kunna säga, att de förvaltningsrättsliga tjänstemannabegrepp, som finnas, såtillvida skilja sig från det straffrättsliga, som tjänstemannens uppgifter icke äro allena vägledande. Väl finnas fall, såsom i förhandlingsrättslagstiftningen, då de straffrättsliga normerna fastställts även för förvaltningsrättsliga och arbetsrättsliga avgöranden. Eljest tages väl inom förvaltningsrätten hänsyn till tjänstemannens verksamhet såtillvida, som även den beaktas; med hänsyn till göromålen kan en anställd vara tjänsteman även om han ej innehar tjänst eller är lönegradsplacerad. Allenast sådana normer som tjänsteinnehav äro nämligen icke utslagsgivande, enär reglerna om tjänsteorganisation, lönegradsplacering etc. icke på ett tillfredsställande sätt kunnat läggas till grund för en avgränsning av förvaltningsrättsliga tjänstemannabegrepp. Men å andra sidan bygga de förvaltningsrättsliga begreppen såtillvida på de organisatoriska förhållandena, som dessas vittnesbörd icke gärna lämnas obeaktade. Den, som innehar en tjänst — är lönegradsplacerad — är tjänsteman, även om uppgifterna icke medföra ämbetsansvar.

Naturligtvis är begreppsbildningens onöjaktighet en allvarlig skönhetsfläck i den juridiska bilden. Helst borde tjänstemannabegreppet vara enhetligt inom landets rättsordning. Är icke det möjligt, borde i vart fall inom förvaltningsrätten ett enhetligt tjänstemannabegrepp kunna uppställas. Att så icke är förhållandet, beror uppenbarligen av den förvaltningshistoriska utvecklingen. De förändringar, som statsapparatens och de kommunala förvaltningarnas oerhörda ut-

byggnad medfört, ha icke bemästrats med juridisk systematik – ej heller ha några enhetliga rättspolitiska målsättningar funnits.[3]

Statstjänstemän, kommunaltjänstemän och i enskild tjänst anställda

Uppmärksamheten har hittills varit riktad mot gränserna mellan tjänstemän, uppdragstagare och arbetare. En gränsdragning är emellertid även erforderlig mellan tjänstemän i offentlig tjänst och övriga tjänstemän. Såsom ovan nämnts gälla nämligen för stora grupper i offentlig tjänst anställda särregler, såsom förhöjt skydd enligt SL 10, skärpt ansvar enligt SL 25 (HB 17: 11), behörighetsvillkor (jfr tidigare Diss F § 15). Kretsen gynnade och ansvarige har härvid icke begränsats till de hos staten anställda; den har fått omfatta även andra grupper med anställning i allmän tjänst.

I svensk rätt har, till skillnad mot tysk och fransk rätt, denna gräns understundom dragits jämförelsevis snävt. Icke alla, som fylla offentliga uppgifter äro i vårt land jämställda med statens tjänstemän.[4] Medan i dessa utländska rättssystem

---

[3] Förhållandet är ingalunda egenartat för Sverige. Jfr de stora svårigheter av motsvarande natur, som möta inom, bl. a., holländsk statsrätt *Kranenburgs* intressanta analys i Het Nederlandsch Staatsrecht, 1951, s. 303 ff.

[4] Ursprungligen torde detta varit avsikten. Jämlikt MB 18: 8 och 9 samt KF den 20 jan. 1779 gällde sålunda förhöjt skydd för alla konungens »embetsmän och publique betjänte i gemen»; dessa regler voro enligt KF den 23 mars 1807 (p. 15) tillämpliga å envar, som innehade publik syssla eller tjänst vid publikt verk eller andra sådana allmänna inrättningar som vederbörligen gjorts till konungens, rikets och det allmännas gagn och nytta. Den offentliga förvaltningens ständiga ansvällning har dock icke i vår rätt medfört motsvarande vidgning av ansvaret.

alla, som av staten uppdragits förvaltning, ålagts ämbetsansvar[5], begränsar svensk rätt ansvaret till vissa grupper.

I andra samband bliver frågan om gränserna mellan de olika grupperna offentliga tjänstemän aktuell. Det kan för olika rättsreglers tillämpning vara avgörande, huruvida en tjänsteman är anställd i statens, kommuns eller annat offentligt subjekts tjänst. SemL har, t. ex., gjorts tillämplig å kommuners men icke å statens anställda. Det första begrepp, som här aktualiseras, är *statstjänstemannabegreppet*. En gränsdragning är nödvändig ej blott gentemot i enskild tjänst anställda utan även mot tjänstemän hos andra offentligrättsliga subjekt än staten.

Gränsdragningen försvåras emellertid därav, att vissa bildningar intaga en sådan mellanställning mellan stat, kommun, korporation, anstalt eller stiftelse, att osäkerhet av den grund kan råda om karaktären hos en tjänst. Väl äro i viss utsträckning såväl kommunala tjänstemän[6] som tjänstemän hos vissa stiftelser, anstalter och korporationer i vad avser straffrättsligt ansvar jämställda med statens tjänstemän (GSL 25: 22 och SL 25: 11), varför gränsdragningen mellan statlig och icke statlig förvaltning i dessa fall och ur denna synpunkt saknar betydelse. I vissa hänseenden jämställas kommunala och riksdagens tjänstemän med statens. I andra fall framträder emellertid distinktionen.

Ifråga om de i RF § 28 stadgade befordringsgrunder och behörighetsvillkor, det i RF § 36 stadgade oavsättlighetsskyddet och tjänstemännens förhandlingsrätt aktualiserar sålunda lagtexten skillnaden mellan statliga och kommunala — eller vissa grupper kommunala — tjänstemän.[7] Samma förhållande föreligger när det gäller skyldighet ersätta skada, väl-

---

[5] Jfr *P. Andersen*, a. a. s. 92 f.; om dansk rätt även *Krabbe*, Borgerlig Straffelov (1930) s. 257.

[6] Se närmare härom kap. 7.

[7] Se även SOU 1943: 43, s. 382 ff.

lad av tjänsteman, att avgöra om stämpelfrihet såsom för ämbets- och tjänsteman skall åtnjutas.[8] I dessa olika hänseenden blir frågan aktuell, om tjänstemannen skall anses tillhöra den statliga organisationen eller icke. Allenast mot statliga — däri inbegripet riksdagens — men icke mot kommunala eller andra offentligrättsliga tjänstemän, har JO hittills ägt inskrida.

Statstjänstemän

Emellertid är *statsorganisationens gränser* icke lätta att fastställa. Rättshistoriskt sett är allenast att konstatera, att normerna för en dylik gränsdragning starkt skiftat. Några lätt urskiljbara rättsliga kriterier finnas icke heller nu. För en äldre uppfattning var det naturligt att inom det offentliga livet räkna med en mångfald av bildningar av självständig karaktär, med egna rättigheter och plikter, ofta bundna av sinsemellan ingångna avtal — konungamakt, krona, stånd och ständer, myndigheter, kyrkor, stiftelser, kassor, fonder, även ämbeten betraktades som självständiga bildningar. Ännu Schrevelius giver uttryck häråt. Denna äldre rätt kan vara av betydelse, då därav betingade regler alltfort kunna gälla. Först relativt sent har, under påverkan även av en romantisk organism-lära, staten uppfattats som ett enhetligt väsen, och senare även som en juridisk person, omfattande alla allmänna bildningar[9], vilka icke tillagts egenskap av egen juridisk person.

Det föreligger inom svensk offentlig rätt en mångfald offentligrättsliga bildningar, som i större eller mindre grad samordnats med statens administrativa verksamhet. Sålunda skiljer man av ålder mellan den kungliga förvaltningen — med subjekt i fiskus, kronan — och riksdagen; riksdagens

[8] Se RÅ 39/1936. Jfr RÅ S 126/1924: statlig tjänst såsom grund för avsägelse av godmansförordnande; *Myrberg,* Om statstjänstemäns oavsättlighet (1930) s. 41 f. Se särskilt utredningen i JO 1944, s. 177 ff.

[9] *Schrevelius,* Civilrätt, 2:a uppl. 1, s. 104.

verk äro riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagsbiblioteket. Distinktionen var naturlig, ja, nödvändig i en tid då ständerna framträdde som en motpol mot den patrimoniala konungamakten, först som bärare av ståndsintressen, sedan mera betonat som en exponent för folksuveräniteten, för en statsmakt. Riksdagens tjänstemän tillsättas icke av och lyda icke under konungen. I den mån en lagregel, såsom RF §§ 28 och 36, avser konungens handlande gentemot tjänstemän, kan den förty icke gälla riksdagens.[1] Dessa lyda icke heller under Saar (§ 1) — utan under särskilda AR — I RÅ Ju 12/1910 har RegRns majoritet ej ansett uppdrag att vara riksbanksfullmäktig såsom en statens tjänst i viss författnings mening. Gränsen mellan den kungliga förvaltningen och riksdagens har dock under senare tid i hög grad plånats ut, i sin tur en följd först av en mera helgjuten statsuppfattning, senare även av parlamentarismens förändrade uppfattning om förhållandet mellan regering och riksdag, övervinnandet av maktdelningsprincipen. Riksdagen uppfattas därför numera som ett statsorgan bland andra, ej som eget rättssubjekt, om ock dess kompetensområde kan vara avskilt från Kungl. Maj:ts.[2] I RÅ 16/1924 ansåg RegR, att tjänsteman vid riksbankskontor var anställd i statstjänst i den mening, reglementet för arméns nya änke- och pupillkassa avsåg. Även i andra samband torde numera riksdagens tjänstemän antagas lyda samma regler som statsförvaltningens. Straffrättskommittén hade i sitt förslag till ändring av SL 25: genom lokutionen, att med ämbetsman jämställes den, som eljest *för* staten handhar förvaltningsuppgift, inrymt riksdagens befattningshavare inom kategorin statliga tjänstemän, och med denna formulering sökt täcka den förändrade uppfattningen om riksdagens ställning.

De *kyrkliga* tjänstemännens ställning är avhängig av för-

[1] Jfr *Myrberg*, a. a. s. 41. Se KK den 15 juni 1923 (nr 265).
[2] Jfr *Herlitz*, Föreläsningar 2, s. 19.

hållandet mellan staten och de kyrkliga subjekten, ursprungligen samtliga självständiga i förhållande till staten. Rättsläget har emellertid radikalt ändrats. Väl erkännas sockenkyrkorna som egna rättssubjekt.[3] Församlingarna framträda likaledes som sådana. Men statskyrkan är icke någon självständig bildning; tesen därom saknar stöd.[4] De prästerliga tjänsterna äro ej att anse såsom självständiga eller ingående i någon från staten skild rättslig bildning av självständig natur. De anses vara statliga[5] om ock medlen till avlöning härröra från kyrkofonden. RF §§ 28 och 36 gälla prästerliga tjänster. Deras innehavare äro underkastade ämbetsansvar och JO:s uppsikt.[6] De äro undantagna från SemL:s tillämplighetsområde.[7] JO har, med sin ofta vittgående praxis, utsträckt sin befogenhet till ordförande i kyrkostämma, kyrkoråd eller skolråd, men detta enär denne då ännu skulle vara kyrkoherde i församlingen eller annan prästman, »således en statens tjänsteman».[8] Den regel, enligt vilken innehavare av prästerliga tjänster hänföras till statens offentliga tjänstemän i det av 1948 års förhandlingsrättskommitterade framlagda förslaget till tjänstemannalag (§ 2), torde därför rätteligen böra uppföras som allenast en erinran ex tuto (SOU 1951: 54, s. 138). Församlingsprästerna äro dock, med hänsyn till de för lönerna ansvariga subjekten, bl. a. såtillvida[9] kommunala, som de äga även förhandlingsrätt gent-

---

[3] Jfr *Jägerskiöld,* Om kyrkskogar, 1—2, Karlstads stifts julbok 1954, 1955. Jag återkommer mera utförligt till ämnet i annat sammanhang.

[4] Jfr *Jägerskiöld,* Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954, s. 315, och där anförd litteratur.

[5] Annan mening hävdas av *Sundberg,* t. ex. Stats och kommuns ansvar, s. 42.

[6] T. ex. JO 1956, s. 51.

[7] RÅ E 86/1941, jfr *Hesselgren—Samuelsson,* Den nya semesterlagen (1952) s. 42. I RÅ E 110/1918 fanns vaktmästare vid DomK vara en statens tjänsteman.

[8] JO 1916, s. 192.

[9] *Myrberg,* a. a. s. 53. Jfr RÅ 22/1925. I RÅ 132/1910 erhöll teologie

emot kyrkokommunerna (jfr kap. 10).[1] — Klockare, organist, kyrkomusiker äro församlingstjänstemän.[2]

Universiteten och därtill hörande inrättningar — såsom akademiska sjukhuset i Uppsala — intaga en oklar ställning. Ursprungligen åtnjutande en betydande grad av självständighet anses de i vissa förfaranden alltfort vara från staten självständiga subjekt; det förekommer ansökningar från universitet om förvärvstillstånd för jordbruksfastighet, vilka Kungl. Maj:t i statsrådet prövar. I andra samband behandlas de emellertid — såsom i fråga om stämpelbeläggning — som statsinstitution. Tjänstemännen uppfattas sedan länge som statliga.[3] De äro underkastade Saar. Lärarna vid universiteten hava emellertid i RF § 28 uttryckligen angivits såsom statstjänstemän.[4]

---

professor vid beräkning av pension rätt att såsom statstjänst tillgodoräkna sig den tid, varunder han innehaft befattning som sjömanspräst och som kyrkoherde.

[1] *Myrberg*, a. a. s. 22 hänför präster i territoriella församlingar till statliga tjänstemän men anser, att de tillika äro kyrkligt kommunala befattningshavare.

[2] *Myrberg*, a. a. s. 52.

[3] RÅ 17/1912: var sysslоman vid Akademiska sjukhuset i Upsala innehavare av statlig tjänst eller ej? En furir hade erhållit tjänsten. För hans rätt att kvarstå i arméns nya änke- och pupillkassa var denna fråga avgörande. Kassans direktion hade anhållit om förklaring av Kungl. Maj:t huruvida detta var fallet eller ej. Universitetskanslern fann så vara fallet. StatsK åter fäste främst avseende vid att någon »stat upptagande vare sig antalet av den vid sjukhuset anställda personalen eller densamma tillförsäkrade löneförmånerna aldrig torde hava blivit underställd Kungl. Maj:ts och riksdagens prövning». Tjänsten vore icke statlig. Direktionen följde detta yttrande. Efter besvär av tjänsteman fann Reg. R:n dock att tjänsten vore »statlig i den mening, som avsåges i reglementet» för kassan.

[4] Jfr *Myrberg*, a. a. s. 54 ff. *Reuterskiöld* har i Sveriges grundlagar (s. 43) och i Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, 3, Korporations- och kyrkorätt (1919) med skärpa framhållit universitetens egenskap av självstyrande samfund.

En mångfald andra bildningar, kanske särskilt på sjukvårdens och undervisningens område, intaga en mellanställning mellan självständig *stiftelse* eller *anstalt* och led i statens organisation. De allmänna läroverken ha ursprungligen ägt en oavhängig ställning men äro numera statliga organ. Sinnessjukhusens tjänstemän har man ännu sent tvekat att hänföra till de statliga. Allmänna barnhuset och Danviks hospital äro andra exempel på gränsdragningens problematik. Stadion är en fristående anstalt.[5]

Hovets tjänster stå av gammalt utanför den statliga förvaltningsorganisationen. RF § 48 uttrycker den grundsatsen, att innehavare av dessa tjänster äro beroende allenast av konungen. RF §§ 28 och 36 gälla icke för dem och JO inskrider ej mot dem.

Kommunala tjänstemän

Av stor betydelse ur såväl praktisk som teoretisk synpunkt är åtskillnaden mellan *statlig* och *kommunal* förvaltning.

Inom svensk kommunalrätt möta härvid tvenne omstridda begrepp av betydelse i detta samband, »egenförvaltning» och »självförvaltning». Såsom egenförvaltning betecknas kommunens omedelbart på kommunallagen grundade uppgifter, medan självförvaltning är namnet på den förvaltning, som staten genom särskilda författningar lagt på kommunerna. En dylik indelning låter sig naturligtvis göra, men som en ren systematisering av författningsmaterial.[6] Fråga är emellertid, om den — som ännu hävdas — kan äga någon betydelse därutöver och då är här särskilt av intresse, om indelningen kan läggas till grund för en gränsdragning vid tillämpning av de för stats- respektive kommunaltjänstemän gällande reglerna.

[5] Om sinnessjukhusens personal se SOU 1936: 41, s. 87. Om allmänna barnhuset KPr 1/1930, 5 ht, s. 213 ff. Jfr *Herlitz*, Föreläsningar 2, s. 18 f. Om Stockholms Högskola och Göteborgs Universitet se KPr 219/1948, 204/1952, s. 3.

[6] Den möter t. ex. i SOU 1955: 31, s. 421 ff.

Det har i ett flertal samband hävdats, att en dylik distinktion är rättsligt relevant. Egenförvaltningen säges nämligen som sådan böra lyda privaträttens regler. Dylika satser härledas ur påståendet, att kommunen utvecklats ur en privaträttslig bildning, familjen, grannelaget eller någon association; Sundberg härleder sålunda kommunen ur grannelaget.[7] Och ur denna — bebyggelsehistoriskt måhända träffande — iakttagelse deduceras privaträttens herravälde inom egenförvaltningen. Likväl uppkommer kommunen såsom rättsligt tvångssubjekt genom kommunallag. Att kommunen såsom offentligrättsligt subjekt kan handla under privaträttens regler är icke därför uteslutet och lika litet ägna att förvåna som att staten kan det och gör det. Lika fullt har det gjorts gällande, att skillnaden mellan egenförvaltning och självförvaltning skulle kunna läggas till grund för fastställande av, bl. a. ämbetsansvar och skadeståndsrätt och för regler om besvär. Självförvaltning skulle stå den statliga nära, egenförvaltningen däremot icke. Detta nödgar till en utvikning.[8]

Inom den kommunalrättsliga traditionen ha olika tankelinjer härskat vid bestämningen av kommuns kompetens. En konstruktion av vikt i detta samband för tillbaka till den naturrättsliga spekulationen. Redan före år 1789 hade i Frankrike, bl. a., d'Argenson och Turgot förfäktat tanken att skapa kommuner till samhällslivets berikande.

I den franska konstituerande nationalförsamlingen vunno tankarna på en kommunal självstyrelse gehör. Kravet på en dylik decentralisation utformades härvid — i naturrättslig anda — som en kommunens givna rätt till egen förvaltning — »le pouvoir municipal, qui a sa nature propre et son

---

[7] *Sundberg,* Kommunalrätt (1955) s. 29. Även *Sjöberg,* Det kommunala besvärsinstitutet (1948) följer i vissa hänseenden en dylik metod; förklaringen ligger i att han ej rättshistoriskt behandlat problemen.

[8] Jag har redan i min undersökning Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954, redovisat min uppfattning i denna sak, se s. 308 f.

opinion à part».[9] Enligt 1789 års franska lagstiftning i ämnet (art. 49) tillerkändes sålunda kommunerna, med denna naturrättsliga utgångspunkt, två olika kompetensområden. Det ena bestämdes av le pouvoir municipal, det andra omfattade uppgifter »propres à l'administration générale de l'État et délégués par elle aux municipalités».[1] »Le pouvoir municipal» omfattade kommunens ekonomiska förvaltning, kommunanstalterna och den lokala polisen.

Den franska revolutionens statsrättsliga utveckling fördes emellertid snart in i andra banor — den starka centraliseringens. Folksuveränitetens odelbarhet blev en dogm och med författningen den 17 pluviôse 1800 fördes prefektsystemet till sin höjdpunkt. Kommunalförvaltningen underkastades prefekten, som även ägde bestämma om kommunernas ekonomiska förvaltning. Övriga uppgifter voro av staten överlämnade i särskild ordning och underkastade den strängaste kontroll.

Det naturrättsligt färgade betraktelsesättet på förhållandet mellan stat och kommun kom emellertid senare att spela en roll såväl i tysk och österrikisk som i belgisk doktrin. I Belgien har doktrinen jämväl avsatt ett märkligt resultat i lagstiftning, en positivrättslig reglering, som senare varit en stor opinionsbildande faktor. Omfattningen av »le pouvoir municipal» är nämligen här i grundlagsväg fastställd från naturrättslig utgångspunkt.

Inom den äldre tyskspråkiga doktrinen på detta område är den naturrättsliga traditionen rikt företrädd. Den stora preussiska kommunreformen — vom Steins verk från år 1807 — torde väl väsentligen ha utgått från praktiskt politiska motiv och den skiljer sig uppenbart från det belgiska lagverk, vi nyss tagit del av. Men i den naturrättsligt färgade

---

[9] *Thouret* i Archives parlamentaires 1: IX (1877) s. 726.
[1] *Hélie,* Les constitutions de la France, s. 63.

doktrinen hävdades, att kommunerna liksom individerna och familjen måste äga en fredad frihetssfär. Rotteck menade sålunda[2], att kommunerna liksom familjerna äro äldre än staten. Av de sammanvuxna kommunerna hade staterna bildats. Staten härledde sålunda sin rätt från kommunerna — ej tvärtom.[3] Zachariæ förklarade i Deutsches Staats- und Bundesrecht[4], att kommunen vilade å »in sich selbst freien und von vornherein selbstständigen Grundlagen der Staatsordnung». Denna frihetssfär omfattade förvaltning, förordningsmakt, beskattningsmakt, domsrätt och polismakt. Staten ägde allenast kontrollera lagligheten av de kommunala besluten.

Till skillnad från denna tidiga, starkt naturrättsliga doktrinen såg den romantiserande historiska skolan och den följande politiska reaktionen staten som en enhetlig levande varelse. Betraktelsesättet kan tagas till utgångspunkt för många olika påståenden. Överföres det på kommunalrätten och tillämpas organismläran på kommunerna, för resonemanget gärna till den satsen, att kommunen såsom ett levande väsende måste ha vissa egna uppgifter av given natur och avgränsat från det väsen, som staten är, där det ej leder till totalt statsförtryck.[5]

Till en liknande uppfattning förde Otto von Gierkes studier. Hans livsverk ligger i djuplodande rättshistoriska forskningar rörande korporativt rättsliv och en strävan att berika det samtidiga samhällslivet med anknytningar till korporationsväsendets rika traditioner. Kommunens självstyrelse kom härvid naturligt nog att bliva föremål för särskilt intresse. Med von Gierkes utgångspunkter säges kommunen vara en »originäre Persönlichkeit». Kommunen har en »unentziehbares Recht auf Persönlichkeit». Kommunernas liv beror ej

---

[2] *Rotteck*, Vernunftsrecht 3 (1835) s. 470 ff.
[3] *Aretin—Rotteck*, Staatsrecht, (1840) 3 s. 25.
[4] 3:e uppl. 1865, 1, s. 472 ff.
[5] Se t. ex. *Bluntschlis* Staatswörterbuch 4, 1859 (Staat).

av lagstiftning utan av »der wiedererweckte Genossenschaftssinn des Volkes» (Das deutsche Genossenschaftsrecht 3, s. 745 ff.). Till Gierkes mening ha slutit sig, bl. a., Schäffle (Bau und Leben des sozialen Körpers 1, s. 742 ff.) Gluth och i synnerhet Hugo Preuss. För Preuss, den övertygade tyske demokraten, var — här är han enig med den ofta nog reaktionära historiska skolan — familjen och kommunen äldre än staten. Liksom den statliga lagstiftningen uttryckte rätten men ej skapade denna, bekräftade staten kommunens existens men skapade den icke (Gemeinde, Staat, Reich s. 206).[6]

Då kommunerna enligt dessa, sinsemellan olika, konstruktioner, ägde en sfär, som oberoende av statlig lagstiftning tillkommer dem, men faktiskt därutöver erhållit andra uppgifter, låg det nära tillhands att draga en skarp gräns mellan de båda olika uppgifterna. De primära uppgifterna blevo, i tyskspråkig doktrin, »Eigenverwaltung». De sekundära uppgifter, som genom specialförfattning lagts på kommunen, blevo »Selbstverwaltung». Inom »die Eigenverwaltung» skola principiellt privaträttens regler gälla, ty kommunen är liksom familjen (eller grannarna) en samling av enskilda, ej en statlig sammanslutning.

Dessa olika tankelinjer i europeisk statsrättslig spekulation ha som oftast funnit gehör på olika håll inom nordisk och även svensk doktrin.[7] Föreställningen om kommunens apriorisk maktsfär möter på många och för den svenska rättsutvecklingen viktiga håll — hos Geijer, Nordström och ännu hos Boström och Sahlin, från vilka senare filosofer Reuterskiöld hämtat impulser. När Reuterskiöld i nära anknytning till samtida tysk doktrin uppställde sin lära om den kom-

[6] Jfr även *Bernatzik* i AÖR 5, s. 169 ff.; *Bühler,* Subjektive öffentliche Rechte (1914) s. 252 ff.

[7] Vissa upplysningar härom återfinnas i *Swensson,* Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862 (1939) t. ex. s. 57 ff., 93 ff., 134 ff. Jfr Minnesskrift til formanskapslovenes 100-årsjubileum (1937).

munala självförvaltningen, råder det därför icke någon svårighet att skönja dess rättshistoriska ursprung.[8] Och Sundbergs beskrivning av kommunens uppkomst synes på sätt och vis vara en sentida genklang av kommunromantiken.[9]

Nu kan man naturligtvis hävda, att den senare svenska läran om den kommunala självförvaltningens särställning radikalt skiljer sig från sina doktrinhistoriska föregångare därigenom, att den anknyter till den fakticitet, som författningsmaterialet utgör. Uppgifter enligt KL är egenförvaltning, uppgifter enligt specialförfattning är självförvaltning. Därmed ha fel, som vidlåda de tidigare naturrättsliga eller romantiska konstruktionerna undvikits och en formell begreppsbildning skapats. Men därmed har denna, rimligen, förlorat materiellt innehåll. Självförvaltning och egenförvaltning bli, som Sundberg framhållit, formella begrepp. Men det blir då ock ett av lagstiftningens vid olika tillfällen skiftande innebörd avhängigt förhållande, vad som är självförvaltning, och vad som är egenförvaltning. En förvaltningsgren, som ena dagen är egenförvaltning, kan den andra dagen vara självförvaltning, därest en speciallag under tiden kommit — och till sist kanske hela kommunalförvaltningen förvandlats till självförvaltning och kommunerna ha icke någon »egen» förvaltning! Begreppsbildningen har därmed, rimligen, förlorat självständig rättslig betydelse. Distinktionen mellan egenförvaltning och självförvaltning bör icke längre kunna avse annat än en gruppering av materialet. Lägger man den däremot till grund för resonemang om

---

[8] *Sjöbergs* framställning (a. a. s. 227) enligt vilken de svenska kommunerna till skillnad från utländska, erhållit en enastående frihet, i åtskilliga hänseenden »närmast motsvarande en privaträttslig juridisk persons», är doktrinhistoriskt missvisande — den svenska rättsutvecklingen bygger i hög grad på utländsk doktrin och förebilder, och kommunernas ställning och kompetens är sannerligen icke privaträttslig.

[9] Swensson har, att döma efter en not. s. 106, sett sammanhanget, men icke utfört det.

ämbetsansvarets omfattning eller annan rättslig fråga, är man åter tillbaka i den ursprungliga begreppsjuridiken — och samma kritik som mot de äldre skolorna måste då riktas mot den nyare, formella självförvaltningsläran. Det är, som lätteligen inses, helt beroende av avgöranden in casu, huruvida en uppgift anförtros kommun genom KL eller speciallag. Intet hindrar att en uppgift, som tidigare anförtrotts kommun genom KL, överföres till särreglerat område, ja, att hela kommunalförvaltningen så förvandlas till » självförvaltning». Att den därigenom skulle förändra karaktär i annan mån, än specialförfattning angiver, är icke rimligt. Allenast det förhållandet, att en uppgift varit föremål för särreglering, kan sålunda icke läggas till grund för några vidare konstruktioner av vare sig förvaltningsrättslig eller straffrättslig art. Ej heller finnes något hinder mot att kommuns kompetens enligt KL vidgas. En sund känsla härför har i svensk rätt markerat motståndet mot den Reuterskiöldska konstruktionen på kommunalrättens område.

Inom den omfattande utländska kommunalrättsliga doktrinen ha impulser emellertid gjort sig gällande även av annan art än de nyss redovisade, från naturrätten eller organismläran stammande. Redan vom Steins kommunalreform byggde väsentligen på den tanken, att statslivet skulle främjas genom att vissa förvaltningsuppgifter överlätos åt självförvaltande bildningar. Resonemanget var i allt väsentligt oberoende av föreställningar om kommunernas egen subjektiva rätt till förvaltning och detta vare sig denna rätt skulle grundas på naturrättsliga konstruktioner eller romantiska sådana. Denna tankelinje fullföljdes närmast inom doktrinen av Stahl och von Haller. För dem voro kommunerna led i den statliga eller snarare den offentliga verksamheten; till samma linje anslöt sig Rud. Gneist. Någon motsättning mellan stat och kommun finnes icke. Alla dessa bildningar tjäna samma offentliga syften. För Gneist var tanken, att staten växte

upp på grund av självtillräckliga kommunala bildningar, förhatlig. Staten är istället det primära, kommunerna härledda från staten. Självförvaltningen kan därför icke sättas i motsats till statsförvaltningen utan är en ur vissa politiska ändamålssynpunkter i särskilda former ordnad offentlig förvaltning. Under 1800-talet möta dessa synpunkter mer eller mindre tydligt uttalade, oftast helt dominerande doktrinen för att med tiden slutligen segra. Närmast till Gneist anslöt sig Hatschek, som i sin studie över »Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung» (1898) behandlar all kommunalförvaltning som självförvaltning. Georg Jellinek hyllar närmast samma lära. Jellinek ser sålunda kommunen som en av staten skapad juridisk person med uppdrag att deltaga i förvaltning av allmänna ärenden (System, s. 273 ff.; Allgemeine Staatslehre, s. 640 ff.). Ej heller Laband ville medgiva en motsättning mellan statsförvaltning och kommunal egen förvaltning. Självförvaltningen är i stället en »Zwischenbau zwischen Staat und Unterthan» (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2:a uppl., s. 98).[1] Även Haenel, Schoen och Roenne-Zorn[2] anslöto sig till denna mening, som nu är den förhärskande.

Inom svensk doktrin[3] ha motsvarande synpunkter gång efter annan framförts.[4] De äro i vart fall såtillvida befogade

[1] Ur den rika tyska litteratur, som behandlat kommunbegreppets utveckling, må vidare hänvisas till *Gluth,* Die Lehre von der Selbstverwaltung (1887); *Blodig,* Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff (1894); *Melzer,* Die Wandlung des Begriffsinhalts der deutschen kommunalen Selbstverwaltung (1937); *Forsthoff,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1, (1951), s. 356 ff.; *Peters,* Lehrbuch der Verwaltung (1949) s. 51 ff. Se även i svensk litteratur *Regnéll,* Stadskommunens författning och förvaltning (1894), s. XIV ff.

[2] *Haenel,* Deutsches Staatsrecht (1892) s. 135 ff.; *Schoen,* Das Recht der Kommunalverbände (1917) s. 7 f.; *Roenne—Zorn,* Preussisches Staatsrecht (5 uppl. 1906) 2, s. 332.

[3] Denna uppfattning var företrädd redan vid utarbetandet av 1862 års kommunalförfattningar.

[4] Jfr härom *Herlitz,* Några kommunalrättsliga principfrågor, SST

som distiktionen mellan självförvaltning och egenförvaltning ej lämnar oss någon orsak att å den särreglerade förvaltningen tillämpa statliga regler, eller att å egenförvaltningen tillämpa privaträttens. Vid förslag till positivrättslig reglering har väl understundom övervägts att anknyta till en sådan åtskillnad. Sålunda föreslogo de kommitterade, vilka år 1935 framlade förslag till FFL (SOU 1935: 59, s. 110) att anknyta denna förhandlingsrätt till skillnaden mellan anställning enligt kommunallagarna och anställning i kraft av särskild författning, men departementschefen frångick denna tanke och valde i stället en gränsdragning efter ämbetsansvaret (KPr 240/1936, s. 70 f.). Ej heller ha lagtolkningsförslag med utgångspunkt i skillnaden mellan egenförvaltning och självförvaltning — vid bestämmande av det straffrättsliga ämbetsmannaansvarets omfattning för kommunal personal, eller möjligheten ingå kollektivavtal[5] — vunnit domstolarnas beaktande (se härom nedan kap. 7). Man måste i stället in casu undersöka omfattningen och innebörden av den författningsreglering, som må binda de kommunala instanserna i deras handlande — allenast dessa konkreta regler kunna vara av vikt, ej deduktioner ur begrepp, vare sig formella eller materiella.

Det finnes därför icke någon anledning att av distinktionen mellan självförvaltning och egenförvaltning hänföra de i de särreglerade kommunala förvaltningsgrenarna anställda tjänstemännen till annat än kommunala. Den organisation, som byggts upp på grund av kommunalförfattningarna och de specialreglerade författningarna är kommunal, låt vara att vissa grenar, såsom polisväsendet och folkundervisningen,

---

1936. *Wetter* har i polemik mot Reuterskiöld och Sundberg avvisat tolkningsförsök, enligt vilka ämbetsansvaret icke skulle gälla inom egenförvaltningen i annan mån än då tjänsteman hade hand om medelsförvaltning, SST 1938. Jfr även *G. Heckscher* i StvT 1941, s. 438, 1942, s. 206, 318 och *Sundberg* ibid. s. 216, 317. Jfr Kap. 7.

[6] *Sundberg* i bil. t. mot. FK 293/1934 och Kommunalrätt (1947) s. 98.

icke längre skulle hänföras dit av samma kommunromantiska skäl som en gång gjorde denna indelning så tilltalande. Magistrat och rådhusrätt däremot handhava uppgifter, som av ålder hänförts till de statliga, varför dessa myndigheter naturligen hänföras till den statliga apparaten, ehuru tillsättningsrätt och avlöningsskyldighet i stor omfattning överförts på städerna. Polispersonalen hänföres däremot till den kommunala, även om den tillsättes av länsstyrelse och kan vara lydnadspliktig i förhållande till statlig myndighet; motsvarande gäller fjärdingsmännen. Emellertid äro tjänstemännen i denna specialförvaltning icke alltid behandlade uteslutande såsom kommunala tjänstemän. Saar utgår visserligen från att lärare vid kommunala skolor icke äro statens tjänstemän; men författningen har genom särskilt stadgande förklarats gälla vissa grupper av dem (§ 1: 1). De särreglerade förvaltningsuppgifterna äro i andra fall av sådan vikt ur statlig synpunkt, att tjänstemännen i vissa hänseenden jämställts med de statliga. JO, vars praxis härutinnan dock icke synes vila på någon konsekvent iakttagen grundsats[6], anser sig sålunda äga inskrida mot polispersonal och betraktar den sålunda i detta hänseende som statlig[7]. JO inskrider vidare mot de av städerna tillsatta mätningsmännen och har i ett fall även påtalat åtgärd av rektor för kommunal mellanskola.

Är åter en statlig förvaltningsuppgift allenast decentraliserad därigenom, att den anförtrotts lokala organ — som må utses av kommun och helt eller delvis avlönas av kommun — utan att kommunen ekonomiskt svarar för den, ha skäl ansetts tala för, att tjänsterna i den lokala organisationen anses som decentraliserat statliga. JO har funnit sig kunna ingripa

---

[6] Se kritik härav *Reuterskiöld,* Sveriges grundlagar under RF § 96.

[7] I SOU 1938: 56, s. 36, säges vissa slag av polismän intaga en mellanställning mellan statliga och kommunala tjänstemän. Jfr dansk rättspraxis, där polisinspektör ansetts som statstjänsteman, ehuru avlönad av kommun (UfR 1879, s. 569); NJA 1930, s. 250.

mot ordförande i valnämnd och pensionsnämnd, ehuru han icke konsekvent fullföljt denna grundsats.[8]

Till de kommunala subjekten hänför man stads- och landskommuner, för vilka numera en enhetlig lagstiftning föreligger (KL); landsting, församlingar, skoldistrikt, fattigvårdssamhällen och andra kommunala förvaltningsenheter i vidsträckt mening, även kommunalförbund.

Till kommuner hänföras naturligen jämväl härad, tingshusbyggnadsskyldige och skogsvårdsstyrelser[9] ävensom hushållningssällskap[1]. Detta innebär dock icke, att ej mera snäva kommunbegrepp möta, se t. ex. KÅ 17/1946, not. 225/1946, där hushållningssällskap icke ansetts vara kommun i viss mening, och nedan s. 239, 456.

Enskild tjänst

Det andra problemet är huruvida viss myndighet eller visst verk är antingen statligt, eljest offentligt eller enskilt. Statlig — liksom kommunal — förvaltning arbetar numera i stor utsträckning under anlitande av enskildas biträde, i rent privaträttsliga former eller under medverkan av privaträttsliga subjekt.[2] Klart är, att om staten verkar genom ett privaträttsligt subjekt — en person, ett bolag, stiftelse eller en ekonomisk förening — detta icke allenast härigenom bliver offentligrättsligt.[3] Det finnes icke någon anledning att godtaga

[8] JO 1916, s. 188 ff., Reuterskiölds kritik härav i 1. LU Bet. 1/1920, reservation, s. 5. Jfr RÅ 41/1941 (kristidsnämnd).

[9] Se härom KPr 4/1940, s. 18 f., 33. Jfr *Westman*, Lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän (1943) s. 13 ff.

[1] Om skogsvårdsstyrelser se KF den 30 maj 1941. Skogsvårdsstyrelsernas tjänstemän ha erhållit förhandlingsrätt enligt 1940 års lag. Jfr dock *Sundberg*, Kommunalrätt, s. 43. KPr 172/1944, s. 20. Annan mening *Sundberg* i StvT 1941, s. 209 ff.

[2] Jfr *Nyström* i FT 1939, s. 147; *Sundberg* i NAT 1935, s. 349 ff.; *Tarjanne* i NAT 1937, s. 151 ff.; *Westman* i FT 1954, s. 191 ff. Se nu även SOU 1956: 24.

[3] Se härom *Reuterskiöld* i Statsförvaltning genom enskilde, Festskrift

de romantiska teorier, enligt vilka envar, som verkar för staten, blir organ för denna, för dess »kropp» eller »väsen».

Även om en verksamhet är monopoliserad till förmån för staten men anförtrodd t. ex. ett bolag, anses tjänstemännen hos bolaget icke vara statliga tjänstemän.[4] Tjänstemän hos Radiotjänst, AB Vin- och spritcentralen, AB Tobaksmonopolet eller AB Tipstjänst sägas sålunda vara icke statliga; JO ingriper icke mot dem. — I dessa fall är den rättsliga konstruktionen av det företag, som utövar verksamheten, utslagsgivande. Tjänster vid enskild högskola och motsvarande bildningar äro icke statliga.[5] Genom de olika former för statsunderstöd och statskontroll, som utbildats, ha dock gränslinjerna här mången gång blivit oklara (jfr ADD 33/1954).

Motsvarande spörsmål hava uppkommit för kommunernas del. Här är givetvis, liksom för staten, fråga ej allenast om en gräns mellan statligt och kommunalt utan ock om gräns mellan den egna förvaltningen och annan verksamhet. Verkar kommun genom självständigt privaträttsligt subjekt, såsom bolag eller ekonomisk förening, har denna form ansetts avgörande; lika litet som tjänstemän vid ett av staten ägt bolag äro statliga, lika litet medför kommunens äganderätt till dylika subjekt, att deras tjänstemän bliva kommunala.[6] Är däremot den rättsliga bildning, hos vilken tjänstemannen är anställd, att anse såsom ingående i den kommunala förvaltningsorganisationen, är tjänsten kommunal. I NJA 1931, s. 377, där åklagaren yrkade ansvar å en vid stiftelsen Eira anställd sjuksköterska enligt SL 25: 17, vann invändning om

---

tillägnad Hägerström (1928); *Fahlbeck* i Förvaltningsrättsliga studier; *Herlitz*, Föreläsningar 2, s. 281 ff. samt min undersökning om Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954, s. 308.

[4] Jfr *Skeie*, a. a., 1, s. 111 f.

[5] De äro allmänna uppdrag, RÅ Fi 3/1919; däremot RÅ E 58/1923.

[6] Jfr även *Sundberg*, Utredning rörande spårvägsföretagets kommunalisering, Stadskollegiets utl. o. mem. SF/1941, s. 110 ff.

att tjänsten icke vore kommunal, ej beaktande (jfr NJA 1927, s. 220, 1948, s. 754). Ehuru de uppgifter, som åligga kommunala bolags tjänstemän kunna vara desamma, som i andra fall fullgöres av kommunala organ[7] — spårvägarna kunna i en stad vara kommunala i en annan drivas av ett kommunen ägt bolag — äro tjänstemännen i ett kommunalägt bolag emellertid icke betraktade som kommunala, ej heller förvaltarne av stiftelse, som anförtrotts kommun men är eget subjekt (SvJT 1953 rf s. 36).

Vid bestämmandet slutligen därav, vilka kassor, inrättningar och stiftelser, som äro i SL:s mening *allmänna,* kan något formellt kriterium på egenskapen »allmän inrättning» icke uppställas. Med hänsyn till de svårigheter, som vållats härav, föreslog straffrättskommittén, att det skulle åt administrativ praxis överlåtas att fastställa, för vilka enskilda inrättningars befattningshavare förhöjt straffansvar skulle gälla. Ansvaret skulle vara beroende av att Kungl. Maj:t för viss inrättning förordnat därom.[8] Allenast för två kategorier enskilda inrättningar av allmän betydelse skulle, under förutsättning av kungligt godkännande eller tillåtelse[9], omedelbart enligt SL 25: 11 ämbetsmannaansvar gälla, nämligen dels de, vari personer äro föremål för tvång genom frihetsberövande — t. ex. alkoholistanstalt — dels ock kommunikationsinrättningar. Detta förslag har icke förverkligats, varigenom en formulering bevarats, som även möter i HB 17: 11. Ledning måste — utom i den kungliga stadfästelsen — sökas i sådana förhållanden som om inrättningen tjänar ett allmännyttigt ändamål, grundats med allmänna medel eller åtnjuter understöd därav. Allenast det förhållandet, att ett företags stadgar stadfästas av konungen, eller att företaget måste

[7] *Nyström* i FT 1939, s. 159, 1941, s. 345. Jfr *Westman,* Lagen om förhandlingsrätt (1943), s. 17.

[8] SOU 1944: 69, s. 441.

[9] Om innebörden härav se SOU 1944: 69, s. 440.

registreras eller eljest är föremål för offentlig kontroll, gör det icke till allmänt. Sålunda har icke brännvinsförsäljningsbolag (NJA 1880, s. 66), enskild bank (NJA 1872, s. 585), sparbank (NJA 1902, s. 552) ansetts vara allmän inrättning.[1]

I straffrättslig rättspraxis ha hushållningssällskapen (NJA 1888, s. 227) ansetts vara allmänna inrättningar, liksom ett flertal kreditinrättningar, vilka icke bereda delägare vinst, såsom Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Svenska jordbrukskreditkassan.[2] Såsom allmän har ock ansetts Fröbergska stiftelsens uppfostringsanstalt å Norrgård (skyddshem enligt BvL § 43: 1, NJA 1937, s. 656).

Däremot har Skånska brandstodsföreningen till försäkring av lös egendom och Skånska brandförsäkringsinrättningen icke ansetts vara sådana allmänna inrättningar, som avses i SL 25: 11 (25: 22).

För ämbetsbrott åtalade tjänstemän invände, att inrättningarna i fråga vore frivilliga sammanslutningar av enskilda i ändamål att bereda delägarna ersättning för brandskada. Förvaltningen stode således ej under allmän kontroll. Åklagaren åberopade rättshistoriska skäl (BB 24: om skyldighet för härad att giva brandstod), dock att Kungl. Maj:t fastställt reglemente för inrättningarna, utan att särskild förskrift därom vore given. R R:n fann, att inrättningarna icke tjänade statens eller samhällets utan delägarnas enskilda intresse, ej heller upprättats eller anordnats av staten eller samhället eller av dem understöddes på annat sätt än genom utsträckt rätt i vissa fall till anlitande av deras organ; inrättningarna vore förty icke allmänna inrättningar. HovR:n åter fann inrättningarna allmänna men HD upphävde detta Hovr:ns utslag.

---

[1] Jfr *Strömberg*, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, om kriterier för offentlighet, och mina synpunkter å ämnet, som delvis äro andra, i StvT 1950. Jämfört med övriga rättsfall synas de senast anförda innebära, att företag, som främja delägarnas intresse, icke äro allmänna. Härför måste krävas, att de tjäna en allmän uppgift.

[2] Jfr SOU 1944: 69, s. 433.

I fråga om kassor och allmänna inrättningar ha tvekan vidare yppats, huruvida även de underlydande tjänstemännen vore underkastade ansvaret; emot att så skulle vara fallet talar, att de icke äro satta att förvalta och icke kunde anses lyda under en förvaltningsmyndighet, ty en enskild anstalts förvaltningsorgan är icke en myndighet. Slutsatsen härav skulle bliva, att allenast de högre förvaltande befattningshavarna vore underkastade ämbetsansvar. I rättspraxis har denna åsikt dock underkänts och ansvar utkrävts även av underlydande tjänstemän (NJA 1937, s. 656).

Man följer sålunda i princip den uppfattningen, att staten, respektive kommunen, är en enhet i personlighetshänseenden. En äldre tids dominerande uppfattning att även ämbeten och tjänster, kassor och fonder kunde göra gällande rättigheter och skyldigheter mot varandra på sätt som närmast svarar mot privaträttens subjekt har övergivits — ehuru konsekvenserna härav i många hänseenden äro oklara. Denna uppfattning har starkt modifierats — ehuru därav icke följer, att stat, respektive kommun i allo äro att behandla som en personrättslig enhet.

Man har sålunda vid kommunalreformens genomförande och därefter bevarat fiktionen, att kommuner äro från staten helt skilda subjekt — oavsett det, visserligen olika starka, sambandet mellan statlig och kommunal förvaltning. Väl har man senare sökt åt specialreglerade eller statsunderstödda grenar vindicera en annan ställning, men detta har icke rubbat den personrättsliga regleringen.

Privaträttens konstruktioner respekteras återigen såtillvida som tjänstemän anställda hos aktiebolag icke äro tjänstemän hos stat eller kommun. Ej ens om staten eller kommunen äger samtliga aktier i bolaget betraktas detta — ännu — som annat än en självständig juridisk person och dess tjänste-

män som anställda hos denna.[3] Mera svårbedömt är läget i de fall, då bildningar föreligga, för vilka icke samma entydiga regler i personrättsligt hänseende finnas. Kapital- eller kapitalvärde är t. ex. bundet till visst ändamål av allmän vikt. Stiftelser, kassor och fonder finnas, men det föreligger ett starkare eller svagare statligt eller kommunalt inflytande över bildningen. Vi sakna ännu rättsregler, som — t. ex. genom registrering — skulle klarlägga stiftelsens eller förmögenhetsmassans ställning. Skall det offentliga ursprunget eller det offentliga inflytandet föranleda, att bildningen ifråga är statlig eller kommunal, eller är den trots detta ett självständigt subjekt, som är att betrakta som en privaträttens juridiska person?

Olika anknytningsmoment

Emellertid möta fall, då tjänstemän äro med vissa band knutna vid staten, med andra vid annat offentligt subjekt. Till de svårigheter, som gränsdragningen mellan de offentliga subjekten vållar, kommer inom tjänstemannarätten ytterligare i flera fall problem, som vållas av sammanblandning av statligt, kommunalt och enskilt inflytande. Vilket av de föreliggande anknytningsmomenten är bestämmande för tjänstemannens status?

Därest en tjänsteman är såväl anställd som avlönad av statlig myndighet och tjänstgörande hos dylik, är han otvivelaktigt statstjänsteman. Om menighet ägt utöva visst inflytande över tillsättningen, ändrar icke detta förhållandet.[3a] I Saar har det statliga tjänstemannabegreppet bestämts att omfatta dylika personer: »Med statens tjänstemän avses en-

[3] En erinran därom i SOU 1951: 54, s. 176.

[3a] Fjärdingsmän ha, ehuru av menighet valda, såsom anställda i rikets tjänst icke ansetts valbara till gode män vid lantmäteriförrättningar, RÅ 36/1934. Jfr, med viss särmening, annan utgång i NJA 1931, s. 163.

dast de, som såväl äro anställda hos som avlönas av staten.» Huru är läget i övriga fall? Liksom vid bestämningen av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet kunna olika moment i tjänsteförhållandet tänkas vara avgörande.[4] Man har i skilda samband fäst avgörande vikt än vid den tillsättande myndigheten, än vid anställningsakten, än vid det för avlöningen ansvariga subjektet eller vid tjänstens förekomst å stat, vid tjänstgöringens art eller vid lydnadsförhållandena i tjänsten. I såväl doktrin och lagstiftningsmotiv som i administrativ och judiciell praxis skifta bedömningsgrunderna på ett föga tillfredsställande sätt.[5]

Problemet har kanske främst aktualiserats hos kommunerna. Av de olika moment i anställningsförhållandet, som härvid tillmätts betydelse[6] för bedömandet av dettas karaktär, kan i detta samband emellertid avgörande vikt icke fästas allenast vid den utnämnande myndigheten. Kungl. Maj:ts eller statlig myndighets utnämningsrätt kan innebära allenast en kontroll över kommunal förvaltning eller avse

[4] Se härom *Sundbergs* kritik av Myrberg, i StvT 1931, vari framhålles att Myrberg vid val av kriterium intagit växlande ståndpunkter.

[5] Jfr *Rytköläs* framställning, där allenast konstateras att hänsyn får tagas till dessa olika omständigheter. — I *Hesselgren* o. *Samuelssons* kommentar till Den nya semesterlagen (1952, s. 42) säges likaså, att man har att beakta »icke blott karaktären av den offentliga funktionen utan även ordningen för befattningens tillsättande samt beskaffenheten av de medel, varur befattningshavarens avlöning huvudsakligen bestrides».

[6] *Hagman* förklarar i Sveriges kommunallagar (1:a uppl., s. 319) att till kommunala tjänstemän hänföras alla de befattningshavare, som tillsättas av kommunal myndighet eller under medverkan av sådan myndighet, men ock alla av kommun avlönade. I Bet. ang. kvinnans tillträde till statstjänst 2, s. 35 f. göres gällande, att »de befattningar, vilka tillsättas av Kungl. Maj:t eller av ämbetsmyndighet, äro att anse såsom statstjänster», medan icke alla, som tillsättas av kommun vore kommunala. I sistnämnda fall bleve arten av uppgifterna bestämmande. I JO:s utredning 1916 av omfattningen av hans ämbetsbefogenhet (s. 188 ff.) har han fäst vikt vid det förhållandet, att ordföranden i valnämnd och pensionsnämnd utses av KB, medan ledamöterna väljas av kommunen och därefter, med beaktande av nämndernas funktioner, funnit ordförandena, men ej ledamöterna, underkastade JO:s granskning.

att åt viss tjänstemannakarriär säkra enhetlighet ur rekryterings- och befordringssynpunkt. Lasaretts- och sanatorieläkare utnämnas sålunda av Kungl. Maj:t, men de tjänstgöra inom den kommunala förvaltningen. Vissa stadsläkartjänster ha tillsatts av Kungl. Maj:t.[7] Inom folkundervisningen och polisväsendet, tillkommer utnämningsrätt ofta statlig myndighet. Men stadsläkarna handha inom den kommunala förvaltningens ram sjukvårdsuppgifter och äro förty kommunala tjänstemän, ehuru magistraten för dem utfärdar fullmakt och deras instruktion stadfästes av MedSt.[8] Folkundervisningen har alltsedan 1842 års KSt genom särskilda författningar lagts å kommunerna; om denna uppgift ock i väsentliga hänseenden — genom statens folkskoleinspektion, SkÖSt, statsbidrag, alltmer detaljerade regler om avlöning, tjänstetillsättning och undervisningen — bragts allts närmare den statliga förvaltningen, betraktas den fortfarande som kommunal och personalen som kommunalanställd. Motsvarande gäller polisen och dess personal.[9]

Ej heller kan allenast den omständigheten alltid vara avgörande, vem som bestrider tjänstemannens avlöning.[1] Stä-

[7] I SOU 1932: 23, s. 86 föreslogs sålunda, att stadsläkare skulle utses av Kungl. Maj:t och icke väljas av stadsfullmäktige i syfte att erhålla en enhetlig rekrytering. Denna reform skulle icke innebära rubbning av stadsläkarnas egenskap av kommunala tjänstemän. *Hagman* hänför alla av kommunen avlönade till kommunaltjänstemän i vidsträckt bemärkelse. JO åter avvisar (1916, s. 191) med rätta avlöningen såsom kriterium på egenskap av statstjänsteman.

[8] Jfr SOU 1932: 23, s. 78 ff. Samma mening *Myrberg*, a. a. s. 47 ff., som vill med hänsyn till uppgifterna hänföra förste stadsläkaren i de största städerna till statstjänstemännen.

[9] *Sundberg*, Kommunalrätt, s. 87; SOU 1922: 49, s. 176, *Sjöholm*, a. a., s. 37, 110 f. Motsatt åsikt i Bet. ang. kvinnas tillträde till statstjänst, s. 35 f., *Myrberg* anser vissa högre polisfunktionärer i städerna vara statstjänstemän (a. a. s. 43 ff.).

[1] *Ekenberg* har i Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen, 1. s. 43, avgränsat statstjänstemännen från övriga med hänsyn till om de »anställda avlönas av staten direkt». Detta skulle utgöra att »bättre

derna svara, t. ex., av ålder för rådstuvurättens avlöning, liksom för stadsfiskalernas, utan att allenast detta förhållande rimligen kan föranleda, att de i alla hänseenden anses vara kommunala tjänstemän; en dylik argumentation möter dock understundom.[2] Staten bestrider å andra sidan i betydande omfattning utgifter för kommunala tjänstemän, såsom poliser och folkskollärare, utan att de därför anses statliga.

Huruvida en tjänst är uppförd å viss stat eller icke kan i många fall vara vägledande, men är det i andra fall icke.[3] Den statliga budgeten är alltfort icke universell, utan vissa grenar av statsförvaltningen redovisas där icke eller i varje fall icke fullständigt.[4] Bestrider kommun löneutgifterna, upptagas tjänsterna å kommunens stat, utan att här alltid skillnad göres mellan anslag till avlöning av kommunala och av statliga tjänstemän.

Man kan naturligtvis söka vägledning därav, hos vilket organ tjänstemannen är anställd. Är han anställd hos kommunalt organ, är han kommunaltjänsteman, hos statligt statstjänsteman. Men därmed aktualiseras frågan, vilka organ som äro statliga, resp. kommunala.[5]

---

bevis (än utnämningen) för en verklig samhörighet med staten». Bestämningen göres dock allenast »i detta arbete». Uppenbarligen anknyter den till Saar, se ovan. Ur finländsk rättspraxis kan antecknas ett fall, vari man sökt besvara frågan, huruvida brofogde vore stats- eller kommunaltjänsteman med ledning av den för avlöningen ansvarige, FJT 1878—79, s. 146 f.

[2] En dylik synpunkt synes utgöra skälet till att stadsfiskalerna i SOU 1939: 9, s. 56 f. betraktas kommunaltjänstemän: »Stadsfiskalerna äro, ehuru de tillsättas av statlig myndighet och deras uppgifter i huvudsak äro av statlig natur, kommunala tjänstemän och avlönas av städerna.» *Myrberg* åter anser dem som statstjänstemän, då deras åligganden utgöras av till den egentliga statsverksamheten hörande uppgifter och de tillsättas av JK; att de avlönas av städerna kunde omöjligen medföra, att de äro kommunaltjänstemän.

[3] Jfr SOU 1938: 56, s. 40 f.

[4] Jfr *Herlitz* i Sveriges Riksdag, XII, s. 251 ff.

[5] Jfr *P. Andersen*, a. a. s. 92, som likaledes avvisar den anställande myndigheten och den för avlöningen ansvarige som kriterium, och i

Man nödgas då beakta de av tjänstemännen bestridda göromålen. Anses de vara statliga, föreligger ett starkt skäl för att anse honom vara statstjänsteman, oaktat tillsättningsrätten må tillkomma kommun eller avlöningen vara kommunal. Det är väl icke görligt att fastställa vissa uppgifter som a priori statliga, andra som kommunala — uppgiften är icke möjlig att lösa, bl. a. av det skälet, att kommunen är ett av statens skapat subjekt för handhavande av, bl. a., vissa uppgifter, som eljest kunde vara statliga. Ej heller finnes någon given gräns för statens verksamhet. Men vissa uppgifter, såsom de dömande, anse vi likväl vara typiskt statliga. Den kommunala kompetensen har ursprungligen otvivelaktigt byggt på den föreställningen, att vissa uppgifter icke äro statliga utan kommunala, såsom polisväsendet och folkundervisningen. Dessa värderingar ha icke endast legat bakom betydande lagstiftningskomplex. De bära upp en gängse uppfattning — som även tagit sig uttryck i olika detaljregler och avgöranden i praxis — enligt vilka magistrater och rådhusrätter — om ock inom stadsförvaltningens ram — äro statliga myndigheter[6] medan man trots starkt statligt inflytande hänför polisväsende och folkundervisning till kommunal förvaltning. Jfr även SOU 1936: 41, s. 88.

Sammanfattning

Av ovan lämnade redogörelse framgår, att frågan, huruvida en i offentlig tjänst anställd person intager tjänste-

---

stället hänvisar till författningarnas regler angående tjänsten och tjänstefunktionernas beskaffenhet. (Jfr dock i motsatt riktning, bl. a., NJA 1930, s. 250.)

[6] Se härom *Jägerskiöld,* Magistratens rättsliga ställning, FT 1951, s. 156; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 139, 444; *Sundberg,* Kommunalrätt, s. 39; *Heumann* i SST 1945, s. 416. Däremot *Herlitz,* Föreläsningar 2, s. 21. Magistratens egenskap av statligt organ har med skärpa betonats av magistraten i Göteborg i polemik mot de uppbördskommitterade, se KPr 382/1945, s. 57. I SOU 1938: 59 refereras

mannaställning, icke enligt gällande svensk rätt kan avgöras med ledning av formella kriterier, icke heller med hjälp av något lätt konstaterbart materiellt förhållande. Visserligen lämna anställningsakter, lönegradsplacering, stater m. m. vägledning. Inom stora områden äro de utslagsgivande tolkningsdata. I andra fall äro de det däremot icke.

Avgörandet därav, om viss person intager tjänstemannaställning eller icke, kan ej heller träffas efter enhetliga grunder. Det straffrättsliga tjänstemannabegreppet är ett annat än det lönetekniska och andra förvaltningsrättsliga.

Straffrätten har uppställt ett tjänstemannabegrepp, som allenast anknyter till uppgiftens kvalitet eller självständighet — den får utgöra grunden för ansvaret, bestämma omfattningen av det skydd, som det straffrättsliga ansvaret vill skänka. Lika vidsträckta kunna icke rimliga förvaltningsrättsliga tjänstemannabegrepp vara, medan de ej heller behöva vara begränsade efter samma linjer. Men inom svensk förvaltning har det visat sig svårt att vinna en anknytning till något fixerbart relevant faktum — instruktioner, stater och avlöningsreglementen ha ej uppställts för att de skola tjäna till vägledning för en mera vittsyftande begreppsbildning, och försök att anknyta till dessa akter ha därför i regel visat sig mindre lyckade.

Det ovan sagda sammanhänger förvisso därmed, att ett mera preciserat förvaltningsrättsligt tjänstemannabegrepp knappast skulle äga ett homogent innehåll.[7] Många rättsregler visa sig vid en närmare undersökning icke gälla för annat än begränsade grupper tjänstemän. Skillnaderna mellan de olika kategoriernas uppgifter är i verkligheten ofta stor. De regler om rätt till tjänsten eller tillsättningsförfarandets olika led som finnas, skifta, ofta starkt, allteftersom fråga är

allenast till de olika uppfattningar, som hävdats. JO 1944, s. 177 ff., redovisar flere avgöranden, där magistrat ansetts vara statsmyndighet.

[7] Jfr *Kranenburg*, a. a. s. 303 ff.

om domare, läkare, lärare, förvaltningstjänstemän, affärsverkens personal, ingenjörer, kommunikationsverkens personal i olika grader, kontorspersonal och biträden etc. etc. De rättspolitiska uppgifterna äro för dessa skilda grupper ofta icke möjliga att återföra på en gemensam nämnare. Likväl är det uppenbart, att svårigheterna att i konkreta fall avgöra, huruvida en person är tjänsteman eller icke, för närvarande äro onöjaktigt stora.[8]

Till distinktionen mellan civila, civilmilitära och militära tjänstemän saknas anledning att här taga ställning (jfr kap. 7, 8 och 9).

[8] Synpunkten betonas starkt i SOU 1938: 56. Om norsk rätt se *Østlid*, Det Offentliges Adgang til å avskjedige embeds- og tjenestemenn (1940) s. 9 ff.

KAPITEL 4

RÄTTEN TILL TJÄNSTEN

Oavsättlighetens utveckling och innebörd

Det centrala området inom tjänstemannarätten har av ålder de regler utgjort, vilka bestämma tjänstemannens rätt till tjänsten och de därmed förenade förmånerna, hans skydd mot uppsägning, med andra ord hans trygghet. I vårt land har sedan länge i stor utsträckning den principen följts, att tjänstemannen icke kan utan eget förvållande entledigas och att han åtnjuter en vid domstol realiserbar rätt till honom en gång tillförsäkrade förmåner. Detta förhållande ställes gärna emot den enskilda arbetsmarknadens hävdvunna system, med full avtalsfrihet för parterna, oftast nyttjad så, att arbetsgivaren äger att, när han önskar och av vilken anledning som helst, entlediga den anställde.

Denna bild av rättslivet är dock sedan länge icke helt riktig. Vad den allmänna arbetsrätten beträffar har, i viss anknytning till tjänstehjonsstadgan, uppsägning utan skälig uppsägningstid ej godtagits; under inflytande av kollektivavtalens utveckling har allt längre uppsägningstid krävts och blivit obligatorisk, dock högst sex månader och beroende av anställningstidens längd[1], en allmän rättssedvänja har här antagits råda. För vissa yrkesgrupper ha särskilda legala regleringar införts (KomL § 86, SjömL §§ 30, 13) där uppsäg-

[1] Se NJA 1914, s. 244, 1922, s. 173 o. 328, 1928, s. 188, 1943, s. 625 och senast NJA 1954, s. 230. Se vidare SOU 1935: 18. Jfr *Fagerholm*, Anställningens upphörande, SIF:s Tjänstemannarätt nr 5, s. 9 ff.

ningstiden alltfort varierar mellan en månad och tre månader. Härtill kommer, att kollektivavtalens utformning och organisationernas maktställning medfört, att även begränsningar i uppsägningsgrunderna faktiskt genomförts, så att subjektiva personvärderingar svårligen beaktas utan allenast mera objektiva grunder må föranleda entledigande.

Denna rättsutveckling har naturligtvis i första hand bestämts av de anställdas intressen och möjliggjorts genom styrkan hos deras organisationsväsen. Men det är en ofta gjord iakttagelse, att den allmänna anställningens trygghet verkat som förebild såväl för arbetsmarknadens parter som lagstiftare och domare. Omvänt har, som nedan närmare i flera samband visas, den enskilda arbetsrättens exempel föranlett en uppluckring av oavsättlighetsgrundsatsen för de statliga tjänstemännen och hos kommunerna länge motiverat friare anställningsformer. Men även här har under senaste tid organisationsväsendet utövat ett inflytande till stärkande av tjänstemännens ställning. En avsevärd utjämning mellan statlig, kommunal och allmän tjänstemannarätt har, förmedlad på olika vägar, otvivelaktigt ägt rum.

Här kan emellertid allenast den offentliga rättens regler bli föremål för en ingående undersökning. Den skall avse oavsättlighetsprincipens uppkomst och utveckling, dess bärande motiv, faktiska innebörd och modifiering i praxis.

Tillsättningsakter: fullmakt, konstitutorial, förordnande, kontrakt

Oavsättlighetsskyddet har i svensk rätt tidigare utvecklats i nära anslutning till rättsreglerna om anställningsakten. Väl torde man kunna visa, att oavsättlighetsprincipens teoretiska motivering — rätten till tjänsten — till vissa tider syftat att för alla tjänstemän hävda fullständig trygghet mot admi-

nistrativt entledigande. Till tillsättningsaktens formella utformning anknötos likväl med tiden i allt större utsträckning särskilda rättsverkningar. Vissa akter ha ansetts innebära en markering av att icke någon tjänst anförtrotts vederbörande utan allenast ett tillfälligt uppdrag, medan andra akter ha tillagts motsatt innebörd. I följd härav har valet av anställningsakt blivit ett medel för tjänstemannapolitiska strävanden.

Numera är visserligen läget härutinnan i hög grad förändrat. Som på så många andra områden ha problemen förskjutits. Liksom under den tid, då oavsättlighetsskyddet först utbildades ha i våra dagar återigen tjänstemannakårens intressen som helhet vunnit beaktande. De sociala, de statspolitiska och de fackliga synpunkter, som numera främst anläggas, gälla i regel alla tjänstemän, oavsett tillsättningsakt. I praktiken ha skiljelinjerna mellan olika anställningsvillkor i icke ringa mån kommit att gå mellan ordinarie, extra ordinarie och annan icke ordinarie personal, under ett fortsatt stärkande av tjänstemännens ställning. Utan genomförd lagreglering har här en utveckling ägt rum, som i Finland markerats av de ordinarie tjänstemännens i lag säkrade ställning.[2] Men så har ock finländsk rätt icke kunnat anknyta till 1809 års RF utan allenast till de för tjänstemännen ogynnsammare regler, som det i Finland till år 1919 bevarade gustavianska statsskicket utbildat, varför en nyreglering av tjänstemännens ställning där varit mera tvingande än hos oss.

Emellertid gälla alltfort i vårt land vissa väsentliga skillnader mellan de anställningsvillkor, som följa de olika anställningsakterna. Man kan uttrycka förhållandet så, att inom den stora grupp ordinarie tjänstemän, som utgöra förvaltningens och domstolarnas kärna, och vilka alla åtnjuta viss trygghet, olika grader av skydd mot entledigande m. m. fin-

[2] Lag den 19 dec. 1922.

nas, vilka, ej minst av historiska skäl, bero av den anställningsakt, varmed tjänstemannen tillsatts.

När staten anställer en tjänsteman, beslutes en konstitueringsakt. Tjänstemannen utnämnes, konstitueras, förordnas, antages, anställes, tillsättes, utses eller kallas till tjänsten. Han erhåller härvid i regel ett skriftligt bevis därom. Blott vid tillfälliga anställningar eller för underordnade tjänster sker anställningen på allenast muntlig överenskommelse. Den skriftliga handling, som tjänstemannen tilldelas, säges grundlägga rättsförhållandet mellan den anställande och tjänstemannen. I äldre tid svarade mot ett dylikt anställningsbevis en solenn utfästelse från den anställde att troget tjäna sin herre. Med tiden — allteftersom statsförvaltningens särart framträdde — lämnades detta löfte i form av särskild tjänsteed[3], medan i de mera affärsbetonade förvaltningsgrenarna ha förekommit skriftliga utfästelser att uppfylla tjänstens krav[4]. Edsavläggandet har i vårt land numera avskaffats[5], med undantag för statsråd; domare avlägga jämlikt RB 1: 7 en gång för alla domareed[6].

I svensk offentlig rätt kan såsom skriftlig anställningsakt ifrågakomma olika handlingar. Tjänsteman kan som bevis på sin uppgift erhålla fullmakt, konstitutorial, förordnande, antagningsbevis, protokollsutdrag eller kontrakt.

Fullmakten är ett från civilrätten lånat rättsinstitut. Inom civilrätten innebär fullmakt ett bemyndigande för annan att företräda fullmaktsgivaren inom ramen för fullmaktsuppdraget. Fullmakten kan vara obegränsad eller på visst sätt

[3] KBr den 11 febr. 1687, *Schmedemann*, K. stadgar ... ang. justitiae och executionsährenden, s. 1105, m. fl. författningar. Jfr *Rehm* i (Hirths) Annalen des Deutschen Reiches 1884, s. 575; *Björksten* i Defensor legis 1930; *Möller* i FJT 1930, s. 221.

[4] KPr 30/1868.

[5] Eden avskaffad, KK den 13 dec. 1878.

[6] Ledamöter av domkapitel, gode män vid lantmäteriförrättningar m. fl. avlägga likaledes ed.

begränsad, den kan gälla tills vidare och intill dess den återkallas och den kan avse allenast viss tid eller visst uppdrag. Inom den offentliga förvaltningen ansågs fullmakt länge på motsvarande sätt innebära, att tjänstemannen berättigats företräda den furste, som utfärdat fullmakten. Termen nyttjades såsom beteckning på många olika legitimationshandlingar för personer, som för längre eller kortare tid verkade i allmänt intresse.[7] Med tiden har fullmakten emellertid förbehållits vissa fastare anställningar och har erhållit en bestämd statsrättslig innebörd. Samtidigt har uppfattningen av tjänstemannens ställning förskjutits. Han är icke furstens ombud, utan hans kompetens följer av hans plats inom statsapparaten, ej av ett fullmaktsförhållande. Enligt en länge dominerande teori är tjänstemannen ett »organ» — här har inom den offentliga rätten en konstruktion utformats, som även möter inom privaträtten och, bl. a., funnits användbar inom bolagsrätten.[8]

Fullmakten blev den akt, varmed konungen tillsatte tjänster. Konung Sigismund tillställde sålunda riksråden den 29 juli 1594 »fulmachter och instructionen på sama Embete», nämligen kammarrådets.[9] Konungen utfärdade fullmakter icke endast inom den centrala statsförvaltningen, på »beställningar» vid kollegier och eljest (1719 års RF p. 34) utan även för magistratspersoner och lantbetjänte (RF 1720 p. 20; jfr 1734 års instruktion för kammarkollegiet p. 19).[1] Fullmakten var ock av betydelse för den rang, som tjänstemannen inne-

---

[7] Exempel härpå i *Boëthius,* a. a. s. 275: »fullmakterna (hade) hela denna tiden i form av protokollsutdrag... blivit expedierade» (1600-talets Stockholm).

[8] Se t. ex. Förslag till lag om aktiebolag (1908) s. 47; *Bergendal,* Aktiebolagets författning (1922) s. 100 ff.

[9] *Styffe,* a. a. 1, s. 22.

[1] Överdirektören för lantmäteriet föreslog såväl de ordinarie som extra-ordinarie lantmätare hos Kungl. Maj:t till fullmakts undfående, *Modée,* Utdrag utur ... publique handlingar s. 1045.

hade.[2] Men ej endast konungen utfärdade fullmakter utan även myndighet, som själv ägde befogenhet tillsätta tjänstemän, nyttjade samma anställningsform. I Kungl. Maj:ts resolution den 3 maj 1652 till kammarråden uppdrogs åt kollegiet att utfärda »fullmachter på beställningar och provisioner för dem som hafwa med Chronones ränttor att beställa, och dependera erkannerligen vthaf Cammarcollegio» (p. 7).[3] I Karl XI:s testamente 1693 förutsattes, att kollegierna skulle förse de »betjänte», vilka de utsåge, med fullmakt. Enligt kammarkollegiets instruktion av år 1734 skulle kollegiet tillsätta och med fullmakt förse landskamrerare och lägre tjänstemän.[4] Tullbetjänte, över- som underbetjänte, tillsattes jämlikt reglementet den 17 december 1756 likaså med fullmakt.[5] Såväl ÖÄ som KB, ärkebiskopar och biskopar, konsistorier och universitetsmyndigheter, städernas magistrater och församlingsorgan utfärdade fullmakter å underordnade tjänster.[6] Alla ämbets- och tjänstemän samt betjänte skulle förses med fullmakt å sin tjänst. Fullmakt var sålunda icke förbehållen de personer, vilka konungen utnämnde och ej endast tjänstemän utan ock betjänte.

Bland fullmakterna kommo dock, naturligt nog, de kungliga att tillmätas särskild betydelse. När sålunda i näringsrättslagstiftningen rätt till handel tillerkändes, förutom det burskapsägande borgerskapet, adeln och ämbetsmännen, bestämdes den sistnämnda gruppen som de av »krono-, militär- och ståndspersoner, som äro i verklig tjänst och uppå dess sysslor inneha Kungl. Maj:ts nådiga fullmakt».[7] Vid 1779 års

[2] 1714 års rangordning.
[3] *Styffe*, a. a. s. 55.
[4] *Modée*, a. a. s. 1045.
[5] *Modée*, a. a. s. 4213.
[6] *Boëthius*, a. a. s. 275. Klockare erhöllo efter val fullmakt, *Modée*, a. a. s. 1183 Res. å allmogens besvär år 1734, p. 78.
[7] *Danckwardt*, Sammandrag af gällande författningar rörande handtwerckerier och manufacturer, s. 195.

reform av MB definierades begreppet »ämbetsmän» med ledning av att vederbörande erhållit kunglig fullmakt. Såsom ovan i annat samband visats (s. 188) har den kungliga fullmakten likväl icke kunnat tjäna till vägledning för en bestämd avgränsning av vare sig ämbetsmanna- eller tjänstemannabegreppen.

Fullmakt — oavsett vem som utfärdat den — har med tiden blivit bestämmande för en den viktiga begreppsbestämning, som tjänstemannabegreppet i RF § 36 kräver. Enligt detta lagrum äro alla ämbets- och tjänstemän, med undantag för de i RF § 35 angivna, oavsättliga. Detta skydd förutsättes sedan länge vara begränsat till dem, vilka erhålla fullmakt (nedan s. 326). Ämbets- och tjänstemännen äro alltså här de, vilka hava erhållit fullmakt. Men grundlagsbudets avfattning giver icke detta omedelbart vid handen — och ej sällan har tvekan om dess rätta förstånd yppats. Förklaringen till den nyttjade, mera vida avfattningen synes ligga däri, att seden att tillsätta tjänstemän med fullmakt utvecklats samtidigt som oavsättlighetsgrundsatsen vunnit allmänt erkännande (nedan s. 279). Denna byggde ytterst på uppfattningen om en tjänstemännens rätt till innehavda förmåner, varom fullmakten blev en utfästelse. Ett bevis om att dylik utfästelse ej lämnats, inlades däremot i konstitutorialet (förordnandet). Konstitutorialet nyttjades som tillsättningsakt för personer, vilka icke tillerkänts oavsättlighet. Dessa förhållanden torde redan år 1809 ha föranlett den regeln, att de tjänstemän, som tillsatts med fullmakt — med undantag för de i RF § 35 angivna — verkligen tillerkänts en tjänst och, medan övriga anställningsakter icke inneburo »utnämning», ej heller medföra skydd för tjänsten. Principen uttrycktes positivt i det Håkanssonska förslaget till RF, då tjänstemannabegreppet i § 36 uttryckligen bestämdes med ledning av fullmakten. Ehuru motsvarande stadgande icke ingår i RF, har tjänstemannabegreppet där alltid tolkats på motsvarande sätt.

Tjänstemän äro alltså här de, vilka innehava fullmakt, och grundlagsskyddet anknyter till fullmaktsinnehavet (jfr nedan s. 326 ff.).

Denna konsekvens av fullmaktsutfärdandet har emellertid med tiden rubbat andra tjänstemannarättsliga regler. Som nedan visas, har oavsättligheten begränsats till de tjänstemän, vilka undfått fullmakt, medan övriga fått en mera prekär ställning, även om de innehava ordinarie tjänst. En anpassning av fullmaktens användning har visserligen såtillvida skett som fullmakt ej ifrågakommer för icke ordinarie tjänstemän, än mindre vid tillfälliga uppdrag, utan allenast för ordinarie tjänster. Men i övrigt har fullmaktens område icke systematiskt avgränsats (jfr s. 379 ff.). Oavsättligheten har därför blivit beroende av anställningsakten allena. Den bristande genomarbetningen av förutsättningarna för fullmaktens tillämplighetsområde har otvivelaktigt bidragit till dess försvagning i praxis, till den fortgående utplåningen av skillnaderna mellan de rättsverkningar, som äro förenade med fullmakt, och de, som följa konstitutorialet och förordnandet.

Fullmakten har sålunda ursprungligen varit ett typiskt uttryck för tjänstemännens privaträttsliga förhållande till fursten. Tjänstemannen var hans ombud och fullmakten var rättstiteln för tjänstemannens verksamhet. Åskådningen kontrasterar starkt mot huvudriktningen i senare läror, enligt vilka tjänstemannen tvärtom är ett statsrättsligt instrument, ett led i en organism el. dyl., där kompetensen beror av utnämningen till tjänst.[8] Oavsett det större eller mindre värdet

[8] *Malmgren* glider över problemet, Sveriges författning 2, s. 152: Efter att ha redogjort för privaträttens anställningsregler uttalar han: »På liknande om än icke helt likartat sätt har även staten personer anställda i sin tjänst.» — Ett undantag i den äldre tyska doktrinen må påpekas. von *Gerber* hänför icke den stora mängden tjänstemän till organ utan anser dem vara medhjälpare, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3 uppl. 1889, s. 77. Jfr polemik mellan *Schlossmann* och *Preuss* i Jher. Jahrb. 44, 1902.

av dessa konstruktioner, må den förvaltningshistoriens ironi påpekas, som ligger däri, att just fullmakten — som borde innebära en möjlighet för utfärdaren att fritt återkalla den — blivit uttryck för de befullmäktigade tjänstemännens administrativt orubbligt tryggade ställning.

Fullmakten utfärdas alltid i skrift. Man skiljde förr mellan fullmakter, vilka voro offentliga, och de, som voro hemliga. De förra betecknades som »öppna», ett ännu i kanslispråket bevarat uttryck. Avfattningen kan emellertid vara starkt varierande. Den klassiska fullmakten lyder på viss tjänst och är ovillkorad: »Vi Gustaf... göra veterligt, att Vi genom denna öppna fullmakt utnämna och förordna N. N. att vara.» »Utnämna» hänför sig till tillsättningsbeslutet, »förordna» till den anförtrodda tjänsten. Fullmakten kan, se härom närmare nedan, ha en exakt avfattning och avse viss tjänst (t. ex. kansliråd i visst departement) men den kan ock avse visst slag av tjänst, »fullmakt för N. N. att vara byråchef». Ofta angives, att fullmakten medför rätt till de med tjänsten — enligt stat — förenade förmåner. Fullmakten kan även vara villkorad, »med skyldighet att underkasta sig de ändrade villkor beträffande tjänstgöring eller avlöning som må komma att fastställas». Fullmakt kan utfärdas av konungen men även av myndighet eller verk.

Fullmakter betecknas ofta icke i själva texten som sådana, utan blott i rubrik, såsom »Befälhavaren för X. försvarsområde förordnar härmed N. N. att vara förrådsvaktmästare, ägande han rätt att åtnjuta den lön och de övriga förmåner, som enligt stat och författningar åtfölja denna beställning. Detta vederbörande till efterrättelse länder (undert.) N. N. — Fullmakt för N. N. att vara förrådsvaktmästare.» Det har icke saknats försök[9] att hävda, att icke alla handlingar, som i ena eller andra sambandet utgiva sig vara fullmakter, rätte-

[9] Se t. ex. NJA 1934, s. 520.

ligen äro sådana. Formuleringarna ha dock ansetts bindande. Utnämningsakt, som betecknats som fullmakt, har tillagts de för denna handling typiska rättsverkningarna.

Konstitutorialet är liksom fullmakten ett skriftligt bevis om anställning i allmän tjänst, alltsedan 1700-talets början lämnat vid tillfälliga uppdrag och förordnanden, med tiden — som nedan visas — jämväl nyttjat vid slutlig anställning av vissa ordinarie tjänster. Även konstitutorialets avfattning är starkt skiftande. Det plägar inledas med förklaring, att N. N. konstitueras och förordnas att vara, t. ex., kamrerare. Det kan avse viss tjänst eller allenast visst slag av tjänst, vara villkorat eller ovillkorat. Konstitutorial möta även med det begränsande villkoret »tillsvidare». Det har först relativt sent utbildats till ett institut som är klart avskilt från förordnandet.[10] Även konstitutorial utfärdas av konungen, Kungl. Maj:t, myndighet eller verk. (Om konstitutorialets utveckling och innebörd se s. 395 ff.)

Jämväl *förordnandet* möter tidigt i vår förvaltningshistoriska utveckling.

Förordnandet har ursprungligen utfärdats för kortare uppdrag, såsom att för viss tid förvalta ett ämbete. Ännu Rabenius (1866) ansåg, att förordnandet allenast avsåg ett tillfälligt utövande av tjänst.[1] Med denna innebörd förekommer förordnandet alltfort och är den naturliga tillsättningsakten i dylika fall. Tjänstemannen utnämnes icke, konstitueras ej heller, utan »kallas och förordnas» eller allenast »förordnas».

Såsom bevis om tillfällig anställning på viss tjänst användes förordnandet även i andra fall än nyss nämnts. Detta är fallet vid tillsättning till viss framtida händelse, såsom intill dess tjänsten i vederbörlig ordning varder tillsatt. Förutses en om-

[10] Närmare om konstitutorialets utveckling nedan s. 395 ff.

[1] A. a. 1, s. 314.

reglering av tjänst, kan Kungl. Maj:t föreskriva, att vid nyanställning allenast tillsvidareförordnande skall utfärdas. Syftet är då att underlätta en senare reform i organisatoriskt hänseende. Har förordnandet dylik innebörd, kan därav följa, att tjänstgöringstiden ej räknas vederbörande tillgodo i pensionshänseende eller att förordnandet i andra hänseenden medför mindre förmåner än ordinarie tillsättning. Ännu tydligare framträder den tillfälliga karaktären vid vikariatsförordnandet. Den ordinarie tjänstemannen är tillfälligt ur tjänst och hans ersättare erhåller ett till tiden begränsat förordnande.

Redan tidigt användes förordnandet såsom form för definitiv tillsättning av tjänst. KF den 14 januari 1748, p. 10, innehöll sålunda förbud mot att tillträda någon tjänst, huru ringa den är, utan skriftlig fullmakt eller förordnande därpå. Förordnandet kom härvid att täcka samma område som konstitutorialet; någon rättslig åtskillnad mellan konstitutorial och förordnande hade ännu ej utbildats.[2] Ännu i 1863 års instruktion för postverket stadgades, att vissa tjänster tillsättas med konstitutorial eller förordnande.

Under 1800-talets förra del gjordes emellertid i vissa samband skillnad mellan konstitutorial och förordnande. Förvaltningen för sjöärenden ägde sålunda enligt instruktionen den 2 november 1824 bortgiva vissa sysslor medelst fullmakt eller konstitutorial, andra genom förordnanden.

Förordnandets ursprungliga innebörd av tillfällig tillsättning motsvaras närmast av den typ, som betecknas som »blanka förordnanden». Den provisoriska karaktären kan markeras med tillägget »tillsvidare». Förordnanden ha i vissa fall genom särskilda regler lett till en mera fast anställningsform än det blanka förordnandet typiskt sett medfört. Epitetet »tillsvidare» utmärker då, att frågan alltfort är om

[2] *Tibell,* Sammandrag af författningar rörande förvaltningen vid krigsväsendet till lands (1829), s. 16 f.

tillfällig anställning. Förordnanden ha emellertid många gånger lämnats på bestämd tid, t. ex. tre månader, ett år, men även för längre tid, såsom tre år, sex år. Kort-tidsförordnanden innebära i regel en prekär anställning, men längre tids förordnanden en avsevärt fastare form, se härom nedan s. 353 ff. Även förekomma förordnanden tillsvidare på viss tid.[3] Förordnanden gives för högre tjänster av konungen eller Kungl. Maj:t, utfärdas eljest av myndighet eller verk.

Anställning genom *kontrakt* är för tjänstemannens del jämförelsevis sällsynt, men, som nyss framhölls, ingalunda utesluten. Det straffrättsliga tjänstemannabegreppet är icke heller beroende av anställningsakten. Ordinarie tjänster vid skogsvårdsstyrelse tillsättas sålunda medelst skriftligt kontrakt på viss tid, högst sex år.[4] Vissa underbefäl anställas likaså medelst kontrakt. Kontraktet giver möjlighet att i anställningsakten intaga de för anställningsförhållandet bestämmande reglerna, varför man kan undvika hänvisning till regler vid sidan av anställningsakten. Jämväl förekommer kontrakt vid sidan av annan anställningsform, varvid viss eller vissa frågor regleras i denna form.

Om möjlighet att ingå *kollektivavtal* se s. 116 f.

Oavsättlighetens utveckling

När krav på oavsättlighet i vårt land först framfördes, ha den kanoniska rättens tjänstemannarättsliga stadganden närmast tjänat till föredöme; de världsliga ämbetsmännen kunde i dessa rättsregler finna argument för sina fordringar. Romerskrättsliga satser kunde däremot anföras till bemötande härav. Inom den katolska kyrkan hade den grundsatsen tidigt

[3] T. ex. för professorer vid konst- och musikhögskolorna. Jfr även *Sundberg* i Svensk Läkartidning 1944.

[4] Saar § 5: 2.

utbildats, att klerus såsom bärare av kyrkoorganisationen icke finge ställas utan ekonomiskt understöd. Det var uppenbarligen närmast ett allmänt kyrkligt intresse, som föranlett denna regel; den har bestämts av kyrkans intresse av prästernas försörjning, ej av prästernas personliga ekonomiska nytta. Tillhörigheten till klerus kunde icke upphävas annat än som påföljd av brott och efter dettas beivrande inför behörig domstol.[5] Dessa regler stå i uppenbar motsats till den romerska kejsarstatens publika rätt, där tvärtom härskarens makt över tjänstemannen gjorts absolut.[6]

Samma grundsats om tjänstemäns oavsättlighet, som den katolska kyrkan utbildat, har med tiden vunnit burskap även i den världsliga rätten. I författningar, vilka vid den nya tidens början reglerade det kejserliga tysk-romerska rikets domstolsorganisation, tillerkändes även dess ämbetsmän en tryggad ställning. Enligt det tysk-romerska rikets Reichskammergerichtsordnung år 1521 (I. Tit 6 § 2) finge icke någon domare avsättas för annat än oduglighet, varmed förstodes bristande flit, duglighet och sedlighet. Felet skulle konstateras genom ett kvalificerat förfarande, nämligen av domstolen eller av det romerska rikets visitationskommission. De lägre tjänstemännen hos domstolen däremot kunde när som helst avskedas. I Frankrike hade något tidigare Karl VIII i en författning utfäst sig att icke återtaga ämbeten annat än vid dödsfall, frivillig avgång eller ock som straff för ämbetsbrott.

Den ståndpunkt, som dessa författningar representera, blev likväl icke vid denna tid ännu allmänt godtagen. Den passade sålunda föga de starka furstemakter, som vuxo fram och ej medgåvo en dylik ställning åt sina tjänare. Den dominerande statsrättsliga åskådningen var i dessa territorialstater ännu den, att härskaren innehar statsmakten och för utövningen

[5] Se härom *Rinander*, Kanonisk rätt och nutida offentlig rätt (1927), s. 74, *Østlid*, a. a. s. 18 ff., 29 ff.

[6] Ovan s. 19 ff.

av denna anställer personliga tjänare. En offentligrättslig uppfattning av ämbetet och ämbetsorganisationen hade ännu icke godtagits. I de »beställningar», varmed ämbetsmän antogos — och vilka ofta utformades såsom avtal — plägade i överensstämmelse härmed stadgas ömsesidig uppsägningstid, såsom när i en preussisk handling från 1600-talet föreskrives följande: »da aber uns nicht länger anstünde Ihn in unseren Diensten zu behalten, oder Er wollte aus bewegenden Ursachen sich seines Amptes oder Diensten begeben, soll jedem Theil ... frei und bevorstehen, die Aufkündigung zu thun, doch dass ein halb Jahr nach solcher Aufkündigung die Besoldung und seine Dienstleistung da, wo wir sie begehren würden, fortgehe.»

Men under de politiska brytningar, varpå tiden var rik, kunde dock även tjänstemännen vinna ökad trygghet i sin anställning. Särskilt ha de konstitutionella strävandena inriktats på att åt domare bereda dylikt skydd. Efter Stuarttidens expansion för konungamakten knäcktes väl i England domareämbetets oberoende — en berömd vändpunkt är den kände juristen Coke's avskedande av Karl I! Domarne blevo därefter redskap för statschefen. Först med den författningspolitiska utvecklingen mot 1600-talets slut blev läget förändrat. Med Act of Settlement år 1701 (p. 7) fastslogs ånyo, att domare skulle bibehållas vid sina ämbeten »quamdiu se bene gesserint». På framställning av parlamentets båda hus skulle de emellertid kunna entledigas[7] — en regel, som pekar fram mot opinionsnämnden i 1809 års RF (jfr nedan s. 371).

I 1500-talets och 1600-talets Sverige bröto sig konungamaktens och ämbetsmännens intressen mot varandra. Under en långvarig maktkamp ha ämbetsmännen kämpat för tryggade anställningsförhållanden. Med den patrimoniala statsuppfattning, som i vårt land härskade, då en modern statsmakt under 1500-talet uppbyggdes, var det dock ännu en konungens

[7] Jfr *Halsbury*, The Laws of England 7 (1954) s. 340 ff.

ensak att i sin tjänst anställa befattningshavare. Ännu Gustav II Adolf uttryckte tanken, att då konungen ägde riket, kunde han bortgiva och återtaga dess tjänster, när honom gott syntes; monarken utnämnde, hävdade konungen, ämbetsmän efter »godtycke sino». Konungens uppfattning anknöt tydligt till rättssatser ur den romerska rätten, där just det privaträttsliga anställningsförhållandet tagits till intäkt för tjänstemännens beroende av furstens godtycke: »Magistratus ... sunt de jure civili et idcirco potest princeps eos ad libitum revocare.»

Den dominerande linjen i utvecklingen var länge denna. I KRes på prästeståndets besvär 1633 (§ 9) framhölls sålunda, att det vore ett regale och jus majestatis att av- och tillsätta tjänare i riket. RF 1634 stadgade (p. 4), att konungen väljer och tager råd, ämbetsmän och hövdingar efter Sveriges lag, rikets tarv och eget behag. I resolutionen på adelns besvär år 1649 § 3 hävdades, mot adelns privaträttsliga argumentation, att tjänsterna icke vore något arvegods, utan att överheten måste förbehålla sig att efter förgottfinnande göra förändringar med deras innehavare efter vad tiderna och riksens välfärd fordrade; här skymtar statsnyttan såsom en avgörande faktor.

Med det karolinska enväldet framträdde ånyo konungamaktens anspråk på fri hand över tjänsterna. I instruktionen den 11 december 1680 för statskontoret (p. 9) förbehöll sig, t. ex., konungen rätt att fritt avsätta befattningshavare.[8] Möjligen har utvecklingen i den danska envåldsmonarkin härvid tjänat som förebild; enligt Kongelovens § 4 hade den danske konungen nämligen ensam makt och myndighet att till- och avsätta »alle Betiente, Høje og Lave ... efter sin egen fri Villie og Tykke».[9]

[8] *Styffe,* Samling af Instruktioner rörande den civila förvaltningen, 1 s. 126.

[9] Se härom *Østlid,* Det offentliges Adgang til å avskjedige Embeds- og Tjenestemenn (1940) s. 37 ff.

Ett tillmötesgående gentemot tjänstemännens skyddsbehov låg dock i KBr den 23 sept. 1688, som, ofta senare åberopat, tillförsäkrar dem, vilka troget tjänat, att icke för sjukdom bliva förskjutne eller »periclitera» om sin lön och annan rättighet, en regel, som emellertid upptogs även i tjänstehjonsstadgan.

För en modern syn skulle det kanske ligga närmast tillhands att hävda tjänstemännens trygghet med en hänvisning till deras offentliga anställning.[1] Tjänstemännens strävan efter tryggare positioner kunna emellertid även — liksom till senaste tid varit fallet inom den allmänna arbetsrätten — främst motiveras efter privaträttsliga linjer. Dylika ha till en början ock varit de i den svenska offentliga utvecklingen mest aktuella. Mot den romerska rättens sats, att staten ägde tjänsterna, ställde man påståendet, att innehavaren, ämbetsmannen, allena hade rätt till tjänsten. Man kunde anknyta till feodaltidens åskådningar och begrepp, där på ett motsvarande sätt förläningen, feudum, från offentligrättsligt officium blivit, mer eller mindre, enskild egendom. En fördjupad rättshistorisk anknytning vanns genom att tjänsteinnehavet jämställdes med olika romerska sakrättsliga begrepp. Man framhöll ytterligare, att tjänstemannen lagt ned kostnad på sin utbildning och avstått från andra möjligheter genom att ägna sig åt statstjänsten. I denna låge ett ekonomiskt värde, som icke skäligen kunde berövas honom. Förlusten av tjänsten skulle därför medföra skyldighet för härskaren att ersätta den härav vållade ekonomiska skadan.

I tider av trångmål för konungamakten har adeln och prästerskapet lyckats tillvinna sig regler till skydd mot entledigande — för att åter riskera dem vid konungamaktens konsolidering och eventuella expansion.

[1] Jfr *Fahlbeck-Sundberg*, ed. av *Malmgren*, Sveriges grundlagar, 6:e uppl.; under RF § 36.

Under de konstitutionella striderna vid 1500-talets slut framförde sålunda den svenska adeln, som närmast hade intresse för ämbetsmännens ställning, krav på skydd mot godtycke.[2] I 1594 års förslag till regeringsordning kräves judiciellt förfarande.[3] I Gustav II Adolfs KonF 1611 förmåddes konungen i fråga om de höga riksämbetsmännen försäkra, att han icke ville någon degradera eller avsätta, med mindre han »för rätte ifrån sitt ämbete lagligen dömd bliver» (p. 5). Grundsatsens samband med den kyrkorättsliga utvecklingen framgår därav, att konungen jämväl utfäste sig att icke tillstädja, att någon prästman »bliver sitt kall och ämbet utan föregången rannsakning för kapitlet i sitt biskopsstift förvägrad, mycket mindre avsatt» (p. 7).[4]

Nya framgångar följde efter Karl X Gustavs död under förmyndarestyrelsen för Karl XI. I 1660 års additament har konungamakten måst göra ett medgivande gentemot ämbetsmännen (p. 8): Icke någon tjänsteman finge utan sitt brott och utan viktiga orsaker förflyttas från ämbetet, i andra fall än då förordnande på viss tid utfärdats.[5] I resolutionen den 1 september 1664 på adelns besvär utlovades detsamma — adelns anhållan om »maintien» vid deras »charger» vore skälig — men det skulle vara konungen obetaget att vid behov indraga eller ombyta tjänster, vilket ej vore disreputerligt (§ 27).[6] För städernas del fastslogs samtidigt, att »ingen av magistraten ... skulle bliva satt ifrån sin tjänst förrän han efter lag och laga stadgar vore befunnen och dömd sådant straff hava förtjänt».[7] Löftet upprepades i resolution på adelns besvär den 10 december 1672; ingen

---

[2] SRA 1: 3: 1, s. 394.

[3] Ibid. s. 474.

[4] *Hildebrand,* Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkringar 1611—1800 (1891) s. 198, 200.

[5] *Hildebrand,* a. a. s. 51.

[6] *Stiernman,* Alla riksdagars och mötens beslut. 2, s. 1499.

[7] Jfr *Herlitz,* Svensk stadsförvaltning på 1830-talet, s. 334.

skulle removeras utan brott eller andra viktiga orsaker (§ 87).[8] Samma år bekräftades magistratspersoners fullständiga oavsättlighet; de kunde icke avsättas utan föregående laga rannsakan och dom.[9]

Det karolinska enväldet vred, som nyss sagts, väl utvecklingen tillbaka. Men med enväldets fall år 1718 förändrades åter läget. Byråkratin trädde till makten. Såväl konstitutionella strävanden som ämbets- och tjänstemäns personliga intressen kunde nu vinna beaktande. I KonF 1719 (p. 8) utfäste sig monarken att icke utan laga rannsakning och dom låta sätta någon utur det ämbet han bekläder, *så länge* han förmår samma skickeligen att förvalta.[1] I 1720 års KonF var oavsättlighetsskyddet ytterligare utbyggt: Icke någon skulle utan föregången laga rannsakning på någon tid avhållas ifrån dess ämbetes verkeliga förrättning, ej heller utan föregången dom sättas därutur, så länge han förmådde detsamma skickeligen att förvalta, ej heller mot sin vilja (p. 11) förflyttas.[2] I senare konungaförsäkringar borttogs sistnämnda förbehåll för bristande förmåga att sköta ämbetet och oavsättligheten har härmed blivit ovillkorlig. I 1751 års KonF (§ 10) preciserades vidare förbudet mot suspension och entledigande utan dom så, att med rannsakning och dom avsågs förfarande vid laga domstol eller »deras beprövande, som därtill enligt förordningarna rättighet äga» (jfr GRB 10: 26), varjämte förflyttningsförbudet inskränktes så, att det icke gällde utrikes ministrar eller tidsbegränsade extraordinära uppdrag.[3] Artikeln upprepades, med en mindre ändring, i Gustaf III:s KonF 1772.[4] Oavsättlighetsgrundsatsen utsträcktes den 8 juli 1720 till städernas underbetjänte —

[8] *Stiernman,* a. a. 2, s. 1686.
[9] Ibid. s. 1671.
[1] *Hildebrand,* a. a. s. 226.
[2] Ibid., s. 237 f.
[3] Ibid., s. 250.
[4] Ibid., s. 262.

varmed förstodos de tjänstemän, som icke voro magistratsledamöter. De fingo icke avsättas utan efter begångna försummelser eller förseelser.[5]

Slutstenen i denna byggnad lades år 1786. Oavsättlighetsskyddet hade dittills uttryckligen utlovats allenast i KonF, och kunde endast indirekt intolkas i RF:s skyddsregler genom att hänföra oavsättligheten till den »välfärd», som monarken skulle skydda. Under betonande av det prekära i detta rättsläge framförde under riksdagen detta år den tidigare konungaanhängaren, men dåmera ivrige oppositionsmannen, översten Almfelt ett förslag om att ordet välfärd i RF uttryckligen skulle förklaras innefatta även tjänstemännens rätt till tjänsten. Förslaget förverkligades och därmed var för första gången oavsättlighetsgrundsatsen inskriven i RF. Det läge, som 1809 års RF med § 36 bevarat intill våra dagar, hade härmed skapats.

1786 års förklaring saknade icke anknytning till konkreta tvister. Den riktade sig mot Gustaf III, särskilt mot hans förfarande att utan rannsakning och dom låta stryka en officer (Ehrenhoff) från rullorna på grund av en obestyrkt och troligen ogrundad misstanke att hava tillgripit ett drottningen tillhörigt smycke; även ett övergrepp mot Almfelt själv torde ha spelat en roll. Få händelser under den stormiga och oppositionella riksdagen 1786 lär ha irriterat konungen så som ständernas grundlagsförklaring.[6] Inom konungens umgänge hade då redan, i samband med planerade styrelsereformer, övervägts att inskränka eller avskaffa oavsättligheten. Liljencrantz hade i sitt år 1785 avgivna reformprojekt direkt påverkat detta.[7]

[5] *Modée*, a. a. s. 276.

[6] *Odhner*, Sveriges politiska historia under konung Gustaf III:s regering. (1896) 2, s. 457 f.

[7] Tr. av *Geijer* i Gustaf III:s efterlämnade ... papper. Jfr *A. Forssell*, Ministerier och kollegier (1918) s. 21 ff.; *A. B. Carlsson*, Den svenska centralförvaltningens utveckling (1521—1809), 1913, s. 176.

Med Gustaf III:s andra statskupp år 1789 följde ock ett bakslag. Förvaltningens tungroddhet och byråkratins uppenbara motstånd mot konungens äventyrliga politik har framkallat en kris. Oavsett den allvarliga kritik, som kan riktas mot konungens uppträdande, har fog för reformplaner icke saknats; närda redan före 1788—1789 års händelser ha de brådmognat under dessa. Vi känna från P. O. von Asps anteckningar, att konungen ivrigt dryftat detta problem och att von Asp försiktigt betonat de skälighetssynpunkter, som tala för trygghet i tjänsten.[8] I förenings- och säkerhetsakten lyckades konungen emellertid vinna en, föga preciserad frihet att förordna om tjänsterna i riket. Men från de skildringar, vi äga av de dramatiska dagarna i februari 1789, då denna statsakt utformades, veta vi, att striden stått het och att de hävdvunna rättsgrundsatserna ägt förespråkare gentemot monarken. Konungen medgav genast, att de prästerliga tjänsterna voro skyddade av ståndets privilegier och att domarkårens oavsättlighet ej var i fråga. Men han betonade, att i övrigt tjänsterna voro för riket och ej för tjänstemännen. Nordin har häremot, enligt egen uppgift, hävdat, att avsättligheten som princip i Sverige vore omöjlig, åtminstone för mindre tjänster. Hade en yngling kostat på sig en akademisk utbildning och sedan släpat sig fram i tolv till femton år genom kollegierna och annorstädes, vore det hårt om han vid 40 års ålder skulle kunna avsättas, just som han fått ett ämbete. På de villkoren kunde intet folk vidare fås. — Biskop Wallquist meddelar i sin berättelse, att starka påminnelser gjordes av de medarbetare, som konungen hörde

---

[8] *Stavenow*, Gustavianska tidens författningshistoria II, UUÅ 1919, s. 22, vari v. Asps benägenhet avskriva oavsättlighetsgrundsatsen dock överdrivits. I Anjalamännens författningsutkast förklarades riksråden vara oavsättliga, vilket tydligen är en skärpning av en förutsatt allmän oavsättlighetsprincip, se texter i Hemliga handlingar, s. 210, och *Hedvig Elisabeth Charlottas* Dagbok 2, s. 311.

i saken.[9] Resultatet blev en kompromiss. Hertig Carl hade under debattens gång hävdat, att alla chefsämbeten i militären, landshövdingeämbetena och alla ämbetsmän med exekution borde kunna utan omgång av- och tillsättas. Såväl hertigen som konungen hänvisade till angivna fall, då ämbetsmän icke kunnat fylla sina uppgifter och där domstolsförfarande vore ineffektivt. I FSA blev väl avsättligheten därefter huvudregeln, men den blev samtidigt begränsad till tromännen och de, som togo del i lantregeringen.

Det ändrade rättsläget kom väl att medföra icke oväsentliga tjänstemannarättsliga förändringar. Konungadömets maktkoncentration och Gustaf III:s oroliga reformiver voro för visso fakta av betydelse. Kanske märkligast var, att den nyinrättade Högsta domstolens medlemmar tillsattes med allenast förordnanden — efter åtskilligt övervägande i flertalet fall på tre år, i några fall blanka.[1] Men även andra exempel kunna anföras. I instruktionen för generalintendenten vid örlogsflottan den 1 sept. 1791 medgavs denne makt att avsätta all den betjäning vid amiralitets-, kammar- och sjömilitiekontoren, som ej hade kunglig fullmakt.[2]

Men den gustavianska tjänstemannapolitiken kunde icke fullföljas med kraft efter dessa linjer. Även en så trogen kungaanhängare som J. C. Toll anmälde sina betänkligheter. Han var bekymrad över konungens rätt att avsätta och än mer över ämbetsmännens. »I allmänhet är kassationsrättigheten ett större ämne än någon tror, till bekymmer och tvekan. Det gives ingen tjänsteman i riket, besynnerligen uti ofrälse klassen, som icke trott och tror, att han har sin lilla brödbeta garanterad i säkerhetsakten, och ingen tvivel, att

---

[9] *Olof Wallquists* berättelse om riksdagen 1789, HH 5, s. 319 ff.
[1] *Wedberg*, Högsta domstolen 1789—1809 (1927) s. 21.
[2] Årstrycket.

hela publiken tror detsamma.»[3] Inom oppositionen mot konungamakten höll man naturligtvis än mera på den hävdvunna oavsättligheten. Redan i Jakob von Engeströms författningsutkast år 1791 stadgades sålunda, att konungen icke ägde avhända någon dess lagligen förvärvade tjänst och ämbete, utan han »lagligen förvunnen och dömder är».[4] von Asp tillerkände senare i »Politisk dröm» domare och tjänstemän en starkare ställning.[5]

I de kretsar, som med anknytning till det gustavianska kungadömet deltogo i utarbetandet av 1809 års grundlag, har väl till en början oavsättlighetsgrundsatsen allenast utsträckts till domarne.[6] Men snart gjorde sig den hävdvunna traditionen gällande och oavsättlighetsgrundsatsen skrevs in i RF § 36 för alla ämbets- och tjänstemän, men med undantag för de tromän, som redan 1789 fått se sin ställning försvagad. Det sengustavianska statsskickets regler bevarades dock i den östra, finländska riksdel, som år 1809 blev ett självständigt storfurstendöme.

Oavsättlighetens grund

Striden mellan konungamakt och byråkrati hade sålunda i vårt land slutat med tjänstemännens seger. Deras vinst, om ock motiverbar även ur statsnyttans synpunkt, var förvisso betydande. Men vilken var den juridiska åskådning, som bar upp tjänstemännens krav? Därom är nu icke mycket bekant, vare sig i fråga om åsiktsbildningens allmänna innebörd eller dess konkreta uttryck. Inom senare svensk litteratur bryta sig uppfattningarna häftigt. Å ena sidan har Reu-

---

[3] Fältmarskalken grefve *Joh. Chr. Toll.* Biogr. Teckning 1, s. 52 ff.

[4] *Stavenow,* Ur kanslirådet Jakob von Engeströms papper, Göteborgs Högskolas årskrift 1911, s. 4.

[5] *Landberg,* UUÅ 1932, s. 44.

[6] Af Håkansons förslag.

terskiöld med skärpa hävdat, att oavsättlighetsskyddet ej ens historiskt har till syfte att garantera någon individernas rätt, utan allenast att skydda vissa statliga intressen. Denna Reuterskiölds ståndpunkt sammanfaller med en inom tysk, särskilt konservativ, statsrättslig doktrin allt sedan Stahl företrädd åsikt — och har helt visst tillkommit under inflytande av denna. Redan häri ligger en antydan om att ståndpunkten icke är en rättshistoriskt sett riktig tolkning av RF § 36. Detta grundlagsbud är nämligen icke oväsentligt äldre än Stahls lära. Den reform-konservative statsvetenskapsmannen och politikern Rudolf Kjellén åter, som intog en mot de klassiska ämbetsmannaidealen starkt kritisk hållning, betonade att »inamovibiliteten ... inkommit i Sveriges statsskick såsom ett byråkratiskt intresse, förklätt till frihetsdogm», något som sammanhängde med uppfattningen, att ämbetet är privat egendom mera än en statstjänst.[7] Myrberg, som visserligen i likhet med Reuterskiöld rönt starkt inflytande av 1800-talets tyska doktrin, har senare under intryck av studier i äldre svensk rätt kommit till liknande uppfattning som Kjellén. Enligt Myrbergs mening föreligger ett samband mellan grundlagens regler om skydd för äganderätten (§ 16) — som han helt riktigt tolkar som i sak riktade mot såväl konung som riksdag[8] — och oavsättlighetsskyddet (§ 36). Rinander slutligen härleder oavsättligheten — starkt konstruktivt — ur kanonisk rätt (s. 75).

Den meningsmotsättning, som sålunda föreligger, kräver en undersökning av doktrinens och praxis utveckling. Den i vårt land om dessa ämnen förda debatten har vilat på ett alltför sprött material, för att någondera åsikten skulle kunna anses vara tillräckligt styrkt.

---

[7] *Kjellén* i mot. AK 253/1908.

[8] Se härom *Jägerskiöld*, Mot vem riktar sig RF § 16? Festskrift till Vilhelm Lundstedt, 1950.

Nyss framhölls den patrimoniala åskådningens betydelse. Den naturrättsliga statsrättsspekulation, som särskilt rikt florerade under 1700-talet, innebar ett övervinnande av det patrimoniala betraktelsesättet. Montesquieu och Rousseau, de båda i vår offentliga debatt mest åberopade auktoriteterna, hävdade mot privaträttsliga resonnemang energiskt statssynpunkten.

Statens uppgift, heter det nu, sammanfaller icke med furstens personliga intressen. Genom ett offentligrättsligt fördrag, samhällsfördraget, ha medborgarna bildat staten och genom härskarfördrag överlåtit statsmakten till fursten, i syfte att främja den allmänna välfärden. Det allmännas uppgift är att främja medborgarnas välfärd.

Emellertid föreställde man sig de olika maktfaktorerna inom det offentliga livet vara i hög grad statiska. De voro ju sinsemellan och i förhållande till medborgarna bundna av avtal. Konungamakt och ständer, kassor och fonder, myndigheter och ämbeten, betraktades som så självständiga i förhållande till varandra, att de med en senare tids privaträttsliga begreppsbildning snarast skulle kunna hänföras till de juridiska personernas kategori. Försök därtill har icke heller saknats.[9] Men ämbeten och tjänster äro ock objekt, vartill sökande och innehavare kunde äga rättighet.

Undersöka vi den statsrättsliga doktrinen från det adertonde århundradet, kunna vi konstatera, att ämbets- och tjänstemännens rättsställning under intryck av denna statsrättsliga grundåskådning radikalt förändrats. Tjänstemannen är ej längre furstens tjänare; anställningen i furstens tjänst är ej ett tjänsteavtal.[1]

Vi kunna vidare konstatera, att inom två olika miljöer — den tyska furstevärlden och den svenska ständerstaten, tjäns-

---

[9] *Jägerskiöld*, Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954.

[1] Ännu Mosers mening i Von der Landeshoheit (1772) 3, § 35.

temännens rätt till tjänsten proklameras och teoretiskt motiveras efter nya linjer, vilka synas vara i stort sett utbildade vid århundradets mitt. Det är icke klarlagt, vilken den idéhistoriska bakgrunden härtill kan vara, ej heller vilka linjer — om några — som förena svensk och tysk rättsutveckling vid denna tid; påpekas må emellertid de nära förbindelser, som upprätthöllos bl. a. över det svenska Pommern. Vi kunna allenast konstatera, att en likhet i rättsuppfattningen förefinnes, som möter även i äldre holländsk rätt.

Inom det tyska rikets kammarrätt utbildades, med början i en år 1759 fälld dom, den rättspraxis, att entledigande utan giltig orsak upphävdes på talan av den förfördelade ämbetsmannen. Denne kunde återinsättas i sitt ämbete. Den bakomliggande doktrinen har utbildats särskilt av assessorn i rikskammarrätten J. A. Cramer. Varje entledigande vore, lärde denne, en skymflig åtgärd och måste därför vara rättsligt grundad. Alla ämbetsmän, vilka icke voro förordnade för bestämd tid, ansågos därför oavsättliga. Presumtionen var, att anställningen icke var tidsbegränsad.[2]

Medan denna uppfattning ännu väsentligen byggde på den satsen, att varje entledigande innebar en skymflig åtgärd och därför måste prövas i särskild ordning, sökte andra teoretiker sin utgångspunkt i en analys av anställningsförhållandets rättsliga natur.

Westphal framhöll i Deutsches Staatsrecht (1784, abh, 19) att en furste, som godtyckligt avskedade en statstjänsteman, handlade i strid mot samhällsfördraget. Gentemot folket vore fursten pliktig tillsätta tjänsterna med mogna, prövade och duktiga personer. Han kränkte denna plikt, om han godtyckligt avskedade dessa tjänare. Det vore nödvändigt »auf Regierungspflichten und Staatsklugheit mehr Rücksicht zu nehmen, als auf Privatgrundsätze vom Vertrag». I Schlözers

[2] Om rättspraxis se särskilt *Schlözers* Staatsanzeiger 1785, h. 29, s. 18, 43, 52—64.

kända, i Sverige spridda, Staatsanzeiger (1785, h. 29) har tjänstemännens rätt till ämbetet gjorts till föremål för en ingående undersökning: »Votum über die Frage, ob und inwiefern ein Princeps berechtigt sei, seine Diener zu dimittieren oder einen in officio publico stehenden Officialen seines Dienstes zu entsetzen.» Tjänsteavtalet är, sägs det här, ett contractum perpetuum reciprocum et jus quaesitum unilateraliter irrevocabile (s. 33). Tjänstemännens rätt till tjänsten vore en välförvärvad rättighet, ett förmögenhetsvärde, som måste behandlas efter samma grunder som övriga dylika värden. Avskedet måste jämställas med förverkandet i straffprocessen, varom icke gällde expropriations- och skadeståndsrättsliga grundsatser. Statstjänsten kunde icke jämställas med locatio conductio operis, ty detta skulle kränka tjänstens värdighet. De statsrättsliga avtalen vore av säregen natur. »Es ist ein himmelsgrosser Unterschied inter societatem herilem, et civilem seu civitatem.» Deras uppgifter vore skilda. Statens uppgift vore icke att främja furstens — såsom en familjefaders — lycka utan medborgarnas »bonum et felicitas». »Ubi est securitas tam interna tam externa, ibi etiam habetur felicitas» (s. 10). Författaren identifierade statsnyttan med skyddet för tjänstemannen, hans jus quaesitum, hans rätt till tjänsten — ensidigt privaträttslig är tankegången ingalunda. Rätten till tjänsten berodde på ett orubbligt avtal mellan härskare och tjänare. Även detta vore alltså ett fördrag. I enlighet med detta måste fursten skydda medborgarnas välfärd, han finge ergo icke fördriva undersåtar från landet utan skäl, ej heller beröva dem deras näringsrätt eller möjligheten utöva lärt yrke. Statstjänaren hade ämbetets skötsel till yrke. Alltså kunde det ej utan laga skäl fråntagas honom.

Vid mitten av 1780-talet har inom tysk doktrin enighet uppnåtts om tjänstemännens oavsättlighet. Men nya grunder skulle framgent anföras för principen.

Den tyske juristen Malaccord har sålunda i en år 1788 utgiven avhandling »De publicis officiis» grundat statstjänstemännens rätt därpå, att de av fursten erhållit ett privilegium på tjänsten. Till dettas naturalia negotii hörde oåterkallelighet: »intentio, ut is, cui officium collatum est, eodem pro omni vita sua fungatur». Om detta icke skulle vara fallet, skulle tjänstemännen söka efter ett säkrare levebröd och staten riskera att icke hava erforderligt antal befattningshavare — även här föras alltså samhällsnyttosynpunkter in. Sammanfattningsvis angav Malaccord, att tjänsten, såsom ett privilegium, blott kunde fråntagas innehavaren »ex justa causa», allenast »via juris», med möjlighet till försvar inför »collegium justitiae vel commissarii jurisperiti» och rätt till skadestånd, därest entledigande skett utan »laesionem juris ex altera parte». Fall kunna nämligen tänkas, då statsnyttan kräver möjlighet att försätta tjänsteman ur tjänst, utan att denne försummat sin tjänsteplikt. Furstens makt över tjänsterna vore ej av privaträttslig natur utan en del av hans uppgift att främja statens och individernas »bonum» och »salutem». »Dieser Staatszweck wird nicht bewahrt, wenn eine Privatperson als solche ... zur Führung der öffentlichen Geschäfte in der Weise ernannt wird, dass sie wie ein famulus domesticus jederzeit wieder entlassen werden kann.»

Det betonande av statstjänstens allmänna betydelse, som ligger redan i ovan återgivna doktrin, har än starkare framhållits av Seuffert i »Vom Verhältniss des Staates und der Diener des Staats gegen einander im rechtlichen und politischen Verstand» (1793). Varje medborgare, säger Seuffert — i uppenbar anslutning till den franska revolutionens läror — har en latent plikt att tjäna staten. Toges denna plikt i anspråk, komme ett säreget avtal till stånd. I detta avtal låge emellertid, att statstjänaren vunne en välförvärvad rätt till sin tjänst, som ej utan giltigt skäl kunde berövas honom (s. 130). Vid intressekollision med statsnyttan kunde tjänste-

man dock fråntagas rätten till tjänsteutövning mot bibehållande av lön och ära.

I tysk lagstiftning och rättspraxis satte dessa åsikter vissa spår, om ock fursteabsolutismen alltfort dominerade verkligheten. Rättspraxis utformades till sist så, att statstjänarna ej utan skäl och tillfredsställande utredning kunde berövas tjänstens ekonomiska förmåner. Men Reichskammergericht avstod — alltifrån år 1804 — från krav på att tjänstemän skulle återinsättas i deras tjänst. Vid förarbetena till Preussisches allgemeines Landrecht förordade lagkommissionen den 2 mars 1787 ett stadgande, att statstjänsteman icke skulle kunna avskedas utan att hållas »völlig schadlos», därest icke tjänstens natur eller särskilt förbehåll föranledde till annat. I kejsar Leopold II:s och kejsar Frans II:s valkapitulationer från år 1790 och år 1792 tillerkändes domarne och hovråden oavsättlighet; de skulle kunna avskedas allenast efter causae cognitio och sententia judicis. I utkastet till Preussisches allgemeines Landrecht tillerkändes alla tjänstemän denna oavsättlighet. I den slutliga lagtexten åter begränsades den till domare, med en eftergift för statseffektivitetens intresse ifråga om övriga tjänstemän, vilka blevo »einseitig entsetzt oder verabschiedet». I den kurfurstligt-bajerska Hauptlandespragmatik av år 1805 återigen voro alla tjänstemän tillförsäkrade ständig lön och tjänsteställning, medan själva tjänstefunktionen kunde upphävas av fursten (art. 11). Motsvarande regler möta i Sachsen.

Man kan sålunda konstatera, att tjänstemännens rätt till tjänsten förfäktades med i främsta rummet privaträttsliga konstruktioner och motiverades med hänsyn till individens bästa. Men samtidigt utgjorde oavsättlighetens värde för staten och samhället argument, som icke utan tyngd framfördes.

Denna inom den rika tyska doktrinen utbildade åsikt om rätten till tjänsten har sin motsvarighet i vårt land — ett i

och för sig icke osannolikt förhållande. Uttryckena härför äro visserligen svårare att spåra än det är att följa tysk doktrinhistoria. Ridderskapets och adelns protokoll lämna emellertid ett material till belysning av svenska förhållanden, som sprider ett överraskande starkt ljus över sammanhangen.

Det visar sig, att i svenskt författningsliv redan tidigare än inom tysk doktrin och praxis tjänstemännens äganderätt till tjänster proklamerats som grund för oavsättligheten. Och dessa teoretiska konstruktioner ha i vårt land under det frihetstida ständerväldet ägt en motsvarighet i en tjänstemannarättslig utveckling av väsentligt större bredd och faktisk betydelse, än vad fallet kunde bliva i den tyska statsvärlden. Den möjligheten kan därför icke uteslutas, att svensk förvaltning här, som tidigare i andra hänseenden, varit förebildlig, om ock den rättsteoretiska motiveringen för oavsättligheten blivit fylligare utformad i den rikare tyska litteraturen än i den svenska. Redan vid 1731 års riksdag motiverade RoA yrkanden i sina besvär om beaktande av tjänsteår som befordringsgrund därmed, att »tjänster med löns åtnjutande skäligen böra anses såsom en väl fången egendom» (RoAP 6, s. 620).

Vid 1750—1752 års riksdag debatterades ivrigt konungens makt att utdela de nyinstiftade riddareordnarna. Härvid gjorde von Nolcken ett belysande uttalande om tjänsteutnämning och rätt till tjänster: »Som den minsta delen av rikets innbyggare kunna ha sin utkomst utan kronans lön, så hava tjänsterna blivit ansedde för ett så väsentligt stycke av riksens inbyggares välfärd och till deras säkra besittning sådane tillräcklige författningar gjorde, att de som en art av egendom uti livstiden kunna räknas», något som ej kunde sägas om ordnarne.[3]

Denna teoretiskt utformade ståndpunkt är naturligtvis i sak allenast ett fullföljande av den — kanske allmängiltiga

[3] RoAP 1752, s. 341.

— sats, som sekreta utskottet år 1723 utformade, nämligen att adeln mestadels hade sin »soutien» av rikets tjänster; utvecklingslinjen kan helt visst föras tillbaka till förläningstagarnes motvilja att avstå från länet. Men detta påpekande är rent faktiskt. Vid 1730-talets början har utvecklingen nått fram till en genomtänkt rättsåskådning. Den har vunnit ett uttryck i den KonF, som avvanns den motspänstige Adolf Fredrik, med den däri ingående vidgade garantin mot entledigande. Den uppbar helt 1756 års berömda tjänstebetänkande (se nedan s. 529), där uppfattningen om rätten till tjänsten utfördes så, att även tillsättningsförfarandet blev en efter objektiva grunder avgjord tvist om bättre rätt till den egendom, som tjänsten utgör. En ämbetsman, som oförvitligen och väl sitt ämbete förestått, kan ej, förklara ständerna nu, annat vara än skicklig och han har förvärvat den egenskap, som RF kallar erfarenhet. Därmed har han förvärvat den rättighet, som RF tillägger en sådan ämbetsman, nämligen befordran. Att döma över en sådan rättighet, som utgör en del av den tjänstsökandes välfärd, kan i en fri regering ej vara någon godtycklig sak. Liksom ingen kan dömas saker till någon missgärning eller förlustig någon sin rättighet, så bör ock ingen dömas oskicklig till befordran, som ej genom ämbetsfel eller försummelse givit bevis mot sig själv.[4] Inom RoA jämförde en talare, von Blixen, tjänsterna med fast egendom och fullmakt med fastebrev.[4a]

När ridderskapet och adeln vid 1760—1762 års riksdag ivrigt debatterade de då brännande befordringsärendena — i princip och i konkreta fall — kom samma mening flerfaldiga gånger till uttryck. Då ståndet biföll hovrättsassessoren von Posts begäran att få bibehållas vid tur och säte i tjäns-

[4] Jfr *Malmström,* Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statshvälfningen 1772, 2:a uppl., 4 (1899) s. 186 f.

[4a] Cit. hos *Edler,* Om börd och befordran under frihetstiden (1915) s. 81.

ten, uttalade sålunda ståndet, att han finge »vid dess nu ägande ställe inom hovrätten ... orubbad bibehållas».[5] Den kände publicisten Anders Schönberg framhöll i sitt diktamen om tjänstetillsättningar »huru menigheten av rikets medborgare anser tjänster såsom en av de redbaraste förmoner och rättigheten därtill såsom en lagfången egendom». »Med samma sorgfällighet, som var och ens lagfångna egendom förvaras och fredas med lag, har därföre lagstiftaren så här som i andra riken sökt bibehålla var och en vid den rättighet till befordran, som på förtjänst och skicklighet är grundad.»[6] — Pechlin har senare mera försiktigt uttalat, att tjänst väl ej vore egendom, »men de, som förvärvats genom tillåtna ackord ha med egendom nära likhet». I prästeståndet framhöll prosten Kröger, att tjänster hos oss med skäl kunde jämföras med egendom; ett stort antal av nationen hade ingen annan egendom än tjänsten.[6a]

I anslutning till ett i RF 1720 § 2 nyttjat ordval betecknades ofta tjänstemännens rätt till tjänst såsom del av deras välfärd, och denna välfärd var i grundlag skyddad. När hovrättspresidenten Adam Fredenstierna närmare utvecklade sina tankar i ämnet, anförde han, att riksrådet enligt RF § 14 hade att tillse, att vars och ens välfångne privilegier och rättigheter iakttoges; härunder hörde alla ämbetsmäns befordringsmål. Alla dylika mål och tjänsters bortgivande vore »ett ganska angelägit och riksvårdande ärende, som med själva friheten har en nära förknippad gemenskap». Ständerna hade en domsrätt, n. b. att döma »över en sådan rättighet, som utgör en del av tjänstesökandes välfärd». I den förvärvade rätten till tjänsten »besticker (sig) den förnämsta delen av en ämbetsmans timeliga välfärd». Om icke befordringsreglerna vore rättvisa, huru skulle tjänstemännen då »be-

[5] RoAP 22, s. 21.
[6] Ibid., s. 86.
[6a] *Edler*, a. a. s. 116.

sörja sin välfärd»? Skulle de »ovetande och ohörde ifrån sine rättigheter och timeliga välfärd (bliva) dömde»?[7]

Tjänstemännens rätt till tjänsten — självständigt gällande enligt ovan anförda rättsuppfattning — kunde, som nyss nämnts, även rymmas i den välfärd, som konungen skulle skydda. Konungens förpliktelser härtill uttryckta i 1772 års RF § 2, kunde sålunda sägas lämna en fullständig garanti för deras oavsättlighet av annan och högre valör än KonF:s utfästelser.

När vid 1786 års riksdag oavsättlighetsprincipen fastslogs såsom ingående i RF, var det ock med utgångspunkt såväl i uppfattningen, att tjänstemannen ägde tjänsten, som att RF med stadganden till skydd för medborgarnas välfärd redan skyddade denna rätt. I Almfelts memorial avhandlades den »säkerhet, varje tjänsteman i riket av alla stånd, så i civil som militär bör njuta», nämligen att icke utan rannsakning och dom kunna skiljas från den syssla eller ämbete, »som oftast är enda utvägen till dess utkomst och bärgning, men alltid genom flit och skicklighet och ej sällan med dess egen förmögenhets påkostande, är förvärvad». »Dess förlust bör alltid räknas för en kännbar mistning, och verkar i mer eller mindre mån på dess välfärd, livsbärgning eller existimation. Innehavandet av en lagligen tillkommen syssla bör således i det minsta räknas för en även så helig possession, som den utav all annan välförvärvad egendom, intill dess ämbetsmannen på ett lagligt sätt därifrån entledigas.»[8] Till undvikande av tvivel borde grundlagen nu förklaras så, att oavsättligheten uttryckligen rymdes inom den välfärd, som konungen var pliktig skydda.

Det var ock kring denna konstruktion, som debatten hos Gustaf III under de upprörda dagarna i februari 1789 om FSA:s utformning i denna del rörde sig. När konungen ville

[7] RoAP 22, s. 121 ff.
[8] RoAP 1786, s. 111 ff.

skaffa sig fria händer att förordna om rikets tjänster, förklarade han, att han så länge »de stora» ansåge sig ha en äganderätt till tjänsterna, ej kunde respektera RF. Nordin, som — ehuru en av konungens medarbetare — opponerade sig mot denna konungamaktens expansion, medgav väl, att tjänstemännens äganderätt till tjänsterna hade lett till aristokratiska styrelsesätt, men förfäktade oavsättligheten åtminstone i fråga om de lägre tjänsterna, ty denna trygghet vore nödvändig för en god rekrytering och skälig med hänsyn till de kostnader, som individerna lade ned på sin utbildning.[9] Kompromissen blev till sist en vidgning av förtroendeämbetsmännens krets, motiverad med statsnyttan, den militära nödvändigheten och förvaltningseffektiviteten, medan tjänstemannakåren i övrigt lämnades orörd. Härvid åberopades såväl statsnyttan som billigheten och tjänstemännens äganderätt. Duvall anförde sålunda, att konungens makt att avskeda tjänstemännen i verkligheten icke tjänade statens sanna nytta. Även om det möjligen kunde förhålla sig så, att riket härigenom kunde vinna en bättre tjänsteman i stället för en sämre, skulle detta vara av mindre värde »än den orättvisa som kunde hända och slutligen osmak för tjänsten och därav följande brist på skickliga ämbetsmän, som en sådan tjänsternas osäkerhet skulle medföra». Lagar och instruktioner vore tillräckliga för att upprätthålla disciplin och effektivitet. Vid sidan härav åberopade han individernas rätt och intresse. I England kunde »tjänstens innehavande med mera kallsinnighet anses», ty engelsmännen voro förmögnare. Svenskarna åter voro i allmänhet fattiga och ansågo tjänsten oftast som »förnämsta egendom och utväg till livsuppehälle». (RoAP 1789, 1 s. 373, den 16 mars 1789). Düben erinrade om 1786 års förklaring. Vad säkerhet skulle hädanefter en ämbetsman äga, vars välfärd berodde av en hård och obillig förman? Trettio års slit och träldom, ofta egen förmögenhet

[9] HH 6, s. 27 ff.

nedlagd i tjänsten, torde icke hindra densamma att bliva ett rov för en egennyttig efterträdare. En hämdgirig ovän kunde sätta den bästa regent bakom ljuset och genom en så kallad svepsak giva ett dödande sting åt en hel slägt, av far, hustru och oförsörjde barn. Vad flit och skicklighet ville konung och fädernesland vänta av tjänstemän, som ständigt svävade mellan hopp och fruktan, vad tänkesätt ville man begära av en lika lätt avklädd som påklädd tjänsteman (a. a. s. 390 f.). Motsvarande uttalanden möta flerfaldiga gånger under debatten utan att erbjuda något principiellt nytt utöver vad redan återgivits. Henning Gyllenborg betonade likaså, att oavsättligheten »är i detta land, där tjänsten utgör en stor del medborgares enda egendom, av lika vikt för dem, som rättigheten att njuta ostörd sin övriga, välfångna egendom tillgodo, när den ej är lagligen förverkad» (RoAP 1789, 2 s. 523 f.).

Mot denna bakgrund lärer man hava att se budet i 1809 års RF § 36. Till skillnad mot vad fallet varit i tidigare RF garanterades i 1809 års RF ämbets- och tjänstemännens rätt till tjänsterna.[1] Medan undersåtarnas rätt till liv, egendom och »välfärd» skyddades i RF § 16, blev ämbets- och tjänstemännens rätt till tjänsten självständigt garanterad i RF § 36. Att detta icke uttryckte någon förändrad uppfattning om grunden till tjänstemännens anspråk framgår av förarbetena. Konstitutionsutskottet betecknade själv i sitt berömda memorial denna rätt som en »äganderätt». När landshövdingarna av utskottet hänfördes till de förtroendeämbetsmän, varå § 35 vore tillämplig, motiverade utskottet nämligen sin ståndpunkt med att det »icke kunnat godkänna någon ägande rätt till sysslor, vilka redan för tjugu år sedan förklarades bero av konungens förtroende och följaktligen under intet annat villkor nu innehavas».[2] Slutsatsen måste då

[1] Jfr *Lagerroth*, 1809 års regeringsform (1942) s. 81 f.

[2] Riksens ständers Constitutions-utskotts memorialier... 1809—1810

bliva den, att övriga tjänster enligt utskottet innehades med »äganderätt». I stadgandet om oavsättlighet för domare och alla andra ämbets- och tjänstemän — med i RF § 35 angivna undantag — synes därför en dåtida allmän uppfattning angående rätten till ämbeten och tjänster återspeglas, en uppfattning, som tidigare uttryckts i 1700-talets ståndsdebatter liksom i 1786 års förklaring.[3]

Känslan för att termen »välfärd» även avsåg skyddet för tjänstemännens del — som Rudolf Kjellén år 1908 med fog förklarade vara utplånad[4] — levde dock ännu efter år 1809. Lorenzo Hammarskjöld fann det sålunda i en debatt på riddarhuset vid 1823 års riksdag icke vara någon »fördel att öka antalet av godtyckligt avsättliga ämbetsmän». I ett beslut därom fann han »ett stort avsteg från den gamla svenska konstitutionella grundsatsen, att ingen svensk undersåte må, varken till liv, äga eller välfärd, vara beroende av nyck, utan endast av lagen».[5] Vid samma riksdag anmärkte professoren Cederschjöld, att RF § 16 utgjorde hinder mot att Konungen berövade någon hans ämbete utan laglig rannsakning och dom: »Beror icke mångens personliga välfärd på innehavande ämbetet?» Och är icke boställen och andra löneförmåner »något gods löst eller fast».[6] RF § 36 uppfattades tydligen ännu som en ex tuto given bekräftelse på en även eljest gällande, och ur RF § 16 härledd princip.

De här vunna resultaten belysas ytterligare av de regler, som samtidigt med oavsättlighetsskyddet utbildats rörande ackordsväsendet. Inom det militära befordringsväsendet vann i vårt land — liksom i det samtida England och Frankrike och även på andra håll — den regeln insteg, att tjänster

s. 13; 1809 års Regeringsform, Till Professor Georg Andréns 50-årsdag (1940), s. 149 ff.

[3] Jfr *Lagerroth*, 1809 års regeringsform, s. 83 f.

[4] Mot. AK 253/1908.

[5] RoAP 1823, v. XI, s. 116 f.

[6] Ibid., s. 139 f.

kunde köpas för ett pris, som ofta beräknades med ledning av ett kapitaliserat värde av löneförmånerna. Den, som så tillhandlat sig en tjänst, var även berättigad att — under skiftande offentlig kontroll — överlåta den till annan. Systemet, som på sin tid innebar en lösning av pensionsfrågan[7] — vann länge tillämpning även på civila ämbeten i vårt land, varvid ständernas[8] eller konungens samtycke dock ofta inhämtades. Uppenbarligen sammanhängde dessa regler nära med åskådningen, att tjänsten var tjänstemannens egendom och förutsatte, att entledigande ej behövde riskeras. Detta uttrycktes klart bl. a. under debatter vid 1812 års riksdag om lösningen av de problem, som förlusten av de finska militärbeställningarna skapade för därav berörda ackordssummeägare.[9] Ännu vid 1823 års riksdag framhöll en talare (Munck af Rosenschöld), att »vissa tjänster få köpas och således innehavas under en slags egendomsrätt».[1] Ackordsväsendets avigsidor voro emellertid uppenbara.[2] Det avskaffades först för förtroendeämbetena i armén (KBr den 21 juni 1773) och år 1805 för kronobetjänte — två tjänstemannagrupper, vilkas särställning även i andra samband framträtt, särskilt ifråga om möjlighet till entledigande. Efter år 1809 framträdde motsättningen till RF:s befordringsgrunder (§ 28) skarpt. Men först med KBr den 17 aug. 1833 avskaffades ackordet inom militären för att senare kunna helt utrotas inom civilförvaltningen (se ännu förbudet däremot i 1855 års LandshI § 36).

Inom denna svenska rättsutveckling har sålunda hänsy-

[7] Se regl. f. arméns pensionskassa den 10 jan. 1757 § 2 o. förnyade regl. den 22 febr. 1770 § 2. Ämnet behandlas nedan kap. 9.

[8] Ett rikt material härom i RoAP. Jfr härom och för det följande *Myrberg* i Från svenska statsförvaltningen 1922, s. 44, 67, 84.

[9] RoAP 1812.

[1] RoAP 1823 v. XI s. 122.

[2] *Malmström,* Sveriges politiska historia, 2:a uppl., 5 s. 415 f.; 6 s. 300 ff.; *Odhner,* Sveriges politiska historia under konung Gustaf III:s regering, 1 s. 459.

nen för tjänstemännen dominerat. Till skillnad från den tyska debatten saknas ofta den synpunkten, att oavsättligheten är en fördel ur allmän synpunkt.[3] De svenska uttalandena te sig vid en jämförelse med den tyska doktrinen som krassa försörjningskrav. Ännu vid 1823 års riksdag betonade en talare, att oavsättligheten avsåg att skydda tjänstemännens svåruppnådda positioner, »det bör icke vara lättare att avsättas från än att få en tjänst».[4] — Att de offentligrättsliga synpunkterna icke voro främmande för svensk opinion, framkommer först i något senare uttalanden — men så har ock den allmänna atmosfären genom den historiska skolans och romantikens inflytande kommit att förändras.

Ett är i varje fall tydligt. Oavsättligheten har, tvärtemot vad Reuterskiöld hävdat, ett nära samband med skyddet för tjänstemännens ekonomiska intressen. Reuterskiölds tolkning av rättsutvecklingen är alltför ensidig. Å andra sidan kunna icke alltför vittgående slutsatser dragas av det förhållandet, att oavsättlighetsskyddet under dess första utbildningstid i vårt land motiverades med tjänstemannasynpunkter. Statsnyttan kan — och har säkerligen — även varit en faktor, om den ock ej uttryckligen åberopats. Frågeställningen saknar icke betydelse, när vi senare få taga ställning till problemet, om avtal mellan stat och tjänstemän skola kunna rubba det rättsläge, som RF § 36 skapat, ett problem, vars lösning satts i samband just med grundlagsbudets syfte.

De inom tysk och svensk teori hävdade — och i ej ringa mån i praktiken omsatta — lärorna om tjänstemännens rätt till tjänsterna, ägde väl sin motsvarighet även inom andra länders samtida doktrin. De kunna följas t. ex. hos den berömde danske rättslärde Ørsted, som sökte förena det danska enväldets hävdvunna grundsatser med uppfattningen, att äm-

[3] Tydligen slentrianmässigt plägar motsatsen ofta påstås, se t. ex. SOU 1951: 54, s. 67.

[4] Munck af Rosenschiöld, RoAP 1823, v. XI, s. 122.

betsmännen ägde en rätt till ämbetet, som icke kunde godtyckligt fråntagas dem.[5] Dessa läror blevo emellertid i regel icke omsatta i rättslivet. Svensk — och i viss mån tysk — rätt intaga i fråga om tjänstemännens skydd en särställning, som dock, genom Sveriges exempel, kommit att gälla även i Norge. Oavsättligheten övervägdes väl även i Danmark vid juni-grundlovens utarbetande, men tanken därpå avvisades.[6] Genom de framgångar, som tjänstemännen under 1700-talet kunde vinna i de — sinsemellan förvisso olika — svenska och tyska miljöerna skapades i dessa länder en säregen statsrättslig tradition. För tysk rätts del har denna före rikets enande visserligen allenast för vissa stater — såsom Sachsen och Bayern — lett till liknande resultat som i vårt land, medan i andra staters rätt mera modifierade regler antagits, och för rikets del blev oavsättligheten förbehållen domarna. Men även i de stater, som ej accepterade oavsättlighetsgrundsatsen fullt ut, liksom för riket, ha andra regler berett tjänstemännen en icke ringa trygghet — kanske mest systematiskt utformad i Weimarförfattningens ingående reglering av tjänstemannarättens grundfrågor. Varken i Frankrike eller i de anglo-amerikanska länderna har tjänstemännens ställning så konsoliderats som i vårt land. Trots vissa ansatser i dylik riktning[7] ha i stället farhågorna dominerat för att statens berättigade effektivitetskrav skulle sättas å sido, därest tjänstemännens rättigheter vunno en legal reglering. Förekommer alls legalt oavsättlighetsskydd är det förbehållet domare.[8] När Liljencrantz år 1785 ville vinna Gustaf III för en

---

[5] *Ørsted,* Udførlig Fremstilling af Læren om de Forbrydelser, som af Embedsmænd begaas, Jur. Tidsskrift (1822) 4 Bd, 2 h.; 5 Bd, 2 h. Jfr *Østlid,* a. a. s. 39 ff.; *Helliksen,* NRt 1915, s. 753 ff.; *Lous,* NRt 1916, s. 225 ff.

[6] Se härom *Lagerroth,* Tyskt och nordiskt i Danmarks författningsutveckling 1660—1849 (1949) s. 152 f.

[7] *Chardon,* a. a. s. 143.

[8] För fransk rätts del se *Jèze,* a. a. s. 237 ff. I Schweiz tillsättas alla

begränsning av oavsättligheten, hänvisade han ock till utlandets exempel: icke något land inrymde en sådan ställning åt tjänstemännen, som Sverige.[9] Det sagda utesluter dock ej, att även i de länder, som ej medgåvo oavsättlighet, andra rättsregler eller praxis kunna förläna tjänstemännen en större trygghet, som i sak kan komma oavsättligheten nära. I England medförde sålunda parlamentets rätt att ingripa inom förvaltningens hela område att in casu tjänstemäns skyddsbehov kunde tillgodoses — redan Gneist hänvisade till att en underordnad tjänstemans entledigande kunde föranleda ett voluminöst parlamentstryck.

Oavsättlighetsgrundsatsen, sådan denna utformats i RF § 36, innebar emellertid en stor seger för de åskådningar, vilka erkände tjänstemannens rätt till tjänsten och dess förmåner. Någon tvekan lärer icke kunna råda därom, att de bärande motiven härför var tjänstemännens egna anspråk på skydd, i och för sig bärkraftiga argument för personlig trygghet. Dessa motiv möta sedan länge näppeligen, i debatter om den offentliga rätten, samma förståelse som förr, även om 1902 års löneregleringskommitté avvisade tanken på att avskaffa fullmakten inom den centrala civilförvaltningen med en hänvisning även till »den betydelse, som inom vederbörande tjänstemannakretsar tillmätes innehavet av fullmakt».[1]

I stället har oavsättligheten främst motiverats ur allmän synpunkt och grundsatsen respekteras av detta skäl. Sedan det kategoriska kravet på oavsättlighet såsom ett nödvändigt led i en äganderätt till tjänst förlorat sin teoretiska grund och därmed sin övertygande kraft, har diskussionen om oav-

---

tjänstemän med visstidsförordnande. Om dansk rätt se *Matzen*, a. a. 3, s. 145 ff; *Andersen*, a. a. s. 216 ff.

[9] *A. Forssell*, a. a. s. 21 ff.

[1] A. a. s. 45.

sättligheten naturligt förskjutits till ett resonnemang om klokhet och skälighet.

von Hartmansdorff framhöll, att det ligger i allmänt intresse, att tjänstemännen i följd av en tryggad position kunna arbeta självständigt och på lång sikt. Man kunde befara en »trälaktighet inom civilen, om alla administrativa ämbetsmän bleve godtyckligt avsättliga».[2] Deras tryggade ställning åter möjliggjorde en god rekrytering. Oavsättligheten motiveras här ur statsnyttosynpunkt. Synpunkten är uppenbar av stor relevans. Mer än hundra år senare uttryckte sig KU (1942) på motsvarande sätt.[3]

Naumann, vars grundsyn liksom Hartmansdorffs var konservativ, betonade, att oavsättligheten i »väsentlig mån bidragit att befrämja svenska ämbetsmannakårens duglighet, pålitlighet och behöriga självständighet».[4] J. J. Nordström underströk i prästeståndet år 1854 ett annat motiv, nämligen statens rekryteringspolitiska uppgifter: »Man tager icke tjänstemannen från gatan; och därför, att de studier och förberedelser, som för tjänsten numera erfordras, äro kostsamma, har man etablerat inamovibilitetsprincipen.»[5] Det var ock »omtanken därför att statens tjänster må med skicklige personer besättas», som stats- och lagutskotten vid 1854—1855 års riksdag slogo vakt om RF § 36.[6]

Rösterna till oavsättlighetens förmån dominera överhuvudtaget utvecklingen. De nyss anförda motiven härför — behov av självständiga tjänstemän — upprepades även i den nya riksdagen. Sålunda yttrade Sven Nilsson i Österslöf vid 1874 års riksdag[7] farhågor för ett raserande av oavsättlig-

[2] *Hartmansdorff*, a. a. 1, s. 280.

[3] Jfr SOU 1951: 54, s. 67. Se även JK:s utlåtande den 21 mars 1917 ang. åtgärder vid utnämningen av domare etc., anf. av *Myrberg*, Om tjänstemännens oavsättlighet, s. 87.

[4] *Naumann*, a. a. 2, s. 79.

[5] PrP 1853—54 v. 9, s. 486 f.

[6] Utl. n:o 27.

[7] Prot. AK 1874 21 febr., s. 136.

hetsskyddet. Meningen syntes vara, befarade Nilsson, att så få självständiga människor som möjligt skulle finnas till. Ivar Månsson betonade samtidigt[8] tjänstemännens rättsskyddsbehov. Alla tjänstemän borde undergå rannsakning och dom innan de avskedades. Ett bestämt omdöme borde uttalas, huru de skött sina sysslor.

Med dessa ofta anförda skäl förenar sig tidigt en annan synpunkt, nämligen den konstitutionella. Tjänstemännens tryggade ställning uppfattas alltfort som ett skydd mot en expansionsvillig kunga- eller regeringsmakt. Argumenten ha anförts redan vid debatten om förvaltningsreformen vid 1823 års riksdag. De upprepas av den liberala oppositionen mot Karl XIV Johans regering. De förfäktas av landshövdingen O. I. Fåhraeus i 1868 års FK liksom av den konservative ämbetsmannen, kammarrättsrådet Kinmansson i AK.[9] De föras fram även av den radikale S. A. Hedin år 1892 och de upprepas av lantmannarepresentanter i 1894 års AK.[1] Och den konservativa ideologien rymmer ingalunda allenast motiv för konungamakts eller regeringsmakts stärkande på bekostnad av tjänstemännens trygghet och självständighet. En stark känsla för en objektiv rättsordning, för vad som sammanfattningsvis kallats rättsstat, har — låt vara med skiftande styrka — gjort sig gällande. Förvisso under intryck av engelsk och tysk konservativ doktrin men ock med känsla för nordiskt rättsarv — med skärpa betonad av bl. a. Harald Hjärne och Pontus Fahlbeck — har respekt för förvaltningens särart och önskan om oberoende och rättrådighet hos myndigheterna tagit sig uttryck i, bland annat, strävan att bevara den i RF uttryckta oavsättlighetsgrundsatsen. Reuterskiöld, som efter Stahl betonat den allmänna vikt, som RF

[8] Ibid., s. 134.

[9] FK 1868 IV: 226, AK IV: 386.

[1] Hedins intressanta inlägg mot förordnande i stället för fullmakt åt auditörer i AK prot. 6/1892, s. 108.

§ 36 kan äga, föranleddes härav att kritisera Kjelléns redan nämnda förslag till reform av RF § 36.[2] Senare har Herlitz[3] — under tydlig påverkan även av Otto Mayer — betonat förvaltningsrättens betydelse för den allmänna rättskulturen, vikten av förvaltningens rättsenlighet och den förutsättning härför, som oavsättligheten utgör.

Emellertid har RF § 36 redan tidigt utsatts för kritik. Försök till en reform av grundlagens tjänstemannarättsliga huvudstadgande ha från tid till annan gjorts.

Redan i gustavianernas grundlagsprojekt från våren 1810 är oavsättligheten begränsad till ämbetsmännen.[4] Vid 1812 års riksdag företogs ett första öppet angrepp på de grundsatser, som 1809 segrat. De krafter, som under det gustavianska statsskicket hävdat konungamaktens intressen gentemot tjänstemännens, sökte, i förening med kronprins Karl Johan, vinna en begränsning av oavsättlighetsskyddet.[5] I ett ej framlagt förslag till ny RF[6] liksom i KPr den 7 augusti 1812 förordades en utvidgning av RF § 35, så att hela lantregeringen och hela kansliet skulle bestå av förtroendeämbetsmän, på grund av »det närmare samband, som förenar dessa tjänstemän med den verkställande makten». Förslaget ledde emellertid icke till åsyftat resultat.

Senare förslag till ändring av RF § 36 ha i icke ringa mån varit uttryck för en motsvarande konservativ förståelse för regeringsmaktens krav på effektivitet och rörlighet. — Att Karl XIV Johan icke var främmande för strävanden att öka konungamaktens makt över tjänstemännen, visade utvecklingen i Norge, där denna fråga hade omedelbar politisk be-

[2] Statsregementet, s. 127 not 1.

[3] Svenskt författningsliv, s. 153 ff. Se även Förvaltningsförfarandet, s. 19. Jfr SYJF:s yttrande däröver. Meddelanden 1947, s. 113.

[4] *Brusewitz* i HT 1911, s. 278.

[5] Jfr om Karl Johans strävanden att i norsk statsrätt begränsa oavsättligheten, NAT 1952, s. 156 f.

[6] *Andgren,* Konung och ständer 1809—12 (1933) s. 180 ff.

tydelse särskilt därigenom, att stortinget vid denna tid rymde så många tjänstemän. I konungens den 2 augusti 1821 framlagda tio propositioner föreslogs, att alla ämbetsmän utom domare skulle kunna avskedas utan föregående dom, sedan konungen inhämtat statsrådets mening.[7a] Förslaget avvisades väl av stortinget, men det väckte ett betydande uppseende även i vårt land — Johan Johansson (Argus) hade i sitt senare skriftställeri i den norska frågan klar blick för förslagets reella maktpolitiska innebörd. »Under sådana förhållanden som de i Norge existerande, är därföre tjänstemännens trygghet att icke utan dom och ransakning kunna skiljas från sin befattning, den huvudsakliga och nästan enda garantien för representationens självständighet» — uttalandet bringar i åtanke vissa under frihetstiden givna motiveringar för oavsättligheten i vårt land och syftade helt säkert icke allenast till de norska problemen.[7b]

Det är därför med kännedom om konungens norska planer icke förvånande att finna, att Gustaf Löwenhjelm — som även han mottagit starka intryck av fransk förvaltning — vid 1823 års riksdag riktade en skarp kritik mot oavsättligheten (RoAP den 3 dec. bd XI, s. 123 f.). »Jag erkänner utan ringaste betänklighet, att jag aldrig kunnat föreställa mig en fullkomligare konstitutionell motsägelse än den jag finner mellan ministrars ansvarighet och deras underhavandes oavsättlighet — mellan skyldigheten att ansvara för verkets gång och förmenad rättighet att kassera obrukbara instrumenter och antaga dugligare.» »Endast lokala förhållanden, ej det allmänt rätta i saken, skulle avhålla mig ifrån att ovillkorligen biträda principen om alla administrativa tjänstemäns generella avsättlighet.» Synpunkten återfinnes, närmare utförd, även i Löwenhjelms år 1830 utgivna kritiska studie

[7a] Stort. förh. 1821 — V, s. 2. Se härom *Sars*, Norges politiske historie 1815—1885 (1904) s. 82, *Østlid*, a. a. s. 45.

[7b] Om ett nytt föreningsfördrag emellan Sverige och Norrige (2a uppl. 1837) s. 42 ff.

»Om styrelsens organisation i Sverige». Den har även utformats av (C. F. Horn) i Tankar om reformer af en riksdagsman, 1839; då man av styrelsen fordrade ansvarighet, måste regeringens departements-chefer kunna välja organerne för sin maktutövning, samt göra sig förvissade om åtlydnad av givna föreskrifter. De borde alltså hava rättighet att inför konungen i statsrådet begära och på grundade skäl erhålla underlydande tjänstemäns entledigande (s. 26).

Hos utländska, i vårt land kända auktoriteter ha incitament till dylika reformkrav i rikt mått funnits. Den engelska och den franska ministerstyrelsens effektivitet åberopades ofta under den intensiva debatt om ministerstyrelse eller kollegial organisation, som föregick 1840 års departementalreform och avslutades med denna, under lyckligt bevarande av svenska former och traditioner. De utländska ministrarnas rätt att tillsätta och entlediga tjänstemän undgick härvid ej uppmärksamheten[7c] — och har helt visst för en och annan tett sig förebildlig. Från en något senare tid har den uppmärksammade preussiske politikern och rättsvetenskapsmannen Gneist — en av skaparna av begreppet »rättsstat» — i ett ofta anfört uttalande[8] betonat, att »alle executive Staatsverwaltung kann nur durch entlassbare Beamte geführt werden». Här skymta motiv till oavsättlighetens begränsning, vilka sammanhänga med liberala strävanden att inskränka statsmakten liksom med önskemål att förvandla regeringsmakten till ett av riksdagen beroende, effektivt organ för samhällets reformering.

Ett ofta anfört skäl för uppluckring av oavsättlighetsskyddet har varit det kort efter år 1809 återigen inledda arbetet på förvaltningens totala eller partiella reformering. Samma motiv ha vi redan mött under gustaviansk tid. Finlands förlust år 1809, nya förvaltningsprinciper, en förändrad upp-

[7c] Se t. ex. PrP 1829 vol. II s. 674 ff.

[8] Se t. ex. *Broomé*, a. a.

fattning om statens uppgifter ha lämnat nya orsaker till förändringar. I regel ha dessa föranlett yrkanden på sådana begränsningar i oavsättlighetsskyddet, som åt detta givit en tillfälligt inskränkt innebörd eller ett minskat tillämplighetsområde, och dessa företeelser behandlas i annat samband. Men även uttryck för en principiell ovilja mot oavsättligheten kan skönjas, såsom i de liberala planerna på statsförvaltningens ytterliga förenkling och begränsning, uttryckt även i krav på rättsfrågors överförande till domstolarna och verkens underordnande under departementen.[9]

Man kan under 1800-talets riksdagsdebatter — för vilka här icke kan uttömmande redogöras — ofta höra återklang av dessa olika motiv.

Ett mera nyanserat motivläge framträder i en debatt i AK den 21 febr. 1874 (AK Prot. 1874, bd 1, s. 134 ff.) om utvidgning av kretsen förtroendeämbetsmän (RF § 35). Den konservative landshövdingen greve Erik Sparre framhöll den ofta hörda synpunkten, att regeringens effektivitet skulle ökas, om den ägde större möjlighet avskeda ineffektiva ämbetsmän. Möjlighet att vid domstol åtala tjänstemän stode icke till buds i det fall, då tjänstemannen allenast var trög, lat och till följd av maklighet så beskaffad, att han ej gärna vill uträtta något. Det funnes icke någon lag, som stadgar, att en ämbetsman skall avsättas, om han endast är loj och liknöjd; således skulle domstol icke kunna avsätta honom. Sparre önskade därför, att konungens rätt att avskeda ämbetsmän utsträcktes. Bondeledaren Carl Ifvarsson, som jämväl deltog i debatten, ansåg att man, sedan de dömande uppgifterna helt överförts å domstolarna, borde ställa så många som möjligt av de till förvaltningen hörande tjänstemännen på den punkt, att de kunna entledigas när rikets tjänst så

[9] En antydan härom redan hos Posse, RoAP 1817—1818 v. 2, s. 351 ff. och A. Danielsson, BondP 1823 v. 5, s. 268 f. Jfr senare Björks mot. AK 133/1867 och 69/1868.

fordrar. Särskilt om parlamentarismen skulle införas, borde regeringen få full makt över förvaltningens tjänstemän. Då kunde riksdagen ock av regeringen utkräva ansvar, därest någon gren av förvaltningen icke skulle rätt handhavas.

En senare tids reformkonservatism — i tydlig anknytning till det begynnande 1900-talets monarkistiska renässans — präglar återigen de krav på en omprövning av den svenska tjänstemannarättens centrala frågeställningar, som år 1908 framlades i en motion av den kände statsvetenskapsmannen och politikern Rudolf Kjellén (mot 253/AK 1908). Kjellén hänvisade till det behov av nationell förnyelse och medborgerlig samling, som särskilt unionskrisen ådagalagt. Misstron mot byråkratismen inom regering och förvaltning hade, hävdade Kjellén, blivit allmän.[1] Statens ständigt ökade uppgifter ställde nya fordringar på tjänstemannakåren. En jämförelse med det enskilda näringslivets utveckling, liksom med arbetarklassens organisationsväsen talade för att tjänstemännens befordrings- och anställningsförhållanden borde utformas med sikte på effektivitetens främjande, i synnerhet sedan staten på så många områden uppträdde som ägare och förvaltare, affärsidkare och hushållande. Överhuvudtaget utmärktes tiden av beundran för det enskilda näringslivets metoder, resultat och ledande män — det må här ock erinras om den romantisering av den framgångsrike affärs- eller industrimannen, vartill man ofta hemföll i den dåtida skönlitteraturen, såsom hos Siwertz och Lidman. Inom förvaltningsorganisationen möter samma tendens, uttryckt särskilt tydligt vid VattenfSt:s organisation år 1908, där bolagens former togos till förebild (se ovan s. 44). Något tidigare hade Winroth under hänvisning till det enskilda näringslivets föredöme kritiskt bedömt ämbetsmännens oavsättlighet.[2] —

[1] Man jämföre med den publicistiska verksamhet, som *Winroth* vid samma tid bedrev.

[2] *Winroth,* Svensk styrelse och byråkrati. Föreningen Heimdahls föreläsningar nr 10 (1906) s. 24.

Nu hävdade Kjellén, att det måste »komma affärssynpunkter in i statens egen förvaltning». »Detta kräver något mera än ökad sakkunskap och drift hos statens tjänare; det kräver en omkastning av hela det byråkratiska perspektivet.» Under erinran om konstitutorialets och förordnandets i praktiken ökade betydelse, hävdade Kjellén, att i dessa reformer uttrycktes »den moderna tidens progressistiska ande — densamma som så starkt befruktat affärslivets och arbetarklassens organisationer». Man hade nu att ändra grundlagen till överensstämmelse med praxis. Den moderna anden krävde arbetets enhet och drift genom ledningens herravälde över arbetarnas anställning. Vad skulle, sporde motionären, det taga vägen med en enskild affär, om kontorsbiträdena sutte med livstidsanställning på sina platser? Varifrån skulle arbetareorganisationerna taga sin kraft i uppmarschen, om de icke förfogade fritt över sina verktyg som »förtroendemän»? Alltför länge hade oavsättlighetsgrundsatsen hindrat statens utveckling. Länge nog hade tjänstemännen fått i lugn sörja för de sinas bekvämlighet. Nu måste staten vinna den ökade manöverfärdighet, som följer med full makt över besättningen. Och en dylik reform, betonade Kjellén, innebure med rätta, att konungamakten stärktes genom att dess handlingsfrihet vidgades inåt. Häri och ej i JO:s uppsikt låge den viktigaste kontrollen över tjänstemännen. — Oavsättligheten skulle dock icke helt avskaffas. Den vore som en undantagsregel motiverad ifråga om vissa grupper. Dit hörde domarne, möjligen även kyrka och skola, i vart fall universitetens lärare och lärare vid andra inrättningar för vetenskap, där grundsatsen om vetenskapens frihet måste skyddas genom lärarnes oavsättlighet. — De framlagda förslagen stöddes, förutom av en grundlig och av senare författare i behandlingar av ämnet tydligen flitigt nyttjad historisk utredning, även av en översikt av utländsk rätt. Förslaget avstyrktes emellertid av KU. Oavsättlighetens avskaffande skulle kunna

leda till »en högst skadlig godtycklighet och maktfullkomlighet» i förvaltningen. Man skulle därmed även riskera rekryteringen till statstjänsten, för vilken tryggheten vore av central betydelse och kompenserade en ringare lön (utl. nr 11/1908).

Den kanske allvarligaste kritiken av RF § 36 har dock — naturligt nog — under senare tider ej kommit från konservativt håll utan från liberalt och socialdemokratiskt. Tjänstemännens tryggade ställning har tett sig obillig i jämförelse med andra gruppers levnadsförhållanden. Den har uppfattats som ett hinder för effektiv organisation, ändamålsenligt personval och snabba reformer, i senare tid även som en fara vid politiska kriser, då icke pålitliga tjänstemän ej kunde avlägsnas. Ur de förstnämnda synpunkterna krävdes i det socialdemokratiska partiprogrammet, sådant det utformades vid 1920 års revision (p. III), »sakkunniga förvaltningsorgan, rekryterade efter demokratiska grunder», vilket efter motiven innebure, bl. a., »att ämbetsmännens oavsättlighet icke längre får förbli en helig princip. För att de mera dugliga skola kunna komma fram, måste den mindre dugliga träda åt sidan, allt i samhällets intresse.»[3] — Ur politisk pålitlighetssynpunkt aktualiserades oavsättlighetsproblemet senast år 1946; Georg Branting m. fl. framförde motionsvis yrkande om sådan ändring av RF § 36, att tjänsteman skulle kunna vid krig eller krigsfara, tillfälligt förflyttas eller entledigas.

Särskilt i samband med socialiseringsplaner har det tett sig önskvärt, att myndigheterna skola kunna fritt entlediga tjänstemän, varvid ofta analogin med den enskilda arbetsrättens förhållanden — vilka tidigare mer än nu medgåvo arbetsgivaren stor handlingsfrihet — åberopats. Dessa planer hava emellertid i vårt land hittills ej blivit i större utsträck-

[3] Se *Tingsten,* Den svenska socialdemokratins idéutveckling (Den svenska arbetarklassens historia) 2, s. 127.

ning förverkligade, varför socialiseringens tjänstemannarättsliga problem ej aktualiserats, till skillnad mot vad fallet är i, t. ex., England och Frankrike.

Helt visst har en kritisk inställning till oavsättlighetsskyddet utgjort bakgrunden till flera av de begränsningar i detta, som under senare tider genomförts. Det vore dock missvisande att framställa kritiken av RF § 36 som den dominerande uppfattningen på vänsterhåll. Även andra tankar möta. Staaff gav förvisso uttryck åt en realistisk syn på problemet, när han hävdade, att man vid förvaltningens reformering icke borde börja med avsättningen (AK prot. nr 52/1908, s. 120). Tjänstemännens behov av rättsskydd gentemot överordnade har legat alla politiska grupper varmt om hjärtat. Samma motivläge, som en gång föranlett den centrala statsförvaltningens högre tjänstemän att kräva oavsättlighet, har senare föranlett poliser och folkskollärare, de affärsdrivande verkens stora skaror av lägre tjänstemän, icke ordinarie och »betjänte» att sträva efter större trygghet, att värja sig mot beroende och godtycke, som icke sällan varit färgat av den avoghet, som skilda sociala, ekonomiska och religiösa miljöer kan skapa eller förvärra. Bland dem, som härvid ivrat för dessa tjänstemannagrupper, intaga S. A. Hedin och Fridtjuv Berg en bemärkt plats.[4]

Slutligen har under senaste tid oavsättlighetsskyddet ställts under debatt i samband med överväganden om ökad samordning mellan den allmänna arbetsrätten och tjänstemannarätten. Skola även tjänstemännens anställningsvillkor utformas i avtal mellan stat och organisation efter förhandlingar dem emellan, måste i vart fall vissa jämkningar i den hävdvunna individuella oavsättlighetsgrundsatsen komma ifråga. Individens samtycke till ändring i villkor måste ersättas av organisationens medgivande.[5] Stridsåtgärder kunna leda till

[4] Jfr nedan s. 443.

[5] Se härom SOU 1951: 54, s. 124 f; jfr *Herlitz*, FT 1952, s. 73 ff.

att ingrepp i de hittills respekterade positionerna måste medgivas. Rent faktiskt ha redan nu vissa steg i denna riktning tagits, men en närmare debatt härav hör hemma i andra samband, särskilt till behandlingen av förenings- och förhandlingsrätten, tjänsteplikten och konfliktmedlen.

RF § 36 står likväl i dag med oförändrad lydelse i rikets främsta grundlag. Detta innebär emellertid, som bekant, icke att lagrummet äger samma innebörd eller samma betydelse, som år 1809. I stället har en omfattande och principiellt intressant författningsförvandling ägt rum. Denna utveckling har följt, väsentligen, två olika linjer. Den första linjen har lett till att oavsättlighetsskyddets faktiska betydelse begränsats genom olika förbehåll. Den andra innebär, att fullmaktens tillämplighetsområde, som redan visats, inskränkts — den har trängts undan av konstitutorialet och förordnandet — och att oavsättlighetsskyddet allenast tillkommer dem, som inneha fullmakt. Det första problem, som här möter, är sålunda vad fullmakt, konstitutorial, förordnande och andra tillsättningsakter faktiskt innebära. Därefter ha vi att undersöka, i vilka fall tillsättningar ske med fullmakt, konstitutorial, förordnande eller annan akt och motiven härför.

Oavsättlighetens innebörd

Vad innebär den i RF § 36 stadgade oavsättligheten?

Oavsättligheten i 1809 års RF byggde på den tanken, att tjänstemannen har en rätt till tjänsten. Lika litet som den enskilde kan i administrativ väg berövas egendom utan ersättning, kan tjänstemannen fråntagas sin tjänst. Hinder föreligger däremot icke mot att han såsom straff för brott dömes tjänsten förlustig; motsvarande kan ju ske som sanktion mot brott. Tjänstemannen kan ställas under åtal inför domstol och, efter skedd rannsakning, av denna dömas till avsättning. Tjänsteman kan sålunda avsättas blott medelst

det särskilt kvalificerade judiciella förfarandet. Härmed förstås rannsakning inför och dom av allmän domstol eller därmed jämlikt GRB 10: 26 jämställd förvaltningsdomstol.

Det har visserligen icke saknats påståenden att RF § 36 skulle äga mera begränsad innebörd eller medgiva andra entlediganden, än nu sagts. Vid debatten om tvångspensionering vid invaliditet m. m. förfäktade sålunda J. J. Nordström i prästeståndet 1854 den meningen, att dylikt entledigande kunde äga rum av det skälet, att § 36 allenast förbjöd andra sanktioner än de judiciella vid brott, men icke tvångsåtgärder under andra förutsättningar. Pensioneringsproblemets slutliga lösning kan väl sägas i sak ha givit Nordström rätt, men icke med denna alltför vittsyftande teoretiska motivering. Ej heller har det resonnemanget accepterats, att RF § 36 skulle vara förenlig med entledigande efter nuvarande administrativa strafförfarande (disciplinär process). Man har slutligen icke heller sökt den tolkning av § 36, att stadgandet allenast innebär förbud för konungen att entlediga, men icke för konung och riksdag eller underordnad myndighet. Förbudet har tvärtom fattats generellt, medan man i doktrinen tillämpat èn annan tolkningsmetod ifråga om RF § 16 och § 28.

Innebär oavsättligheten sålunda, att tjänsteman allenast må dömas till avsättning för brott och det av domstol, är det icke klart, för vilka brott till avsättning må dömas. Även genom en vidgning av förutsättningarna för avsättningsdom kan oavsättligheten förändras, ja kringgås. Med de senaste reformerna av SL 25: har möjligheten till avsättning såtillvida vidgats, som brott utanför tjänsten må föranleda därtill, även om det ej är så grovt, att det förskyller straffarbete (GSL 2: 18). Avstyrkande röster saknades härvid ingalunda. Föreningen Sveriges häradshövdingar framhöll sålunda i yttrande över lagförslaget, att det vore betänkligt att öppna

alltför stora möjligheter att döma till avskedande. (KPr 18/1948, s. 330 ff.)

Oavsättlighetsskyddet är givetvis begränsat därav, att ändring i *behörigheten* för tjänsten kan medföra skyldighet frånträda den. Fyller tjänstemannen icke längre de för tjänsten uppställda behörighetsvillkoren, måste han lämna den; om han däremot icke fyller villkor, vilka måste vara uppfyllda allenast vid ansökan eller tillträde, påverkar det icke rätten till tjänsten. Detta innebär icke någon bestraffning utan är en följd allenast därav, att förutsättningarna för rätten till tjänsten icke föreligga. Förlorar tjänsteman, som skall vara svensk medborgare, sitt svenska medborgarskap, måste han sålunda lämna sin tjänst.[6] Samma grundsats gäller numera för präst, som icke längre kan omfatta kyrkans lära; han har att frånträda innehavd tjänst. De ändrade åsikterna i religiöst hänseende innebära icke enligt nu gällande rätt ett brott, för vilket han kan dömas tjänsten förlustig; tidigare möjliggjorde det förhållandet, att avfallet från kyrkans lära var kriminaliserat, att präst av domstol kunde dömas tjänsten förlustig, då han övergått till annan lära. Sedan detta icke längre är fallet, måste entledigandet bygga allenast å den inträdda bristen i behörigheten.[7] RF § 36 har icke ansetts utgöra hinder häremot.

Oavsättligheten innebär främst skydd för tjänstemannens ekonomiska position. Tjänstemannen kan icke fråntagas någon av de förmåner, som vid tjänstens tillträde tillförsäkrats honom. Oavsättligheten har med hänsyn härtill av Reuterskiöld bestämts som en garanti för varaktigheten av de med

[6] Ett dylikt resonemang möter i folkskolestyrelsens beslut i RÅ E 95/1939 att entlediga kvinnlig tjänsteman, som ingått äktenskap med utlänning och uttagit flyttningsbetyg till utlandet. Men då styrelsen även oavsett detta förhållande ägt entlediga henne, blev den här aktuella frågan icke av RegR prövad.

[7] Se KPr 94/1948, s. 14 f., 38 f.

befattningen förenade personliga förmånerna, vilka eljest upphöra med befattningens frånträdande.[8] Denna har i vårt land ansetts begränsad till en rätt att orubbligen åtnjuta de med tjänsten förenade ekonomiska förmånerna, men begränsningen är i vissa hänseenden för snäv.

I överensstämmelse härmed står, att tjänsteman, för vars tjänst ny avlöningsstat upprättas, kan vägra att övergå å denna. Han får i sådant fall bevaras vid flera eller färre tidigare gällande regler; bevaras han vid tidigare stat betecknas den som övergångsstat. I regel underlättas tjänstemännens övergång på ny stat därav, att denna i väsentliga hänseenden erbjuder fördelar, som överväga de eventuellt försämrade villkor, som den nya staten jämväl må innehålla. Tidigare ägde den för tjänstemannaförhållandet dominerande avtalskonstruktionen ett uttryck även däri, att tjänstemännens uttryckliga accepterande av de nya villkoren krävdes. Härutinnan har i senare tid den modifieringen skett, att samtycke presumeras föreligga, därest icke tjänsteman före viss dag anmäler önskan att kvarstå på äldre villkor.[9] Någon principiell skillnad bör dock icke kunna intolkas häri.

Det är härvid att märka, att formell delgivning av reglemente icke ansetts erforderlig, för att tjänsteman skall bliva bunden av dess föreskrifter. Tjänsteman har i rättegång prövat invändning därom att han icke vore bunden av förbehåll i avlöningsreglemente, enär han icke uttryckligen godkänt detta och det icke delgivits honom. Men Göteborgs RR, vars dom senare fastställts av Göta HovR och mot vilken fullföljd icke medgavs av HD, fann reglementet bindande för tjänsteman, då det faktiskt tillämpats å honom och han förty icke kunde påstå sig sakna kännedom om de villkor, som uppställts för åtnjutande av de i reglementet fastställda för-

[8] *Reuterskiöld,* Sveriges grundlagar, under RF § 36.

[9] Se t. ex. KBr den 28 juni 1941 till länsstyrelser ang. landsfiskalsreformens genomförande.

månerna (Göteborgs RR dom den 27 april 1945 i mål Ingwarsson ./. Göteborgs stad).

Är däremot fråga om förändring av tjänst eller dess indragning, kan tjänsteman, som erhållit fullmakt på viss tjänst, vägra att kvarstå samt avvisa honom erbjuden ny tjänst. Får han kvarstå utan tjänstgöringsskyldighet, överföres han å indragningsstat; detta är den budgettekniska termen för de anslag varifrån medel till avlöning tages, då tjänst icke längre finnes.[1] Fullmakten skyddar hans ekonomiska ställning, även om han icke behöver utföra arbete. Hans rätt till lön m. m. är icke beroende av att han erhåller ny tjänst, utan är ovillkorlig. Tjänstemannen äger av rättsordningen skyddade anspråk å de med tjänsten förenade förmånerna. Motsvarande gäller, därest tjänsten så förändras, att den måste anslås till ansökan ledig och den gamla innehavaren icke i konkurrens med andra sökanden erhåller den.

Då tjänstemans överförande å indragningsstat är ett ur statens ekonomiska synpunkt oförmånligt arrangemang, söker man likväl i största möjliga utsträckning andra utvägar. Kan tjänstemannens samtycke till tjänstens ombildning eller fri övergång till ny tjänst icke vinnas — något som man kan underlätta genom att erbjuda olika förmåner — står möjligheten till buds att i stället för indragningsstat överföra tjänsteman å övergångsstat. Tjänstemannen kan då alltfort användas för tjänstgöring, men bevarar givetvis sin ekonomiska ställning oförändrad, staten erhåller dock utbyte för lönen.[2]

Härvid göra sig emellertid olika synpunkter gällande. Ur tjänstemannens synpunkt kan en fortsatt verksamhet under mindre tillfredsställande förhållanden — i faktiskt lägre ställ-

[1] Se t. ex. KPr 211/1917, s. 108, 125; KPr 225/1941, rds skr 442/1941.

[2] Se KK den 23 okt. 1925 med vissa bestämmelser rörande arméns och marinens övergångsstater; redogörelsen i KPr 225/1941, s. 37.

ning, med ringa eller inga utsikter till befordran etc. — te sig olustig, ja såväl psykiskt som fysiskt ytterst påfrestande. Ur verkets synpunkt kan en sådan arbetsprestation vara mindre värdefull och olägenheterna av att i tjänst kvarhålla dylika tjänstemän te sig större än värdet av deras prestationer; dessa tjänstemän kunna ock försvåra en för verket önskvärd nyrekrytering eller eljest vara ett hinder ur en effektiv personalpolitiks synpunkt. Medan kronans omedelbara ekonomiska synpunkter — företrädda främst av statskontoret — tala för ett utnyttjande av övergångsstatssystemet, önska verken ofta i stället överföring till indragningsstat.[3]

Det sagda klarlägger tydligt, att RF § 36 bereder ett ekonomiskt skydd för tjänstemannen. Något svenskt rättsfall, varå denna princip tillämpats ifråga om innehavare av statliga fullmaktstjänster, finnes väl icke (jfr dock motiveringen till rättsfallen NJA 1934, s. 515 och NJA 1946, s. 700). Frågan har ansetts stå utom diskussion. I NJA 1948, s. 717 har motsvarande grundsats emellertid vunnit erkännande i fråga om med kunglig fullmakt tillsatt kommunal tjänsteman (sjukstuguläkare).

Oavsättligheten innebär däremot icke, att tjänstemannen har en rätt att under alla förhållanden fullgöra de med tjänsten förenade göromålen. Något skydd mot förvaltningsorganisationens förändringar innebär oavsättligheten sedan länge icke.[4] Ett kansliråd har sålunda icke något realiserbart anspråk att varje tjänstgöringsdag få infinna sig å sitt tjänsterum och handlägga de till hans tjänst hörande ärendena. Allmän domstol kan icke återinsätta en entledigad

---

[3] Se bl. a. diskussionen i statsrevisorernas ber. 1942, p. 31.

[4] Jfr *Sarwey*, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, 1880, s. 472. Tveksam är *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 3 uppl. 1924, 2, s. 155. Däremot *Brand*, Das Beamtenrecht (1928) s. 456 (3 uppl.). Jfr AÖR 43, s. 362 ff.

tjänsteman i tjänsten, även om den finner beslutet att försätta honom ur tjänstgöring lagstridigt.[5] Blott efter omprövning i besvärsväg kan ett dylikt beslut göras omintet och tjänstemannen återgå till tjänstgöring. — Här framträder en markant skillnad mot den allmänna arbetsrätten. AD kan nämligen ålägga arbetsgivare, som i strid mot kollektivavtal entledigat arbetare, att återanställa denne. Förfaringssättet kan såtillvida vinna tillämpning inom tjänstemannaorganisationen, som tjänstemän — i vart fall i förvaltningsrättslig mening — kunna finnas, vilka äro anställda enligt dylikt avtal. AD kan följaktligen komma att behandla myndighets entledigandebeslut även om de avse anställda, vilka äro upptagna i personalförteckning eller innehava å stat eller i tjänsteförteckning upptagen tjänst och förplikta till tjänstemannens återanställning, se ADD 58/1946, 40/1951.

Oavsättligheten innebär därför icke, att tjänstemannen har något anspråk på att tjänsten skall bibehållas. Det står staten fritt att tvångsvis överföra tjänstemän, vilkas arbetskraft på grund av organisatoriska skäl icke längre kan tagas i anspråk, å indragningsstat. Tjänstemannen erhåller, utan att tjänstgöra, sina av oavsättlighetsskyddet garanterade förmåner oavkortade.[6]

Härav följer emellertid å andra sidan icke, utan vidare, att tjänstemannen kan fråntagas befogenheten utöva sin tjänst, så länge denna består, även om han erhåller de med tjänsten förenade förmånerna ogravererade. Detta blev väl oavsättlighetens innebörd i den bajerska rätten. Frågan i vad mån samma är förhållandet i svensk statsrätt är föremål för olika meningar. Inom doktrinen har Myrberg under hänvisning främst till rättshistoriska skäl — lydelsen av RF § 36

[5] *Sundberg*, Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder (1933), s. 46, 98; *Sjöberg*, a. a. s. 199.

[6] I tysk rätt ha ståndpunkterna skiftat. Se RGEZ Bd 104, s. 61 ff.

ger ju icke någon vägledning — bestritt, att dylika åtgärder vore förenliga med detta lagrum. Oavsättligheten skulle förlora en väsentlig del av sitt innehåll, ty tjänstemannens känsla av självständighet måste försvagas, om han vet sig kunna försättas ur tjänstgöring. Även om han bevarade tjänstens ekonomiska förmåner, utgjorde förlusten av tjänsten och dess utövning en möjligen diffamerande åtgärd och en psykisk påfrestning för honom, omständigheter, som kunde tänkas — på gott eller ont — påverka hans beslut i kritiska lägen.[7] Det torde visserligen vara klart, att tjänsteman inom det enskilda näringslivet — då de personliga synpunkterna dominera — skulle kunna tvingas att utan ersättning finna sig i en dylik behandling.[8] Under senare år har ävenledes — trots riksdagens betänkligheter — Kungl. Maj:t erhållit rätt att i disponibilitet försätta vissa högre militära tjänstemän, om statens intresse så kräver, ehuru de av dessa tjänstemän beklädda tjänsterna alltfort bestå — och utan att de hänförts till de förtroendetjänstemän, som enligt RF § 35 må entledigas, när rikets bästa så kräver.[9] Motsvarande regler ha senare uppställts ifråga om landsfogdar, landsfiskaler och viss polispersonal. Det bärande skälet för den förstnämnda författningen var strävan efter militär effektivitet. Av motiven till den senare reformen framgår, att jämväl ett politiskt bedömande härvid kan företagas.[1]

Slutligen har en vidsträckt avgångsskyldighet stadgats för prästerliga tjänstemän, varvid den garantin skapats, att beslut om grunderna härför skall fattas av Kungl. Maj:t och

---

[7] FT 1943, s. 10 ff., jfr om statstjänstemäns rättsställning, s. 27 f.

[8] Jfr för norsk rätts del NAT 1952, s. 149 ff.

[9] KPr 74/1942; KK den 30 juni 1942 nr 683, 684, 685; Saar § 14. Att detta i sak innebär detsamma som en vidgning av tillämplighetsområdet för RF § 35 framgår av förarbetena. Man har även här väjt för en grundlagsändring och företagit en underhandsmodifiering.

[1] SOU 1943: 5; KPr 353/1946.

riksdagen (PrLR § 13, TjPR för präster den 20 sept. 1951 § 4, jfr SOU 1950: 43, s. 120 ff. och nu SOU 1956: 30).

I norsk statsrätt har utvecklingen — ehuru icke utan tvekan — lett till en motsvarande, generell regel. De oavsättliga tjänstemännen kunna sålunda fråntagas sina göromål, blott de få behålla sin ekonomiska ställning. Utvecklingen är en kompromiss mellan längre gående krav på begränsning av oavsättlighetsskyddet och detta.[1a]

De inskränkningar i oavsättlighetsskyddet, som sålunda företagits, skulle enligt äldre åsikt icke kunnat medföra någon rubbning[2] av tjänstemannens ekonomiska position. Även i den hävdvunna grundsatsen, att den oavsättlige tjänstemannen äger en i administrativ väg oåtkomlig rätt till de med tjänsten förenade ekonomiska förmånerna, har emellertid de senaste årens utveckling medfört en ändring. Tjänstemän, som kunna tvångsvis försättas i disponibilitet, skola vid överförandet å disponibilitetsstat erhålla visst, av Kungl. Maj:t fastställt arvode. Bestämmelsen har icke förlänats retroaktiv verkan å tidigare utnämnd tjänsteman, om han icke frivilligt underkastat sig den.[3] Den är därför försedd med reservation om att den gäller allenast dem, vilka utnämnts efter det dessa författningar utfärdats.

Å ena sidan kan sålunda fastslås, att oavsättligheten — med nyss angivna undantag — innebär en garanti för tjänstemannens rätt till tjänstens materiella förmåner. Å andra sidan är det påtagligt, att tjänstemannen icke kan kräva vare sig att tjänsten skall bibehållas, eller att han under alla förhållanden skall äga bestrida den, så länge den finns. Oavsättligheten utövar sålunda icke någon omedelbar inverkan å förvaltningsorganisationen.

Emellertid har ifrågasatts, huruvida oavsättlighetsskyddet

[1a] *Hiorthøy* i NAT 1952, s. 149 ff.

[2] Särskilda bestämmelser till 14 § Saar; KPr 353/1946, s. 5.

[3] KPr 353/1946.

är, eller bör vara, begränsat till de materiella förmånerna. Kan en tjänsteman med bibehållande av den ekonomiska positionen tvingas till arbete å lägre tjänst än den han tidigare innehaft, med de allvarliga konsekvenser för tjänstemannen, som ett dylikt beslut måste äga? Medan ett dylikt arrangemang i, bl. a., tysk tjänstemannarätt är förbjudet, och dylika åtgärder ej ohämmat skulle kunna genomföras i den enskilda arbetsrätten, rymmer vår rätt icke något allmänt förbud däremot; förflyttningsmöjlighet, för vilken nedan redogöres, har tvärtom införts. Ur praxis må dock antecknas, att viss-tids förordnande tjänstemän, som innehaft högre tjänst, icke skäligen ansetts böra vara tvungna återgå till samtidigt innehavd, lägre ordinarie tjänst, sedan förordnandet å den högre tjänsten utgått. Detta torde återgiva en tidigare allmänt godtagen åsikt. En väsentligt kärvare mentalitet har emellertid i senare tid föranlett beslut därom, att chefstjänstemän — egnahemsdirektörer — vilkas tjänster förändrats till lantbruksdirektörer, måste, därest de icke erhållit den nya tjänsten, kvarstå inom myndigheten i underordnad verksamhet (KPr 149/1948 s. 124 ff.). Beslutet väckte emellertid stark ovilja. Inom riksdagen framfördes motionsvis yrkande, att dessa egnahemsdirektörer skulle överföras på indragningsstat utan tjänstgöringsskyldighet. Det framhölls härvid, att »sådana förhållanden, under vilka här ifrågavarande egnahemsdirektörer förflyttats till tjänster, som de icke sökt eller i övrigt åstundat, synes sakna tidigare motsvarighet inom svensk statsförvaltning. Visserligen har förflyttning av chefstjänstemän till andra befattningar tidigare ägt rum, men detta synes — i motsats till vad här varit fallet — ha skett i samråd med vederbörande tjänsteman, och med bibehållande av den tidigare befattningens karaktär.»[4] Frågan hade jämväl tagits upp under förhandlingar med vederbörande tjänstemannaorganisation, ett bland många exempel på den för-

[4] Mot. FK 255/1950, jfr mot. AK 325/1950.

ändring av tjänstemannarättens förutsättningar, som organisationernas framväxt medfört. Sedan riksdagen lämnat sitt medgivande därtill, ha nämnda tjänstemän slutligen överförts å indragningsstat, vilket beslut torde kunna tillmätas principiell betydelse.[5]

Är motivet till tjänsteindragning en önskan att bliva av med en misshaglig oavsättlig tjänsteman och icke ett verkligt behov av organisatorisk förändring, har ifrågasatts, huruvida icke tjänsteindragningen skulle vara olaglig som illojal maktanvändning (détournement de pouvoir). Tankegången åsyftar — typiskt för denna rättsfigur — bristande laga stöd för en åtgärd eller allenast en motsättning mellan åtgärden och en värdering hos den kritiserande. Iakttagelsen, att tjänsteindragning i dylika fall sker i annat syfte än organisatoriskt, torde emellertid icke kunna föranleda annat än kritiska omdömen, enär rättsmedel mot Kungl. Maj:ts liksom mot riksdagens beslut saknas — och det torde röra sig om dylika beslut.[5a] Ej heller torde någon skadeståndstalan kunna föras mot kronan — om skada ej lidits av ekonomisk innebörd.

Det skydd för tjänstens materiella förmåner, som oavsättligheten innebär, kompletteras av gammalt med ett förbud mot tjänstemannens *förflyttning*. Förbudet innebär, att denne icke mot sin vilja kan flyttas till annan tjänst. Motsvarande resultat får givetvis icke ernås genom en väsentlig ändring i den tjänst, han innehar. Principen framgår tydligt av rättsfallet W 1185: Stad har icke ägt rätt att, sedan tjänsten som exekutionsförvaltare indragits, ålägga den med fullmakt tillsatte innehavaren härav att tjänstgöra å stadsfogdekontoret.

[5] Jordbruksutskottets utl. 1/1950, s. 6; rds skr 9/1950.

[5a] Détournement de pouvoir i dylika fall åberopad av *W. A. Palme*, NAT 1952, s. 475. Om détournement de pouvoir se *Victorin* i FT 1956, s. 29 ff., och *Kaijser* i SST 1955, s. 535 ff.

Förflyttningsförbudet innebär däremot icke hinder mot mindre ingripande förändringar i tjänstemans åliggande. Spörsmålet har prövats i NJA 1911, s. 201. Efter RegR:s inrättande år 1909 ålades kanslirådet i finansdepartementet K. att inför RegR föredraga de till departementet hörande mål. K. var enligt avlöningsförfattningen underkastad den vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller ändring i åliggan-den, som av organisatoriska skäl eller eljest kunde stadgas och enligt fullmakten underkastad viss förflyttningsskyldighet till annat departement. Han vägrade föredraga inför RegR och åtalades för denna vägran. Till sitt försvar åberopade K., att den nya tjänstgöringsskyldighet, som ålagts honom, överskrede vad han vore pliktig finna sig i. HovR, vars utslag fastställdes av HD, fann emellertid K. enligt avlöningsvillkoren vara pliktig finna sig i en sådan förändring av tjänstgöringen som den ifrågavarande.[6]

En omstridd fråga har slutligen varit, huruvida den i RF § 36 stadgade oavsättligheten även innebär förbud mot suspension i administrativ väg — såsom disciplinär bestraffning. Dessa åtgärder innebära ju ett tvångsvis avstängande från tjänsten, och analogin med förbudet i RF § 36 mot slutgiltig avstängning genom avsättning i administrativ väg ligger nära till hands. Mot bakgrund av lydelsen av de tidigare statsrättsliga urkunderna i ämnet — 1751 års och följande konungaförsäkringar — synes det mest rimligt, att suspension icke må beslutas av administrativ myndighet.[7] Dessa tidiga förbud mot ämbetsmäns avhållande från ämbetet känna nämligen reservation allenast för entledigande efter beslut av laga domstol eller av dem, som efter förordningarna äga rättighet därom pröva, varmed lärer böra förstås

[6] Jfr *Köhler,* i StvT 1910, s. 16 ff; *Reuterskiöld,* Statsregementet s. 157.

[7] *Hermanson,* Finlands statsförfattningsrätt, s. 112.

allenast det i GRB 10: 26 beskrivna förvaltningsjurisdiktionella förfarandet.[8] Nu har emellertid det disciplinära bestraffningsförfarandet icke kommit att klart särhållas från det förvaltningsjurisdiktionella, varav följden bland annat blivit, att suspension kommit att beslutas i administrativ väg även i fråga om oavsättliga tjänstemän. Det administrativa suspensionsförfarandet lärer därför få anses hava vunnit sedvanerättslig hävd. (Motsvarande spörsmål om avstängning, se kap. 7.)

Garantins omfattning i ekonomiskt hänseende

Det skydd, som oavsättlighetsprincipen innebär för tjänstemannens ekonomiska ställning, omfattar emellertid icke samtliga de ekonomiska fördelar, som denne åtnjuter i tjänsten. Att garantin omfattar den kontanta lön och de övriga varaktiga förmåner, som vid fullmaktens utfärdande äro förenade med tjänsten, är visserligen ostridigt. Regeln åsidosättes icke i rättsfallet NJA 1949, s. 468, som tidigare dryftats. HD har väl här, med ändring av underinstansernas domar, funnit att CAR:s föreskrifter om B-avdrag å lön vid militärtjänstgöring kunnat sättas ur kraft genom administrativ författning och med verkan å redan anställd tjänsteman, så att inkallad tjänstemans samlade avlöning under förstärkt försvarsberedskap från civilt och militärt håll icke skulle överstiga hans ordinarie civila lön. Domen, som av HD:s majoritet grundades å en tolkning av avlöningsförfattningen, rubbar icke regeln om tjänstmannens rätt till lönen. När HD:s majoritet senare, i ett motsvarande rättsfall, NJA 1954, s. 532, kom till motsatt resultat, berodde detta, som ovan visats, däråå, att en dylik tolkning icke ansågs befogad.[9]

Denna huvudregel vållar emellertid svårigheter vid beräk-

[8] *Ståhlberg*, a. a. s. 217 f.

[9] Jfr *Hörstadius* i FT 1951, s. 148 f.

ning av förmåner, vilka icke äro exakt beräkneliga eller icke äro stadigvarande. En regel är härvid klar. Även dessa förmåner äro skyddade, därest de äro utfästa såsom avlöning.

Är en *naturaförmån* anslagen såsom avlöning, skall dess värde ersättas efter uppskattning. Sedan stad anslagit skogsmark å löningsjord till borgmästarens med fleres lön har Kungl. Maj:t medgivit skogens överförande till gemensam stadsskog allenast under förbehåll, att tjänstemännen av staden erhölle full ersättning för vad dem därigenom frånginge (W 652). Nämnas må här även, att HD i NJA 1874, s. 35 tillerkände stadsfiskalen i Skara full ersättning för minskning i dennes lön genom indragning av två av stadens fem marknader, vid vilka ståndpengarna tillföllo stadsfiskalen. (Jfr även NJA 1882, s. 519, 1891, s. 64, 1894, s. 402.)

Den omständigheten, att sportler utgå — eventuellt efter en av Kungl. Maj:t fastställd taxa — kan icke heller på så sätt få utnyttjas i lönenedsättande syfte att taxan ändras eller förmånen totalt borttages.[1] Väl har tjänstemännens rätt till sportelersättning ifrågasatts, och detta även i fall då deras avlöning helt eller till stor del utgått såsom sportler.[2] Men en dylik uppfattning kan icke sägas hava vunnit hävd.

Vid hittills skedda löneregleringar för innehavare av fullmaktstjänster har nämligen tjänstemannens rätt till sportler respekterats. Undantag utgöra givetvis de fall, då vederbörande varit skyldig underkasta sig minskning eller upphörande av inkomst eller frivilligt övergått å ny stat, vari sportelsystemet helt eller delvis frångåtts. När lönerna år

[1] Statskontoret torde i skrivelse den 29 augusti 1929 till finansdepartementet hava yttrat en motsatt mening. Jfr även Betänkande rörande frågan om avskaffande av sportelsystemet såsom avlöningsform för domare (1921), s. 33. Häremot SOU 1937: 8 s. 124. Betänkande med förslag angående den statsunderstödda vattenlednings- och avledningsverksamheten, samt därmed sammanhängande spörsmål, 1944 års Betänkande, s. 151; KPr 122/1945

[2] Se t. ex. 1917 års lantmäterikommissions bet.

1909 och år 1911 nyreglerades för hovrätterna[3] och justitierevisionen[4] samt då år 1917 kronofogdeinstitutionen avskaffades, lämnades ersättning för förlorade sportler åt de tjänstemän, vilka överfördes å indragningsstat[5]. Vid införandet av 1919 års avlöningsreglemente för tjänstemän vid postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk bereddes genom personliga lönetillägg ersättning för förlorade sportler.[6] När år 1925 avlöningsreglementet för befattningshavare vid statsdepartement och vissa andra verk förklarades äga tillämpning å befattningshavare vid länsstyrelserna, erhöllo de tjänstemän, vilka icke voro skyldiga att övergå och icke heller frivilligt övergingo å ny stat, utan kvarstodo å äldre, gottgörelse för liden inkomstminskning: denna beräknades efter medeltalet av den inkomst, tjänstemannen finge anses hava åtnjutit av sportlerna under viss tid.[7] För vissa tjänstemän åter indrogos dem tillkommande sportler; landssekreterare och landskamrerare tillerkändes en under tio år utgående ersättning för härigenom skedd inkomstminskning och övrig indragning av sportler grundades å ett i 1917 års avlöningsstat intaget generellt förbehåll.[8] Borgmästarna kompenserades vid lönereglering år 1929 genom placering i viss högre lönegrupp för förlorade sportler.[9] När inteckningsförnyelserna år 1934 avskaffades, uppkom frågan om häradshövdingarna voro berättigade till ersättning för härigenom minskade inkomster; de voro då ännu förpliktade att med sportlerna bestrida kostnaderna för dom-

---

[3] KPr 135/1909, s. 156, motsvarande stadgande fanns redan i 1876 års lönestat för hovrätterna.

[4] KPr 1/1911: 2, s. 89.

[5] Se den sammanfattande framställningen i KPr 211/1917, s. 110, 117 f.

[6] KPr 391/1919, s. 115.

[7] KPr 183/1925, s. 84, Jfr KPr 96/1931.

[8] Underdånigt Betänkande rörande omorganisationen af fögderiförvaltningen m m. (1917), s. 449 ff; jfr KPr 183/1925, s. 26.

[9] KPr 161/1929, s. 108, 120, 127, rds skr 268/1919, s. 12 f.

sagoförvaltningen. Under förarbetena till reformen hävdade dels de sakkunniga[1], dels domhavande, dels ock statskontoret, att häradshövdingarna ägde en rätt till ersättning av statsmedel för förlorade sportelinkomster. Ersättningsskyldigheten grundades sålunda å en staten åvilande skyldighet, ej å billighet.[2] Justitieministern åter förklarade sig väl ej vara beredd att ansluta sig till denna »teoretiska uppfattning», men delade åsikten, att häradshövdingarna i princip borde erhålla kompensation för den inkomstminskning, som skulle bliva en följd av inteckningsförnyelsernas avskaffande.[3] Dylik ersättning beslöts ehuru med förbehåll för senare förnyad prövning av ersättningsbeloppens storlek. Dessa nedsattes år 1940 efter vissa grunder. I samband med domsagoreformen år 1942 indrogs ersättningen slutgiltigt. Vid genomförandet av denna reform bröto sig åter åsikterna om rätten till sportler. Häradshövdingeföreningen ansåg häradshövdingarna äga ett rättsligt anspråk på oförändrade löneförmåner; statsmakterna hade icke blott i princip erkänt, att lösenmedlen utgjorde en del av häradshövdingens avlöning, utan även bedömt den ungefärliga storleken av denna avlöning.[4] Svea och Skånska hovrätterna åberopade »billighetsskäl». Justitieministern erinrade om att billighetsgrunder tidigare varit avgörande och anslöt sig till den uppfattningen i rättsfrågan. De häradshövdingar, vilka kvarstodo å äldre stat, tillerkändes emellertid, förutom lön, tjänstgöringspenningar, partiell löneförbättring, dyrtidstillägg och kristillägg, även ersättning för inkomstminskning i följd av lösenmedlens bortfallande; ersättningen skulle bestämmas »efter grunder, som kunde finnas skäliga», och skulle bestämmas till sådant belopp, att häradshövdingens »samtliga löneförmåner kommo

[1] SOU 1933: 24.
[2] Jfr KPr 101/1934, s. 9.
[3] KPr 101/1934, s. 21.
[4] KPr 252/1942, s. 35, 44.

att ungefärligen motsvara hans nuvarande genomsnittliga inkomst».[5] De häradshövdingar åter, vilka övergingo å ny stat, skulle erhålla en årligen sjunkande övergångsersättning under en tid av tio år. Ej heller i detta fall indrogos sålunda sportlerna ersättningslöst för de häradshövdingar, vilka kvarstodo å äldre stat. Jämväl vid den lönereglering, som år 1945 beslutits för häradsskrivarna hava de, vilka överförts å övergångs- eller indragningsstat, erhållit ersättning för förlorade sportler, medan åter de, som övergått å ny stat, erhållit en efter en fallande skala beräknad kompensation för samma förlust.[6] Under förarbetena till lantbruksingenjörernas lönereglering år 1945 konstaterades likaledes, att ordinarie tjänstemän, som ej underkastat sig skyldighet övergå till nytt reglemente, ej kunde mot sitt bestridande låta sig överföras till ny lönestat[7] och måste bibehållas även vid den inkomst, de uppburit av sportler.

Såsom framgår av denna redogörelse för tidigare tillämpad praxis har tjänstemans rätt till lön ansetts omfatta även de sportelinkomster, vilka reellt utgöra lön. Därest tjänstemannen icke varit skyldig att övergå eller icke frivilligt övergått å ny stat, har han tillerkänts ersättning för förlorade sportler. Men även om han övergått å ny stat, har han, ehuru då av billighet, plägat erhålla en begränsad ersättning för den inkomstminskning, sportlernas indragning utgjort.[8] I överensstämmelse härmed står, att stad icke ägt innehålla sportelmedel för rådman, som avstängts, förr än denne avsatts. Sportler har icke jämställts med tjänstgöringspengar (NJA 1946, s. 700, annan mening i RR:n, s. 704).

Ett annat förhållande är, att svårigheter kunna möta att avgöra, vad av sportlerna är avlöning och vad icke. Sportel-

[5] KPr 252/1942; rds skr 1942: 488.

[6] Jfr även RÅ 45/1934, S 280/1937. NJA 1927, s. 651, 1944, s. 711.

[7] Betänkande med förslag angående den statsunderstödda torrläggningsverksamheten 1944, s. 148.

[8] Jfr W 1162.

inkomsterna hava icke alltid varit avsedda att i sin helhet utgöra befattningshavarens avlöning, utan jämväl skolat sätta honom i stånd att bestrida viss förvaltningsverksamhet, avlöna biträde etc. Det kan då icke vara tal om någon ovillkorlig rätt för honom att vid omorganisation erhålla kompensation för hela sportelinkomsten.[9] Men detta är en beräkningsfråga i särskilda fall, icke ett spörsmål om tjänstemannens rätt till inkomsten.

Oavsättlighetsgarantin kan vidare omfatta dyrtids-, kris- och andra dylika *lönetillägg*, därest de äro utfästa och så länge förutsättningarna för deras utgående äro för handen.[1]

Undantag härifrån måste givetvis göras, då utfästelse om tillägg är försedd med reservation i annan riktning. Sålunda har Kungl. Maj:t i KK den 18 juni 1926 förordnat, att dyrtidstillägg till tjänsteman å indragningsstat endast skola utgå med hälften av det belopp, som tillerkännes dem, vilka fullgöra tjänstgöringsskyldigheten; motsvarande gäller kristilläggen. Åtgärden ifråga motiverades därmed, att tjänstemän å indragningsstat i olika hänseenden vore bättre ställda än såväl tjänstgöringsskyldiga som pensionerade, varför en reduktion av dyrtidstilläggen syntes billig.[2] Motsvarande princip har stadfästs ifråga om kristillägg (KK den 17 jan. 1941).

Men ej ens om ett tillägg till förmånerna medgivits utan förbehåll om ändring, omfattar garantin detta tillägg, därest icke en uttrycklig försäkran om skydd även för en dylik förmån avgivits eller eljest kan anses vara lämnad. I NJA 1930 not. A 404 var fråga om dyrtidstillägg, som upptagits i Hälsingborgs stads lönestat och som under vissa förarbeten förklarats skola utgå utan någon beskärning. Sedan stadsfullmäktige beslutat beskärning för de tillägg, som skulle

[9] Jfr SOU 1939: 29.
[1] Se NJA 1946, s. 700.
[2] KPr 1/1926, s. 24 ff., 39 f.

utgå till rådhusrättsledamöter, polismästaren och polisnotarien, yrkade dessa vid domstol åläggande för staden att utbetala tilläggen obeskurna. RR:n ogillade talan. HovR:n ö. Sk. o. Bl. fann, att staden tillförsäkrat kärandena dyrtidstillägg utan beskärning. HD däremot fann att staden icke genom att antaga en lönestat med dessa tillägg kunde — oaktat uttalandena under förarbetena — hava utfäst sig att icke sedermera begränsa tilläggen. Utgår tillägg till övriga tjänstemän, kan det dock icke indragas för viss eller vissa tjänstemän (NJA 1946, s. 700).

Dyrtidstilläggen ha emellertid numera i regel inarbetats i grundlönerna. De tidigare utgående efter höga procenttal beräknade tilläggen voro en psykologisk belastning på arbetsmarknaden, särskilt vid jämförelse mellan tjänstemännens lönesättning och andra gruppers, vilkas tilläggstal av olika skäl varit lägre. I stället utgå lönetillägg men beräknade icke allenast med hänsyn till prisnivåns ändringar — dyrtid — utan huvudsakligen med hänsyn till den samlade produktionens värde. Tillägget har med hänsyn härtill ansetts äga en annan rättslig ställning. Det är icke utfäst för mer än ett år och icke bundet till bestämda förutsättningar. Det har ock ansetts kunna innehållas såsom stridsåtgärd.

Oavsättlighetsskyddet omfattar utöver ekonomiska förmåner som lön, tillägg, sportler och pension jämväl rätten till semester (semesterarvode), sjuklön, fri läkarvård, fria läkemedel, barnbidrag och begravningshjälp. Principen framgår av rättsfallet NJA 1946, s. 700, där stad förpliktades utgiva semesterarvode för rådman intill dagen för avsättning. Grundsatsen bestyrkes av flere rättsfall avseende kommunala tjänstemän, och principen måste e fortiori gälla med fullmakt tillsatta (jfr nedan rättsfallet NJA 1948, s. 717).

Särskilda svårigheter ha vidare de fall vållat, där fråga varit om ändring icke av de belopp eller de kvantiteter,

varmed viss förmån utgått, utan om rubbning av de regler, vilka faktiskt bestämt förmånens storlek eller värde. Under det nuvarande statsskickets äldre tid har man i oavsättlighetsskyddet inlagt skyldighet iakttaga vittgående hänsyn även till dylika indirekta intressen. Herlitz har sålunda kunnat konstatera, att »en rådman på 1830-talet kunde begära att få behålla den löneuppbörd och de sportler, som varit knutna vid tjänsten, att alltjämt få åtnjuta sin avlöning ur den säkra tolagsuppbörden».[3] Härutinnan har rättspraxis modifierats. Ersättning lämnas icke för förlust, som vållas av ändring i regler, vilka indirekt påverka förmåner:

I W 702 var fråga om till rådmännen i Hudiksvall såsom lön utgående delar av den auktionskammaren tillkommande försäljningsprovisionen. Genom införandet av UL förlorade de en viss del av denna inkomst i följd av att exekutiva försäljningar framgent skulle förrättas av överexekutor, respektive stadsfogde. Rådmännens yrkande att härför beredas ersättning avvisades av stadsfullmäktige och besvär över beslutet ogillades. Detta motiverades emellertid därmed, att beslutet ej kränkte rådmännens enskilda rätt och det stod dem fritt att inför domstol föra talan om den yrkade ersättningen. De utnyttjade denna möjlighet (NJA 1882, s. 528). Deras yrkande godkändes av RR och HovR; rådmännen hade ostridigt tillförsäkrats provisionsandelen såsom avlöning och de hade lidit minskning i denna förmån, varför de voro ersättningsberättigade. — HD åter ogillade talan, enär provisionsandelen icke blivit till visst belopp utfäst.

Att vi här stå inför en under tiden efter 1809 fortgående förändring av rättsuppfattningen styrkes även av ståndpunktstagandena till frågan, vilken återverkan på löneförmånen av andel i böter en eftergift nådevägen av bötesstraff borde få. Medan tidigare en dylik eftergift icke ansetts kunna ske utan kompensation till den tjänsteman, som komme att bliva ekonomiskt lidande genom att hans andel i böterna

[3] *Herlitz,* Svensk stadsförvaltning, s. 305 f.

fölle bort[4], har tjänstemannen numera ej någon rätt till dylik ersättning[5]. Detta innebär icke, som Malmgren gjort gällande, någon kränkning av enskild rätt, utan en förändrad uppfattning om den enskilda rättens förutsättning, vilken icke tagit sig uttryck allenast i fråga om benådningsakten.[6]

Det sagda belyses ytterligare av utgången i NJA 1919, s. 260.

M. hade fullmakt att vara auditör vid flottan. Han uppbar avlöning från anslag under femte huvudtiteln (flottans). Därvid var han berättigad vara delägare i flottans pensionskassa och ägde vissa andra förmåner. Efter riksdagens beslut år 1915 utgick avlöningar till auditörer från andra huvudtiteln (justitiestaten). Därmed förlorade M. dessa indirekta förmåner. Yrkande av M. att alltjämt avlönas från flottans stat. Yrkandet ogillades i samtliga instanser, enär fullmakten icke i och för sig kunde anses medföra rätt för M. att från någon viss stat eller huvudtitel åtnjuta de med tjänsten förenade förmånerna.[7]

Oavsättlighetsskyddet innebär däremot icke att den del av lönen, som tidigare beräknades för tjänstgöringens förrättande, tjänstgöringspengarna, utgick, om vederbörande var legalt avstängd från tjänstgöring; medlen tillföllo då vikarien (NJA 1885, s. 384; 1946, s. 700). Övertidsersättning, ortstillägg, kallortstillägg, resekostnads- och traktamentsersättning och förvaltningsbidrag, hava likaledes till förutsättning, att tjänstemannen upprätthåller den tjänst och fullgör de tjänstgöringsskyldigheter, som dessa förmåner förutsätta.[8] Skulle detta i följd av tjänstemannens förflyttning eller överförande å indragningsstat icke vara fallet, brista dessa

[4] *Wedberg*, Nådefrågor historiskt belysta, s. 49 f.

[5] RÅ 13/1921.

[6] *Malmgren* i Skrifter tillägnade... Thyrén 1928, s. 354. Däremot *Stjernberg* i TfR 1928, s. 222. Jfr *Jägerskiöld* i StvT 1955, s. 262.

[7] Jfr KPr 107/1952, rds skr 330/1952, vari förrådsvaktmästare överförts från civilmilitär till civil stat, med liknande följder.

[8] Se t. ex. KPr 22/1941, s. 37; KPr 353/1946, s. 43 f.

förutsättningar och oavsättlighetsprincipen kan då icke åberopas. Motsvarande gäller militärt ekiperingsbidrag; detta är beroende av tjänstgöring och allenast om officer på övergångsstat faktiskt tjänstgör, får han bidraget (KÅ 18/1941); betr. civilt beklädnadsbidrag för polis, se NJA 1933, s. 272.

De konstituerades ställning

Det oavsättlighetsskydd, för vilket ovan redogjorts, har sedan 1809 sin rättsgrund i RF § 36. I större eller mindre utsträckning intaga emellertid jämväl övriga av detta lagbud icke skyddade tjänstemän en tryggad ställning, beroende på andra positiva lagregler, analog rättstillämpning, avtalsrättsliga eller andra civilrättsliga konstruktioner.

Den starkaste ställningen i detta hänseende intaga sedan länge de konstituerade tjänstemännen.

Konstitutorialet har emellertid till en början inneburit, att tjänstemannen kunde i administrativ väg entledigas när helst den anställande så önskade[1], dess utveckling mot större trygghet för innehavaren är onekligen märklig.

Då konstitutorial ursprungligen gavs vid tillfälliga uppdrag och förordnanden, kunde det fritt återkallas. När konstitutorialet nyttjades såsom tillsättningsakt för vissa tjänstemän, var dess innebörd att för dessa tjänstemän markera, att de icke ägde rätt till tjänsten utan kunde avsättas, suspenderas och vid balans omedelbart avstängas. Senare har konstitutorialet blivit en normal tillsättningsform även för ordinarie tjänster, men främst för sådana, med vilka medelsuppbörd var förbunden. Häri låg grunden till en lösare anställning.

Men mot konstitutorialet riktades med tiden kritik. Hartmansdorff fann sålunda konstitutorialet vara en mindre lämplig anställningsform. »Ingen tjänsteman bör, annat än

[1] Jfr KF 12/11 1766 för lagarnas verkställighet, p. 7. Jfr *Østlid,* a. a. s. 114 ff. och där anförd litteratur.

tillfälligtvis, tjäna på constitutorial», ehuru några undantag måhända borde äga rum. Hartmansdorff, som i tjänstemännens oavsättlighet såg en folkets garanti mot regeringen[2], befarade den osäkerhet, som konstitutorialet medför; det nedsätter innehavaren i allmänna omdömet och blottställer honom för förmäns godtycke. Just det skäl, som den gustavianska regeringsmakten åberopat för konstitutorialets användning vid tillsättandet av uppbördsmän, underkände Hartmansdorff; »är den konstituerade uppbördsman, så föranledes han av själva osäkerheten om sin plats att söka rikta sig, medan han har tillfälle därtill». I stället borde dessa beställningar förklaras för förtroendesysslor, ty där ägde tjänstemännen det stöd, att endast konungen kan avskeda honom.[3]

Ännu Rabenius[4] uttalar dock, att innehavare av konstitutorial kunna entledigas i administrativ väg och då såväl på grund av begånget fel som eljest, då giltig anledning till entledigande funnes. Han torde dock återgiva regler, som gällde allenast inom vissa delar av förvaltningen.

Emellertid har de konstituerades ställning med tiden förstärkts. En till en tid fullföljd linje var härvid den, att konstitutorial utfärdades av Kungl. Maj:t, varefter allenast Kungl. Maj:t — ej underordnad myndighet — ägde besluta om entledigande. Häri låg en viss trygghet. Hartmansdorff upplyser därom, att en åtskillnad dåmera gjordes mellan konstitutorial, utfärdade av Kungl. Maj:t, vilka blott kunde återkallas av denne, och sådana, som meddelades av myndighet, i vilket senare fall myndigheten kunde besluta om entledigande.[5] Ur författningarna kunna vi inhämta, att dylika konstitutorial förekommo, bl. a., i GenTSt.

---

[2] *Hartmansdorff*, a. a. 1, s. 255.
[3] A. a. 1, s. 258 f. Jfr nedan s. 397 ff.
[4] A. a. 1, s. 314, jfr *Naumann*, a. a., s. 213.
[5] *Hartmansdorff*, a. a. 1, s. 258.

Konstitutorialets värde har emellertid främst ökats efter en annan linje. Konstitutorialet har tillagts den verkan, att tjänsteman allenast kunnat entledigas av vissa skäl och efter visst administrativt förfarande. Längre gående regler om oavsättlighet för konstituerade tjänstemän ha dock aldrig godtagits. Vad därom i litteraturen[6] uppgives, är icke riktigt.

Järnvägstjänstemän begärde år 1897 konstitutorial i den tron, att avsked skulle kunna beslutas allenast genom domstols dom å ansvar för tjänstefel.[7] Denna begäran blev såtillvida bifallen som konstitutorial infördes för personalen i fråga (KPr 27/1897). Under riksdagsbehandlingen aktualiserades frågan om den rätta innebörden härav. Som så många andra tjänstemannarättsliga spörsmål vid denna tid togs det upp av den radikale andra-kammarledamoten S. A. Hedin. I mot. AK nr 152/1897 (s. 4 f.) ställde han frågan. Hedin framhöll, att »ingen med åberopande av en lagtext» kunde konstatera, vad konstitutorial innebure. Man torde väl i allmänhet hålla före, att huvudskillnaden gentemot fullmakt är den, att tjänstemän med konstitutorial (i likhet med förtroendeämbetsmännen) kunde utan rannsakning och dom från sin befattning skiljas. Men detta vore blott en teori och praxis, ej ett lagbud. Hedin ifrågasatte om ett lagbud av sådant innehåll kunde förenas med RF § 36. Och många inlade annan innebörd i konstitutorialet, »väsentligen annat och mer». Det krävdes ett klargörande. Man riskerade eljest administrativt godtycke. — Motionen föranledde precisering. Statsutskottet fastslog i sitt utl. nr 57/1897[8] och riksdagen återgav detta i sin skr. nr 114/1897, att konstitutorialet icke medförde den oavsättlighet, som fullmakten skänkte, men väl, att entledigande blott kunde ske efter tjänstefel, konstaterat i administrativ väg. Förordnandet åter innebure en

[6] *Myrberg*, a. a. s. 61 f. och efter denne SOU 1951: 54.
[7] KPr 27/1897, s. 44.
[8] S. 26 ff.

ännu lösare anställningsform, nämligen att tjänstemän kunde entledigas även av orsaker, i vilkas uppkomst de icke hade del. Härmed blev denna konstitutorialets innebörd för första gången, synes det, i auktoritativt samband preciserad.

Inom den praxis, som utbildats vid senare förvaltningsreformer, har denna konstitutorialets av riksdagen angivna innebörd respekterats. Har konstituerad tjänstemans tjänst upphört utan att tjänstemannen vållat detta, har han ansetts berättigad att överföras å indragningsstat, om förflyttning till annan tjänst ej kunnat genomföras.[9] Det synes emellertid påtagligt, att skälen för denna ståndpunkt ytterst varit av billighetsnatur. Det har ej ansetts rimligt, att tjänstemän efter lång anställning skulle ställas utan lön eller åtnjuta försämrade villkor, utan att de själva föranlett något dylikt.

Samtidigt har denna konstitutorialets innebörd preciserats i ett flertal författningar. I 1907 års ARTelV fastslogs sålunda (§ 1), att konstitutorial »skall anses innebära, att tjänsteman kan i administrativ väg avsättas från sin befattning på grund av fel eller försummelse i tjänsten». Grundsatsen återfinnes i 1919 års KomAR. I 1921 års StDAR saknas väl motsvarande föreskrift. Den återfinnes emellertid i senare avlöningsförfattningar.

Inom militärförvaltningen åter undergick konstitutorialet icke denna utveckling. Ännu 1936 års lönekommitté konstaterade, att konstitutorial enligt de militära tjänstgöringsreglementena kunde utan ansökan återkallas, då skäl därtill prövades vara för handen. Konstitutorialet innebure, att beställningshavaren kunde, utan att han beträtts med tjänstefel, avskedas på lämplighetsskäl och utan iakttagande av uppsägningstid. I avseende å anställningens fasthet var sålunda en konstituerad tjänsteman vid försvarsväsendet sämre ställd än en extra ordinarie tjänsteman i den civila förvalt-

[9] Se t. ex. KPr 1: 2/1907 (fångvården) och särskilt förarbetena till fögderiförvaltningsreformen 1917.

ningen. Emellertid skulle konstitutorialet inom militärförvaltningen normalt efter två eller tre års tjänstetid följas av fullmakt — uppenbarligen markerade det sålunda en tillfällig anställning under en prövotid, ej en slutlig anställning.

Vid senare avlöningsreformer befanns det emellertid lämpligt att förenhetliga reglerna om konstitutorial. Den inom civilförvaltningen utbildade innebörden blev normerande. Principen har fastslagits i MAR 1939 (§ 31: 3)[1] och senare i Saar (§ 5).

Det dröjde ej länge förrän även domstolarna hade orsak att taga ställning till frågan om konstitutorialets innebörd.

NJA 1899, s. 178 åberopas ej sällan som bevis för att HD ansett, att konstituerad tjänsteman icke kan entledigas av annan orsak än ämbetsbrott, konstaterat i administrativ väg. Slutsatsen är dock för vid. I målet var fråga om en med konstitutorial tillsatt kamrerare G. vid en kronoarbetsstation. Tjänsten var uppförd å fångvårdsstyrelsens stat. Kungl. Maj:t beslöt att indraga stationen ifråga. Riksdagen beviljade därefter G. pension å indragningsstat. Fångvårdsstyrelsen ansåg emellertid, att den ej kunde meddela G. avsked utan hans egen begäran — och han vägrade söka därom. Beskaffenheten av det för G. meddelade konstitutorialet hindrade, ansåg styrelsen, den från att entlediga G. Fångvårdsstyrelsen saknade emellertid å andra sidan medel för hans avlöning, enär riksdagen allenast beviljat medel för hans pensionering. Sedan G. instämt kronan till allmän domstol med yrkande om full lön, gjorde kronan gällande, att konstitutorial till skillnad mot fullmakt icke medförde »ovillkorlig rätt» till full lön. G. åter åberopade, att konstituerad ej kunde entledigas av annan orsak än tjänstefel och ej heller berövas sina förmåner vid tjänstens indragning. RR:n fann, att Kungl. Maj:ts beslut att indraga kronoarbetsstationen satt G. ur stånd att sköta tjänsten, men att dessa åtgärder icke kunde anses innefatta eller varit åtföljda av något av behörig myndighet fattat beslut om avsked enligt de vid tjänstens tillsättande avtalade villkor och förbehåll. Ehuru G. icke såsom innehavare av allenast konstitutorial kunde äga sådan rätt,

[1] SOU 1938: 55, s. 21.

som RF § 36 tillförsäkrade vissa tjänstemän, måste han anses berättigad att av statsverket uppbära ersättning, motsvarande med tjänsten förenade löneförmåner intill dess han i laga ordning erhållit avsked. En av rättens medlemmar fann dock, att konstitutorial icke medförde den i RF § 36 vissa ämbets- och tjänstemän tillförsäkrade förmån i avseende på tjänstens bibehållande. Då G. ej heller eljest, så vitt visats, kunde anses lagligen berättigad att, sedan tjänsten och därmed förenade löneförmåner indragits, av statsverket åtnjuta annan ersättning än honom av konung och riksdag medgivits, vore G. från tjänsten skild, oavsett att fångvårdsstyrelsen funnit sig förhindrad att meddela honom entledigande. — Svea Hovr. följde nära den avvikande meningen i RR:n och ogillade G:s talan. Konstitutorial innebure, att innehavaren icke vore att hänföra till de tjänstemän, som avsåges i RF § 36. Sedan tjänsten avskaffats och lönen indragits, ägde G. icke lagligt anspråk på avlöningen. Även i Hovr. förelågo emellertid avvikande meningar — två ledamöter funno ej skäl att göra ändring i RR:ns dom.

HD slutligen fann, att G. icke blivit från sin befattning entledigad. Något förhållande hade icke ådagalagts, på grund varav G. ändock skulle, för tid, varom i saken vore fråga, vara förlustig de med befattningen förenade löneförmåner. Även här förelåg en särmening, enligt vilken ändring i Hovr:s dom ej borde göras.

Som synes har HD här undvikit att uttala sig om konstitutorialets rättsliga innebörd. HD har — till skillnad från RR:ns majoritet och även dess minoritet — avhållit sig från att angiva, vare sig att konstitutorialet innebär visst skydd mot entledigande eller motsatsen. HD har allenast konstaterat, att G. faktiskt icke blivit entledigad. Att HD lämnat den frågan öppen, huruvida G. kunnat eller ännu kunde entledigas, synes understruket av uttalandet, att han ägde rätt till löneförmåner under den tid, varom i målet vore fråga.

Rättsfallet NJA 1900, s. 172 kan däremot synas klart strida mot regeln att konstituerade tjänstemän allenast kunna entledigas vid fel eller försummelse, ej vid tjänsters indragning. I målet var fråga om en tjänst som stadsfiskal i Örnsköldsviks dåvarande köping.

C. hade av JK erhållit konstitutorial å tjänsten. Sedan samhället erhållit stadsrättigheter inrättades där en stadsfiskalstjänst. Denna ledigförklarades, söktes av C. men blev besatt med annan person. C. yrkade därefter i stämning å staden att erhålla den åt köpingens fiskal anslagna lönen. Han hade ej tagit avsked eller eljest blivit genom eget förvållande skild från tjänsten. Det vore orimligt, att innehavaren av konstitutorial skulle kunna utan entledigande berövas med tjänsten förenade förmåner. RR:n ogillade C:s talan: Köpingens åtagande att till lön åt fiskalen anslå ett visst belopp kunde icke lagligen anses föranleda därtill, att staden skulle vara skyldig att till C. utgiva samma belopp, sedan annan person blivit av JK till stadsfiskal i staden förordnad. Svea Hovr. fann ej skäl till ändring. N. Rev. följde nära den i NJA 1899, s. 178 segrande meningen: Då C. icke blivit från ifrågavarande befattning entledigad samt något annat förhållande ej blivit ådagalagt, på grund varav C. skulle för ifrågavarande tid vara förlustig sin lön, borde staden förpliktas till C. utgiva yrkat belopp. HD:s majoritet prövade emellertid rättvist fastställda Hovr:ns dom. JustR Grefberg däremot biföll det slut, som N. Rev:s hemställan innehöll: Köpingen hade iklätt sig förbindelse, att såsom avlöning till en ordinarie fiskal anslå visst belopp och JK hade utfärdat konstitutorial å tjänsten. Den omständigheten, att annan person efter stadsblivandet antagits till stadsfiskal och C:s befattning sålunda upphört, kunde icke i och för sig betaga C. hans å berörda förbindelse grundade rätt.

Såsom redan tidigare flerfaldiga gånger konstaterats i denna undersökning, framträder sålunda här de avtalsrättsliga synpunkterna med stor skärpa. Köpingen har iklätt sig ett visst åtagande, nämligen att till en fiskal utgiva visst årligt belopp. Frågan om återverkan på tjänstemannens löneanspråk av tjänstens omorganisation bedömes med ledning av den innebörd, som detta åtagande rimligen ansetts böra äga. Är det villkorat så, att förpliktelsen upphör, när tjänsten avskaffas, eller är det ovillkorat? Konstitutorialet blir i detta sammanhang ett tolkningsfaktum, men det får icke utslagsgivande karaktär. Även om dylik handling föreligger, ha

domstolarna funnit, att tjänsten kan indragas utan att lön därefter behöver utgå till den konstituerade innehavaren.

I NJA 1910, s. 277 ha domstolarna emellertid uppenbart godtagit den ståndpunkt, som riksdagen och administrativa myndigheter i princip intagit till konstitutorialet:

S. hade konstitutorial å befattning vid fångvården. Sedan tjänsten vid omorganisation indragits, hade FångvSt begärt, att S. avlöning oavkortad skulle uppföras på indragningsstat, enär han ej var förflyttningsskyldig och dessutom led av viss dövhet, varför förflyttning av detta skäl ej var lämplig. Kungl. Maj:t begärde i prop. till 1907 års riksdag anslag enligt FångvSt:s begäran. StatsU fann emellertid, att S:s dövhet kunnat föranleda sjukledighet. Tjänstgöringspengarna hade i sådant fall ej tillkommit S. utan vikarie. Av detta skäl borde S. vid tjänstens indragning allenast erhålla lönen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottet. — S. gjorde i stämning mot kronan gällande, att han ej begärt eller fått sjukledighet och att hans dövhet ej hindrat honom från tjänstgöring. Han krävde full rätt enligt konstitutorialet. — S:s talan bifölls i alla instanser och kronan förpliktades utgiva, vad S. mistat genom riksdagens beslut.

I NJA 1920, s. 653, som även behandlas nedan å s. 348, ha domstolarna likaså utgått från att konstitutorial innebär, att tjänsteman icke kan entledigas av annan grund än tjänstefel, således icke vid tjänstens indragning; icke heller kan han mot sin vilja förflyttas, allt under förutsättning, att icke förbehåll om annat träffats vid anställningen:

S. hade konstitutorial som kronofogde. Vid fögderireformen utnämndes han till landsfogde. S. ansåg, att han på grund av den stora skillnaden mellan tjänsterna icke varit skyldig att låta sig förflyttas till den nya tjänsten, ehuru han var pliktig finna sig i viss förflyttning. S. yrkade i stämning på Kungl. Maj:t och kronan att utfå lön som kronofogde. RR:n och Svea HovR:s majoritet samt en minoritet i HD biföllo S. yrkande. HD:s majoritet fann däremot, att S. på grund av förbehåll om förflyttningsskyldighet lagligen kunnat transporteras till landsfogdetjänsten.

Av alla domskäl framgår, att S., om han ej var pliktig underkasta sig denna förflyttning, varit berättigad till lön som kronofogde, oaktat tjänstens indragning, enär han tillsatts medelst konstitutorial.

Skillnaden mellan fullmaktshavaren och den konstituerades ställning ligger sålunda numera på det processuella planet. Har konstitutorial utfärdats, kan entledigande ske i administrativ väg med de särdrag detta innebär, men vid fullmakt enligt RF § 36 måste förfarandet vara judiciellt, dvs. handhavas av de från administrationen oberoende allmänna domstolarna (se även KPr 1/1910, 2:ht. s. 1, 1902 LRK 29, s. 40). Att detta kan innebära risker för tjänstemännen, är medgivet. Särskilt kunna personliga motsättningar, ja även religiösa eller politiskt betonade, föranleda godtyckliga bedömanden. Riskerna härför sammanhänga nära med disciplinrättens utformning och disciplinförfarandets anordning; se härom kap. 7. Redan här må dock nämnas, att brister i detta förfarande föranlett yrkanden om sådan ändring av RF § 16, att tjänstemännens rättsskydd i disciplinärprocessen skulle förbättras.[2]

Oavsättlighetsskyddets begränsning genom förbehåll; fullmakter

Emellertid har oavsättlighetsskyddet i RF § 36 begränsats icke allenast därigenom, att det antagits gälla endast innehavare av fullmakter och dessas antal minskats, se nedan. Väsentliga förskjutningar ha även ägt rum därigenom, att tjänstemän förmåtts godtaga inskränkande förbehåll i anställningsvillkoren. Detta har skett antingen individuellt, genom förbehåll i den för tjänstemannen utfärdade anställ-

[2] Mot. 46 AK 1902; KU utl. 1/1902, s. 1.

ningsakten, eller genom generella föreskrifter i en för ett större antal tjänstemän gällande författning, såsom ett avlöningsreglemente. Detta antages den enskilda tjänstemannen hava »underkastat sig» vid mottagandet av tjänsten, även om icke uttryckligt förbehåll därom träffats i själva anställningsakten, eller ock »underkastar han sig» det i samband med lönereform och övergång till nya villkor. Dylika villkor kunna uppställas av Kungl. Maj:t. Myndighet kan genom lagregel vara pliktig därtill; enligt Prl Regl. den 15 febr. 1935 (§ 4: 2) skall sålunda domkapitlet i fullmakt å tjänst i enlighet med vad K. M:t för särskilt fall bestämmer, intaga förbehåll, att den utnämnde skall vara underkastad förändring i avseende å lönevillkor, tjänstgöring eller därmed sammanhängande förhållanden.[2a]

Särskilda problem kunna uppkomma, därest begränsande villkor intagits dels i avlöningsförfattning, dels i individuell anställningsakt och dessa villkor äro av olika vidd. Den lösningen, att författningens föreskrifter äga vitsord före individualaktens skulle bäst överensstämma med hittillsvarande praxis, sådan denna — om ock på diskutabla »offentligrättslaga» grunder — utformats av KamR (ovan s. 112[2aa]) och motiverats av MO (1944, s. 299, 305). En annan uppfattning har emellertid hävdats bl. a. å kommunalt håll i Göteborg (under förarbetena till 1954 års AR) och präglat viss administrativ praxis i staden. Förbehåll i anställningsakter äro nämligen i vissa fall mera vittgående än i AR.

Genom begränsande villkor har oavsättlighetens innebörd radikalt förändrats i fråga om *förflyttningsskyldighet.*

Exempel på en dylik praxis möta redan jämförelsevis tidigt under 1809 års statsskick. Från hovrätterna föreligger år 1845 det villkor, att tjänsteman är pliktig låta sig för-

[2a] Jfr SOU 1928: 12, s. 260 f.

[2aa] Jfr *Castberg,* Innledning til forvaltningsretten (1955) s. 92 f., NRt 1931, s. 1082.

flyttas till motsvarande tjänst å annan ort för den händelse lokal omorganisation bleve nödvändig.[2b] Villkoret var sålunda av begränsad räckvidd — förutsättning är organisatorisk ändring och flyttning kan blott ske till motsvarande tjänst. Från läroverken föreligga cirkulär den 20 mars 1858 och den 20 dec. 1860, enligt vilka de yngsta lärarna kunde förflyttas till annan skola — här är skälet till förflyttningen ej begränsat, men förflyttning kan blott ske till annan skoltjänst.[2c]

Av stor vikt för den fortsatta utvecklingen blev den Gripenstedtska löneregleringen under åren 1858—1860. Gripenstedt lyckades här genomföra en, särskilt med hänsyn till penningvärdesförsämring under och efter Krimkriget, nödvändig löneförbättring av stor omfattning, som för lång tid sanerade de svenska tjänstemännens ekonomiska förhållanden och skapade materiella förutsättningar för byråkratins lugna och sunda utveckling. Invändningar mot reformen hade emellertid gjorts av den innebörd, att man först borde avvakta planerade förvaltningsreformer och ej försvåra dem genom en slutlig löneförbättring, som i förening med oavsättlighetsprincipen kunde medföra avsevärda kostnader. Gripenstedt bröt udden av dessa invändningar genom att som villkor för löneregleringen stadga utsträckt förflyttningsskyldighet.[3] Genom cirkulärbrevet den 9 nov. 1860 uppställdes det villkoret för de förbättrade förmånerna, att varje ämbets- och tjänsteman skulle vara underkastad den vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åliggande, som vid en blivande förändrad organisation av ämbetsverken eller eljest i allmänhet kunde bliva stadgad. Med tiden

---

[2b] *Myrberg,* Om statstjänstemäns oavsättlighet (1930), s. 77 och där anförda källor. Jfr SOU 1926: 20, s. 130 f.

[2c] Bet... 1902... rör. de allmänna läroverken 2, s. 526.

[3] *A. Forssell,* Gripenstedt och löneregleringen 1856—1860, Från svenska statsförvaltningen 1927, s. 61 ff.

ha dylika förbehåll kommit att efterföljas av andra, vilka medföra skyldighet av något mera vittutseende innebörd, såsom att låta sig förflyttas till motsvarande tjänst vid annan hovrätt[4], skyldighet att vid omorganisation låta sig förflyttas till annat verk[5], skyldighet att finna sig i vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åligganden vid omorganisation eller eljest[6]. Uppenbarligen ha dessa villkor ansetts förenliga med RF § 36. Uttalanden från tiden närmast efter år 1809 kunna ock anföras till styrkande av att samma mening redan tidigt hysts. Ytterligare ett led i utvecklingen markeras av föreskriven skyldighet att låta sig förflyttas till annan tjänst. Första gången detta villkor uppställes, torde vara år 1912 och avse förflyttning från tjänst vid SocSt till annan tjänst på det sociala området.[7] Därefter ha liknande regler år 1913 uppställts för bl. a. PensSt (KK den 18 juli 1913 nr 138) och år 1916 för RFA (KK den 30 juni 1916 nr 318). Senare följde förflyttningsskyldighet från statsdepartement till annan tjänst inom den centrala förvaltningen (KK den 25 juni 1917 nr 584)[8] och en vidsträckt förflyttningsskyldighet i Kom AR 1919 § 14.

För rådhusrätterna och magistraterna aktualiserades förflyttningsskyldigheten av den planerade processreformen. Processkommissionen hemställde år 1917 om vidgad förflyttningsskyldighet, dock under reservation om dennas förenlighet med RF § 36. JK konstaterade i infordrat yttrande, att denna skyldighet väl strede mot grundlagens ordalag, men knappast mot dess syfte. 1902 års löneregleringskommitté ansåg, att förflyttningsskyldigheten kunde byggas på sedvana. Med KK den 31 dec. 1920 förordnades därefter, att tjänste-

---

[4] KK den 19 maj 1876 nr 21 (bihanget).
[5] KK den 8 dec. 1876 nr 59.
[6] KK den 18 okt. 1912 nr 230.
[7] KK den 18 okt. 1912 nr 230.
[8] Se den utförliga framställningen hos *Myrberg*, a. a. s. 76 ff.

män vid nämnda myndigheter skulle vid omorganisation kunna förflyttas till annan jämställd eller högre tjänst i staden.

Sistnämnda författning föranledde en reservationsvis inom KU framställd anmärkning (KU 42/1921, s. 52), varvid reservanterna framförde det senare ofta utförda resonnemanget, att oavsättligheten i RF § 36 icke tjänade enskilda utan allmänna intressen och icke kunde rubbas genom enskildas samtycke. Motsvarande regler infördes emellertid senare i, bl. a., StDAR 1921 § 13, LoFAR 1922 § 10. Härvid har en skillnad upprätthållits mellan tjänstemän inom den centrala statsförvaltningen, som blivit förflyttningsskyldig allenast inom denna, och andra tjänstemän, som underkastats en mera vittgående förflyttningsskyldighet.

Vid detta stadium av författningsutvecklingen underställdes spörsmålet om förflyttningsvillkorens giltighet domstols prövning. Då de resultat, som härvid vunnits, otvivelaktigt blivit av vikt för den fortsatta författningsutvecklingen, är det erforderligt att här redovisa denna ur många synpunkter märkliga judikatur. Tillvägagångssättet att i avlöningsreglementen begränsa den i RF inskrivna oavsättligheten hade icke undgått skarp kritik. Reuterskiöld hade i 1924 års dechargebetänkande reservationsvis hävdat, att det ovillkorliga budet i RF § 36 vore en statsrättslig begränsning av, i vart fall konungens, handlingsfrihet och icke en dispositiv regel. Den enskilde tjänstemannen ägde därför ej avstå från det skydd, som grundlagen skänker honom. I rättegångsväg gjordes därefter det påståendet, att dylika avlöningsvillkor i strid mot grundlagsbud icke kunde vara giltiga; de skulle innebära en grundlagsändring, som icke kunde ske i dylik ordning.

Domstolarna hava emellertid icke låtit sig påverkas av denna argumentation, NJA 1928, s. 88:

Fråga var här om skyldighet för den genom fullmakt till andre kanslisekreterare i statsdepartement utnämnde Neuendorff att un-

derkasta sig Kungl. Maj:ts beslut, att han från och med viss dag skulle vara uppförd å övergångsstat hos kammarrätten med åliggande för honom att där tjänstgöra såsom notarie. N. hade underkastat sig avlöningsreglementet den 22 juni 1921 för befattningshavare vid statsdepartement och vissa andra verk, tillhörande den civila statsförvaltningen, vari skyldighet stadgats att låta sig förflyttas till annan befattning inom departement eller centralt verk. N. gjorde gällande, bl. a., att förflyttningsbeslutet och avlöningsreglementets föreskrift i denna del strede mot RF § 36 och förty icke kunde åberopas. Hans övergång till den stat, för vilken reglementet gällde, kunde icke innebära, att han godtoge reglementet i de hänseenden, vari det stred mot grundlagen. Dennas bud kunde icke vara föremål för dispositiva medgivanden från enskild. N. yrkade, bl. a., att domstolen måtte förklara åläggandet för honom att tjänstgöra i kammarrätten ej vara bindande samt att berättiga honom att utfå lön som andre kanslisekreterare. N:s talan ogillades av RR, enär N. underkastat sig reglementet, varå förflyttningsbeslutet rätteligen grundats, och domstol icke ägde pröva reglementets förhållande till grundlag. I Svea HovR ville två avvikande meningar bifalla N:s talan, enär förflyttningsbeslutet strede mot RF § 36. Revisionen åter åberopade, till stöd för hemställan om fastställande av underinstansernas slut, bl. a. den »modifierade tillämpning, som den i § 36 regeringsformen uttalade principen ... under lång tid faktiskt fått av statsmakterna». HD åter ogillade N:s talan. Ett justitieråd ville följa N. Rev. Majoriteten åter fann, att Kungl. Maj:ts beslut, varigenom i samband med företagna organisationsförändringar inom statsförvaltningen N. överflyttats till kammarrätten med skyldighet att där fullgöra tjänstgöring såsom notarie, måste anses stå i överensstämmelse med åberopade avlöningsreglementet den 22 juni 1921; ty och då ... N. underkastat sig nämnda reglemente, samt vad N. anfört därom att han ändock skulle vara fritagen från skyldighet att låta sig förflyttas till den ifrågavarande tjänsten icke förtjänar avseende.

Mot denna Högsta domstolens ståndpunkt har inom doktrinen häftiga gensagor rests. Myrbergs studier om tjänstemäns oavsättlighet, med tiden sammanfattade i hans akademiska avhandling år 1930, innehålla en av starkt patos buren

kritik av domen. Nu lämnar oss HD:s majoritet i ovisshet om domens exakta motiv. N:s invändning, att han med hänsyn till RF § 36 icke skulle vara bunden av villkor i avlöningsreglemente om förflyttningsskyldighet »förtjänar icke avseende». Formuleringen är, i överensstämmelse med en tradition inom svenskt domstolsväsende, sibyllinsk. Den synes kunna innebära åtminstone tre olika ting. Domstolen kan ha funnit, att RF § 36 icke utgör hinder mot förflyttningsskyldighet eller viss dylik skyldighet, eller att den må »avtalas» eller eljest fastslås i avlöningsreglemente. Domstolen kan ha funnit, att RF § 36 modifierats genom praxis, antingen så, att villkor överhuvud taget måste accepteras eller så att villkor av just denna typ äro att godtaga. Domstolen kan ha menat, att den icke äger ingå i prövning av författningens grundlagsenlighet. Denna tolkning är dock mindre sannolik; formuleringar av innebörd, att visst yrkande eller viss ansökan ej tillmätes avseende, nyttjas utan att domstol ansett sig obehörig.[8a] Den senare utvecklingen har ock visat, att talan, som den, varom i målet var fråga, ej faller utanför domstols kompetens.

Inom doktrinen har den tanken särskilt mött motstånd, att det i RF § 36 lämnade »offentligrättsliga» förbudet mot tjänstemäns förflyttning skulle kunna rubbas genom avtal med enskilda.[9] Förbudet hade nämligen icke tillkommit i deras intresse utan i allmänt. Även inom riksdagen har denna synpunkt förts fram (A. Forssell i AK 6 april 1927).

Uppenbarligen saknar detta resonnemang icke allt fog. Påfallande är att KU vid 1893 års riksdag avvisade ett förslag (mot AK nr 7) om sådant tillägg till RF § 36, att oavsättlighetsskyddet skulle gälla allenast »med den inskränkning, som vid avlöningsstaternas fastställande kan varda

[8a] Jfr om avfattning av beslut i nådeärenden *Jägerskiöld*, Några statsrättsliga synpunkter på nådeinstitutet, StvT 1955.

[9] *Myrberg*, a. a. s. 114 ff. Jfr i norsk doktrin *Østlid*, a. a. s. 60.

bestämd». KU fann detta (utl. nr 16) orimligt, ty en dylik möjlighet skulle helt och hållet upphäva »den i stadgandet uttalade principen att domare och alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i § 35 nämnde, icke kunna utom medelst rannsakning och dom avsättas». Icke ens inom civilrättens område kunna de enskilda alltid avstå från dem tillförsäkrade förmåner. Lagstiftningen erbjuder många exempel på regler, vilka förbjuda avtal, som kunna rubba socialt betydelsefulla regleringar — det torde räcka med en hänvisning till de indispositiva föreskrifterna i arrendelagen, hyresregleringslagen och avtalslagen. Det sociala intresset har här brutit igenom principen om avtalsfrihet. Inom den offentliga förvaltningen borde, vill det synas, regler, vilka avse att främja allmänna intressen, icke kunna brytas privatorum pactis, genom enskildas avtal, ej heller genom avtal mellan myndighet och enskild till fullföljande av andra syften — man jämföre med det nyss anförda rättsfall, RÅ 16/1944, vari folkskolestyrelse icke ägt genom avtal med lärare reglera fråga om bostad i strid mot föreskrift, som lämnats i undervisningens intresse.

Frågan blir då i första hand, om RF § 36 avser att skydda allmänna eller enskilda intressen. Det är av den tidigare undersökningen av bakgrunden till oavsättlighetsgrundsatsen tydligt, att denna ursprungligen i vart fall väsentligen bestämts av tjänstemännens enskilda försörjningssynpunkter, deras krav på trygghet mot entledigande och förlust av en ekonomisk ställning. Synpunkten, att oavsättligheten är ett allmänt intresse, är naturligtvis ingalunda oförenlig härmed, men den har framträtt främst under en senare åsiktsutveckling, som ej varit främmande för statsromantik. Mot denna bakgrund ter sig den bevisföring, som Myrberg med sådan energi fört fram, icke lika övertygande. Avser nämligen RF § 36 att skydda enskilda intressen, förlora invändningarna mot »avtal» mellan kronan och de skyddade enskilda om

begränsning av eller upphörande av detta skydd väsentligen i tyngd.

Man lärer emellertid icke böra pressa denna synpunkt alltför hårt. Oavsättlighetsgrundsatsen och förflyttningsförbudet äga, vad den ursprungliga motivkretsen än må hava varit, sedan länge sin väsentliga grund i allmänna intressen.

I andra hand kan den förklaringen till HD:s slut tänkas, att domstolen — som revisionen synes påstå vara fallet — funnit RF § 36 vara sedvanerättsligt ändrad. Mot denna tanke har visserligen Myrberg med skärpa hävdat, att någon sedvanerätt icke funnits, varpå den vittsyftande förflyttningsskyldighet, varom i Neuendorffska målet var fråga, skulle kunna byggas. Väl ha sedan lång tid förbehåll om förflyttningsskyldighet stadgats, men dessa ha till förutsättning haft organisatoriska förändringar eller i vart fall varit begränsade till allenast tjänster inom samma eller närstående verk. I målet var däremot fråga om en mycket vidare förflyttning, från departement till statskontoret. Så vittgående förflyttningsklausuler hade icke införts förrän år 1912 (Soc. St.) och kunde icke grundlägga någon 1921 bestående sedvanerätt. Även denna ståndpunkt äger ett visst fog. Man kan överhuvudtaget ifrågasätta om grundlag kan rubbas — ej endast preciseras — genom rättssedvänja. Även om denna, alltför dogmatiska, invändning ej göres — och Myrberg har icke rest den, kan man däremot hävda, att sedvanerättsliga förändringar av grundlag måste bedömas med varsamhet.

Vad Myrberg emellertid knappast tillräckligt beaktat är, att alltsedan det nuvarande statsskickets första tid hinder icke ansetts föreligga mot att i allmänna anställningsvillkor föreskriva en förflyttningsskyldighet. HD kan därför ha icke utan fog menat, att RF § 36 aldrig utgjort något hinder mot på dylikt sätt genomförda jämkningar i förflyttningsförbudet, eller att grundlagsrummet genom praxis ändrats så, att avvikelser må i fråga om förflyttningsskyldighet föreskrivas

genom dylika villkor och detta oavsett motivet för förflyttningsskyldigheten. I så fall skulle enligt HD hinder mot att vid sidan om RF i avlöningsreglemente föreskriva förflyttningsskyldighet antingen aldrig ha förelegat eller genom rättssedvänja upphävts. — Men HD kan ock ha avsett en snävare motivering, nämligen att hinder mot förflyttningsskyldighet aldrig förelegat eller genom rättssedvänja upphävts i fall av den typ, varom fråga var. Sistnämnda tolkning synes mest sannolik. Men det är under alla förhållanden beklagligt, att HD valt en domsmotivering, som icke lämnat större vägledning åt praxis. Som utvecklingen nu blivit, kan man å ena sidan konstatera, att icke ens de administrativa myndigheterna anse sig äga en obegränsad möjlighet föreskriva förflyttningsskyldighet — se nedan — utan att vare sig myndigheter eller tjänstemän fått någon vägledning om grundlagen alls innebär någon begränsning i förflyttningsmöjligheten eller om denna konstitutionellt sett är obegränsad.

Neuendorffs talan och sannolikt även kritiken av domskälen i det Neuendorffska målet ha emellertid utövat ett visst inflytande. 1928 års lönekommitté utgick sålunda från att domen bestämts av att HD icke ansett sig kunna pröva den administrativa författningens grundlagsenlighet[1] — en förmodligen icke riktig hypotes, då HD funnit N:s argumentation icke förtjäna avseende. Då kommittén själv hyste den meningen, att den kritiserade förflyttningsskyldigheten var grundlagsstridig och ansåg, att författningsbestämmelser icke borde utfärdas i strid mot grundlag, förordade den en tillpassning av reglerna i ämnet till RF § 36. Detta borde kunna ske därigenom, att en åtskillnad verkligen genomfördes mellan fullmaktshavare och icke fullmaktshavare. Kommittén ansåg sig kunna — trots den i RF § 84 påbjudna bok-

[1] SOU 1930: 17, s. 140 ff.

stavstolkningen — uppfatta § 36 som endast avseende fullmaktshavare. Dessa motsvarade nämligen den tjänstemannakategori, som år 1809 kunde ha kommit i fråga som objekt för RF § 36. För fullmaktshavarna borde förflyttning komma ifråga allenast av organisatoriska skäl, vilka måste anses förenliga med RF § 36, om de skedde inom samma verk. Det kunde enligt kommittén icke anses rimligt eller vara av grundlagsstiftaren avsett, att en tjänsteman, som erhållit fullmakt på en viss befattning, skall vara under alla förhållanden tillförsäkrad rätt att med oförändrade göromål kvarstå i denna tjänst, oavsett om tjänsten på grund av arbetets rationalisering, nya tekniska hjälpmedel el. dyl. blivit överflödig, under det att tjänstemannens arbetskraft behöves på annat håll inom verket. Kommittén förutsatte emellertid, att tjänstemannen först finge yttra sig, innan förflyttning beslöts. Förflyttning av fullmaktshavare skulle däremot icke få ske av skäl, »som sammanhängde med hans *person* och som äro grundade på ett subjektivt bedömande». Vid fel eller försummelse finge andra åtgärder vidtagas — »i detta avseende torde någon som helst tvekan om grundlagens mening icke kunna råda».

Det saknar icke heller sitt intresse att konstatera, att flertalet remissmyndigheter förfäktade den meningen, att vittgående förflyttningsskyldighet vore grundlagsstridig. Några hävdade härvid, att RF § 36 ej ens kunde medgiva den förflyttningsskyldighet vid organisatoriska förändringar, som kommittén ansett sig kunna godtaga. Detta var sålunda länsstyrelsens i Upsala län mening. Statskontoret ansåg, att fullmaktsinnehavare icke borde förflyttas annat än till sådan tjänst, som vore likartad med den, han redan innehade. Andra invändningar mot förflyttningsskyldigheten för vissa tjänstemän eller annan utformning av den, ha ock härvid föreslagits, vilka belysa, att många olika intressen pläga anmäla sig inom tjänstemannarättens ram: veterinärhögskolan

och skogshögskolan önskade sålunda från förflyttningsskyldighet undantaga befattningar, vilka krävde hög specialistkompetens, i främsta rummet professurerna — man jämföre med den särställning, som även Kjellén år 1908 ville bereda dessa. Kommerskollegium åter önskade se en ofta inom arbetsrätten iakttagen grundsats respekterad, nämligen att yngre tjänstemän skulle drabbas av förflyttning före äldre.[2]

Rättsutvecklingen har emellertid icke gått i den av 1928 års lönekommitté förordade riktningen. Återigen är ett HD-prejudikat att anteckna. I NJA 1934, s. 515 har HD mött invändningen, att viss regel om förflyttning strede mot grundlag och därför icke finge upprätthållas. HD har nu klart uttalat, att den ingått i prövning av författningens grundlagsenlighet. Rubriken lyder: »*Domstol* prövar väckt fråga huruvida bestämmelser i viss administrativ författning ... strida mot § 36 regeringsformen.»

De bestämmelser, varom fråga var, ingå i KK den 11 juni 1926 ang. inträde vid, befordran inom och avgång från flygvapnet. Liksom i det Neuendorffska fallet har domstolen ogillat tjänstemannens talan:

Kommendörkaptenen av första graden vid flottan Lübeck hade genom fullmakt utnämnts att vara kommendör vid flygvapnet med skyldighet, bl. a. att vara underkastad bestämmelserna i nämnda kungörelse, enligt vilken bland annat den officer, som transporterades till flygvapnet från armén eller marinen, skulle under sex år kvarstå lönlös med bibehållen tur, samt att chefen för flygvapnet skulle äga anmäla sådan beställningshavare till återtransport, när befordrings- eller tjänstgöringsförhållandena påkallade sådant. Lübeck hade vidare den 1 juni 1928 erhållit fullmakt som kommendör i marinen. På grund av anmälan om transport utnämndes han utan egen ansökan att vara kommendör-

[2] SOU 1937: 48, s. 105.

kapten av första graden vid flottan. Då han redan uppnått för denna tjänst stadgad pensionsålder pensionerades han samtidigt. L. instämde kronan till domstol med yrkande om, bl. a., tjänsteställning som kommendör vid flygvapnet och de med denna tjänst förenade förmånerna. Enligt HD:s majoritet hade förflyttningen stått i överensstämmelse med 1926 års KK. Med hänsyn till den organisation, som vid flygvapnets inrättande givits åt befattningarna vid detta vapen, var KK icke stridande mot RF § 36.

Två särmeningar föreligga, av vilka den ena åt domen synes giva en större räckvidd. KK förklarades i denna domsmotivering utan hänvisning till särskilda omständigheter icke strida mot RF § 36. Meningen understryker den begränsade innebörd, som HD:s majoritet var angelägen att skänka domslutet. — Enligt den andra meningen åter åberopas — förutom att de särskilda förhållandena vid flygvapnet motiverat anställningsförhållandena och KK — även att sagda KK överensstämde med förbehåll i staten, varför L:s förflyttning ej kunde anses stå i strid mot de anställningsvillkor, som L. genom mottagandet av utnämningen till tjänst vid flygvapnet rätteligen blivit underkastad. L:s rätt hade därför ej blivit kränkt. Man märker angelägenheten att anknyta till de avtalsliknande momenten i anställningsförhållandet.

Utgången av det Lübeckska målet lämnade väl svar på frågan om domstols prövningsrätt i vad avsåg administrativa författningars förhållande till grundlagen. Den försiktiga avfattningen av majoritetens domskäl lämnar däremot den frågan i viss mån öppen, vilka förflyttningsvillkor, som må uppställas, om grundlagsenliga hinder föreligga för några och i så fall vilka. Rättsutvecklingen har i det följande, i vart fall hittills, blivit bestämd av avlöningsförfattningarnas utformning.

1936 års lönekommitté ansåg, att man kunde med stöd

av föreliggande sedvanerätt låta även fullmaktstjänstemän vara underkastade långt gående förflyttningsskyldighet. Samtidigt var kommittén angelägen betona, att tjänstemännen ju själva »efter eget fritt val» skulle bestämma, huruvida de önskade underkasta sig ett nytt avlöningsreglementes föreskrifter härutinnan. Man märker, att kommittén undviker den brännande frågan om förflyttningsskyldighetens överensstämmelse med RF § 36 och i stället söker grunda den på de skäl, som vi tidigare mött, sedvanan och avtalet.[3] Enligt kommitténs förslag skulle alla tjänstemän, varå CAR bleve tillämpligt, kunna förflyttas till annan stationeringsort, annan befattning vid det verk, som han tillhörde, ävensom till annat verk, varå CAR vore tillämpligt, men i sistnämnda fall allenast, om Kungl. Maj:t beslutit i saken. För domare skulle dock en särställning skapas; de skulle allenast kunna förflyttas av organisatoriska skäl »i betraktande av den oberoende ställning, domarkåren av ålder intagit och anses böra intaga» (jfr nedan s. 380). För förordnandetjänster krävdes icke någon förflyttningsregel, då de ej åtnjöto någon oavsättlighet.

Under remissförfarandet anförde Svea Hovrätt, att den föreslagna förflyttningsskyldigheten strede mot grundlagen och att tjänstemännens samtycke till övergång å nytt reglemente ej kunde tillmätas någon betydelse; dylik underkastelse vore ej att likställa med ansökan om förflyttning, som avses i RF § 36. Ett generellt avstående från de i RF § 36 utfästa förmåner kunde ej heller äga rum, då grundlagsbudet tillvaratoge allmänna, ej enskilda intressen. Statskontoret ansåg förflyttningsskyldighetens förenlighet med RF tveksam och betonade, att de praktiska behoven av förflyttningsmöjlighet redan tillgodosågos inom ramen för gällande rätt. Kammarrätten och större akademiska konsistoriet i

[3] SOU 1937: 48, s. 106.

Lund (yttrande av Malmgren) funno likaså den föreslagna förflyttningsskyldigheten grundlagsstridig. RRV:s majoritet tog däremot för sin tillstyrkande mening till utgångspunkt påståendet, att alla tjänstemän — sålunda även konstituerade och de tidigare betjänte — skyddades av RF § 36, och fann därefter, att detta grundlagbud icke längre kunde upprätthållas, enär utvecklingen helt gått förbi det. Och den moderna utvecklingen med fasta löner hade åt förflyttningen givit en vida mindre vådlig innebörd, än den ägt år 1809, då tjänsterna avlönats med naturaförmåner och varierande sportler. Riskerna för förvaltningens självständighet om förflyttningsskyldigheten infördes i föreslagen utsträckning, vore ock starkt överdrivna. RF § 36 hade, liksom flera andra grundlagbud — t. ex. RF § 4 — »förlorat tillämpning såsom ett stadgande, som i viss detalj reglerar statstjänstemännens anställningsförhållanden». Man kunde ej heller göra en åtskillnad mellan fullmaktshavare och konstituerade, då det rådde en fullständig brist på system vid tillämpning av dessa olika former.

I KPr 263/1938 följde statsrådet kommittéförslaget och RRV:s motivering.[4] — Under riksdagsbehandlingen blossade emellertid striden om förflyttningsskyldigheten och frågan om grundlagens helgd och dess tolkning ånyo upp. I en högerpartimotion (FK 311, AK 445) yrkades en sådan begränsning av förflyttningsskyldigheten, som 1928 års kommitté förordat, och som skyddade fullmaktshavarna. Under kammardebatten framhöll högerledaren professor Bagge ånyo det betänkliga i att antaga en förflyttningsregel, som klart stred mot RF. Den föreslagna regleringen stode ej heller i överensstämmelse med tidigare accepterad praxis utan ginge vida över denna. En av de verkliga grundtankarna i vår författning bleve nu för första gången hotad. Kammarens leda-

[4] KPr 263/1938, s. 112 ff. 2/ Ibid. s. 116 f.

möter borde uppmärksamma, att generellt och absolut RF § 36 icke längre skulle vidmakthållas. Man borde följa den av 1928 års lönekommitté gjorda åtskillnaden mellan fullmakt och konstitutorial och godtaga förflyttningsskyldigheten allenast för de med den senare akten tillsatta. Det vore av desto större vikt att slå vakt om RF § 36 på grund av den utveckling, som påginge — landet hade fått en maktkoncentration i partiväldets tecken, som man tidigare icke sett maken till. Om ämbetsmännen leddes av känsla för rättens helgd och icke av tjänstaktighet uppnådde man, att förvaltningen bleve en ryggrad i samhället. Man finge då ett stabilt element under de politiska växlingarna som kunde bevara statsutvecklingens kontinuitet mot partiers och intresseorganisationers mera flyktiga inflytanden.

Mot denna argumentation — som åter ställde in oavsättligheten i ett konstitutionellt sammanhang men ock beaktade parti- och organisationsväsendets återverkningar — anförde Wigforss ånyo den understundom — och nyss av RRV — förfäktade, men icke riktiga meningen, att förflyttningsskyldighet även för icke fullmaktstjänstemän strede mot RF § 36. Han medgav oförbehållsamt, att det föreslagna stadgandet utan det ringaste tvivel strede mot grundlagens bokstav. Men det skulle ock det förslaget göra, att begränsa förflyttningen till de med konstitutorial tillsatta. Endast Reuterskiöld och en liten minoritet vid riksdagen ville i enlighet med RF § 36 avvisa varje stadgande i ämnet. När övriga sökte olika kompromisser, handlade de alla i strid mot RF — man kunde då lämpligast välja, vad som vore mest praktiskt och riktigt. Varje regering hade intresse av en självständig ämbetsmannakår, som verkligen framförde sina egna uppfattningar och hävdade dem ur sakliga synpunkter. Det vore av värde att principen inpräglades genom grundlagens bud; RF § 36 hade fortfarande en viktig uppgift att fylla. Men frågan om förflyttningsskyldighet hörde icke egentli-

gen hemma i dessa sammanhang. Det funnes legitimt behov av att kunna förflytta t. ex. en tjänsteman, som behandlade allmänheten illa. Och den föreslagna förflyttningsskyldigheten vore, hävdade Wigforss med en fri tolkning av verkligheten, icke någon nyhet utan hade införts och tillämpats av tidigare regeringar. — Regeringens synpunkt utvecklades i några hänseenden närmare av herr Hansson i Rubbestad. Han framhöll särskilt det oegentliga att söka skydda fullmaktshavarne från en förflyttningsskyldighet, som skulle åvila övriga, enär normerna för tillsättning med den ena eller andra anställningsakten voro alltför litet genomtänkta. Viktiga grupper tjänstemän voro tillsatta med konstitutorial vilka hade mera maktfullkomlighet än många fullmaktshavare. Och de tjänstemän, vilka främst kunde tänkas behöva en självständig ställning mot statsmakterna och som avgåvo remissyttranden, voro redan tillsatta med förordnanden och kunde, när förordnandetiden är ute, ersättas med andra. Talaren hade för övrigt den tilltron till Kungl. Maj:t att Kungl. Maj:t icke skulle komma att utnyttja denna fullmakt utom i yttersta nödfall, då praktiska fordringar så kräva. — Professor Holmbäck stödde sig på HD:s dom i det Neuendorffska målet och fann, att den lämnade täckning för den föreslagna förflyttningsskyldigheten. Samtidigt önskade han dock en omarbetning av RF § 36 i mera elastisk riktning.[5]

Riksdagen antog det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget. Den av 1936 års lönekommitté utformade förflyttningsskyldigheten har blivit gällande rätt, först med CAR och därefter med Saar (§ 13). Varken CAR eller Saar gäller emellertid prästerliga tjänster, för vilka sålunda oavsättlighetsskyddet i RF § 36 blivit bestående. Denna ansågs väl icke hindra sådan förflyttning, som följde av indelningsändring

[5] Debatten i AK prot. nr 37/1938.

PrLL § 23, jfr Schalling i SOU 1940: 1). Men en mera vittgående förflyttningsmöjlighet har ansetts önskvärd och införts med PrLR.

Att härmed i en praktiskt och teoretiskt väsentlig fråga ett avsteg gjorts från en grundsats i 1809 års RF är uppenbart. De nya reglernas fortfarande begränsade innebörd och försiktiga tillämpning i praxis kan icke skymma blicken härför. Utvecklingen belyser därför det ringa värdet även av grundlagsbud, vilka icke bäras upp av en allmän opinion.

Starka skäl för en modifiering av förflyttningsförbudet ha sålunda fått göra sig gällande. Domstolarna ha beaktat dessa under åsidosättande av RF:s bud, formellt logiskt tolkade. Det torde här vara befogat att erinra om liknande företeelser inom civilrättens områden, där en formallogiskt lagtillämpning från positivismens glansdagar ersatts av andra metoder, vilka syfta till en mera avvägd, kanske mera realistisk judikatur, under värdering av lagstiftarens mening, av olika intressen, av billighet, av samhällsnytta — normerna skifta. De svårigheter, som den offentligrättsliga doktrinen haft att godtaga denna de allmänna domstolarnas ståndpunkt[5a], kan sägas vara uttryck för att äldre metoder bevarat sitt herravälde inom den offentliga rätten längre än inom civilrätten. Den särart, som den offentligrättsliga doktrinen — naturligt nog med hänsyn till statsrättens starka förankring i positivistisk rättssäkerhetsideologi — sålunda visat i jämförelse med civilrätten, är icke heller en för vårt land unik företeelse, utan äger sin motsvarighet bl. a. i schweizisk, där icke heller författningens formella lydelse kunnat utgöra hinder för en friare rättstillämpning (se t. ex. BGE 1919/45 II, s. 626). Överhuvudtaget har en teleologisk lagtillämpning i svenskt som i flere främmande rättsystem vunnit herraväldet.

Ej endast domstolarna ha funnit sig oförhindrade till

[5a] Se t. ex. *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt (1955) s. 81 f.

denna friare tolkning av grundlagens regler. Jämväl riksdagen har ansett sig kunna antaga en författning i medvetande om dess oförenlighet med en formell tolkning av ett grundlagsrum. Detta förhållande bringar i erinran en av ålder hävdad teori om de grundlagsstiftande makternas kompetens att gemensamt åsidosätta den antagna författningen.[5b]

En ofta framhävd olägenhet av den tillämpade metoden för åstadkommande av en rättsändring är emellertid, att oklarhet nu råder därom, huruvida RF:s förbud mot förflyttning är helt raserat eller om de begränsningar i förflyttningsmöjligheten, som Saar rymmer, svara mot en levande återstod av grundlagsbudet. Frågan aktualiseras givetvis ånyo, därest även de begränsningar i förflyttningsmöjligheten skulle ifrågasättas, som Saar alltfort innebär.

Än ytterligare märkes, att förflyttningsförbudet jämväl modifierats därigenom, att fullmakt utfärdats icke på viss organiserad tjänst utan på tjänst inom viss lönegrad. Tanken härpå hade, som nyss visats, framförts under 1870-talets lönereformer. Resultatet är ju uppenbart. Oavsättligheten kommer att avse icke viss tjänst utan viss typ av tjänst. Ju vidare formuleringen i anställningsakten är avfattad, desto större möjlighet till förflyttning finnes. Förslaget realiserades snart inom vissa delar av förvaltningen. Redan med KK den 6 dec. 1878 (nr 98) om ändring i delar av IGenPostSt den 5 dec. 1873 föreskrev Kungl. Maj:t (§ 28: 3) att »fullmakt å beställning hos styrelsen, tillhörande första lönegraden, skall avse icke viss befattning, utan tjänst hos styrelsen i allmänhet

[5b] Om grundlagstolkningsproblem i Schweiz se även *Germann* i Hundert Jahre Schweizerisches Recht (1952), s. 115, och *Kägi*, ibid. s. 198 f. Författaren hoppas i annat sammanhang kunna återkomma till ämnet. Om ändring av grundlag genom samstämmiga beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen i annan ordning än grundlagsändring se *Lagerroth*, Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlagar, LUÅ 1925, bd 20, nr 6.

inom graden med styrelsen förbehållen rätt att anställa fullmaktsinnehavaren å den plats, där han, till befordrande av arbetets oavbrutna gång, finnes lämplig och behövlig». Detta sätt att avfatta fullmakterna har senare blivit allt mera vanligt. Sena exempel härpå möta från vägförvaltningarna och statens bilinspektion.[6]

Till samma resultat leder metoden, att sammanföra tjänstemän till större organisatoriska enheter. Inom försvaret har sedan länge förekommit, att förband sammanförts till kårer, såsom intendenturkåren, kavalleriet, trängkåren; genom utnämning till tjänst i den större enhet, som kåren är, har förflyttning inom denna möjliggjorts, medan i infanteriet utnämning alltfort sker till tjänst i regemente — något som ock äger en psykologisk betydelse genom sambandet med bygden.[6a] Även inom civilförvaltningen finnas motsvarighet härtill. Ytterst visar emellertid erfarenheten, att en ohämmad förflyttningsmöjlighet anses obillig och ändamålsvidrig. Den offentliga rättens historia erbjuder ett känt exempel härpå i den reaktion som följde på Tübingen-professoren von Mohls förflyttning till en post som förvaltningsjurist.[7]

Slutligen har strävandet att begränsa räckvidden av RF § 36 även följt den linjen, att skyldighet föreskrivits att avgå vid viss ålder eller vid invaliditet och liknande situationer. Detta kan väl nu framstå såsom endast teoretiskt en begränsning av den fulla oavsättligheten, men så har läget ingalunda tidigare bedömts. Dylika reformer ansågos länge praktiskt ogenomförbara med hänsyn till grundlagens bud.

---

[6] Jfr om konstitutorial nedan s. 395 ff. och *Rudhe* i FT 1950, s. 401 f.

[6a] Se t. ex. KK den 14 april 1916, nr 148, jfr KPr 242/1947, s. 1 f., om trängkåren; förslag att sammanföra militärveterinärerna i en kår avvisat, KPr 83/1918, s. 50 f.

[7] Om denna märkliga episod se *Goez*, Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg (1908) § 49, 1; jfr Würtemb. Beamtensges. 28.6. 1896, art. 19.

När sålunda Kungl. Maj:t i KPr 88/1853–54 föreslog, att ämbets- eller tjänsteman, som i följd av vansinne, blindhet eller lamhet under tre år varit förhindrad att förrätta sin tjänst, skulle kunna utan egen ansökan avskedas på villkor av bevarad pensionsrätt eller, om sådan ej funnes, med rätt till viss pension ävensom till återinträde i tjänst vid friskhet, avvisade riksdagen detta förslag. Man ville icke avskräcka lämpliga personer från att söka statstjänst. Samma utgång erhöll frågan vid riksdagarna 1856–58 och 1862–63. Numera är, sedan länge, avgångsskyldighet av åldersskäl, invaliditet m. m. i betydande utsträckning genomförd (se nedan kap. 9), något som icke uppfattas som någon begränsning av oavsättlighetsgrundsatsen. Tvärtom avslog Kungl. Maj:t en vid 1895 års riksdag framlagd motion (AK nr 156) om sådan ändring av RF § 36, att dess lydelse bragtes i överensstämmelse med den ändrade uppfattningen. Kungl. Maj:t ansåg emellertid den föreslagna ändringen överflödig, då RF § 36 redan medgav föreskrifter om pensionering. Åtgärden har sålunda icke uppfattats som tvångsmässig utan som en normal utveckling av anställningsförhållandet under beaktande av såväl statens som tjänstemännens skäliga önskemål.

Genom olika inskränkande villkor kan tjänstemannen sålunda vara bunden godtaga försämring av de med tjänsten förenade förmånerna, underkasta sig beslut om förflyttning, ändring i tjänstgöringsvillkor, förtidspensionering etc. Malmgren[8] beklagar rent av, »att på detta sätt en betydelsefull grundlagsbestämmelses giltighetsområde krympt samman till ett minimum. Man kan icke värja sig för intrycket, att de åtgärder till beskärande av befattningshavares i RF § 36 grundade rätt, som numera skulle kunna med framgång beivras inför rätta, måste vara av så extrem natur, att de ej gärna kunna tänkas förekomma annat än i revolutionstider – då emellertid som bekant både lagar och domstolar tiga.»

[8] Sveriges författning 2 (2:a uppl.), s. 183.

Uppenbarligen innebär detta uttalande en stor överdrift. Oavsättlighetsgrundsatsen består för betydelsefulla grupper av tjänstemän, om den än modifierats i enlighet med utvecklingens fordringar. Man kan kritisera och beklaga vissa av dessa modifikationer men det märkliga är snarare, att RF § 36 kunnat bevaras som huvudregel under en snart 150-årig utveckling, som i hög grad förändrat förutsättningarna för statsförvaltningen och dess verksamhet, ja, för rättslivet överhuvud. Man kan å andra sidan icke blunda för det otillfredsställande däri, att tjänstemannarättens utveckling i icke ringa mån skett utan stöd av RF, vid sidan av denna och delvis i strid mot dess bokstav och anda, varvid en icke ringa oklarhet om utvecklingens rättsenlighet uppkommit. Såsom Karl Staaff med skärpa framhållit, innebär en dylik rättsutveckling ej endast ovisshet utan i viss mån en rättsupplösning, som kan vara olycklig även i större sammanhang.[9]

Begränsning av de konstituerades förmåner

Även de konstituerade tjänstemännens trygghet har på olika sätt begränsats. De linjer, efter vilka denna rättsutveckling förlupit, sammanfalla med de, för vilka nyss redovisats vid behandlingen av fullmakten. Då RF § 36 icke ansetts tillämplig å de konstituerade, har dock den skillnaden förelegat, att grundlagsbudet icke kunnat åberopas såsom grund för att utfärdade föreskrifter icke skulle beaktas eller som hinder för avtal om tjänstevillkor. Däremot har konstitutorialets egen innebörd påstått utgöra dylik grund, respektive hinder. Konstitutorialet såsom sådant skulle i så fall äga den verkan, att konstituerad tjänsteman icke kunde rätteligen förpliktas till förflyttning, ändrad tjänstgöring eller annan dylik ändring i villkoren, samt att om föreskrift därom utfärdats och godtagits av tjänstemannen, den likväl skulle vara overksam.

[9] Staaff i AK 1908, nr 52, s. 20 f.

Nu föreligga ett antal rättsfall, belysande denna frågeställning. De äga alla det gemensamt, att konstitutorialet icke ansetts äga sådan innebörd, som nyss sagts, dvs. att det icke utgjort hinder för begränsande villkor vid anställningen. Däremot ha domstolarna upprätthållit kravet på att villkor om ändrade avlönings- eller tjänstgöringsförhållanden måste uppställas före anställningen — eller senare godtagas av den enskilde — och att tjänsteman äger inför domstol föra talan om tolkningen av dylika villkor.

Redan tidigt möta exempel på föreskrifter, som innebära förbehåll från anställande myndighets sida om att tjänsteman är pliktig underkasta sig ändrade villkor, såsom förflyttning till annan tjänst. Uppenbarligen har denna praxis rent av först utbildats i fråga om konstitutorial och från detta område överförts till fullmakterna. Redan i IGenTSt den 15 juli 1825 förklaras nämligen, att konstituerad tjänsteman kan förflyttas till annan tjänstgöring och annan ort, men med bevarande av ordinarie inkomster (§ 6). Senare ha dylika villkor i ökad mån föreskrivits.

I rättsfallet NJA 1920, s. 653 har klarlagts, att dylikt förbehåll lagligen kan träffas i fråga om konstituerade, samt, i det aktuella målet, att det berättigade till där ifrågavarande förflyttning från kronofogde- till landsfogdetjänst:

S. hade å kronofogdetjänst erhållit konstitutorial. Detta innehöll förbehåll om skyldighet att låta sig förflyttas till annat tjänstgöringsområde ävensom förbehåll för ändrade lönevillkor. Enligt dessa vore innehavare av befattning vid landsstaten underkastad en vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet och jämkning i åliggan-den samt reglering av tjänstgöringsområde. Sedan kronofogdetjänsterna indragits, överfördes S. på ny stat med anställning som landsfogde. S. vägrade godtaga detta och inställde sig icke till tjänstgöring. Han åtalades jämlikt SL 25: 17 för försummelse av tjänsteplikt. HovR:n ogillade emellertid denna ansvarstalan, enär S. varken på grund av lönevillkoren eller förbehåll i konstitutorialet om förflyttningsskyldighet kunde, med hänsyn till den stora olikhet, som förefunnes mellan kronofogdetjänster och landsfogde-

tjänster i fråga om såväl arten som omfånget av de särskilda tjänsteåliggandena, vara skyldig att mot sitt bestridande mottaga och förvalta landsfogdetjänst. HD åter fällde S. till ansvar för försummelse i tjänsten men tog härvid icke ställning till förflyttningsskyldigheten utan motiverade domen därmed, att S. varit pliktig fullgöra tjänsten, intill dess han blivit från densamma entledigad eller frågan om behörigheten av hans påstående om rätt att undandraga sig förflyttning blivit slutligen avgjord i enlighet med hans uppfattning.

S. yrkade i annan rättegång, NJA 1920, s. 653, skyldighet för kronan att fortfarande till honom utbetala avlöning för hans indragna kronofogdetjänst. RR:n biföll S:s talan, enär det av en jämförelse mellan en kronofogde- och landsfogdetjänst framginge, att dessa vore såväl till omfång som art väsentligen olika och det i konstitutorialet intagna förbehållet om förflyttningsskyldighet till annat tjänstgöringsområde icke enligt förefintligt språkbruk kunde givas den vidsträckta tolkning, att det innebure skyldighet att låta sig förflyttas till landsfogdetjänst. HovR fann ej skäl att göra ändring i RR:ns dom N. Rev. fann likaså de olika befattningarna vara väsentligt olika, varjämte löneförmånerna för de båda tjänsterna komme att bliva skiljaktiga, varför S. varken enligt de för honom såsom kronofogde gällande lönevillkoren eller på grund av det i konstitutorialet intagna förbehållet vore skyldig att mottaga förordnande som landsfogde. HD:s majoritet fann emellertid, att förbehållet i konstitutorialet om förflyttningsskyldighet träffats just för att kunna möjliggöra en då planerad omorganisation av fögderiförvaltningen, varvid särskilt indragning av kronofogdetjänsterna varit planerad. På grund härav måste rimligen detta förbehåll givas den tolkning, att S. varit pliktig övergå från kronofogdetjänst till annan motsvarande tjänst. En jämförelse mellan den tjänstgöringsskyldighet och de åligganden, som åvilat kronofogde och landsfogde gåve icke vid handen, att skiljaktigheterna varit av så väsentlig beskaffenhet, att S. haft lagligt grundat anspråk att icke mot sitt bestridande bliva transporterad och förordnad till landsfogde.

Samma utgång föreligger i NJA 1924, s. 590.[3]

En genom konstitutorial av järnvägsstyrelsen tillsatt stationsinspektor B. hade utan ansökan blivit av styrelsen förflyttad från

[3] Jfr även NJA 1920, s. 134.

landsorten till kontorsskrivaretjänst i Stockholm. Fråga uppkom, bland annat, om befogenheten av förflyttningsbeslutet och om rätt för den förflyttade till ersättning för den minskning i lön och andra förmåner, som han fått vidkännas på grund av förflyttningen. Talan ogillades, »enär styrelsen jämlikt de för B:s tjänsteanställning gällande bestämmelser ägt att utan ansökan av B. på sätt som skett förflytta honom till annan befattning».

I NJA 1939, s. 147 underkände domstolarna påstående av konstituerad, att förbehåll om rätt att ändra pensionsbestämmelser ägde mindre räckvidd än myndigheterna gjort gällande:

Förste postassistenten L. innehade konstitutorial; avlöningsreglementet den 19 juni 1919 var tillämpligt å honom och enligt detta var han skyldig underkasta sig ändrade bestämmelser i fråga om pension. Generalpoststyrelsen hade funnit honom i följd härav pliktig avgå med pension vid 66 års ålder enligt 1934 års TjPR, enär L. vore skyldig finna sig i den ändring av pensionsbestämmelserna, som detta reglemente innebure. L. åter ansåg förbehållet om giltigheten av ändrade pensionsbestämmelser endast avse de bestämmelser, vilka sedermera kommit att innefattas i 1920 års lag angående tjänstepension och ingenting annat, något som skulle framgå av förarbetena till 1919 års reglemente. RR fann emellertid, att det i reglementet träffade förbehållet icke kunde tolkas på detta begränsade sätt, utan att L. blivit skyldig underkasta sig jämväl de senare föreskrifterna i 1934 års TjPR. RR:ns dom fastställdes av HovR och HD.

Exempel finnes emellertid även på att tjänstemän med framgång kunnat hävda rätten att icke utan eget samtycke förflyttas till annan tjänst i fall, då träffade förbehåll icke täckt klandrat beslut: tjänstemans invändning, att myndighet sökt ålägga honom alltför vittgående skyldigheter har sålunda godtagits i RÅ Ju 84/1918. RegR har här funnit, att den i KBr den 9 nov. 1860 intagna föreskriften om skyldighet att finna sig i mera vidsträckt tjänstgöring eller i jämkning av åligganden icke berättigade till tvångsvis förflyttning av tjänstemannen till annan tjänst.

Bevakningsbefälhavaren vid tvångsarbetsanstalten i Karlskrona, Ö., hade tillsatts medelst konstitutorial. Sedan anstalten nedlagts, beslöt fångvårdsstyrelsen förflytta Ö. till en likartad tjänst såsom assistent vid tvångsarbetsanstalten i Svartsjö. Styrelsen grundade beslutet å K. Br den 6 november 1860, vari som villkor för åtnjutande av lön ställts, att tjänsteman underkastade sig den vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åligganden, som kunde krävas vid omorganisation eller eljest. På besvär av Ö. beslöt Kungl. Maj:t i enlighet med RegR:s hemställan att undanröja beslutet, enär Ö. icke på grund av åberopade K. Br eller eljest givna bestämmelser vore skyldig att mot sitt bestridande mottaga förordnandet. Jfr RÅ Ju 45/1921.

Förbudet mot förflyttning kan även modifieras på så sätt, att tjänstemannen konstitueras å viss tjänst utan anvisning om placering eller tjänstgöringsområde. Tjänstemannen kan då förflyttas till varje tjänst som motsvarar den, vartill han utnämnts.[4] Tillvägagångssättet, som för de med fullmakt tillsatta, lancerats redan under 1870-talets reformer, har jämförelsevis tidigt tillämpats även för de konstituerade. Sålunda skall enligt 1902 års IGenPostSt (nr 139) konstitutorial å befattning vid distrikts- och lokalförvaltningen lyda å postmästare-, kontrollör- eller postexpeditörsbefattning vid postverket, ankommande på styrelsen att åt sålunda förordnad tjänsteman anvisa såväl tjänstgöringsort som göromål. Enligt IGenPostSt den 31 dec. 1909 skall konstitutorial för postmästare lyda å postmästartjänst av viss klass. Annan tjänst upptages i konstitutorial med den benämning, varunder den är i avlöningsstat uppförd.

Allmänt om villkoren

De begränsande villkoren ha sålunda blivit ett viktigt led i tjänstemannapolitiken. Man kan helt visst säga, att denna

[4] Jfr KPr 148/1934, s. 85. Se även *Rudhe* i FT 1950, s. 399 f. samt Domänverkets förslag rörande domänverkets organisation (1933) s. 61 f.

möjlighet till modifikation på en gång berövat avtalskonstruktionen och oavsättlighetsskyddet en del av det värde, som eljest legat i den trygghet, dessa konstruktioner avse att skänka. Men samtidigt har denna teknik varit en förutsättning för att nämnda konstruktioner överhuvudtaget skulle kunna vara praktiskt möjliga. Förbehållen ha sålunda utgjort en tjänstemannarättens »säkerhetsventil». De ha även varit av värde därigenom, att de möjliggjort ett förenhetligande av regelsystem.

Förbehåll ha, som nyss nämnts, ansetts bindande även om tjänstemannen icke uttryckligen godtagit desamma men det reglemente, vari de ingått, faktiskt vunnit tillämpning å honom. Formell delgivning har sålunda icke ansetts erforderlig (se Göteborgs RR:s av Göta HovR fastställda dom den 27 april 1945 i mål Ingwarsson ./. Göteborgs stad).

Möjligheten för stat — liksom för kommun — att genom förbehåll om ändringar i anställningsvillkoren rubba det vid tillsättningen skapade läget är naturligtvis icke utan motsvarighet i rättslivet. Nära tillhands ligger att erinra om de villkor av liknande natur, som förekomma inom affärsdriften, såsom när i elektricitetsabonnemang elverk förbehåller sig att ensidigt ändra leveransvillkoren; ej heller inom försäkringsrätten äro dylika klausuler okända. Man synes därför sakna orsak att generellt ifrågasätta, huruvida förbehåll å statens sida om ensidig ändringsrätt av anställningsvillkor ej skulle vara rättsenliga, ehuru frågan ställts av 1948 års förhandlingsrättskommitterade (SOU 1951: 54, s. 63).

Det ligger emellertid i öppendag, att en dylik möjlighet till modifikation av villkor, som förbehållen utgöra, icke kan tillerkännas obegränsad verkan. Mot vissa villkor har lagstiftaren inskridit — det klassiska exemplet är AvtL[4a], andra exempel erbjuda sjörätten och försäkringsrätten. På flera om-

[4a] Jfr NJA 1948, s. 69; ADD 130/1941.

råden av rättslivet ha domstolarna måst inskrida mot alltför vittgående villkor, även i fall, då lagstiftaren icke uppmärksammat dem och ej sällan har en dylik domstolspraxis senare kodifierats av lagstiftaren. I här föreliggande fall intager stat och kommun i vart fall i regel en avgjort övermäktig ställning i förhållande till tjänstemännen, varför dessa äga ett skyddsbehov av den innebörd, som domstolarna pläga beakta, om ock den nuvarande förhandlingsmekanismen helt visst innehär en sådan förstärkning av tjänstemännens ställning, att problemet kan bli akademiskt. Nämnda skyddsbehov kan tillgodoses genom en restriktiv tolkning av förbehållen i reglementena eller rent av ett underkännande av dylikt förbehåll. Spörsmålet har aktualiserats i kommunalrätten och måste här en hänvisning till denna ske (s. 453).

De förordnades ställning

Förordnandet har ursprungligen liksom konstitutorialet helt visst inneburit en helt otrygg anställningsform.[5] Riksdagen, som dåmera noga skiljde mellan konstitutorial och förordnande, konstaterade år 1897 (skr 114), att den, som tillsatts på förordnande, kunde skiljas från sin tjänst till följd av förhållanden, i vilkas uppkomst tjänstemannen själv icke ägde någon skuld, vilket icke vore fallet med konstitutorial. Förordnandets otrygghet har ej sällan medfört högre lönesättning än som kommit de mera tryggade tjänstemännen till del.[6] De förordnades svagare ställning har sålunda ansetts ostridig.

Liksom konstitutorialet har förordnandet emellertid, ehuru icke i samma utsträckning, med tiden förlänats annan innebörd. Förordnandets rättsverkningar i detta hänseende äro

[5] Jfr *Myrberg*, Om tjänstemäns oavsättlighet (1925) s. 24.
[6] Jfr SOU 1939: 5, s. 12.

dock icke enhetliga och man måste betona, att i betydande mån osäkerhet om dess rättsliga innebörd råder.

Av förordnande finnas varierande typer[7], vilka uppenbarligen åt de anställda förläna olika trygghet.

Förordnandet kan vara — och är i flertalet fall — utan tidsbestämning. Det är »blankt» eller gäller »tillsvidare». Vilken rättslig ställning i här reglerat hänseende den förordnade då innehar, är icke klart allenast av förordnandet. Väl kan sägas, att ett förordnande, särskilt då det är preciserat »tillsvidare», i sig tyder på, att anställningsförhållandet skall kunna av den anställande bringas till upphörande när helst han så önskar. Det har emellertid legat i statsförvaltningens natur, att detta i regel icke utnyttjats. I 1907 års betänkande angående ändrad organisation av GenPostSt konstaterades å ena sidan, att ett förordnande tillsvidare när som helst kan återkallas, men å andra sidan att »det i regel varit att anse såsom permanent». Chefen för sjökarteverket uttalade likaså år 1907, att personal utom stat visserligen intoge en prekär ställning. Det borde likväl icke från personalens sida behöva befaras, att den utan grundad anledning skulle bliva avskedad.[8] Uttalandena vittna om en så att säga inneboende tendens i den allmänna utvecklingen, att åt de anställda reellt bereda allt tryggare villkor.

Men förhållandena kunna ock vara sådana, att förordnande genom uttryckliga föreskrifter åt den anställde skänker större formell trygghet.

1902 års LRK fann sålunda i sitt bet. nr 7 om fastare anställning för vissa biträden hos statens ämbetsverk och myndigheter, att de fasta biträdena ej borde kunna godtyckligt avskedas.[9] Utan att uppföra dem på ordinarie stat kunde man vinna trygghet för dem genom sådana föreskrifter, att

[7] Se ovan s. 257.
[8] 1902 LRK Bet. 7, s. 63.
[9] S. 100.

biträde icke måtte före pensionsålder entledigas annat än av viss anledning, varvid kommittén i första hand angav fel och försummelse i tjänsten av sådan beskaffenhet, att vederbörande myndighet finner sig icke vidare kunna hava förtroende för biträdet. I det allmännas intresse borde dock tagas i övervägande, huruvida icke entledigande borde få ske vid stadigvarande, väsentlig nedsättning i biträdets arbetsförmåga, nämligen om arbetsförmågan kunde väntas bliva för all framtid väsentligen nedsatt. Ett exempel ur lagstiftningen lämnar KK den 18 maj 1945 med särskilda bestämmelser om tillsättande av befattning vid rådhusrätt eller magistrat. Här föreskrives, att icke lagfaren rådman skall, därest ej Kungl. Maj:t för särskilt fall annorlunda bestämt, tillsättas med förordnande, men sådant förordnande må ej återkallas annat än i sammanhang med rådhusrättens upphörande eller omorganisation.

Av dessa fall synes å andra sidan böra följa att, då föreskrift om begränsning av uppsägningsmöjligheterna icke lämnats, dessa äro obeskurna; eljest hade ju dylik föreskrift ej erfordrats. Men uppenbart ha linjerna icke alltid varit klara. Man kan iakttaga även den tanken, att förordnandet som sådant medför en trygghet i anställningen, från vilken undantag måste uttryckligen stadgas, om frihet att entlediga skall föreligga — men frågan har aldrig ställts på sin spets.[1]

Man har ej heller varit främmande för tanken att ej endast uttryckliga föreskrifter om begränsning i uppsägningsrätten kan förstärka den förordnades ställning utan att även indirekt en sådan ändring av förordnandets natur kan vindiceras. En tankegång är den, att i andra samband till tjänstemannens fördel givna rättsregler skulle bliva otillbörligen försvagade, därest den förordnade skulle kunna entledigas av vilken anledning som helst. Om t. ex. tjänsteman tillförsäk-

[1] T. ex. KPr 207/1932, s. 23 betr. kommunalborgmästare (1931 års förslag).

rats pensionsrätt, kan denna, på ett kanske icke avsett sätt, göras illusorisk genom en uppsägning före pensionsålderns inträde. Med särskild styrka har man å tjänstemannahåll reagerat mot tanken, att en med förordnande tillsatt skulle kunna vid sjukdomsfall, allenast av denna grund, entledigas.[2] Denna socialt betonade argumentering har givetvis även rönt påverkan från övriga tjänstemäns — alltså de med fullmakt eller konstitutorial tillsatta — starka ställning.

Liksom i fråga om konstitutorialet har den tanken i några fall blivit bestämmande, att förordnanden, för vilka allenast vissa begränsade uppsägningsgrunder stadgats, måste innebära, att entledigande icke kan ske annat än då dessa blivit tillämpliga. Man har även hävdat, att om disciplinförfarande föreskrivits, men ej annan uppsägningsrätt, dylik ej skulle föreligga. Som uttryck för en dylik regel skulle RÅ 36/1932 kunna åberopas.[3]

Regeringsrätten har här funnit, att JK:s förordnande av stadsfiskal icke kunnat återkallas av den grund, att tjänstemannen blivit obotligt sjuk, enär förbehåll om rätt till dylikt entledigande icke träffats:

Enligt § 1 instruktionen för stadsfiskaler den 12 okt. 1894 — vilket stadgande ordagrant bibehållits i instruktionen den 24 maj 1918 — tillsattes stadsfiskal medelst förordnande av JK, som jämväl ägde att för viss tid eller för alltid från tjänsten skilja den, som funnes hava gjort sig därtill skyldig. Till stadsfiskal i Hälsingborg förordnade JK S. Löneförmåner och villkor angåvos i en av Kungl. Maj:t fastställd stat. Bestämmelse om skyldighet avgå fanns icke här. Senare antog stadsfullmäktige stadga rörande pensionering av stadens befattningshavare, vari stadgades bl. a. skyldighet avgå med pension vid av sjukdom vållad oförmögenhet att tjänstgöra. Dessa villkor gällde icke för S. Stadsfullmäktige anhöllo därefter, att

---

[2] Se *Wejle* i FT 1946, s. 318 ff. — Jfr RÅ 9/1953, klagandens argumentering, domkapitlets utslag, statens lönenämnds utlåtande.

[3] Se även W 1329.

Kungl. Maj:t måtte entlediga S. med skyldighet för staden att under hans återstående livstid utbetala lön eller pension. RegR, vars utlåtande inhämtades, fann emellertid, att med hänsyn till den vid S:s anställande gällande instruktionen och lönestaten, skyldighet att av åberopad orsak avgå icke kunde anses förefinnas och ändring därutinnan med för S. bindande verkan icke kommit till stånd, varför stadens framställning icke borde föranleda åtgärd. Kungl. Maj:t följde utlåtandet.

Man lär emellertid icke vara berättigad att draga några allmänna slutsatser av detta rättsfall. Förhållandena ha varit säregna och det förordnande, varom fråga var, torde jämnställts med konstitutorial, med vilken handling stadsfiskaler tidigare tillsatts.

I flera rättsfall har ock klarlagts, att förordnande normalt icke medför begränsning i uppsägningsrätten. Pensionsrätt tillerkännes i allt större omfattning personal, som kan fritt entledigas — uppfattningen om pensionsrätt och pensionsväsende har genomgått en radikal förändring, se nedan kap. 9. Något rättsligt hinder mot entledigande kan därför icke byggas allenast på förefintlig pensionsrätt. Detsamma gäller andra förmåner, vilka kunna påverkas av en uppsägning, såsom sjuklön. — De rättsfall, som klarlägga förordnandets innebörd, hänföra sig väl alla till kommunala anställningar, varför de behandlas nedan, men de styrka — med reservation för den skillnad som kan följa av att de avse kommunala förhållanden — den här förfäktade ståndpunkten.

Sammanfattningsvis kan sålunda sägas, att förordnandets varaktighet är beroende dels av vad förordnandet själv därom angiver, dels av vad i övrigt må anses utfäst vid anställningen eller i övrigt.

Emellertid lärer ett tidigare betonat förhållande av största faktiska vikt böra med energi framhållas. Är en tjänst ordinarie, medför detta förhållande inom den statliga förvaltningen en hög grad av trygghet för den anställde och detta

oberoende av anställningsakten. För fullmaktshavare och konstituerade framträder detta väl icke, enär här redan i anställningsakten inlagts regler om skydd mot uppsägning. För de förordnade — liksom för de med enklare anställningsbevis försedde — framträder emellertid ordinarie-skapets vikt, enär till detta knytas verkningar, som icke följa med allenast förordnandet. I det förhållandet, att en tjänst är ordinarie plägar sålunda intolkas en utfästelse att förse innehavaren med de förmåner, som blivit utfästa, därest han icke gör sig skyldig till fel eller försummelse. Ordinarie tjänsteman torde icke entledigas därför att tjänsten blir överflödig utan förflyttas till annan och likvärdig tjänst. Ej heller torde han entledigas därför att han påstås vara olämplig.

Inom den stora kategorien icke ordinarie har likaledes tendenser framträtt att begränsa möjligheterna till entledigande, särskilt för de extra ordinarie tjänstemännen. Här har man dock ej kunnat motsätta sig entledigande vid tjänstens överflödighet.

Av väsentlig betydelse har här blivit kravet på, att beslut om entledigande endast må fattas å objektivt sett godtagbara skäl. Även om myndighet må äga rätt att enligt det meddelade förordnandet entlediga tjänstemannen, får beslut därom träffas allenast därest allmänt sett giltiga skäl för åtgärden föreligga och kunna styrkas. Sakförhållandet har av MO i fråga om e. o. tjänstemän med styrka betonats i 1946 års berättelse: Det ligger, framhåller MO här (s. 307) i tjänsteförhållandets egen natur, att entledigande av en extra ordinarie tjänsteman får ske, endast då verkligt giltiga skäl föreligga. Hänsyn till tjänstemannens rättssäkerhet kräver, att såsom uppsägningsskäl kunna godtagas blott sådana omständigheter, vilka göra det nödvändigt att beröva honom hans tjänst, såsom att arbetsuppgifterna bortfallit eller organisationen ändrats, samt, givetvis, att tjänstemannen visat sig försumlig i tjänsten. JO har senare, i 1954 års berättelse, in-

tagit samma ståndpunkt (s. 185).[4] I praxis medgivas dock myndigheterna en större frihet att entlediga; även bristande lämplighet kan utgöra skäl.[5] Sammanfattningsvis har 1945 års lönekommitté framhållit, att en e. o. tjänsteman efter en icke alltför kort anställning har en betryggande säkerhet i anställningen (a. a. 1, s. 18). Att en ej sällan irriterande oklarhet likväl föreligger, är dock uppenbart.

Utvecklingen mot tryggade positioner har emellertid för de förordnades del gått även efter andra linjer än de nyss skisserade. En följer nära den allmänna arbetsrätten. Den innebär, att skriftlig form för uppsägning införts och att uppsägningstid erkänts av icke obetydlig längd. Enligt Saar gäller nu (§ 15) ifråga om extra ordinarie, att skriftlig uppsägning måste iakttagas minst tre månader före anställningens slut, om myndigheten säger upp — för tjänstemannens del är uppsägningstiden en månad.[5a] För aspirant gäller likaledes kravet på skriftlig form men uppsägningstiden är en månad, oavsett från vilken sida uppsägningen sker. Myndighet kan dock för med mera kvalificerat arbete sysselsatt extra ordinarie tjänsteman eller tjänstemän, i den mån särskilda förhållanden därtill föranleda, föreskriva längre uppsägningstid. Denna är icke för tjänstemannen bindande, om han ej underrättats därom före anställningens tillträdande och uppgift därom intagits i tillsättningshandlingen. — För extra tjänstemän gäller, att skriftlig uppsägning kan av myndighet beslutas; muntlig form är alltså tillåten. Även här gäller, att undantagsregeln är för tjänstemannen bindande allenast om beslutet därom meddelats honom före anställningens tillträdande och intagits i tillsättningsakten. Uppsägningstiden är i så fall en månad, oavsett från vilken sida

[4] Jfr *Wejle* i FT 1946, s. 318 ff.

[5] Jfr SOU 1951: 54.

[5a] Tjänsteman, som begärt avsked till viss dag vid slutet av uppsägningstiden, får icke entledigas vid tidigare dag, KÅ 15/1950.

uppsägningen sker. — Slutligen märkes, att myndighet är berättigad att med vederbörande tjänsteman avtala ändring i uppsägningsreglerna. — Se även MO 1936, s. 162; 1938, s. 225.

Nära denna linje ligger kravet på att uppsägning skall skriftligen motiveras och att tjänsteman skall äga yttra sig över uppsägningsgrunden. MO har hävdat skäligheten av en dylik reglering, som på framställning av honom utformats i det förslag till lag om offentliga tjänstemän, som 1948 års förhandlingsrättskommitterade lagt fram (SOU 1951: 54, s. 14, jfr MO 1953, s. 265).

En annan linje av stor faktisk betydelse och även av avsevärt teoretiskt intresse är den, att tjänstemannaorganisationerna bevaka sina medlemmars intressen hos myndigheterna på sätt som erinrar om fackföreningarnas verksamhet. Vid en uppsägning efterhöras skälen därtill, de sociala skäl, som må tala mot åtgärden betonas, kontroll över uppsägningsgrundernas bärighet utövas med en tyngd, som den enskilde tjänstemannen ej kunnat prestera. Här som på så många andra håll inom utvecklingen i vårt moderna samhälle, ha organisationernas framträdande påverkat utvecklingen på ett ännu icke fullt gripbart sätt och som inneburit en, svårligen preciserbar, ändring av anställningsförhållandena.

Denna utveckling har föranlett det stadgandet i nyssnämnda förslag till tjänstemannalag, att uppsägning icke må träda i kraft om förening av arbetstagare i god tid före uppsägningstidens utgång begärt överläggning i ämnet (SOU 1951: 54, s. 14). Ur praxis är att anteckna fall, då uppsägning på grund av personalreduktion av e. o. tjänsteman efter besvär och framställning av vederbörande tjänstemannaorganisation återtagits; från tjänstemannahåll har härvid framhållits, att en e. o. tjänsteman icke borde vid personalreduktion entledigas före en extra eller före personal av lägre grad. Man måste sålunda konstatera, att de förordnades

ställning icke är entydigt klarlagd. En utveckling mot mera trygga positioner har ägt rum, såväl inom stats- som kommunalförvaltning. Man frestas att även här erinra om den parallell härtill, som den enskilda arbetsrätten uppvisar. Fram till huvudavtalet år 1938 bestod en såväl rättslig som faktisk möjlighet för arbetsgivaren att fritt säga upp arbetare, även utan angivande av skäl (ADD 100/1932; Skiljen. 1926, s. 1018), med undantag för de fall, då kollektivavtal kunde innebära annat. Läget är nu omkastat. Enligt huvudavtalet skall godtagbart sakskäl föreligga för uppsägning, därest ej kollektivavtal till äventyrs ger arbetsgivaren större möjlighet.

Slutligen har för de grupper tjänstemän, där uppsägning utgör en allvarlig möjlighet, ökad trygghet beretts genom arbetsförmedlingens utbyggnad och införandet av ett förmedlingstvång för statliga myndigheter (nedan s. 489 f.).

Bland förordnandena framträder emellertid ett med numera skarpare avgränsade konturer, nämligen *förordnandet på viss tid*. Det upphör med utgången av denna tid, därest det icke till äventyrs utformats så, att det automatiskt förlänges, om icke uttrycklig uppsägning sker.

Under dylikt förordnande kan tjänstemannen entledigas för fel och försummelse, som må konstateras i administrativ ordning. Undantag gäller dock för domare, som tillsatts med förordnande. De kunna icke entledigas annat än efter domstols prövning. Huruvida övriga för viss tid förordnade tjänstemän kunna entledigas allenast för fel eller försummelse eller om de kunna avskedas även av andra skäl under förordnandet, är ännu omtvistat.

Den äldre uppfattningen var givetvis den, att alla förordnanden medförde en prekär ställning för tjänstemannen. Rabenius förklarade sålunda, att »den, som på grund av förordnande bestrider en befattning, bör kunna, även om förordnandet är givet för bestämd tid, före dennas utgång från

detsamma på giltiga skäl skiljas. Ty detta måste antagas ligga i naturen av det uppdrag till befattningens utövande, som den förordnade erhållit». Myrberg är mera försiktig: »De *flesta* (kurs. här, alltså ej alla!) för viss tid förordnade tjänstemännen torde emellertid kunna i administrativ väg entledigas.» »Utvecklingen synes numera hava gått i den riktningen, att dylika befattningshavare i de flesta (sic!) fall kunna även utan giltig anledning under tiden för förordnandet avskedas.» Törngren åter har i FT 1939 förklarat »Varken (icke ordinarie-) reglementet eller andra författningar ge veterligen stöd för en uppfattning, att förordnanden för viss tid skulle bereda tjänstemännen bättre skydd» än tillsvidareförordnanden. Däremot är att anteckna, att Sundberg i Svensk läkartidning 1946 hävdat motsatsen.

Det vill emellertid synas uppenbart, att i vissa fall viss-tidsförordnandet måste äga den innebörd, att tjänstemannen kan entledigas allenast vid tjänstefel eller försummelse. Då viss-tidsförordnandet infördes för chefstjänstemän och vissa andra högre tjänstemän, skedde det, som nedan (s. 416) närmare visas, som ett alternativ till att dessa tjänster förklarades vara förtroendeämbeten enligt RF § 35. Förordnandets utlöpande skulle möjliggöra för Kungl. Maj:t att tillsätta tjänsten med annan innehavare vid förordnandets utgång, utan att Kungl. Maj:t behövde tillgripa det dock ganska prövande förfarande, som RF § 35 innebure. Motiveringen visar, att avsikten ej varit den, att tjänstemannen under förordnandetiden skulle kunna avsättas annat än efter begånget fel eller försummelse; om hans uppträdande i övrigt gåve anledning till anmärkning eller misstro, skulle nytt förordnande ej ifrågakomma, däremot icke återkallande under förordnandetiden. Dessa viss-tids förordnade tjänstemäns ställning ha överhuvudtaget blivit stark. De ha sålunda tillerkänts pensionsrätt (löneplan C) efter en period, därest förordnandet ej förlänges, medan rätten kan aktualiseras av

den anställde efter utgången av två förordnandeperioder.[6] Arrangemanget har ytterligare ökat denna anställningsforms användbarhet.

I vissa fall föreligga dock uttrycklig föreskrift om att visstidsförordnande medför en svagare ställning och kan återkallas. Sålunda skall sekreterare hos vattendomstolen förordnas av konungen på viss tid, men äger konungen återkalla förordnandet, »när sådant befinnes lämpligt» (VL 11: 8, jfr VDSt § 15).

Sist anförda stadganden framstå emellertid för närvarande såsom undantag från en eljest gällande huvudregel. Ej ens vikariatslöneförordnande har nämligen ansetts kunna återkallas under förordnandetiden (FT 1953, s. 370, KÅ 6/1953, i sistnämnda fall åberopades organisatoriska skäl för återkallande). I det förslag till tjänstemannalag, som 1948 års förhandlingsrättsdelegerade lagt fram, har tjänsteman med förordnande för viss tid eller begränsad anställningstid rätt att kvarstå i tjänsten under förordnandetiden (SOU 1951: 54, s. 14, 71), en dock möjligen för vid generalisering.

Antagningsbevis, protokollsutdrag

Har tjänsteman anställts utan annan handling än ett antagningsbesvis, protokollsutdrag eller dylik, kan han ostridigt icke av anställningshandlingen härleda någon särskild rätt till trygghet i anställningsförhållandet. Uppsägning med iakttagande av stadgad eller, om föreskrift därom ej finnes, skälig uppsägningstid är alltså möjlig. Såsom uppsägningsgrund kan varje anledning ifrågakomma, som icke innebär ett missbruk av uppsägningsmakten för syften, som äro för förvaltningen främmande, såsom av personlig ovänskap eller, för att främja anställande av överordnads släkting, allt exempel på maktmissbruk.

[6] SOU 1946: 44, s. 31.

II

Motiv för val av tillsättningsakt

Den ovan verkställda undersökningen har klarlagt den svenska statsrättens regler ifråga om möjligheten att entlediga och förflytta tjänstemän och deras rätt till de med tjänsten förbundna förmånerna. Vi ha nu att undersöka, under vilka förutsättningar en tjänsteman tillerkännes full oavsättlighet genom anställning med fullmakt eller begränsad trygghet genom konstitutorial eller endast förordnande.

Den år 1809 utformade svenska statsrätten skänkte, som väl bekant, icke oavsättlighetens skydd åt alla tjänstemän. Begränsningar föreligga redan i RF i ett flertal regler, som ha karaktär av undantagsstadganden i förhållande till RF § 36, nämligen RF §§ 35 och 103. De viktigaste begränsningarna i RF § 36 äro emellertid utvecklade vid sidan av grundlagen och bygga på ett utvidgat användande av konstitutorial och förordnande. En undersökning torde emellertid lämpligast börja med de positiva grundlagsbuden.

RF § 35

Oavsättlighetsregeln i RF § 36 gör undantag för de i RF § 35 angivna förtroendeämbetsmännen.

Redan tidigt ha dylika begränsningar i eljest gällande skyddsregler införts. Man kan hit hänföra det kvasi-jurisdiktionella förfarande, som under frihetstiden utbildades för att avlägsna riksråd, som förlorat ständernas förtroende. Trots den principiella ståndpunkten, att tjänstemännen ägde tjänsterna, har Konungen vidare ansetts böra hava frihet att i administrativ väg entlediga sådana tjänstemän, som intaga en särskilt ömtålig ställning, där förtroendefull samverkan är av särskild vikt. — Enligt 1751 års KonF gjordes sålunda undantag för utrikes ministrar och tjänstemän med extra ordinarie, tidsbegränsade uppdrag. Under intryck av det

misslyckade revolutionsförsöket år 1756 bestämdes i ett ständernas brev den 29 juni 1756, upprepat år 1766, att fyra tjänster i Stockholm, överståthållarens, kapten-löjtnantens vid drabanterna samt överstarnas för gardet och artilleriet, skulle besättas »efter förtroende». I 1772 års KonF gjordes undantag för dels utrikes ministrar, dels vissa högre militärtjänster i huvudstaden och kommendanter i gränsfästningar (§ 31), dels ock de, »om vilkas sysslor i anseende till deras särskilda beskaffenhet annorlunda förordnat är». Härmed torde ha avsetts de tjänstemän med uppbörd, som efter vad nyss redovisats med tiden principiellt skulle tillsättas med konstitutorial. I 1786 års ovan nämnda förklaring angavs detta uttryckligen vara förhållandet.

En ny grundsats är uttryckt i det gustavianska enväldets urkund, förenings- och säkerhetsakten år 1789, där Konungen, som nyss nämnts, erhöll en allmän fullmakt att förordna om ämbeten, liksom riksvårdande ärenden, som honom »nyttigast syntes». Avsättligheten framstår som huvudregel, men förhållandet omkastas genast av tillägget, att alla tjänstemän äro oavsättliga utom tromännen och de, som deltaga i lantregeringen. Landshövdingeämbetena hänfördes till de oavsättliga under den uttryckliga motiveringen, att domstolsansvaret visat sig ineffektivt. Gustaf III åberopade ett konkret exempel: landshövdingen von Törne »hade gjort många fel i sin tjänst, och likväl efter tre års rättegång kunde han till inga förvinnas».[7]

I RF § 35 har denna linje fullföljts[8], såtillvida som innehavare av en rikets förtroendepost[9] kan av Konungen ent-

[7] Biskop Olof Wallquists ber. om riksdagen år 1789, HH 5, s. 319.

[8] Jfr *Eek*, StvT 1952, s. 396 ff., som överraskande uttalar, att ämbetsman, som entledigats enligt RF § 35, skulle kunna vid allmän domstol yrka ersättning för de löneförmåner, som »med orätt» berövats honom, ehuru något dylikt rättsfall icke »torde» ha förekommit.

[9] Se härom *Fahlbeck*, Riksrättsinstitutet i 1809 års författning, s. 17 ff; *Malmgren*, Sveriges författning 2, s. 184 ff.

ledigas, när denne prövar rikets tjänst det fordra. Entledigande kan sålunda ske utan att ämbetsmannen begått fel eller förbrytelse, för vilken domstol skulle kunna döma till avsättning. För entledigande fordras dels beslut av statsrådet, dels att enligt objektivt riktiga grunder statsnyttan[1] — varmed här måste förstås kravet effektiv och duglig ämbetsförvaltning i samförstånd med Kungl. Maj:t, men icke finansiella motiv — finnes kräva denna åtgärd. Ämbetsmannen har härvid icke någon rätt till pension, ehuru dylik efter prövning kan beviljas (TjPR § 11); för tjänstemän inom utrikesförvaltningen föreligger enligt administrativ praxis möjlighet erhålla arvode å disponibilitetsstat, vilket avser att hålla tjänstemannen i beredskap för, eventuella, nya uppgifter.[2]

Frågan, å vilka tjänstemän RF § 35 är tillämplig, har vållat mycken debatt. Under förarbetena till RF var spörsmålet föremål för mycken uppmärksamhet[3a] och den hithörande gruppen tjänstemän blev under arbetets gång starkt utvidgad[3b].

I 1809 års författning angåvos de slutligen vara statsministern för utrikes ärendena, statsråden, presidenterna i kollegierna, överståthållaren, underståthållaren och polismästaren i Stockholm, hovkanslern, justitiekanslern, statssekreterare, landshövdingar[3c], fältmarskalkar, generaler och amiraler, generaladjutanter, överadjutanter, stabsadjutanter, kommendanter uti fästningarna, kaptenlöjtnanter och officerare vid livdrabanterna, överstar för regementen, sekundcheferna för gardesregementena, överstelöjtnanter vid livregements-

[1] Jfr *Brusewitz,* Studier öfver 1809 års författningskris, s. 44. *A. Forssell,* a. a. s. 175.

[2] Jfr KPr 74/1942.

[3a] Se härom även I. Andersson i mot. AK 118/1934, särskilt om JK.

[3b] Jfr *A. Forssell,* a. a. s. 170 f.

[3c] Debatten om landshövdingarnas ställning refereras av *Sörndal,* a. a. s. 195.

brigaden, cheferna för artilleriet, fortifikations-, fältmätnings- och sjömätningsväsendet, ministrar och sändebud till främmande makter samt ämbets- och tjänstemän i kabinettet för utrikes brevväxling och beskickningar.

Emellertid har förvaltningsorganisationen efter år 1809 i väsentliga delar förändrats; den har ock i hög grad utbyggts. Nu kunde man visserligen mena, att grunden för RF § 35 skulle leda till att alla tjänstemän, vilka intaga den ställning, att de på viktiga poster deltaga i rikets styrelse, skulle vara förtroendeämbetsmän. RF § 35 är emellertid icke uppbyggd på så sätt, att en dylik tolkning är möjlig. År 1812—1815 avvisade ständerna ock av Kungl. Maj:t i då rådande kritiska skede framlagda förslag, enligt vilka grundlagsbudet skulle kunna tillämpas å, bl. a. alla chefstjänster, som Kungl. Maj:t äger tillsätta, och alla till kansliet eller lantregeringen hörande personer.[4] Vi äro därför bundna av RF § 35 i dess exakta lydelse och kunna ej tillämpa några bakom stadgandet skönjbara allmänna grundsatser. Svårigheter vållas särskilt av det nyttjade uttryckssättet »kollegier eller de i dessas ställe inrättade verk». Vilka kollegierna voro år 1809, låter sig lätt fastställa. De voro bergskollegium, kammarkollegium, kammarrätten, kommerskollegium, krigskollegium, förvaltningen av sjöärendena och statskontoret. Om kammarrätten har det hävdats, att den förvandlats till domstol och därmed upphört att vara kollegium. Vissa ämbetsverk ha emellertid trätt i kollegiers ställe. Men vilka? Redan tidigt uppmärksammades i debatten om grundlagens utformning, att tolkningssvårigheter här möta, ty ett verk kan erhålla vissa uppgifter från ett kollegium, andra ha kommit till nya eller härröra från annat håll. Har verket då trätt i kollegiums ställe? Redan år 1854 (29/7) begärde G. Lagerbjelke i RoA ett förtydligande. Inom KU påtalades år 1874 (mem. nr 1, res. Nils-

[4] Se närmare RoAP 1815, bd IV, s. 206 ff.

son) det oklara i den formulering, som nyttjas i RF § 35 och onöjaktigheten i en så svårtolkad lokution med särskild hänsyn till det i RF § 84 intagna kravet på att grundlagarna skola tillämpas efter sin ordalydelse. Detta bud ställde uppenbarligen särskilt höga krav på lagtextens avfattning.

Man har föreslagit att utforma § 35 så, att i en allmän formel angåvos en viss kategori chefstjänstemän såsom förtroendeämbetsmän. Vid 1893 års riksdag föreslogs, att RF § 35 skulle gälla »presidenter eller chefer för rikets kollegier och övriga centrala ämbetsverk ... ävensom de ämbetsmän, med hänsyn till beskaffenheten av vilkas tjänsteutövning det vid avlöningsstaternas fastställande ansetts nödigt» (AK mot. 7, 210). Vid 1895 års riksdag återkom förslaget (AK nr 156). KU har emellertid i båda fallen avstyrkt. Utskottet fann väl, att ett generellt angivande av förtroendesysslorna är att föredraga framför ett uppräknande. Men den föreslagna lydelsen innefattade uttryckligen en utsträckning av förtroendeämbetsmännens antal, och utskottet var för sin del av den åsikt, att antalet förtroendesysslor icke utan mycket viktiga skäl borde ökas (KU utl. 13/1893, utl. 8/1895).

Emellertid har grundlagstiftaren gått de partiella reformernas väg och sökt att tid efter annan lämpa RF § 35 efter utvecklingen. Vid 1840—41 års riksdag upptogos cheferna för tullstyrelsen och för postverket i RF § 35. Vid 1853—54 års riksdag föreslog KU, att chefen för styrelsen över fängelser och arbetsinrättningar skulle vara förtroendeämbetsman, men riksdagen avvisade då förslaget, enär verket ännu ej var uppfört på ordinarie stat. Vid 1874 års riksdag antogs förslag därom, att till förtroendeämbetsmännen skulle höra chefstjänsterna vid fångvårdsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, styrelsen för statens järnvägstrafik, lotsstyrelsen och telegrafstyrelsen. KU motiverade detta med »naturen av dessa chefsplatser». Förgäves reserverade sig en ledamot av den grund, att reformen innebure en »otillbörlig ökning av Kungl. Maj:ts

makt». RF § 35 borde vara begränsad till »minister- och militärstaterna och måhända även hövdingarna i länen». De nu ifrågavarande tjänstemännen utövade däremot domaremakt och hade nästan alla en befogenhet över sina underlydande, som i vissa fall vore vidsträckt. Reformen innebure därför en ytterligare ökning av Kungl. Maj:ts absoluta makt, som vore oförenlig med den frihet och trygghet, som borde tillkomma medborgarna i ett lagbundet samhälle; konungens makt över förtroendeämbetsmännen medförde en olycklig ökning av hans makt över förvaltning och jurisdiktion. Resonnemanget belyser ömtåligheten hos det problem, som oavsättlighetsskyddet utgör.

Den nu gällande lydelsen av RF § 35 vållar sålunda fortfarande svårigheter. I praxis har varsamhet iakttagits. När år 1922 frågan aktualiserades om chefen för RRV var förtroendeämbetsman besvarades den nekande. Verket hade väl övertagit uppgifter från statskontoret och kammarkollegiet men även från statsbokföringskommittén. Det ansågs därför icke hava trätt i kollegiums ställe.[5] Vid 1942 års utredning om disponibilitetsstater för vissa militära tjänstemän har ej heller någon extensiv tolkning prövats.[6a]

Den faktiska betydelsen av RF § 35 slutligen är icke helt lättbedömd. Man kan å ena sidan konstatera, att för det stora flertalet av de i stadgandet angivna ämbeten entledigande icke sedan år 1809 ägt rum. Detta gäller t. ex. JK[6b] och KB[6c], medan för utrikestjänstens tjänstemän försättande i disponibilitet vid några tillfällen beslutits vid bristande lämplighet eller samarbetsmöjlighet. I stort sett har den lugna utveckling, som präglat svenskt samhällsliv efter år

---

[5] Jfr JK:s yttrande, återgivet av *Malmgren* i StvT 1922, s. 133 ff.

[6a] KPr 74/1942.

[6b] Se härom även SOU 1939: 7, s. 126 ff., se även SOU 1946: 92.

[6c] Det har emellertid inträffat, att landshövding förmåtts att frivilligt avgå under hot om entledigande, *Sörndal*, a. a. s. 197.

1809 med dess känsla för kontinuitetens värde och hänsyn för tjänstemännen, medfört att möjligheten entlediga sällan tagits i anspråk. När chefen för JärnSt begärde att överflyttas på indragningsstat sedan tjänsten år 1907 förändrats från ordinarie till en med visstidsförordnande tillsatt, konstaterades, att man väl formellt med stöd av RF § 35 kunde entlediga denne, men att ett sådant förfaringssätt icke skäligen kunde ifrågasättas.[6d] Ifråga om viss landshövding, som i riksdagen motarbetat ett Kungl. Maj:ts förslag, förordades väl under hand ett entledigande med stöd av RF § 35, men ej heller i detta fall ansågs förfaringssättet lämpligen kunna tillämpas.[6e] Det sagda innebär emellertid icke, att RF § 35 ej kan ha ägt och säkerligen ock ägt ett betydande inflytande på berörda tjänstemännens handlingssätt. Men denna verkan är dock av väsentligt mindre genomgripande betydelse än vad som skulle följt av ett mera flitigt utnyttjande av de möjligheter, som grundlagen öppnar. Åtskillnaden framträder ej minst vid en jämförelse med den ställning, som motsvarande tjänstemän — kanske särskilt prefekterna — intaga i fransk förvaltning.

Dylika perspektiv ha dock vid några tillfällen i svensk historia öppnat sig. Under den gustavianska regimens sista dagar avsatte Gustaf IV Adolf landshövdingarna i två finländska län — Åbo och Vasa — vilka svikit trohetsplikten mot riket.[6f] De svåra politiska kriser som arbetslöhet och arbetskonflikter år 1931 föranledde (Ådalskonflikten) liksom det följande politiska skiftet — socialdemokratins regeringstillträde — återspegla sig jämväl i förflyttningar av innehavare av såväl landshövdingeämbete som JK-ämbetet[6g]; vid

---

[6d] KU 16/1908, s. 10 ff.

[6e] *De Geer,* Minnen 2, s. 217. Jfr en annan situation *Troil,* Minnen från en sjuttiotreårig lefnad (1877), s. 113 f.

[6f] *Hedvig Elisabeth Charlotta,* Dagbok VIII, 1807—1811 (1939) s. 187.

[6g] Jfr härmed mot. av Ivar Anderson m. fl. AK 118/1934.

andra tillfällen har försvårat samarbete mellan statsråd och verkschef föranlett ombyte på förtroendeämbeten — men konflikterna ha lösts under hand.

RF §§ 106 och 107

Statsråden äro enligt RF § 35 beroende av Konungens förtroende. RF § 107 inrymmer även riksdagen rätt att, efter anmälan av KU, hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att han måtte ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, mot vilka KU funnit orsak till anmärkning. Förutsättning härför är, att KU funnit, att statsråd vid rådslag om allmänna mått och steg icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta eller icke med oväld, nit, skicklighet och drift utövat sitt förtroendeämbete. Fråga härom kan i kamrarna väckas och andragas av andra utskott än KU, men riksdagen äger icke därom besluta, förrän KU blivit hört. Statsrådens ansvar inför konungen svarar sålunda mot ett ansvar inför riksdagen. Båda kunna förverkligas utan att domstolstalan måste anhängiggöras.

Skulle KU åter finna, att statsråd handlat mot lag eller tillstyrkt överträdelse därav eller underlåtit föreställningar däremot, eller vållat och befrämjat sådan överträdelse genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning, eller underlåtit att enligt RF § 38 vägra sin kontrasignation, skall KU ställa statsrådet under tilltal inför riksrätt med JO som aktor (RF § 106). Ämnet hör till det kriminella ansvaret och behandlas närmare i kap. 7.

RF § 103

Av annat ursprung och innebörd är stadgandet i RF § 103, som begränsar oavsättlighetsskyddet för HD:s medlemmar —

[7] Se främst *Brusewitz*, Statsrådets ansvar. Sveriges Riksdag 15 (1938).

i påtaglig motsättning till den eljest allmänt proklamerade regeln, att domare skola åtnjuta en tryggad och självständig ställning. Liksom i den engelska Act of Settlement av år 1701 har i 1809 års RF den kompromiss träffats mellan oavsättlighetsskyddet och folkrepresentationens krav på kontroll av domarnas verksamhet, att riksdagen äger framtvinga ett beslut om entledigande av visst eller vissa justitieråd. Möjligen ha vi här en fortsatt utveckling av det ansvar inför ständerna, som HD:s föregångare, riksrådet, under frihetstiden blev underkastat[8], ehuru en inverkan från samtida fransk konstitutionell doktrin möjligen kan skönjas (Sieyès »jurie constitutionaire»)[9]. I förhållande till Kungl. Maj:t äro justitieråden helt självständiga, sedan de en gång utnämnts. I förhållande till riksdagen äro de det däremot icke — något som sannolikt avser att kompensera, att riksdagen i RF icke erhöll en under debatten om det blivande statsskicket föreslagen förslags- eller rent av tillsättningsrätt.[1] Riksdagens organ är härvid opinionsnämnden, som äger att döma, huruvida HD:s — och efter år 1909 även den då inrättade RegR:s — ledamöter gjort sig förtjänta att i deras viktiga kall bibehållas, eller om vissa av dem, utan bevisligen begångna fel och brott likväl kunde anses böra från detta kall skiljas. Opinionsnämndens beslut därom, som måste fattas med kvalificerad majoritet, är bindande för riksdagen och konungen, som efter anmälan om beslutet har att meddela den utvoterade avsked. Kamrarna äga icke själva

---

[8] Se härom *Lagerroth* i HT 1938, och dens., 1809 års regeringsform, s. 182 ff.

[9] *Bratt,* Opinionsnämndens uppkomst och utveckling. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Skrift. utg. av Fahlbeckska stiftelsen XVII.

[1] Se Mörners Politiska reflexioner, HH 25, s. 118 ff; Mörners diktamen i KU den 6 febr. 1810; tidigare förslag i flygskriften »Allmänna rösten». Jfr *Blomberg,* Om Sveriges Högsta Domstol (1880), s. 83 f, *Wedberg,* Konungens högsta domstol 1809—1844 (1940), s. 3.

upptaga fråga om dylikt entledigande till behandling, utan allenast efter opinionsnämndens beslut. Entledigande medför pensionering med en årlig pension till lönens halva belopp.

Stadgandet har under statsskickets första tid vid två tillfällen föreslagits till avskaffande (KPr 1812 och 1823). Riksdagen har icke samtyckt därtill, men inom opinionsnämnden har under det senaste seklet endast sällan förslag om justitieråds entledigande väckts; alltsedan år 1809 har icke något dylikt förslag samlat erforderlig majoritet.[2]

Affärsverkens ställning

Inom svensk doktrin har hävdats, att RF § 36 och den däri stadgade oavsättlighetsgrundsatsen icke rättsligen skulle kunna äga tillämpning å tjänstemän i den statliga driftsverksamheten. Uppenbarligen höra vi här, som så ofta eljest, en återklang av kontinentala konstruktioner; de personer intaga en särställning, vilka utöva myndighetsmakt, allenast dessa kunna vara tjänstemän, allenast de uppgifter äro tjänster, vilka tillhöra myndighetsorganisationer. Åskådningen synes först ha uttryckts under den franska revolutionen (Merlin) och nyttjades till att särskilja beslut, som kunde omprövas i administrativ väg, från dem, vilka kunde bliva föremål för talan invid domstol. Den har därefter, till en tid, flitigt nyttjats i olika offentligrättsliga samband, såsom för att begränsa det allmännas skadeståndsskyldighet och för att fritaga staten från skyldighet svara inför allmän domstol. Reuterskiöld har härtill jämväl fogat det särskilda, för Sverige säregna positivrättsliga skälet, att driftsverksamhetens personal icke kan vara inbegripen i det tjänstemannabegrepp, som § 36 avser, enär denna verksamhet icke var utbildad år 1809.[3]

[2] Se *Bratt*, a. a. Jfr *Fåhræus*, Skildringar ur det offentliga lifvet, s. 107 ff.; JO 1849 s. 21 ff.; *Brusewitz*, Opinionsnämnden. Sveriges Riksdag 15 (1938).

[3] Sveriges Grundlagar, § 36.

Denna teoretiska grund för oavsättlighetens begränsning lärer emellertid icke vara bärande.[4] Distinktionen mellan myndighetsutövning och affärsdrift var skäligen främmande för 1809 års män, medan däremot statens affärsdrift icke var det. Det kan vara tillräckligt att erinra om att posten år 1809 redan var ett traditionsrikt verk, och andra, såsom magasinsstyrelsen, saknade icke de för affärsdriften utmärkande dragen. Redan dessa överväganden synas sålunda vara tillräckliga för ett avvisande av den Reuterskiöldska konstruktionen för svensk rätts del, något som Myrberg med fog betonat.[5] Överhuvudtaget är det uppenbart, att de olika leden i statens organisation oftast ha uppgifter av såväl befallande som affärsmässig karaktär.

Man är ej heller inom modern rättsvetenskap sinnad att schematiskt tillämpa en distinktion mellan myndighetsutövning och affärsdrift, där ej undantagsvis lagstiftaren anknutit därtill. För tjänstemannarättens del är i stället att anteckna den faktiska utveckling, som statsförvaltningen alltifrån 1800-talets mitt undergått och som sammanhänger främst med kommunikationsverkens utbyggnad men även med ett övervinnande av den liberala motviljan mot statlig verksamhet utöver ett nödvändigt minimum. Denna utveckling har skapat vissa särförhållanden. Såväl konservativa som socialdemokrater ha främjat statens verksamhet som fastighetsägare, som skogsägare och som exploatör av vattenkraft — för att nämna några betydande områden. Denna utveckling har otvivelaktigt ställt andra fordringar på tjänstemannaorganisationen än huvudparten av den tidigare förvaltningen.

---

[4] Jfr SOU 1951:54, s. 69. »Den av Reuterskiöld företagna uppdelningen mellan maktorgan och driftorgan synes emellertid i den praktiska tillämpningen ej ge säker ledning. Den kan nog också kritiseras utifrån mera principiella utgångspunkter.» Å andra sidan synes *Fahlbeck—Sundberg* i deras ed. av *Malmgren,* Sveriges grundlagar (6:e uppl.) vilja följa den Reuterskiöldska metoden (se under RF § 36).

[5] Om tjänstemäns oavsättlighet, s. 79.

Dessa krav ha gällt ökad rörlighet i organisatoriskt hänseende och starkare disciplinär makt över de anställda. Men detta är något annat än en absolut regel att oavsättlighet ej kan förekomma.

Med den förändrade teoretiska inställningen till frågan om tjänstemännens rätt till tjänsten, som dåmera vunnit hävd, kunde för övrigt affärsverkens krav relativt lätt vinna beaktande. De framfördes i vårt land först med särskild styrka ifråga om järnvägens personal. Sedan en ny förvaltningsorganisation av provisorisk karaktär byggts upp för detta nya kommunikationsmedel, började riksdagen intressera sig för dess ekonomiska resultat och personalens villkor. I skrivelse den 30 april 1867 ställde riksdagen frågan, under vilka villkor järnvägarnas tjänstemän och betjänte anställts, samt om RF § 36 på dem kunde vinna tillämpning. Järnvägsstyrelsen besvarade spörsmålet med en utförlig argumentation för mera fria anställningsvillkor: Vid järnvägsförvaltningen fordrades speciella personliga egenskaper, rådighet, mod, självbehärskning och ett lämpligt sätt samt god hälsa. Härom kunde man ej övertyga sig förr än efter en viss tids anställning. Om en tjänsteman efter en tid ej skulle finnas äga alla de egenskaper man väntat eller om han bleve sjuklig, skulle man ej, om RF § 36 vore tillämplig, kunna utnyttja honom på en annan plats, där han kunde vara lämplig utan att han samtyckte till en dylik förflyttning. Man bleve i så fall tvungen att ikläda sig särskilda kostnader för att anställa annan person, som kunde uppfylla den mindre lämpliges sysslor. Järnvägsdriften krävde vidare en sträng disciplin, ty den minsta olydnad eller försummelse kunde giva anledning till de svåraste olyckor. Det vore därför nödvändigt att en var, som är anställd i järnvägens tjänst, vet, att han innehar sin plats uteslutande på förtroende till sin duglighet och redbarhet. Slutligen medförde järnvägsrörelsens växlingar ett skiftande behov av personal, behov av

förflyttning och understundom indragning. Järnvägsförvaltningen måste därför ha en från statens övriga civila ämbetsverk skiljaktig organisation i avseende på tjänstemännens ställning.[6]

I detta fall, där vi kunnat följa rättsutvecklingen vid tjänstemannarättens tillämpning på de under 1800-talet framväxta nya förvaltningsgrenarna, ter det sig sålunda klart, att skälen mot oavsättlighetsprincipens tillämplighet å de nya tjänsterna allenast voro förvaltningsmässiga effektivitetskrav, icke någon distinktion mellan myndighetsutövning och affärsdrift. Det sagda blir än tydligare vid ett beaktande av förarbetena till 1897 års reform av järnvägsförvaltningen. Tjänstemannapersonalen hade här anhållit om sådan oavsättlighet som den, vilken tillkom fullmaktsinnehavarna, ehuru de uttryckt sin anhållan i en begäran om konstitutorial, vilken anställningsakt de trodde medföra oavsättlighet. När denna begäran villfors allenast såtillvida, som konstitutorial medgavs — under betonande av dess begränsade rättsverkan — var skälet härtill allenast praktiska överväganden av järnvägspersonalens ställning, ingalunda någon apriorisk omöjlighet att införa fullmaktsinstitutet inom denna förvaltningsgren. Tvärtom framhöll statsrådet von Krusenstjerna i KPr 30/1897 att »tjänstemännen i styrelsen syntes i fråga om ämbetets art vara fullt jämförliga med tjänstemännen inom andra centrala ämbetsverk. Så t. ex. torde någon skillnad i detta hänseende icke kunna uppdragas mellan kamrerare, revisor, registrator, notarie etc. inom järnvägsstyrelsen och motsvarande tjänstemän på andra håll.»

Väl har i vissa fall såsom motiv för lösare anställningsformer anförts, att de vore lämpade för affärsverken, men detta argument har icke inneburit, att fastare anställningsformer icke där skulle kunna komma ifråga — t. ex. med tillämp-

[6] KPr 30/1868, s. 52 f.

ning av RF § 36 — ej heller, att icke även inom den centrala statsförvaltningen allenast lösare anställningsformer skulle kunna införas.[7] I socialiseringsnämndens förslag till utbrytande ur den statliga förvaltningen av de affärsdrivande verken ingick visserligen, att verkens tjänstemän icke skulle rymmas under RF §§ 35 eller 36, men detta skulle uttryckas genom en särskild föreskrift i grundlagen.[7a] Förslaget har dock icke förverkligats.

Kan man sålunda icke närmare avgränsa tillämplighetsområdet för RF § 36 med ledning av tjänsteuppgifter eller tjänsteorganisation, så har inom svensk rätt i stället tillsättningsakten allena[8] blivit bestämmande för denna gränsdragning. Fullmakten medför — därest fråga icke är om förtroendeämbetsmän — skydd enligt RF § 36, medan konstitutorial och förordnande icke medför det, och detta alldeles oberoende av vederbörandes arbetsuppgifter. Men när kommer den ena eller den andra tillsättningsakten i fråga? Kan man bakom dessa överväganden möjligen skönja de linjer, vilka kunna leda till ett självständigt svar på frågan om viss tjänsteman är oavsättlig eller ej?

Författningsregler om tillsättningsakt

Av ålder pläga instruktioner lämna dylika föreskrifter om val av tillsättningsakt.

Ämbetsverkens instruktioner angiva ofta, vilken tillsättningsakt, som skall väljas för de olika tjänsterna. Instruktion

[7] Jfr *Lindhult*, Administrativa reformförslag, föredrag i de extra ordinarie tjänstemännens förening den 17 april 1907, vari påvisas, att någon distinktion med hänsyn till arbetsuppgifternas natur ej kan göras mellan »affärsmässiga» och »teoretiska» verk.

[7a] *Socialiseringsnämnden*, Statens järnvägar som allmänt affärsverk (1924) s. 149 ff. Domänverkets omfattning, uppgifter och organisation (1930) s. 240 f.

[8] Annan mening i *Fahlbeck—Sundberg*, ed. av *Malmgren*, Sveriges grundlagar, 6:e uppl., under RF § 36.

för kammarkollegium fastställer sålunda, att generaldirektören utnämnes av konungen medelst fullmakt, att kammarråd erhålla fullmakt, och motsvarande regler möta i flertalet instruktioner. I verksinstruktionerna drages gränsen för fullmakt i regel vid 24 lönegraden, löneplan 1; ordinarie tjänst i denna eller högre grad tillsättes med fullmakt, medan övriga ordinarie i samma löneplan erhålla konstitutorial.[9]

I vissa fall har frågan om valet av tillsättningsakt för viss tjänst avgjorts i administrativ författning av mera allmän natur än verksinstruktioner; i några fall ha reglerna intagits i lag. Enligt ALI skall förste provinsialläkare och provinsialläkare tillsättas med kungl. fullmakt (3: 1, 19: 4), medan extra provinsialläkare allenast erhålla MedSt:s förordnande (§ 41: 2). Jämlikt PrVL, § 41, skall sålunda präst, som tillsättes av domkapitel eller Kungl. Maj:t erhålla fullmakt (jfr PrLR). DomSt bestämmer, att tingsdomare kan tillsättas med förordnande, som skall gälla tre år eller kortare tid, samt att tingssekreterare och tingsnotarier förordnas (§§ 3, 5, 6). Vattenrättsdomare och vattenrättsingenjörer tillsättas genom fullmakt, övriga ordinarie tjänstemän vid vattendomstolarna genom konstitutorial (VDSt). Lektorer och adjunkter erhålla fullmakt (LärovSt § 183), professorer enligt UnivSt, vissa officerare och underofficerare enligt ATjR och MTjR. Motsvarande gäller för dövstumspräster (KK den 20 maj 1938, nr 345, §§ 6, 7: 3).

Understundom medgives större frihet i valet mellan fullmakt och annan anställningsakt; förvaltningsorganisationen rymmer t. ex. möjlighet att tillsätta viss tjänst som huvudsyssla eller bisyssla, slutgiltigt eller allenast på prov. Sålunda äger SkolÖSt enligt instr. den 15 dec. 1914 för folkskoleinspektörer, i lydelsen den 3 maj 1940, vid insändande till

[9] SOU 1951: 12, s. 16.

Kungl. Maj:t av förord eller förslag till tjänsts besättande jämväl tillkännagiva, huruvida styrelsen anser befattningen böra tillsättas genom fullmakt eller medelst förordnande.[1]

Även inom avlöningsreglementena möta föreskrifter om tillsättningsakt. Enligt Saar gäller nu, att ordinarie tjänst med lönegradsbeteckningen CO eller MO tillsättes med fullmakt, medan tjänster i CA och MA tillsättas med fullmakt eller konstitutorial enligt beslut eller bestämmelser, som meddelas av Kungl. Maj:t. För den, som förordnas att innehava anställning såsom extra ordinarie, aspirant eller extra tjänsteman, skall utfärdas antagningsbevis eller annan skriftlig tillsättningshandling (§ 35). Dessa regler förutsätta emellertid beslut om val av tillsättningsakt. Lönegraderna äro nämligen uppgjorda med ledning av tillsättningsakten. Jfr Saar § 2.

De föreskrifter, som finnas om tillsättningsakt, äro sålunda spridda på olika författningar och på författningar av vitt skild halt samt tillkomna under intryck av skiftande åskådningar i de centrala tjänstemannarättsliga ämnena. Någon lagreglering av ämnet i dess helhet, stiftad av Kungl. Maj:t och riksdag, har aldrig kommit tillstånd, ehuru förslag därom framlagts och ämnet otvivelaktigt är av den allmänna betydelse och vikt för den enskilde, att skäl därför icke saknas.[2]

Skäl för val av fullmakt

Vi ha kunnat konstatera, att RF § 36 numera icke anses lägga hinder i vägen för tillsättande av tjänstemän medelst konstitutorial eller förordnande. Även äldre fullmaktstjänster kunna ändras till konstitutorial- eller förordnandetjänster. Fråga bliver då, efter vilka grunder den ena eller andra tillsättningsakten väljes. Problemet är uppenbarligen av stor

[1] Jfr tidigare 1890 års läkarinstr. med valrätt vid tillsättande av stadsläkare mellan fullmakt och förordnande.

[2] 1902 LRK Bet. 62, s. 44 f.

vikt ur stats- och förvaltningsrättslig synpunkt och dess lösning intresserar den allmänna förvaltningsvetenskapen.

Något enhetligt svar på frågan kan naturligtvis ej givas — problemet har ju varit aktuellt under en snart 150-årig författningsutveckling, där starkt skiljaktiga intressen och skiftande rättsliga och politiska meningar gjort sig gällande. Man måste även misströsta om att inom ramen för detta arbete kunna registrera alla de vid olika tillfällen bestämmande motiven. När i det följande ett försök göres till sammanställning och analys, är det med denna reservation.

Vad först fullmakten beträffar, är naturligtvis att märka, att de allmänna skäl för oavsättlighetsskyddet, vilka tidigare återgivits, även i de enstaka fallen tala för tillsättning med denna akt. Man kan emellertid även iakttaga mera nyanserade avgörande. De erbjuda ett icke ringa intresse.

Domare

En i vår rätt liksom i regel inom den västerländska kulturkretsen — oavsett regleringen av tjänstemännens i övrigt rättsställning — iakttagen princip är domarnes oavsättlighet. De dömande uppgifternas natur har motiverat kravet på domarnes oberoende av påtryckningar.[3] Det märkliga undantag från denna grundsats, som justitierådens tillsättning med blanka eller visstidsförordnanden inom den gustavianska HD (1789—1809) utgjorde, utmärkte utan tvekan ett i vissa samband skönjbart dåtida förfall för svensk domstolskultur. Redan under den gustavianska tiden påyrkades, att alla domare skulle åtnjuta oavsättlighet[4], och år 1809 var en reaktion oundviklig — den nya HD åtnjöt detta skydd om ock modi-

[3] *Broomé,* Några anmärkningar om den Svenske Domarens inamovibilitet, LUÅ 1869. Äldre tysk doktrin hos *Pfeiffer,* Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes.

[4] Se t. ex. *von Asp,* Politisk dröm, i UUÅ 1932.

fierat genom opinionsnämndens inrättande jämlikt RF § 103[5]. Såväl före gustaviansk tid som efter denna har grundsatsen om domares oavsättlighet även återverkat på debatten om förvaltningsverkens tillsättningsformer. Så länge rättskipning och rättskipningsliknande uppgifter i stor omfattning tillkommo de administrativa verken förelåg samma skäl för tjänstemännens oavsättlighet som gällde för domare i domstolar — å andra sidan blev med tiden rättegångsmålens fortsatta överförande till domstolarna ett argument för mera lösa och effektiviteten möjligen främjande anställningsformer inom förvaltningen.[6a] Vid skapandet av nya förvaltningsdomstolar har emellertid oavsättlighetsgrundsatsen iakttagits, i analogi med vad som gällt för allmän domstol. Vid RegR:s tillkomst följde man sålunda de för HD gällande normerna[6b] och de ansågos givna även vid den senaste stora reformen av rättegångsordningen[6c].

Likväl är principen om domarnes oavsättlighet icke entydig eller konsekvent iakttagen.

Den första fråga, som möter, avser omfattningen av den personkrets, varå den är tillämplig. Den har nyligen i KPr 148/1955 förklarats utgöra såväl lagfaren som ej lagfaren ledamot av sådana organ i samhället, vilka utövade dömande funktioner. Till domare vore att hänföra, förutom ledamot av allmän domstol, jämväl ledamot av ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol, kammarrätten, regeringsrätten, arbetsdomstolen och försäkringsrådet, revisionssekre-

[5] Ovan s. 371.

[6a] Jfr s. 292.

[6b] Se härom *Hammarskjöld,* Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt (1907) s. 232: »Regeringsrättens organisation bör vara sådan, att å ena sidan vederbörliga garantier för rättssäkerheten vinnas och å andra sidan ett önskvärt sammanhang med regeringen bevaras. I det förra syftet måste åt regeringsrättens ledamöter beredas en åt alla sidor lika självständig och oberoende ställning som justitieråd ens.»

[6c] KPr 80/1931 och SOU 1932: 27, s. 18 ff.

terare och särskild inskrivningsdomare. Ledamot av taxeringsnämnd eller prövningsnämnd vore däremot ej domare. Uppenbarligen är den närmare bestämningen av begreppet domare beroende av skiftande organisatoriska bestämmelser och jämväl av en icke alltid enhetlig värdering av de olika myndigheternas verksamhet; av de uppräknade myndigheterna pläga i vart fall RegR:s och FörsR:s egenskap av domstol vara föremål för, en ofta dock ofruktbar, debatt.

Man kan även hävda, att en princip om domares självständighet icke lämpligen kan tillämpas allenast så, att de olika domarne icke kunna i administrativ väg entledigas från sina ämbeten. Den måste, hävdas det, för att fylla sitt syfte, äga en väsentligt vidare innebörd. En domare, som väntar på befordran till högre tjänst inom domarebanan eller inom förvaltningen, kan frestas att i sin dömande verksamhet taga hänsyn till intressen, som han vet ligga dem om hjärtat, vilka avgöra eller utöva inflytande på befordringsärenden. Helt visst saknar iakttagelsen icke tyngd. Man plägar ock hänvisa till förhållandena i England, där domareämbetena i regel tillsättas slutgiltigt utan att innehavaren kan räkna med befordran till högre tjänst. I vårt land är domarebanan emellertid sedan länge en sluten karriär.

Jämväl andra möjligheter till påverkan å domare kunna uteslutas. Man har ifrågasatt, huruvida icke domare borde förbjudas att mottaga ordenstecken. Förverkligade ha i vårt land däremot blivit långt gående krav på förbud för domare att innehava annan offentlig eller enskild tjänst eller uppdrag; se härom kap. 6.

Den oavsättlighetsprincip för domare, som — låt vara att den icke utesluter alla risker för obehöriga hänsynstaganden i den dömande verksamheten — likväl av ålder proklamerats, vållar emellertid även såtillvida svårigheter, som den kommer i strid med vissa organisatoriska regler och önskemål. Man kan sålunda peka på det förhållandet, att riksrättens

ledamöter till en del äro förtroendeämbetsmän och sålunda ingalunda oavsättliga; likväl äro de domare i en utomordentlig domstol.[7] Inom vår hävdvunna domstolsorganisation möta nämndemännen — numera även i viss utsträckning i rådhusrätterna — vilka, om eniga, eller minst sju om sin mening kunna mot den lagfarne domaren fälla dom (RB 29: 3). De äro valda (RB 4: 5) för sex år och valet kan vara politiskt bestämt samt nämndemannen vara bunden av partihänsyn. Revisionssekreterarne, som väl icke döma men avgöra nedre justitierevisionens utlåtanden, kunna utnämnas eller förordnas (RB 4: 2); de hava dock ordinarie domaretjänst därjämte. Assessorer och tingsdomare kunna likaså utnämnas eller förordnas (RB 4: 3). Tingssekreterare och tingsnotarier hava förordnanden, men döma i viss omfattning. Inom rådhusrätter förekomma extra rådmän och assessorer.

Av intresse är, att vattendomstolarnas ledamöter länge varit allenast förordnade. Förhållandet föranledde vid lagstiftningens utarbetande år 1911—1918 en ivrig och klargörande debatt om grunderna för domares ställning, som det ännu är av värde att följa. I 1911 års betänkande förordades, med uppgivande av det föregående halvseklets motvilja mot specialfora[8], inrättandet av särskilda vattendomstolar. Dessa domstolar skulle vara sammansatta av en jurist som ordförande, vattenrättsdomaren, samt av fyra ledamöter, två tekniskt bildade — vattenrättsingenjörer — och två nämndemän. De kommitterade betonade, att samma skäl, som i allmänhet talade för att domare intaga en ekonomiskt och socialt oberoende ställning, kunde med mer än vanlig styrka åberopas med avseende å vattendomstolarnas ledamöter. Målen voro nämligen ekonomiskt betydelsefulla och parterna förfogade ofta över resurser utöver annars vanliga mått. I det aktuella fallet anmälde sig emellertid en praktiskt viktig synpunkt.

[7] *Fahlbeck,* Riksrättsinstitutet, s. 43.
[8] Jfr *Jägerskiöld,* Tre utlåtanden (1947), s. 62.

Domarevärvet komme sannolikt icke att upptaga domstolsledamöternas hela tid, ej minst därför att arbetet vintertid ofta måste ligga nere. Ej heller vore det lämpligt att en vattenrättsdomare allenast sysslade med vattenmål, utan borde vinna erfarenhet även av annan juridik. Organisation och personal borde ock under någon tid prövas. Av dessa skäl borde vattenrättsdomare och ingenjörer tillsättas på förordnande, förslagsvis på fem år såsom minimitid. Åtminstone borde detta gälla under en övergångstid. Den oberoende ställning, som vore så betydelsefull för dessa ämbetens innehavare, borde kunna vinnas genom att förordnande meddelades åt personer, vilka innehade ordinarie domarebefattningar eller andra tjänster; de kunde härigenom oavsett förordnandet i vattendomstol besitta det nödiga oberoendet.[9] — Emot förslaget reserverade sig en ledamot av just den orsak, att han ansåg att visstidsförordnanden för domare ej stode i överensstämmelse med den ställning, som grundlag tillförsäkrade dem.[1] Under remissbehandlingen framfördes jämväl stark kritik, varvid förslagets grundlagsenlighet ifrågasattes. — I 1917 års omarbetade förslag bevarades likväl principen om tillsättning medelst visstids-förordnande; som skäl anfördes nu en önskan att ej försvåra reformer, som kunde visa sig nödvändiga, då den föreslagna organisationen ännu var helt oprövad. — Även vattenrättsingenjörernas ställning hade flera myndigheter under remissförfarandet velat stärka; man befarade eljest bristande objektivitet och partiskhet. Ehuru kommittén medgav det befogade häri, ansåg den, att förordnande borde meddelas under organisationens första tid.[2] Kungl. Maj:t följde, trots betänkligheter i lagrådet, de kommitterade och VL har i denna del utformats i enlighet med deras förslag.[3]

[9] Bet. med förslag till vattenlag m. m. (1911), s. 442 f.
[1] S. 549 ff.
[2] Bet. med förslag till vattenlag m. m. 1917, s. 363 ff.
[3] KPr 128/1918, s. 322 ff.

Det är emellertid betecknande, att denna lösning av vattendomstolarnas anställningsförhållande icke blev länge bestående. En ändring kom till stånd år 1932. Under den utredning, som föregick KPr 164/1932, betonades den svaghet, som låg i tillsättningen med visstidsförordnande. Visserligen hade under den gångna tiden förordnanden som vattenrättsdomare givits uteslutande åt ordinarie innehavare av andra domarämbeten, men därmed hade man måst upprätthålla dessa med vikarier, allt i strid mot grundsatsen om domares oavsättlighet. Det vore trots detta system ock i hög grad otillfredsställande att förordnandesystemet bibehölls för de viktiga och maktpåliggande tjänsterna inom vattendomstolarna. Även till vattenrättsingenjörer hade man i regel förordnat innehavare av ordinarie tjänst. Men även här vore det nödvändigt att göra tjänsterna till ordinarie, om man ville bereda innehavarne en fullt oberoende domareställning. Man finge icke i längden taga hänsyn till det förhållandet, att ändrade arbetsuppgifter och förhållanden kunde föranleda en förändrad organisation, utan tolv års prövotid måste anses vara tillräcklig.[4] Jämväl vattenöverdomstolen påyrkade, att domstolarna skulle ställas på ordinarie stat i överensstämmelse med den av ålder i svensk rätt hävdade grundsatsen om domares självständighet och ordinarie ställning. För vattenrättsingenjörerna vore det i hög grad oegentligt att de, ehuru domare, vore hänvisade till annan förvärvsverksamhet och icke i tillfälle att helt och fullt utöva sin domaregärning.[5] Departementschefen framhöll likaså, att domaretjänster icke borde innehavas på till tiden begränsade förordnanden. Man finge ej heller nödtorftigt lösa vattenrättsdomarnes anställningsfråga på sätt som övervältrade vikariatsystemets nackdelar på den allmänna rättskipningen; man strävade eljest

[4] *Högstedt—Serrander,* Utredning ang. vattendomstolarnas organisation 1931, tr. som bil. t. KPr 164/1932.

[5] KPr 164/1932, s. 31.

efter att undvika detta.[6] I överensstämmelse härmed beslöt riksdagen sådan ändring i VL 11: , att vattenrättsdomare och vattenrättsingenjörer utnämnas av Kungl. Maj:t.

Däremot har vid AD:s utformning en annan linje följts. Domstolen består av en grupp yrkesdomare och vissa företrädare för arbetsgivare och arbetstagare. Av yrkesdomarne förordnas ordföranden och två ledamöter av konungen för viss tid, varvid ordföranden och en ledamot skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren. Fastare anställning har väl övervägts men icke förverkligats (KPr 39/1928, s. 152).

Man kan sålunda å ena sidan konstatera, att grundsatsen om domares oavsättlighet icke utgör hinder för att domare tillsättas med annan anställningsakt än fullmakt och att deras tjänstetid från början kan vara tänkt att vara begränsad — och förnyat förordnande vara beroende av bl. a. mängden utfört arbete och dess kvalitet. Så länge anställningen varar, kan däremot ordinarie domare icke entledigas annat än genom domstols dom. Även förekommer i begränsad utsträckning, att icke ordinarie tjänstemän äro domare.

Å andra sidan framstå de fall, då visstidsförordnande av ordinarie domare förekommer och då tillfälligt förordnade tjänstemän äro domare, som undantag från en eljest gällande huvudregel, vilka undantag motiverats med starka hänsyn till organisatoriska förhållanden.

Det må slutligen antecknas, att erfarenheten utvisar, att en osäker anställningsform kan utnyttjas vid försök att påverka domstolspersonal (JO 1946, s. 18). Resonemangen därom äro ej ens i vårt land rent akademiska. När man gång efter annan rest krav på att icke ordinarie personal i så ringa utsträckning som möjligt bör tjänstgöra som domare, syftar detta till tryggande av icke oväsentliga allmänna intressen. Härvid har Sveriges Juristförbund upprepade gånger

[6] Ibid., s. 44 f.

gjort sig till tolk för dessa synpunkter. Föredragandena i RegR:n ha även, under hänvisning till sina uppgifters betydelse och likhet med revisionssekreterarnes, framhållit önskvärdheten att de tillsättas å ordinarie tjänster, såsom fallet var före år 1926, då kansliråd voro föredragande och ej, som nu, kanslisekreterare.[6a] KU har jämväl anmärkt därpå, att till expropriationstekniker utsetts lantbruksdirektörer och länsbostadsdirektörer, vilka icke kunde anses äga den självständighet som en domare bör äga (KU 20/1951, s. 9 ff.).

Det sagda utesluter icke, att domstolarnas oberoende ifrågasatts, i all synnerhet av dem, som icke godtagit fälld dom utan uppfattat den som uttryck för klassjustis, politiskt beroende eller otillbörliga ståndpunktstaganden. Känt är, att, bl. a., HD:s domar i de s. k. högförräderimålen år 1916 i vida kretsar ägt denna verkan, vilket ock föranlett yrkande, att domare skulle tillsättas genom val.[7]

Vid debatten om tillsättningsrätt och tillsättningsförfarande vid Stockholms rådhusrätt år 1948 aktualiserades frågeställningen ånyo. Sedan vid juristkonfliktens biläggande, bl. a., avtalats, att Saars regler skulle tillämpas å rådhusrättens personal, intogs i förslag till nytt avlöningsreglemente bl. a. en föreskrift, som svarade mot Saar § 14; möjlighet skulle därmed föreligga att för dessa tjänstemän införa avgångsskyldighet i vidare mån än tidigare gällt, och sålunda även ett överförande å disponibilitetsstat. ÖÄ avstyrkte från fastställande härav under betonande av att en sådan makt över domare och poliser i vart fall icke borde tillkomma kommun. »Då de befattningshavare, å vilka ifrågavarande

[6a] I JO 1946, s. 18, redovisas åtal mot och fällande dom å häradshövding för att denne, bl. a., utövat påverkan på notarie genom hot att ej giva honom vidare förordnaden i syfte att förmå honom ändra ett utlåtande i förundersökningsrapport. — Ang. strävanden att vinna ordinarieskap för domare m. fl. se Meddelanden från Juristförbundet 1949, s. 3 f.

[7] Jfr *Tingsten*, a. a. 2, s. 128.

kommunala avlöningsreglemente skall vara tillämpligt, hava att fullgöra uppgifter inom rättsvården och polisväsendet och tillsättas av statliga myndigheter, bör en vidsträcktare avgångsskyldighet... endast kunna åläggas av Eders Kungl. Maj:t och riksdagen.»

I direktiven för utredningen om domareutbildning[8] år 1955 framhöll departementschefen ånyo, att oavsättlighetsgrundsatsen så långt möjligt borde upprätthållas för domare. Statsrådet konstaterade härvid, att ökad arbetsbelastning hos häradsrätterna lett till förstärkning av arbetskrafterna genom extra ordinarie personal. Men »i princip bör den väsentliga delen av den dömande verksamheten utövas av ordinarie domare». — Domares särställning i här behandlat hänseende har visat sig även därutinnan som förflyttningsskyldigheten för dem i Saar begränsats till de fall, då organisatoriska ändringar föranleda till förflyttning, varvid förflyttning kan ske allenast till annan domartjänst (ovan s. 339). Under utredningen om kommunala normalpensionsreglementets (KNPR:s) utformning har ock betonats oförenligheten mellan däri ingående, mera vidsträckta förflyttningsskyldighet — såsom alternativ till förtidspensionering och utan begränsning till annan domaretjänst (§ 4: 3 jfrt med §§ 9 o. 10).

Jämväl i fråga om skyldighet att avgå med pension har en åtskillnad gjorts mellan domare och andra tjänstemän vid utformningen av den statliga pensionsrätten[9] (nedan kap. 9). Under diskussionen om KNPR har den frågan dryftats, huruvida domare kunde genom KNPR förpliktas avgå med pension i där föreskrivna fall (§ 4: 2) — vid nedsatt eller förlorad arbetsförmåga, efter viss tids sjukdom, efter dom, varå avsättning kunnat följa men straffrihet eller straffnedsättning inträtt enligt SL 5: 5 eller 5: 6, eller då tjänste-

[8] Utdrag av prot. över justitiedepartementsärenden den 30 dec. 1954. Jfr rds skr den 25 nov. 1953 (nr 396).

[9] Jfr SOU 1937: 48, s. 107.

mannen befinnes eljest urståndsatt att på tillfredsställande sätt utföra sitt arbete och endast fem år återstå till pensionsåldern. Mot dylika föreskrifter kan anföras, att de svårligen låta sig förena med RF § 36; jfr tidigare KPr 222/1934, s. 112, KPr 339/1941, s. 125 f., 130 ff. och nedan kap. 9.

Inom den svenska tjänstemannarätten har sålunda, liksom fallet varit under den västerländska rättsstatsutvecklingen, domarnes självständighet utbildats till ett väsentligt institut. Väl har detta förhållande länge under nuvarande statsskick fördolts därigenom, att icke endast domare utan alla tjänstemän tillerkänts samma skydd genom RF § 36 — något som även sammanhängt med den svenska förvaltningens särskilt tidigare rika uppgifter inom omedelbar rättsvård. Sedan under senare årtionden genom samhällets och statsmaktens djupgående strukturförändringar tjänstemannarättens centrala problem ånyo ställts under debatt och traditionella rättsregler i icke ringa mån uppluckrats, har problemet om domare- och åklagarekårernas särställning åter framträtt.[9a]

Chefstjänster m. fl.

Vid de olika ställningstaganden, som eljest ägt rum i frågan om lämplig anställningsform, har fullmakt ofta tillstyrkts i fall, då fråga varit om chefstjänster eller då tjänsten eljest ansetts kräva kontinuitet och självständighet. När von Hartmansdorff år 1823 avstyrkte tillsättandet av en extra ledamot i sundhetskollegium medelst konstitutorial, anförde han, att denna tillsättningsakt vore oförenlig med det oberoende och den jämlikhet, som utgjorde »karaktären av kollegial-styrelsen». Ledamöter med obestämda förrättningar och nedsatta löner samt osäkerhet om bibehållandet av

[9a] Jfr om tysk rätt *v. d. Heydte,* Richterfunktion und »Richtergesetz», Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschr. f. Walter Jellinek (1955), s. 493 ff.

bäggedera vore icke passande.[1] Under längre tid vunnen erfarenhet kan jämväl vara särskilt värdefull, ja, nära nog nödvändig att besitta. Tjänstemannen kan behöva uppträda med självständighet mot allmänhet, mot andra tjänstemän eller rent av mot politiska makthavanden.

Naturligtvis ha dessa skäl haft särskild tyngd, när fråga varit om chefstjänstemän. Emellertid möta här ofta effektivitetskrav, som fått leda till den märkliga nyhet, som tillsättning med allenast viss-tidsförordnande onekligen utgör. Vid SocSt:ns tillkomst debatterades valet mellan dessa båda anställningsformer ivrigt: »I åtskilliga stora förvaltande verk hava cheferna under senare tid tillsatts allenast på vissa år, uppenbarligen för att ett ombyte lättare skall kunna ske, om vederbörande befinnes icke innehava de nödiga chefsegenskaperna.» Man finge, fortsatte de kommitterade, å ena sidan beakta kravet på i allo lämpliga egenskaper för det viktiga värvet, vilka ej alltid kunde förutses. Å andra sidan vore enhetlighet i verksamheten av största betydelse, liksom den förtrogenhet med ärendena, som blott kunde förvärvas småningom. De kommitterade funno, liksom senare Kungl. Maj:t, i detta fall fullmakt vara den lämpliga formen.[2]

Jämväl för landshövdingeämbeten har frågan om tillsättning medelst fullmakt eller »förordnande tillsvidare» — men med pensionsrätt — varit aktuell. 1902 års LRK motiverade ett förslag om införande av förordnande för landshövdingarna därmed, att dessa lödo under RF § 35. Förslaget avvisades emellertid. Landsstatslönesakkunniga framhöllo, att även om landshövdingarna vore amovibla enligt nämnda grundlagsrum, det dock för entledigande krävdes, att rikets tjänst fordrade detta. Vad tillsvidare-förordnande än finge

[1] Särskilda utskottets bet. vid 1823 års riksdag uti frågan om reglering av rikets styrelseverk, s. 268.

[2] Kommerskollegiikommitténs bet. 1, 1911, s. 164 f.; KPr 108/1912, s. 138 ff.

anses innebära, skulle ett införande för dessa tjänster av denna tillsättningsform otvivelaktigt försvåra rekryteringen. Flyttnings- och ekiperingssvårigheterna skulle bliva än mera kännbara, då uppdragets tidslängd i alla händelser skulle anses vara mera oviss än förr, och olägenheten av att definitivt lämna en ordinarie anställning för att tillträda en tjänst med förordnande på behaglig tid skulle helt visst ofta hålla tillbaka de lämpligaste kandidaterna. Departementschefen anslöt sig till denna ståndpunkt och fullmakten bevarades.[3]

När år 1914 förordnandet utbyttes mot fullmakt för LärovÖSt:ns chef och ledamöter och fullmakt lämnades i FolkskÖSt:n, var motivet en önskan att vinna större kontinuitet i verkens sammansättning och därmed större intensitet i arbetet. De dittillsvarande visstids-förordnandena hade avsett att möjliggöra större ombytlighet men lett till alltför stor omsättning bland ledamöterna. Denna hade medfört att verket gått miste om den erfarenhet och framför allt den personalkännedom, som de egna ledamöterna förvärvat. Ej heller ansågs förordnandeformen dåmera lämplig ur den synpunkten, att tjänstemännens osäkra ställning lätt kunde komma att verka försvagande på verkets ställning utåt. Ja, förordnandeformen hade t. o. m. föranlett, att överstyrelsen icke betrotts med den motsvarande verk normalt tillkommande disciplinära makten, ej ens med befogenhet att tillsätta vissa tjänstemän.[4] Vid den gemensamma SkolÖSt:s upprättande år 1919 bibehöllos fullmakterna, medan skolöverstyrelsesakkunniga i betänkande av år 1951 av bl. a. rekryteringspolitiska skäl förordat fullmakt för byråchefstjänster men visstids-förordnande för generaldirektören, överdirektören, avdelningschefer och det undervisningsråd, som handhar försöksverksamheten, samt chefer för fristående rotlar.[5]

[3] KPr 183/1925, s. 2.
[4] KPr 1/1914 A, s. 171 ff., s. 249 ff.
[5] SOU 1951: 29.

Motsvarande skäl ha gjort sig gällande även för andra högre tjänster. När departementalkommitterade år 1912 föreslogo inrättandet av generalsekreteraretjänster i departementen — vilket förslag sedermera förverkligades i annan anda med statssekreteraretjänsterna — förordade de tillsättning med fullmakt. Härvid framhölls värdet av att en och samma tjänsteman under längre tid innehade den betydelsefulla planerade tjänsten, samt vikten av hans oberoende ställning.[6] Sedan statssekreterarne tillkommit, fingo expeditionscheferna en förändrad ställning — deras politiska vikt reducerades. — Man föreslog därför, att de återigen liksom i äldre tid skulle tillsättas med fullmakt.[7] 1902 års LRK anslöt sig till denna mening och Kungl. Maj:t föreslog vid 1917 års riksdag denna linje, som även godtogs av vederbörande utskott. Härvid betonades, att expeditionscheferna skulle erhålla en fastare ställning och under längre tid förbliva i sina tjänster, om de tillsattes med fullmakt. Detta skulle bidraga till en önskvärd kontinuitet vid departementens arbeten.[8] Inom utskottet yrkade emellertid en minoritet på fortsatt tillsättning med förordnande och detta blev riksdagens beslut. Under debatten i kamrarna hänvisades främst till behovet av ombyten å dessa arbetstyngda tjänster. — Fåfängt upptog 1902 års LRK i sitt betänkande nr LXII (1920, s. 27) ånyo förslaget om fullmakt för expeditionschefer, under betonande av fördelen för departementskansliet av att äga en chef, vilken förfogade över en på erfarenhet grundad kännedom om kansliets personal och dess arbeten; samtidigt betonade kommittén den sedvanliga invändningen mot förordnandesystemet, att expeditionschefens ordinarie tjänst måste uppehållas med vikarie. Departementschefen ansåg

---

[6] A. a. 1, s. 223.

[7] *Schotte*, a. a., s. 377.

[8] 1902 års LRK Bet. LIII (1917); KPr 230/1917; s särsk. utsk. utl. 5/1917.

kommitténs ståndpunkt i och för sig försvarlig men fann samtidigt, att den nya organisationsformen för departementen kunde prövas till en tid, innan fullmakt infördes för expeditionscheferna[9] — och dessa tjänstemän tillsättas än i dag med förordnande, ehuru tjänsterna snarast fått den karaktär, som förespråkarne för fullmakten som tillsättningsform tänkt sig.

Andra grupper

I 1939 års polisutredning (SOU 1944: 53 s. 212) förordades fullmakt som anställningsakt för åklagartjänster »av naturliga skäl» — man jämföre med tidigare tankar att tvärtom hänföra dem till förtroendeämbetena.

Fullmakt har därefter införts för stadsfiskalerna med I. den 30 dec. 1947 § 20 (nr 1002), landsfiskalerna hade redan 1917 erhållit fullmakt. För att ledande polistjänstemän skulle erhålla fullmakt, talade att de i sin verksamhet i hög grad äro föremål för allmänhetens bedömande. Tjänstemän, vilka lätteligen kunde utsättas för obefogad kritik, borde åtnjuta det stöd, som fullmakten skänker. Även här råder en märklig motsättning till tidigare avvägningar av oavsättlighetsproblemet för dessa tjänstemän, som man just velat hänföra till förtroendeämbetsmännen eller tillsätta med konstitutorial eller förordnande. Även marinens polispersonal har vissa tider hänförts till fullmaktsinnehavarna.

Inom de akademiska institutionerna har oavsättlighet ansetts vara en förutsättning för forskningens effektiva bedrivande; det är, som i olika samband framhållits, här fråga om arbete på ofta lång sikt, där anställning på viss tid eller på blankt förordnande icke ansetts kunna skapa tillräckliga garantier.[1] Tankens frihet och forskningens självständighet

[9] KPr 1/1921, för flera ht gemensamma frågor, utgifterna, s. 9 f.

[1] Se t. ex. 1944 års tandläkarutbildningssakunniga, Bet. III, SOU 1947: 9, s. 87.

ha jämväl ansetts förutsätta den trygghet, som oavsättligheten avser att skänka.[2] Ett fåtal undantag från denna grundsats äro dock att anteckna, se härom nedan s. 419. Motsvarande synpunkter ha hittills föranlett, att även läroverkens ordinarie tjänstemän liksom de ordinarie prästerliga tjänstemännen innehava samma ställning (jfr SOU 1955: 31).

Nära denna grupp tjänstemän stå uppenbarligen läkarne. Deras gärning har ansetts böra, ifråga om ett stort antal högre tjänster, utföras under den trygghet, som oavsättligheten medför. Sålunda tillsättas de statliga sinnessjukläkarne med fullmakt, liksom provinsialläkare; inom den kommunala sjukvården få lasaretts-, sjukstugu- och stadsläkare samt lasarettstandläkare likaså fullmakt, ehuru vissa fall av konflikt mellan läkare och landsting föranlett övervägande om visstidsförordnanden (s. 446, SOU 1956: 27).

Överväganden om fullmakt skall meddelas eller icke kunna emellertid även vara begränsade till sådana synpunkter som om den utnämnande vid tillsättningen vunnit tillräcklig erfarenhet av tjänstemannens kvalifikationer. Fullmakten förutsätter härvid, att aspirant- och prövotid gått till ända. Ur sådana synpunkter har ifrågasatts, huruvida underofficerare skulle erhålla fullmakt omedelbart eller först efter ytterligare anställningstid. Då de som vinna befordran till underofficer redan inneha sju tjänsteår, har ytterligare prövning ej ansetts erforderlig. »De bör», framhöll departementschefen år 1942, »alltså direkt erhålla fullmakt på underofficers beställning.»[3] Lägre befäl erhålla däremot konstitutorial.

Understundom har även fullmaktens anseende, dess psykologiska betydelse, framhållits. Reservofficersförbundet ansåg sålunda det mindre lämpligt att icke längre tillsätta reservbefäl medelst fullmakt; dennas borttagande måste uppfattas som en deklassering av vederbörande tjänstemannagrupp,

[2] Se t. ex. mot. AK 253/1908. KPr 204/1952, s. 8.
[3] KPr 210/1942, s. 323 f. Jfr KPr 245/1939.

medan departementschefen fann »vårt fullmaktsbegrepp» oförenligt med villkoren att få kvarbliva i reserv, nämligen att anställningen kan upphävas vid bristande lämplighet (KPr 143/1943, s. 20, 22).

Sammanfattningsvis kunna vi alltså nu konstatera, att skälen för och emot meddelande av fullmakt äro skiftande. De växla från tjänst till tjänst, från förvaltningsgren till annan och från tid till annan. Det är en alltför stark schematisering att tala om myndighetsutövning som grund för meddelande av fullmakt — motivbilden är väsentligt mera sammansatt.

Skäl för val av konstitutorial

Liksom de allmänna skälen för oavsättlighetsskydd tala för fullmakts meddelande, utgöra argumenten mot oavsättlighet skäl för tillsättning med konstitutorial eller förordnande. Konstitutorialet skiljer sig emellertid, som nyss redovisats, numera väsentligen från förordnandet. Skälen för val av den ena eller andra tillsättningsakten variera därför.

Konstitutorialet har i svensk förvaltning nyttjats åtminstone sedan 1700-talets förra hälft. Handlingen betecknade ursprungligen allenast, att en person erhållit ett tillfälligt uppdrag. De riksråd och övriga ämbetsmän, vilka Kungl. Maj:t den 12 januari 1719 anförtrodde att överlägga om statsverkets tillstånd och reglering, erhöllo konstitutorial för detta uppdrag.[4] De mellan riksdagarna tillsatta statskommitterade förordnades med dylik handling.[5] Hovrätterna utfärdade konstitutorial för tillfälliga kommissorialrätter. Värderingsmän erhöllo konstitutorial.[6] Ännu under 1800-talets förra hälft nyttjades konstitutorialet — som ännu icke sär-

[4] Riksreg. Jfr *Lagerroth*, Statsreglering, s. 211.

[5] KF 6/7 1739 *Modée*, a. a. 2, s. 840. *Myrberg*, Om tjänstemäns oavsättlighet, s. 12.

[6] KF 23/9 1736, *Modée*, a. a. 2, s. 1297, jfr a. a. 4, s. 2505—7, 5, s. 2960.

hölls från förordnandet — såsom bevis om tillfälliga uppdrag. År 1809 erhöllo de personer, vilka utarbetade en ny kansliordning, konstitutorial.[7]

Redan tidigare nyttjades konstitutorial även vid tidsbegränsade förordnanden; enligt KF den 12 nov. 1766 (p. 7) angående lagarnas verkställighet skulle vikarie för JK erhålla konstitutorial. Konstitutorialet nyttjades jämväl såsom tillsättningsakt i fall, då normalt sett fullmakt skulle lämnats men en fullmaktstjänst ännu icke stod till buds. Vid mitten av 1700-talet förekom konstituerade officerare[8], vilka icke åtnjöto någon lön eller allenast underofficerslön[9].

Till sist möter konstitutorialet även såsom slutlig anställningsakt vid tjänstetillsättningar. Det har även här ursprungligen — relativt långt fram i tiden — ansetts vara det formella uttrycket för ett meddelat förordnande. Någon distinktion mellan det förhållandet, att myndighet försåg tjänsteman med konstitutorial, och att den förordnade honom å tjänsten, gjordes länge icke. När af Tibell sålunda år 1829 i Sammandrag av författningar rörande förvaltningen vid krigsväsendet till lands återgav författningar om tillsättande med konstitutorial, förklarade han, att dessa tjänstemän »med förordnanden förses» (t. ex. s. 17). Inom vår äldre rätt liksom inom den därur utvecklade finländska[1] har sålunda konstitutorial en begränsad innebörd: det innebär, att allenast ett uppdrag meddelats eller att en tjänsteman tillfälligt förordnats eller att han tillsatts för framtiden men kan fritt

[7] Jfr *Kuylenstierna* i StvT 1926, s. 111.

[8] *Myrberg*, a. a., s. 13.

[9] RoAP 1760—62 1, s. 389; jfr konstitutorialets användning i försvarsväsendet SOU 1938 55, s. 19 ff.

[1] Enligt I. f. generalguvernören den 12 febr. 1812 bemyndigades denne entlediga de med konstitutorial tillsatta tjänstemännen (§ 33). Med kejs. kung. den 10 juli 1826 erhöllo landshövdingarna samma makt. Se även kejs. kung. den 24 jan. 1831: kronolänsmän, som tjäna på konstitutorial, kunna entledigas utan vidare omgång. Jfr även FJT 1873, s. 123 ff.

entledigas. Inom dansk rätt har konstitutorialet haft samma innebörd och bevarat den.[2] I svensk rätt har konstitutorialet däremot undergått en utveckling som fört det nära fullmakten och låtit förordnandet framstå som en tillsättningsform med andra verkningar. Huru denna utveckling ägt rum, framgår av det följande.

Uppbördsmän m. fl.

Konstitutorialet har vunnit användning för tjänster, vilkas innehavare väl slutligt tillsatts men icke skulle åtnjuta oavsättlighet och förty voro undantagna från den för tjänstemännen eljest allmänt erkända oavsättlighetsgrundsatsen. Konstitutorialet utmärkte sålunda en tydlig skillnad i rättsställning.

Det sagda förklarar, att konstitutorial gavs åt tjänstemän, som hade uppbörd om hand. Denna omständighet har föranlett en mindre fast anställning och konstitutorialet erbjöd här en möjlighet. Principen framgår tydligt av vissa författningar från Gustav III:s regeringstid. Enligt KBr den 22 sept. 1773 gällde sålunda, att »alla sådane nedrigare uppbördsmän, hvilke af våra och riksens kollegier samt andra ämbetsmän tillsättas, hedanefter icke måge undfå fullmakter på samma sysslor utan endast med konstitutorial förses». Föreskriften är ett bland många uttryck för att den allt starkare gustavianska förvaltningen i ökad omfattning hävdade effektivitetskrav gentemot individuellt rättsskydd. Principen har därefter föranlett, att konungen den 19 juni 1782 medgav domkapitlet i Lund att tillsätta notarietjänst med konstitutorial, »i anseende till den honom ombetrodda uppbörd; liksom andre uppbördsmän borde denne icke med fullmakt förses. Förordnande skulle lända till allmänhetens

[2] Se t. ex. *Matzen,* a. a. 3, s. 158 och där anförda äldre författningar.

säkerhet och tjänstens bättre bestridande.» Domkapitlen anmodades i gemen med KBr den 1 juni 1791 att åt notarier och sysslomän giva konstitutorial, icke fullmakt. Enligt 1801 års kansliordning skulle postinspektorerna allenast erhålla konstitutorial (par. 2: 6). Av enahanda skäl skulle krigsmanshusfogdarna tillsättas med konstitutorial. (I krigskoll. den 13 maj 1785; jfr även I för förvaltningen av sjöärenden den 23 mars 1803.)

Men konstitutorialet förekom icke endast för den avgränsade grupp, som uppbördsmän utgöra. Det användes även för personal, vilken man av andra skäl önskade kunna fritt entlediga, främst kanske av det skälet, att man önskade upprätthålla en med hänsyn till tjänsteuppgifterna nödvändig disciplin eller för att man eljest ansåg rörlighet i personhänseende lämplig. Lotspersonalen, som ägde synnerligen ansvarsfulla uppgifter, tillsattes sålunda med denna anställningsakt[3], liksom i många fall stadsfiskaler, länsmän, poliser[4], kronobetjänte och betjänte i verken. Naturligtvis kunde konstitutorialet även tänkas nyttjat i andra fall. Så föreslog Liljencrantz i sitt tidigare anförda reformförslag till Gustaf III år 1785, att de statsministerämbeten, som han önskade införa, skulle besättas med konstitutorial, så att innehavarne när helst kunde skiljas från sina tjänster.[5] Något exempel från äldre rätt på konstituering av högre tjänster finnas dock icke. Det har ej ansetts förenligt med värdigheten hos dessa ämbeten — först mot slutet av 1800-talet har uppfattningen härom ändrats.

Fastare anställning har däremot icke i äldre rätt varit förenad med konstitutorial. Vad Myrberg och efter honom

[3] *Myrberg,* Om tjänstemäns oavsättlighet, s. 16. Jfr Författningssamling för Kongl. Maj:ts flotta 5 (1858), s. 143 ff.

[4] Se t. ex. KF den 17 aug. 1807 om en förbättrad police-inrättning i staden Götheborg, § 5. Jfr *Myrberg,* Om tjänstemäns oavsättlighet, s. 17.

[5] *Geijer,* Gustaf III:s efterlemnade papper 3: 2 (1848), s. 40.

andra därom uppgiver, är icke riktigt[6]; uppgiften bygger på en felaktig slutsats av att vissa konstituerade ej voro underkastade disciplinär makt. De konstituerade kunde alla avskedas i administrativ väg oavsett begångna fel.[7]

Vid tidpunkten för oavsättlighetens grundlagsfästande tillsattes sålunda ett ingalunda ringa antal tjänstemän[8] med konstitutorial. Detta var sålunda läget år 1786, då oavsättlighetsprincipen första gången vann grundlagshelgd, och samma läge bestod år 1809. Såväl 1786 som 1809 måste grundlagsbudet om oavsättlighet förutsätta en reservation för de lösare anställningsformer, som konstitutorial och förordnande utgöra. Någon motsättning häremellan och grundlagens bud har aldrig förelegat.[9]

Konstitutorialet var sålunda år 1809 avsett för de ordinarie tjänstemän, vilka med hänsyn till uppbördsmannaansvar[1] eller befattning med polis- eller åklagarväsende eller andra, särskilda skäl ansågos böra kunna i administrativ väg avskedas. Denna praxis har fullföljts under det nya statsskicket.[2]

Uppbördsmän ha alltfort erhållit konstitutorial. Det stod i full överensstämmelse med denna princip, att utredningsintendenter, intendenter och fältkamrerare vid passevolancekommissariaten tillförordnades av krigskoll. »på behaglig

[6] *Myrberg*, Om statstjänstemäns oavsättlighet, s. 103 f.; SOU 1951: 54, s. 69; *Fahlbeck-Sundberg* ed. av Malmgren, Sveriges grundlagar (6:e uppl.), under RF § 36.

[7] Jfr KF den 24 nov. 1801 om brännvin §§ 30, 34.

[8] *Kuylenstierna* i StvT 1926, s. 111.

[9] Förutom övriga här anförda författningsställen från tiden 1786—1809 se även KF den 24 nov. 1801 om brännvin §§ 30, 34: KB ägde här — alternativ till domstol — avskeda landsfiskaler, kronobetjänte m. fl., vilka ägde konstitutorial.

[1] Att icke alla uppbördsmän tillsattes med konstitutorial framhöll dock J. Cederström i RoAP 1823 v. XI, s. 246.

[2] Det av *Myrberg* på sin tid redovisade materialet har i det följande kunnat på väsentliga punkter utvidgas och systematiseras. Helhetsbilden blir härmed en annan.

tid» genom konstitutorialer (KBr den 21 maj och den 10 aug. 1819). I överensstämmelse med den redan före år 1809 utbildade grundsatsen om konstitutorialets tillämplighetsområde stod även, att lanträntmästare och kronofogdar enligt Kungl. Maj:ts beslut den 20 febr. 1821 och den 14 aug. 1822 tillsattes med konstitutorial, att kommissarier vid garnisonssjukhuset hade konstitutorial[3], ävensom att tulltjänstemännen vid GenTSt:s inrättande år 1825 allenast tillerkändes samma anställningshandling. De uppburo medel och voro redovisningsskyldiga. Samma grundsats föranledde, att alla flottans uppbördsmän tillsattes med konstitutorial enligt KRegl. den 28 sept. 1836 för styrelsen och ekonomien vid flottans stationer; här öppnades dock senare möjlighet för dessa tjänstemän att efter tjugo års med nit och omsorg vårdad uppbörd erhålla konfirmationsfullmakt (KBr den 6 febr. 1844).[4] En redan år 1801 inledd tradition fullföljdes inom postverket, där enligt Kungl. Maj:ts beslut den 12 april 1820 postförvaltare tillsattes med konstitutorial, och detta tillkom även vissa andra posttjänster enligt KBr 18 dec. 1836. Ännu i IGenPostSt den 6 nov. 1863 (nr 62) föreskrevs, att å de tjänster, med vilka vore förenad uppbörd av postmedel, likasom emottagande eller utlämnande av brev, skulle meddelas förordnande, å de övriga åter fullmakt. Med en ännu icke klar distinktion mellan konstitutorial och förordnande har sålunda den mindre fasta anställningsform, som förvaltningsrätten kände, föreskrivits för tjänster med uppbördsuppgifter eller liknande ansvar.

Men även för andra tjänster än dessa kom konstitutorialet ifråga, när anställningen var villkorad eller eljest förutsattes kunna återkallas. När ständernas särskilda utskott vid 1823 års riksdag lade fram sitt betänkande om styrelseverkens reglering, föreslog majoriteten, att tre praktiserande

[3] KRegl. f. garnisons-sjukhuset den 28 dec. 1821, § 54.

[4] Författningssamling för Kongl. Maj:ts flotta (1852) 2, s. 30.

läkare skulle anställas som extra ordinarie ledamöter av sundhetskollegium för att tillföra detta viss sakkunskap; de skulle dock endast så länge äga säte och stämma i kollegium som de utövade praktik. Av denna orsak borde de förses med konstitutorialer (s. 147). — Inom medicinalväsendet nyttjades länge konstitutorialet flitigt som anställningsform, tydligen beroende av de särskilda krav man måste kunna ställa på läkarnes ständiga effektivitet och bevarade auktoritet. Sundhetskollegium förordnade sålunda brunnsläkare och försåg dem med konstitutorial (ISundKoll § 11). Bataljonsläkare erhöllo Kungl. Maj:ts konstitutorial (Regl. för fältläkare 1 mom.), pensionärer och stipendiater vid fältläkarekåren erhöllo konstitutorialer av collegium medicum (ibid.).

Konstitutorialet blev ock en naturlig utväg när det gällde att övervinna motsättningarna mellan tjänstemännens oavsättlighet och planerade, högst nödiga reformer i rikets förvaltning. Alltsedan det redan under gustaviansk tid inledda, men aldrig fullföljda reformarbetet återupptagits efter år 1809, blev det spörsmålet aktuellt, huru man skulle tillsätta tjänster, som kunde väntas bliva överflödiga eller i vart fall förändrade. Förhoppningarna att kunna reducera det minskade rikets ämbetsstat voro ju livliga, och närda även av den spirande liberalismens motvilja mot statligt förmynderskap överhuvud.

Vid 1817—1818 års riksdag beslöts, att ledigblivna tjänster, vilka kunde komma ifråga till indragning, icke skulle tillsättas ordentligen, utan allenast med konstitutorial.[5] Särskilda utskottet vid 1823 års riksdag — som behandlade förslaget till reform av styrelseverken — föreslog ock ständerna, att hos Kungl. Maj:t anhålla, att alla av utskottet till indragning eller betydlig förändring föreslagna ämbetsverk och tjänster vid inträffad ledighet måtte antingen förbliva le-

[5] RoAP 1823, v. XI, s. 278.

diga eller blott genom konstitutorial och emot lämpliga arvoden uppfyllas.[6]

Vid 1828—1830 års riksdag framhöll dock Per Lagerhjelm önskvärdheten av att det planerade reformprogrammet för förvaltningen snarast förverkligades. Först därmed kunde man nämligen övervinna »den ovisshet, vari åtskillige tjänstemän nu befinna sig, som innehava sina tjänster endast på konstitutorialer, och således ej äro säkra att vid styrelseverkens reglering bibehållas vid dessa befattningar».[7]

Ytterligare ett tillämplighetsområde för konstitutorialet utgjorde tidigt de betjänte — ur vilken kategori betydande grupper tjänstemän utvecklat sig. De betjänte tillsattes med konstitutorial, ofta försedda med det begränsande tillägget »tillsvidare». Se t. ex. KRegl. den 28 sept. 1836 för styrelsen och ekonomien vid flottans stationer § 26.[8]

Konstitutorialet var sålunda en utnämningsakt, som kunde användas för vissa tjänster, vilka icke förklarats för förtroendeämbeten i RF § 35 men vilkas innehavare liksom förtroendeämbetsmännen skulle kunna fritt entledigas.[9] Det sagda styrkes av uttalanden i ståndsdebatter. Vid behandlingen år 1823 av frågan om tillämplighetsområdet för RF § 35 fann sålunda särskilda utskottet, att tullchefen icke behövde vara förtroendeämbetsman. Det vore tillfyllest om han, i likhet med uppbördsmän, förordnades med konstitutorial (jfr RoAP 1823 v. XI, s. 112). Man frågar sig då, varför icke i RF alla dessa tjänster gjordes till förtroendeämbeten, undandragna skyddet av RF § 36? Som läget nu blev, äro de konstituerade icke formellt undantagna från sistnämnda

[6] Ibid., s. 275.

[7] RoAP 1828—1830, v. XIV, s. 69.

[8] Författningssamling för Kongl. Maj:ts flotta (1852) 2, s. 32.

[9] Jfr *Backman*, Ny lag-samling 2, s. 270: »Länsmän antagas vanligen endast med konstitutorial och kunna således, enligt vad åtskilliga prejudikater utvisa, från tjänsten skiljas när (KB) ej vidare har till dem förtroende.»

stadgandes tillämplighetsområde, vilket vållat osäkerhet om grundlagstiftarens verkliga mening. De konstituerades undantagsställning har i stället blivit sedvanerättsligt utformad. Förklaringen ligger tydligen till en del däri, att de konstituerades ställning icke inom den byråkratiska hierarkin var förnäm. Tjänstemän av någon betydenhet, vilka skulle undantagas från RF § 36, angåvos i RF § 35, andra icke. I vart fall möter denna tanke vid debatten på 1823 års riksdag om tullchefens ställning. Sedan tillfälliga utskottet förordat konstitutorial som likvärdigt med förtroendeämbete, krävde nämligen i RoA Bernhard Rosenblad, att tullchefen skulle inordnas bland de med fullmakt tillsatta förtroendeämbetsmännen. Det »anseende, som är förenat med en sådan post (fordrar), att den skall beklädas med en verklig ämbetsman», ehuru i sak »förhållandet blir detsamma, antingen han är tillsatt genom fullmakt eller konstitutorial, emedan han lika lätt kan amoveras».[1] Till samma mening anslöt sig von Hartmansdorff. Det funnes ej något skäl, varför en ämbetsman, under vars hand en uppbörd av omkring två millioner rdr ginge och som under sig hade en personal av mer än 1 200 personer, skulle tjäna på konstitutorial. På samma grund kunde man även föreslå, att landshövdingar och regementschefer endast borde förses med konstitutorial.[2] Rättsligt sett torde den distinktion mellan fullmakt och konstitutorial (förordnande) legat nära, att allenast fullmakten inneburit ett överlämnande av tjänsten med dess rättigheter, som kunde motivera krav på att bevaras vid dess förmåner.

Konstitutorialets tillämplighetsområde har väl senare starkt vidgats, men i stor utsträckning enligt de linjer, som äro skönjbara redan vid seklets början. Inom postverket har sålunda den regeln utbildats (I. den 31 dec. 1902, nr 139),

[1] RoAP 1823 v. XI, s. 116.
[2] Ibid., s. 120.

att alla de tjänstemän, som styrelsen tillsatte, med undantag för den lägsta lönegraden, skulle erhålla konstitutorial (§ 52: 1). Inom GenTSt skulle ledamöterna och sekreterarna erhålla Kungl. Maj:ts konstitutorial, övriga tjänstemän styrelsens; tullförvaltare erhöllo Kungl. Maj:ts konstitutorial, övriga tjänstemän vid lokalförvaltning styrelsens. (IGenTSt den 1 nov. 1878, §§ 2, 4 o. 20). Inom de affärsdrivande verken har konstitutorialet vunnit terräng. De tjänstemän, som svara mot den äldre rättens betjänte, tillsattes medelst konstitutorial. Vid nyinrättandet år 1910 av biträdesbefattningar inom Kungl. Maj:ts kansli — till förbättring av dittills icke ordinarie personals ställning — föreslog departementschefen (KPr 1/1910 2 ht s. 33) sålunda, att konstitutorial skulle utfärdas å befattningarna, med den motivering, att motsvarande förhållande dåmera förelåge för stora klasser av tjänstemän. Inom försvarsväsendet har konstitutorialet — som där länge var nyttjat vid tjänstemans tillsättning under en provtid — vunnit utbredning som slutlig anställningsakt för underbefälstjänster.[3]

Konstitutorialet har sålunda kommit till användning i en mycket stor omfattning. Det har ock med tiden kommit att uppfattas som den mest vanliga tillsättningsformen för ordinarie tjänster. Vad 1928 års lönekommitté härom uttalade, nämligen att övervägande antalet tjänster tillsättas med konstitutorial, är alltfort ovedersägligt.[4]

Den ökade betydelse, som den äldre rättens praxis vunnit och som medfört, att tjänster i stegrad omfattning tillsatts med konstitutorial, innebär uppenbarligen en väsentlig ändring av RF:s ursprungliga regelsystem, om ock ingen principiell förändring. Utvecklingen innebär emellertid icke allenast detta utan jämväl, att tjänster, som tidigare tillsatts med fullmakt, blivit konstitutorialtjänster. Med skärpa framhöll

[3] Bet. med förslag ang. långtjänstunderbefäl m. m., SOU 1944: 2, s. 26.
[4] SOU 1930: 17, s. 142.

visserligen Naumann, att det skulle vara stridande mot RF § 36 »om Konungen i administrativ väg föreskreve, att ett ämbete eller en tjänst, som år 1809 efter regeringsformens antagande existerade, och vars innehavare enligt samma § hörer till de inamovible, hädanefter skulle tillsättas endast genom konstitutorial ... Det kan nämligen icke av regeringsmakten bero att, medelst dylika föreskrifter, för en större eller mindre del av svenska ämbets- och tjänstemannakåren förändra den ställning, vid vilken nämnda grundlags stadgande honom tryggat.»[5] Utvecklingen har emellertid, som nyss redovisats[6], blivit en helt annan. Konstitutorial ha införts icke allenast vid tillkomsten av nya tjänster utan även ifråga om äldre fullmaktstjänster.

Men utvecklingens resultat ha väsentligt modifierats därigenom, att konstitutorial — såsom ovan skildrat (s. 320) — icke längre innebär obegränsad möjlighet till entledigande; avsked kan blott förekomma vid tjänstefel, som dock må konstateras i administrativ ordning. Konstitutorialet har utvecklats till en anställningsakt med rättsverkningar liggande mellan fullmaktens och förordnandets. Denna mellanställning har medfört, att konstitutorialet kommit ifråga såväl när man velat försvaga tjänstemäns ställning genom att byta ut fullmakten mot konstitutorial, som när man velat förstärka deras position genom att ersätta förordnandet med den mera fasta anställningsform, som konstitutorialet kommit att utgöra. Tyngdpunkten ligger otvivelaktigt på det senare ledet — en parallell till fullmakten har här arbetat sig fram. En linje i denna utveckling markeras dock av strävanden att åt verken bereda större rörlighet i personalpolitiken. Understundom uttalas direkt, att tjänstemännen kunna må bra av en mindre trygg anställning. Fullmakterna kunna, säges det, rent av verka förslöande, medan konstitutorialets

[5] A. a. 2, s. 213.
[6] Jfr även s. 425.

otrygghet borde för »indolenta naturer vara en sporre».[7] Då år 1907 fullmakterna vid telegrafverket — efter tvekan inom riksdagen — utbyttes mot konstitutorial och år 1908 motsvarande reform ägde rum inom postverket, voro dessa synpunkter bestämmande. Reformen blev med 1919 års KomAR helt genomförd för dessa och år 1920 för DomV. Alla tjänster, varå ej visstids-förordnande utfärdades, skulle här tillsättas med konstitutorial.

Härvid betonades ej sällan, att vissa verk med hänsyn till sina uppgifter krävde större rörlighet i personalhänseende än förvaltningen i övrigt. Vi ha redan mött synpunkten vid behandling av frågan om skillnaden mellan myndighetsutövning och affärsdrift. Vid TelV:s löneregleringår 1907 framhölls, att oavsättligheten icke vore lämplig för ett tekniskt-industriellt verk och måste i viss mån hindra en affärsmässig skötsel, ty verket måste tveka att föranstalta om domstolsförfarande. Departementschefen betonade likaså, att konstitutorialet vore en särskilt lämplig anställningsform i ett verk med »affärsmässig karaktär».[8]

Rättsutvecklingen är emellertid, som nyss sagts, icke entydig. Konstitutorialet har icke allenast i viss mån trängt undan fullmakten, utan även ersatt förordnandet. Därmed ha därav berörda tjänstemän beretts en tryggare ställning. Riksdagens beslut år 1897 att införa konstitutorialet ifråga om vissa tidigare med förordnande tillsatta tjänster vid Statens Järnvägar avsåg sålunda att stärka de berörda tjänstemännens ställning, icke att skänka dem fullmaktens trygghet.[9] Motsvarande beslut har riksdagen senare år 1907 fattat ifråga om postverket och år 1920 med avseende på statens

[7] Bet. 1908, s. 44, jfr KPr 168/1908; samma synpunkter för postverkets del i Bet. av 1907 års kommitté.

[8] KPr 84/1907. Se härom även *Myrberg*, Om tjänstemäns oavsättlighet, s. 55 ff.

[9] Statens Järnvägar år 1856—1906 1, s. 292 ff.

vattenfallsstyrelse och vattenfallsverket. Vid telegrafverket vann konstitutorialet redan år 1902—1907 tillämpning. När år 1934 förslag väckts att tillsätta byråchefer i domänverket med förordnande i stället för med konstitutorial, avstyrkte StatsK under betonande av det allmännas intresse av att dessa tjänstemän ägde fast anställning. Härigenom skulle förhindras, »att de icke frestades att efterlåta skyldigheten att tillkännagiva sin från chefens eventuellt avvikande mening. Det behövde knappast råda något tvivel om att den lösare anställningsform som (föreslagits) innebure en viss fara för dylik efterlåtenhet.» Medan i andra samband effektivitetskrav föranlett tillsättning med konstitutorial i stället för fullmakt, har här önskan att vinna en självständig tjänstemannakår motiverat valet av konstitutorial i stället för förordnande.[1]

Konstitutorialets mellanställning mellan fullmakt och förordnande, med dess modifierade oavsättlighetsskydd, har sålunda erbjudit en mången gång användbar utväg. Den erinrar starkt om de lösningar, som tjänstemännens trygghetsproblem med tiden vunnit på viktiga områden av engelsk, nordamerikansk och tysk rätt[2], där anställningens trygghet är avhängig av tjänstemannens korrekta tjänsteutövning. Brott häremot kan konstateras i administrativ väg och föranleda avsked. I övrigt är tjänstemannens ställning säkrad.

Emellertid har även kritik mot konstitutorialets användning framförts. Socialiseringsnämnden, som önskade utbryta de affärsdrivande verken ur den egentliga förvaltningsapparaten, förordade för dessa verk avtalsanställning. Konstitutorialet ägde, uttalade nämnden, karaktären av en statsrättsligt otillfredsställande kompromiss mellan de i RF § 36 ingående, men för andra ändamål tillskurna bestämmelserna och de nya statliga verksamhetsgrenarnas behov av smidigare

[1] KPr 148/1934, s. 67.
[2] Jfr s. 458 f.

former. Önskade man uppdraga en bestämd gräns mellan de av staten ägda affärsföretagens verksamhet och den allmänna statsförvaltningen, borde konstitutorialanställningen upphävas — någon grundlagshemul för konstitutorialet funnes ju icke.[2a] Dessa tankegångar ha dock ej, huru intressanta de än äro, påverkat rättsutvecklingen.

Förordnanden

Ett ändamålsenligt utnyttjande av förordnandet — liksom tidigare av konstitutorialet — äger rum, då viss tjänst anses icke böra tillsättas med fullmakt på grund av en väntad organisatorisk reform. En dylik praxis har vid olika tillfällen vunnit riksdagens godkännande (redan vid 1817—1818 och 1823 års riksdagar, då konstitutorialet nyttjades i dylikt syfte). Ett senare typiskt exempel härpå lämnar KCirk den 22 april 1892 (SFS nr 23) vari Kungl. Maj:t under hänvisning till att i »samtliga de förslag till lantförsvarets ombildning, som under senare tider utarbetats, fråga blivit väckt, att (arméns) ecklesiastik och auditörstater tillhörande tjänstemän skola avlönas med arvoden och fördenskull icke erhålla fullmakter på sina beställningar», påbjuder, att dessa beställningar tillsvidare skulle tillsättas med förordnande på obestämd tid. Denna praxis innebär uppenbarligen en rimlig tillpassning av tjänstemannarättens regler till oundgängliga reformbehov.

Annorlunda förhöll det sig med utfärdande av förordnande (konstitutorial) å fullmaktstjänster i fall, då syftet icke — eller icke allenast — var att underlätta en reform utan att pröva tjänstemannen eller rent av att göra honom beroende av överordnade. Att en dylik praxis tidigt vunnit insteg synes ovedersägligt. Det kringgående av grundlagens

[2a] Socialiseringsnämnden, Statens järnvägar som allmänt affärsverk (1924) s. 150.

bud, som förfaringssättet onekligen innebar, blev dock föremål för riksdagens uppmärksamhet och kritik. Redan vid 1823 års riksdag framställde sålunda KU anmärkning mot att föredraganden hos Kungl. Maj:t ofta varit tillsatt allenast med konstitutorial.[3] Vid 1840—1841 års riksdag förnyades kritiken.[4]

Förordnande för icke ordinarie

Nära denna linje i utvecklingen ligger en annan: förordnandet har blivit den naturliga anställningsformen för de fall, då en organisation nyskapats och verkat på prov. Tjänster och hela verk fördes på extra stat, för att eventuellt senare föras över till ordinarie. Det var då uppenbart lämpligt, att icke tillsätta tjänstemän med en anställningsform, som grundlade en rätt till anställningens förmåner. Exemplen på dylika anordningar äro många. När yrkesinspektionen år 1889 byggdes upp, rådde enighet därom, att för den nya verksamheten måste anställas tillräckligt antal arbetskrafter men att man å andra sidan icke onödigtvis borde inrätta nya statstjänster. Organisationen gjordes därför provisorisk.[5] Yrkesinspektörerna tillsattes i överensstämmelse härmed på förordnande med rätt för Kungl. Maj:t att när helst entlediga vederbörande.[6] På motsvarande sätt uppfördes till en tid LärovSt och RFA på extra stat. Kristidsförvaltningens organ och UtlN äro senare exempel på samma tillvägagångssätt och anställningsvillkor.

En annan grupp fall, då förordnande kommit till användning, är då osäkerhet rått om anställningens längd. Förordnande utfärdas, t. ex., då Kungl. Maj:t ägt att, med hänsyn

[3] Hartmansdorff i RoAP 1823 v. XI, s. 246.
[4] Allm. besvärs- och ekonomiutskottets mem. 2, 41/1840—41.
[5] KPr 1/1889, 6 ht. p. 31; jfr statsutsk. utl. 7 a/1889.
[6] I för yrkesinspektörerna den 20 juni 1890, nr 32, § 2.

till uppkommet behov av arbetskraft, tillsätta tjänsteman under utnyttjande av medel, som stått till buds men icke anslagits för bestämd tjänst (se t. ex. redan KBr 22 maj 1868 ang. tullverket).

Ytterligare en linje i rättsutvecklingen markeras av den icke ordinarie tjänstemannaklassens uppkomst och tillväxt. Då dessa tjänstemän ej innehade tjänst i organisatorisk mening och icke heller tillförsäkrats rätt till sådan eller dess förmåner, utan voro löst anställda, var förordnandet en naturlig tillsättningsakt, där icke allenast antagningsbevis eller helt formlöst antagande kom ifråga.

Med tiden vann den seden insteg att vid behov av ökade arbetskrafter förordna e. o. tjänstemän att tills vidare under viss tid, såsom för tre månader eller ett halvt år, biträda med visst arbete. Dessa tjänstemän benämndes tillfälliga amanuenser eller amanuensbiträden. Enligt I för kansliet den 7 juni 1878 (nr 21) förordnade departementschefen amanuenser på viss tid eller tills vidare (§ 10) och motsvarande gällde övriga verk. I den mån behovet av sådan arbetskraft fortfarande gjorde sig gällande, förnyades förordnandena. De kunde bringas att upphöra av vilken objektiv anledning som helst. Denna förordnandeform har såtillvida utbyggts, som de därmed tillsatta tjänstemännen tillerkänts pensionsrätt.[7] Inom skolväsendet kom förordnandet till stor användning som anställningsform för tillfälligt anlitade lärarkrafter. Enligt 1820 års skolordning skulle sålunda duplicanter och vicarier antagas av biskopen inför konsistorii protokoll och de skulle entledigas, då den orsak upphörde, för vilken de antagits. Motsvarande föreskrift möter i 1856 års skolstadga (§ 72); eforus förordnade efter rektors hörande duplikant, vikarie eller extra lärare. Genom en rad författningar med början år 1867 föreskrevs, att även vissa ordi-

[7] 1947 års TjPR.

narie tjänster framgent skulle besättas med allenast förordnande.[8]

Kritiken mot dessa lösa anställningsformer satte emellertid tidigt in. De vållade tjänstemännen en påkostande ovisshet om sin försörjning. De extra lärarne ingingo år 1893 med en petition i ämnet till Kungl. Maj:t, varvid denna synpunkt underströks. Förordnandeformen satte dem ock i beroende av närmast överordnade.

På många olika vägar har dessa förordnandens ställning måst stärkas. En väg har härvid övervägts men ej befunnits praktisk, nämligen att tillerkänna beslutanderätten om entledigande annan än närmast överordnad. En annan utväg har varit, att åt förordnandet giva en längre tidsverkan. Framför allt har man sökt att minska behovet av icke ordinarie personal genom att tillskapa ordinarie tjänster och att inom de icke ordinaries krets tillsätta ökat antal extra ordinarie.[9] Motiven ha härvid svarat mot de, som föranlett fullmakter på ordinarie tjänster — önskan att skapa kontinuitet och självständighet, ekonomisk trygghet och arbetsro, medan de lösare anställningsvillkoren avse att bereda större rörlighet i personalpolitiskt och organisatoriskt hänseende.

Även för den lägre personal, som tidigare benämndes betjänte, vann förordnandet insteg, ehuru dessa tjänstemän i regel erhöllo konstitutorial och med dettas förstärkta ställning sett den egna tryggheten ökad. Den kvinnliga personalens särställning markerades t. ex. länge därmed, att tillsättning skulle ske allenast medelst förordnande (se t. ex. IGenPostSt den 31 dec. 1902, nr 139, § 53).

Till vissa tider har förordnandet i stor utsträckning nyttjats som tillsättningsform för personer, som anställts under en prövotid, varefter tillsättning kunnat ske med fullmakt eller annan anställningsakt. Inom försvarsväsendet har kon-

[8] KPr 57/1894, s. 14.
[9] Ibid., s. 29 ff.

stitutorialet, som nyss nämnts, fyllt denna uppgift. Man strävar emellertid numera att särhålla aspiranttjänstgöring från slutlig anställning. Man räknar därvid förordnande och konstitutorial till slutlig anställning och har särskild aspiranttid för nybörjare eller anställer tjänstemannen som extra (Cg) under en prövotid.

Slutligen ha även bisysslor samt tjänster, vilka icke varit jämställda med de normala tjänsterna tillsatts med förordnande, liksom vissa uppdrag. Detta gäller t. ex. marinläkare av 2. graden, vilken innehar en bisyssla. Överläkaren vid RFA och tillfälliga ledamöter, vilka ej äro fullt sysselsatta inom verket, förordnas av Kungl. Maj:t etc.

Förordnande å ordinarie tjänst

Förordnandet har emellertid kommit till användning som normal tillsättningsakt även för ordinarie tjänster och icke allenast som bevis om tillfällig anställning å dylik. Skälen för denna utveckling äro skiftande. De kräva en särskild analys. Härmed äro vi inne på ett tillämplighetsområde för förordnandet, som är skilt från de nyss angivna fallen, där fråga varit om anställning som icke ordinarie tjänsteman eller om tillfällig anställning å ordinarie tjänst.

Av motsvarande skäl som konstitutorialet har förordnandet kommit till användning vid de affärsdrivande verken. Den säregna ställning, som dessa ägde inom eller snarare vid sidan av den traditionella statsförvaltningen, återspeglar sig, som nyss framhållits, häri. Redan i IGenPostSt den 6 nov. 1863 (nr 62) möter föreskriften, att sekreterare och kamrerare, postdirektören m. fl. tjänstemän skulle erhålla fullmakt eller förordnande (§ 29).

Enligt IJernvSt den 17 sept. 1869 (nr 58) skulle »ämbets- och tjänstemän samt betjänte vid statens järnvägstrafik innehava sina beställningar endast på förordnande och kunna

från dessa skiljas eller till andra befattningar inom trafikstaten förflyttas av samma myndighet, som dem antagit» (§ 31). Förordnandet har emellertid i regel ersatts med konstitutorial.

Av annat och större intresse är att redan tidigt den principen förordats, att tjänstemän, vilkas arbete nära berodde av eller ägde större betydelse för regeringens politik, borde tillsättas med förordnande för att vara avsättliga. Vi ha mött denna uppfattning vid redogörelsen för den kritik, som tidigt riktades mot RF § 36. Den föranledde i första hand förslag om överförande till förtroendeämbetsmännens grupp av, särskilt, kanslitjänstemän; i den norska statsrätten voro dessa avsättliga. Vid 1823 års riksdag debatterades med särskild iver frågan om icke expeditionssekreterarna borde dit hänföras.[1] Å ena sidan betonades, att dessa tjänstemän borde vara avsättliga, för att kunna utgöra effektiva instrument för regeringens politik. Liksom statsråden borde de vara ansvariga inför konungen (G. Löwenhjelm, A. von Hartmansdorff). Å andra sidan underströks vikten av att de självständigt skulle kunna hävda sin mening, vilket förutsatte oavsättlighet — och utan dylik trygghet skulle rekryteringen till tjänsterna försvåras (särskilt betonat av Cederschjöld).

Helt har visserligen icke den tanken realiserats, att alla dylika tjänster skulle tillsättas med förordnande. Men inom Kungl. Maj:ts kansli förordnades alltifrån år 1840 expeditionscheferna.

Sedan lagbyråchefstjänster införts, ha även de tillsatts med förordnande (se IStatsdep. den 7 juni 1878 § 2, IStatsdep. den 14 dec. 1917, nr 912, § 12). Med genombrottet för nya politiska grundsatser — det parlamentariska statsskicket — följde även ett ökat användande av förordnandet. Vid statssekreteraretjänsternas inrättande var avsikten, att åt de po-

[1] RoAP 1823 v. XI, s. 112 ff, 132 ff. 139 f.

litiska statsråd, som efterträdde de gamla ämbetsmannaregeringarna, tillförsäkra medarbetare, som stodo dem nära i åsiktshänseende.[2] »Det ligger», framhöll Schotte, »i hela den nya befattningens natur, att innehavarna icke böra givas fast anställning i departementen, utan tillsättas... allenast på förordnande och mot arvode». Efter att ha betonat betydelsen av att statsråd och statssekreterare ägde förutsättningar för samarbete, framhöll Schotte: »Därigenom att statssekreteraren allenast tillsättes på förordnande kan, om av någon anledning samarbetet blir otillfredsställande eller statssekreteraren befinnes icke äga det intresse och den erfarenhet i politiska ting, som erfordras för att komplettera departementschefens eget arbete, ett ombyte lätt ske av statssekreterare. Och skulle utvecklingen gå i den riktning att ett ombyte av ifrågavarande tjänsteman vid ministerskifte, som innebär en politisk kursförändring, bleve regel, så innebure detta allenast löften om rikare frukter av samarbetet mellan departementschefen och statssekreteraren.»[3] Riksdagen godtog denna mening vid tjänsternas inrättande (rds skr. 373/1917). Detta motiv för statssekreterartjänsternas utformning har senare föranlett kritik inom KU av att viss statssekreterartjänst (ecklesiastikdep:t) under avsevärd tid upprätthållits med relativt snabbt skiftande vikarier under det tjänstens ordinarie innehavare varit tjänstledig.[4] I stället borde, enligt kritiken, tjänsten ha tillsatts ånyo.

Motsvarande anställningsform har införts även för kommandoexpeditionschefer.

För alla dessa tjänster är det ett gemensamt drag, att innehavarna icke antagits komma att stanna i tjänsten för sin återstående tjänstetid. Dessa tjänstemän förordnas därför med rätt att alltfort inneha annan tjänst, under utnyttjande

[2] *Schotte*, a. a., s. 372.
[3] A. a., s. 375 f.
[4] KU mem. 15/1946, s. 2, 9. Jfr statsrevisorernas ber. 1946, s. 170.

av tjänstledighet från denna. De inneha ej pensionsrätt å den högre tjänst, varå de äro förordnade, utan för den, varifrån de äro lediga.[5] Den osäkra ställningen på den högre tjänsten har kompenserats med en över det eljest normala hög lön.[6] Detta har, som tidigare nämnts, dock ej uteslutit, att trygghet understundom beredes den, som ej innehar ordinarie tjänst, därigenom att han utnämnes till en lägre ordinarie medan han alltfort bevarar förordnat å den högre icke ordinarie tjänsten. Metoden, som till vissa tider kommit till rik användning, ej minst för att trygga politiska tjänstemän, har kritiserats ur den synpunkt, att den nödvändiggör vikariat, nämligen å de lägre ordinarie tjänster, vilkas innehavare förordnats å högre icke ordinarie. Härigenom rubbas även den normala befordringsgången för verkens personal.[6a]

Tanken att i än större utsträckning nyttja förordnandets möjligheter har ej sällan varit aktuell. Efter denna linje har man även vid 1930-talets lönereformer övervägt att söka vinna större rörlighet. — 1936 års lönekommitté föreslog (SOU 1937: 48) att förordnandeformen skulle nyttjas i större utsträckning för statsförvaltningens ledande befattningar; skulle vissa tjänster i rådsklassen erhålla en löneförbättring, borde detta lämpligen kompenseras med att tillsättningsakten blev förordnande i stället för fullmakt. I KPr 263/1938 med förslag till civilt avlöningsreglemente m. m. uttalade departementschefen, att frågan om en vidgad tillämpning av förordnandesystemet vid tillsättande av de ledande posterna inom statsförvaltningen borde övervägas i samband med tjänsteförteckningsrevisionen. Så långt gående förslag ha dock icke förverkligats, ej heller har socialiseringsnämndens förslag att för affärsverkens del avskaffa den ordinarie anställ-

[5] Jfr KPr 183/1925, s. 3.

[6] KPr 1/1921, utgifterna, för flera ht. gemensamma frågor.

[6a] Se t. ex. enkel fråga av herr Wiklund, AK pr. den 4 mars 1952, s. 7. Se om ett särskilt fall Statstjänstemannen 1953, s. 287.

ningsformen och uteslutande nyttja avtalsanställning förverkligats.[6b]

Förordnandetjänster äro stundom motiverade av att man till tjänsten önskar förvärva personer, som hava sin egentliga utbildning inom ett annat verk. Sålunda föreligger inom vissa departement och verk önskemål att kunna utnyttja krafter från hovrätterna. Inom departementen, JK och RÅ – ämbetena äro av dylika skäl byråchefstjänster tillsatta med förordnande (Cr-tjänster).[7] Inom JO och MO ämbetena tillsättas likaså vissa byråchefstjänster med förordnande. Systemet rymmer möjlighet till lätt anpassning efter vunna erfarenheter och rörlighet i personalpolitiskt hänseende; man önskar ett ombyte av innehavare efter 3–5 år, varmed vinnes en god kontakt med arbetet och utbildningen inom hovrätterna. Det förutsätter emellertid, att den förordnade tjänstemannen behåller sin ordinarie tjänst. Denna och ej förordnande-tjänsten grundlägger pensionsrätt.[8]

Emellertid har tillsvidare-förordnandet även införts för tjänster av annan natur. Sålunda tillsättes chefen för försäkringsinspektionen genom tillsvidare-förordnande liksom cheferna för bankinspektionen och sparbanksinspektionen med förordnanden tillsvidare.

Visstids-förordnanden

Bland förordnandena har visstids-förordnandet utvecklats till ett särpräglat och avgränsat institut av största betydelse. Här möter en annan, statsrättsligt betydelsefull utvecklingslinje. Enstaka exempel på denna tillsättningsform finnas från 1800-talets senare del. Jämlikt nådig skr. den 7 dec. 1883 till DomSt ang. ordnandet av domänförvaltningen i

---

[6b] Socialiseringsnämnden, Domänverkets omfattning etc. (1930) s. 233.
[7] Jfr sammansatt KU och 1 LU utl. 2/1955, s. 8.
[8] Jfr Justitieombudsmannainstitutionen, SOU 1955: 50, s. 117 f.

orterna, förordnades domänintendent tillsvidare för tre år (SFS nr 70/1883). Inom undervisningsväsendet infördes med 1890 års LärovSt § 175 visstids-förordnanden för läroverks- och seminarierektorer. Man önskade här möjliggöra, att dessa anställningar icke behövde tillsättas med en förbindande fullmakt; visstids-förordnandet vann med tiden på detta område terräng.[8a] Sedan LärovÖSt år 1904 inrättats, blev visstids-förordnande även tillsättningsform för chefen för detta verk liksom för ledamöter av styrelsen — ett första exempel på förordnande av verkschef. Motivet var här, att organisationen ännu var oprövad samt att tätare byten vore av värde, så att rörlighet i fråga om arbetskrafter och ökad samverkan mellan styrelsen och skolorna kunde vinnas. Erfarenheterna blevo emellertid icke goda. Visstids-förordnandet ersattes därför år 1914, som nyss nämnts, av fullmakten men har i en senare utformning återinförts för vissa tjänster i SkolÖSt.

Under årtiondet 1908—1919 vann visstids-förordnandet verkligt insteg som anställningsform för chefstjänstemän men främst inom de affärsdrivande verken. Medan i tidigare fall visstids-förordnande i regel givits tjänstemän, vilka varit ordinarie innehavare av annan, under förordnandet med vikarie uppehållen tjänst, blev visstids-förordnandet nu anställningsform för chefstjänstemän, som i regel icke hade annan tjänst att falla tillbaka på. En vid denna tid tydligt framträdande, och här tidigare flera gånger belyst, strävan att efterbilda det enskilda näringslivets former (ovan s. 44), i det lovliga syftet att vinna även dess effektivitet har uppenbarligen här tagit sig uttryck. I 1907 års betänkande ang. JärnvSt:s organisation framhölls sålunda, att »generaldirektören, på vilkens arbetskraft, initiativ och omdömesförmåga resultatet av statsbaneförvaltningen i hög grad är beroende, bör icke innehava sin befattning på ordinarie stat, utan

[8a] SOU 1924: 13, s. 243 f.

bör det vara för Kungl. Maj:t möjligt att, då sådant kan befinnas lämpligt eller nödigt... ersätta den förutvarande chefen med annan person, som anses bättre kunna motsvara de förväntningar, som ställas på innehavaren av denna befattning».[9] Samma motiv ha föranlett att visstids-förordnandet införts för chefen för GenPostSt (I den 31 dec. 1909, nr 177, § 37), för övriga kommunikationsverk med KomAR 1919, för KomKoll, DomSt och med StDAR 1921 för SocSt och BySt.[1] I samband med pensionslagstiftningens omarbetning befanns även LantbrSt:s chef höra till den grupp tjänstemän, som borde tillsättas med denna anställningsform.[2]

Under förvaltningsorganisationens reformering och utbyggnad har visstids-förordnandet kommit i än större användning för chefstjänstemän. Motiven ha skiftat. Vid MedSt:s omorganisation år 1914 framhölls, att man till ämbetsverkets chef måste förvärva en person, som förenade hög vetenskaplig utbildning, praktisk läkareerfarenhet, initiativkraft och förvärvad administrativ skicklighet. Man kunde icke med sedvanlig chefslön vinna en dylik kraft och man kunde ej förvänta, att en person skulle ända till pensionsåldern besitta den erforderliga initiativkraften. Av dessa skäl borde tjänsten tillsättas på sätt, svarande mot det, som införts vid GenPostSt och andra, förordnande på sex år mot arvode men med särreglerad pensionsrätt.[3] Ofta har behovet av att kunna förvärva en dugande kraft utanför förvaltningen anförts. Vid organiserandet av ÖSt f. yrkesutbildning anförde departementschefen sålunda, att »det är av vikt att för den nya överstyrelsen... kunna förvärva en person, som med

[9] S. 144.

[1] 1902 års LRK Bet. LXII, s. 30; KPr 1/1921.

[2] SOU 1932: 19, s. 95. Här återfinnes även en översikt över visstidsförordnandets dåvarande utbredning.

[3] Sammanfattande framställning i KPr 1/1914 B, 6 ht, s. 131 ff.

erforderliga egenskaper förenar erfarenhet i utbildningsfrågor i allmänhet och förtrogenhet med näringslivets förhållanden».[4] Understundom framhålles önskvärdheten av att kunna till chefer förvärva män i handlingskraftig ålder eller med friska kontakter med något visst arbetsområde. Vid ett — helt visst av en aktuell utnämningsfråga föranlett — aldrig förverkligat förslag att ersätta fullmakt med visstids-förordnande för chefen för nationalmuseum, framhöll departementschefen, att »det gäller här en levande och i ständig utveckling stadd kulturinstitution, vars ledning onekligen ställer synnerligen stora krav på chefsbefattningens innehavare. Det lärer ock med skäl kunna ifrågasättas om den andliga vitalitet och initiativrikedom, som här är ett oeftergivligt villkor, alltid kan påräknas vara för handen ända till den tid, då befattningshavaren uppnår pensionsåldern. Av vikt är givetvis att en befattning av ifrågavarande slag uppehålles av en person i hans bästa år, då han ännu är mottaglig för nya idériktningar och strömningar inom konsten.»[5] Liknande skäl föranledde emellertid år 1938, att vissa professurer vid konsthögskolan förändrades från fullmaktstjänster till arvodestjänster med visstids-förordnanden. Ett konstnärligt lärarskap sades härvid kräva rörlighet och produktivitet samt kontakt med utvecklingen på olika områden av det konstnärliga livet. Fullmaktstjänsterna medförde, framhöll såväl konstakademien som senare departementschefen, fara för stagnation och slentrian i undervisningen — de synpunkter, som eljest inom den akademiska världen ansetts kräva oavsättlighet till skydd för tankens frihet ha här ej ansetts äga giltighet (jfr ovan s. 393 f.). Förordnandena blevo i dessa fall på tio år med möjlighet till förlängning blott för en av dessa tjänster.[6] Motsvarande tillsättningsform har kom-

[4] KPr 232/1943, s. 38.
[5] Korrektur till 8 ht. år 1926, RA.
[6] Se härom KPr 204/1938, s. 31 ff.

mit till användning vid inrättandet av sakkunnigbefattningar vid konjunkturinstitutet.[7] Även här har man åberopat »arbetets speciella art och dess krav på ständig och hög effektivitet hos den ledande personalen», varför en »relativt hög grad av rörlighet vore nödvändig». Trots konsthögskolans» säregna, från konjunkturinstitutet vitt skilda förhållanden», åberopades den nyss redovisade reformen i dess anställningsförhållanden som en lämplig förebild för institutet (StatsK:ts yttrande). Även för dövstumsprästerna har denna tillsättningsform kommit till användning.

Ofta har framhållits, att fullmakten i vart fall borde nyttjas på förvaltningens viktigare poster för att bevara kontinuitet och säkra självständighet. Men praxis har i stor omfattning blivit, att även på dylika tjänster visstids-förordnande införts. Med visstids-förordnande tillsättes sålunda chefen för ArbMSt (I den 17 juni 1948, nr 439, § 36)[8] ArbSkSt, PensSt, RFA, VoVBySt, rikets allmänna kartverk, sjökarteverket, PoRV, riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, statens skeppsprovningsanstalt, statens hantverksinstitut, statens provningsanstalt, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, veterinärstyrelsen m. fl. Inom försvarsväsendet tillsättas de år 1936 nyinrättade tjänsterna som försvarsgrenschef med denna form. Cheferna för de militära förvaltningarna likaså.

Visstids-förordnandet har emellertid även kommit till användning för högre tjänster utan att de äro chefsposter. Ett flertal souschefer tillsättas med denna form, såsom överdirektör vid GenPostSt, vid Televerket, vid DomV, överdirektör vid SJ, överdirektören vid VattenfSt, överdirektör vid DomSt, överdirektör vid MedSt, byggnadschefen i BySt. Andra tjänster äro distriktschef vid SJ, kraftverksdirektör vid VattenfSt., medicinalråd, veterinärråd, byråchef i försäkringsinspektionen, kanslichef, överingenjör och direktör vid riksnämnden

[7] KPr 273/1939.

[8] Jfr SOU 1951: 12, s. 15 f.; SOU 1951: 54, s. 47 f.

för ekonomisk försvarsberedskap, överfyringenjör vid LotsSt, postdirektör, överintendent, postsparbankschef, överingenjör, distriktschef och trafikdirektör vid Televerket, ekonomidirektör, överingenjör, verkstadsdirektör, distriktschef, byrådirektör m. fl. vid SJ, kraftverksdirektör, överingenjör, driftdirektör m. fl. vid VattenfSt.

Till en tid försvårades väl utnyttjandet av denna anställningsform därav, att visstids-förordnandet icke medförde pensionsrätt och även i andra hänseenden ledde till ekonomiskt sämre ställning för de med denna form anställda, än den som åtföljde fullmakten. Utbytet av visstids-förordnande mot fullmakt för LärovSt (SkolÖSt) år 1914 var ett exempel på dessa svårigheter att utnyttja förordnandeformen. Sedan förordnandeformen emellertid med de olika avlöningsreglementen, som tillkommo 1919—1922[9], förenats med pensionsrätt har denna svårighet övervunnits; denna linje har senare fullföljts.[1]

Sedan visstids-förordnandets användbarhet ökats därigenom, att det förenats med förmånliga pensionsvillkor och i övrigt med de ordinarie tjänstemännens förmåner har det, som nyss visats, utbildats till en betydelsefull anställningsform av stort stats- och förvaltningsrättsligt intresse. Genom de tryggade ekonomiska villkoren har denna kunnat vinna tillämpning utan att de förordnade behövt bevara annan tjänst, som måst uppehållas med vikarie. Visstids-förordnandets begränsade tid och möjligheten att efter en jämförelsevis kort statstjänst vinna pension har löst vissa rekryteringsproblem, som särskilt det modärna samhället skapat, då behov framträtt av att tillföra statsförvaltningen teknisk, affärsmässig eller annan erfarenhet, som kunnat vinnas från enskild verksamhet.[2] Visstids-förordnandets utveckling återspeglar så-

[9] T. ex. StDAR § 5.

[1] KPr 8/1939, 292/1939, SOU 1941: 10, s. 165. Se även Domänstyrelsens förslag rörande domänverkets organisation (1931) s. 57 ff.

[2] Se t. ex. redogörelsen i Kungl. Vattenfallsstyrelsen 1908—1934, s. 251 f.

lunda djupgående strukturförändringar i förvaltningsuppgifter och organisation.

Denna anställningsform erinrar såtillvida om förtroendetjänsterna i RF § 35 som den bereder Kungl. Maj:t möjlighet att ersätta tjänstemannen med annan allenast av det skälet att tillräckligt förtroende icke längre hyses till honom, utan att tjänstefel behöver föreligga och påtalas. Visstids-förordnandet är t. o. m. i detta hänseende en smidigare anställningsform. Kungl. Maj:t behöver nämligen icke — såsom fallet är vid RF § 35 — göra gällande, att rikets intressen kräver ett entledigande och fatta beslut därom, utan kan allenast underlåta att meddela nytt förordnande vid anställningsperiods utgång; å andra sidan föreligger då den begränsningen i Kungl. Maj:ts handlingsfrihet, att han måste avvakta förordnandets utlöpande. Med visstids-förordnande tillsättas emellertid även förtroendeämbetsmän. Det är sålunda icke blott ett alternativ till RF § 35 utan ett komplement till detta grundlagsbud. Dessa visstids-förordnade tjänstemän måste även under förordnandeperiod kunna avskedas enligt RF § 35, men därjämte riskera att ej få nytt förordnande. Det innebär såtillvida en ytterligare försvagning ifråga om tjänstemäns rätt till tjänsten.

Men de numera med visstids-förordnandet förbundna ekonomiska rättigheterna utgöra ur individuell synpunkt en för rekryteringspolitiken betydelsefull kompensation häremot. I ekonomiskt hänseende ha visstids-förordnandena därför kommit att framstå som ett alternativ till fullmakt. Liknande synpunkter som tidigare bestämt valet av fullmakt, ha under senare år därför kommit att anläggas på visstids-förordnandet! Då av vissa lönetekniska uniformitetsskäl fullmakt icke ansetts böra ifrågakomma för kanslichef hos JO-ämbetet, men den kontinuitet, som fullmakten avser att medföra, ansetts önskvärd, har av detta skäl visstids-förordnande anbefallts, under betonande av den pensionsrätt, som föreligger efter

tio tjänsteår och 55 levnadsår.[3] Åter framträder den starka tendensen i all förvaltningsrättslig utveckling, att åt tjänstemännen bereda tryggade anställningsvillkor.

Emellertid finnas även mera prekära förordnanden. För docenter kan sålunda blott två treårsförordnanden ifrågakomma utan att pensionsrätt inträder (KPr 12/1952, s. 51).

Sammanfattning

Motiven till de statliga förvaltningsreformerna låta oss sålunda skönja olika överväganden, som gjorts vid valet av tillsättningsakt. Lagstiftaren har ansett sig oförhindrad att välja den akt, som han för de olika tjänsterna funnit lämplig. Men detta val har icke varit bestämt av enhetliga motiv. I stället ha varierande synpunkter fått göra sig gällande, något som icke utan fog kritiserats oavsett den uppfattning, som vederbörande haft om den rättspolitiskt lämpliga utvecklingen. 1928 års lönekommitté framhöll, »att tillfälliga omständigheter eller enbart tradition oftast varit avgörande, då det gällt att bestämma tillsättningsformen för skilda befattningar».[3a] Av såväl 1936 års lönekommitté i dess betänkande med förslag till CAR som i den på grundval härav framlagda KPr har en utredning förordats rörande formerna för tjänsters tillsättning. KU vid 1942 års riksdag betonade likaså önskvärdheten av att klara linjer skapades (mem. nr 18). Såväl 1942 års som 1946 års riksdag ha hos Kungl. Maj:t hemställt om utredning i ärendet (rds skr. 1942 nr 475, 1946 nr 261). Någon dylik har emellertid ännu icke kommit till stånd.[3b]

Det förhållandet, att klara linjer saknats vid bestämmandet av tillämplighetsområdena för de olika anställningsak-

[3] Justitieombudsmannainstitutionen, SOU 1955: 50, s. 118.

[3a] SOU 1930: 17, s. 143.

[3b] Jfr SOU 1946: 48, s. 17.

terna har helt visst bidragit till, att skarpa gränser mellan deras rättsverkningar icke upprätthållits. I stället ha gränser utplånats, som tidigare varit klara och en, ofta oviss, utjämning mellan anställningsformernas rättsverkningar ägt rum.[3c]

Vi kunna emellertid urskilja vissa linjer. Det klassiska skälet för oavsättligheten — tjänstemännens önskemål att vinna trygghet — har med lätthet kunnat samordnas med konstitutionella strävanden. Tjänstemännens självständighet innebär en begränsning av konungens — regeringens — makt. Förhållandet har varit ett ofta åberopat skäl för grundsatsens bevarande. Omvänt har förhoppningen att kunna stärka konungens (konservativa strävanden) eller regeringens makt (tendenser därtill särskilt hos konservativa och socialdemokrater) varit en eggelse att söka begränsa oavsättligheten. Fruktan för mindre kontinuitet och objektivitet hos domstolar, åklagare och förvaltning och därav följande risker för den enskilde har däremot föranlett motvilja mot ett försvagande av RF § 36. Forskningens och undervisningens frihet ha varit motiv för oavsättlighet, omsorg om läkaryrkets kvalitet likaså. Man väntar större självständighet och mer initiativ hos den oavsättlige än hos den, som fruktar för sin lön och ställning. Å andra sidan ha förhoppningar om större anpassningsförmåga hos domare, lämplighet hos tjänstemän och ökad effektivitet hos förvaltningen liksom reformplaner föranlett yrkanden om lösare anställningsformer, där ej principiell tjänstemannaovilja varit det bärande motivet. Under senare tider ha önskemål om tjänstemannarättens omformning efter den allmänna arbetsrättens mönster föranlett krav på ändrade anställningsvillkor, medan å andra sidan farhågor för en upplösning av byråkratins värdefulla traditioner och stridsmedlens ödesdigra verkningar inom förvaltningen förlänt oavsättlighetsprincipen ny bärkraft.

Naturligtvis framträda även andra motiv för oavsättlig-

[3c] Jfr SOU 1937: 48, s. 106.

hetsskyddet, som även kunna åberopas för varje annan regel om trygghet i anställningen. Rekryteringspolitiska hänsyn åberopas ofta — tryggheten är en lockelse för dugliga personer.

Konstitutorial och visstids-förordnanden framträda väsentligen som andra former för vinnande av de syften, vilka oavsättligheten avser att främja. Men dessa tillsättningsformer skola samtidigt mera smidigt möjliggöra rimliga ändringar i personaluppsättningen med hänsyn till vunna erfarenheter, konstitutorialet genom att möjliggöra avskedande i administrativ ordning och visstids-förordnandet därigenom, att det ej måste förlängas. Dessa båda former äro sålunda paralleller till de i RF § 35 intagna föreskrifterna om förtroendeämbetsmän, vilka kunna entledigas administrativt — men såväl konstitutorialet som visstids-förordnandet ha byggts ut i syfte att samtidigt bereda tjänstemännen en rimlig ekonomisk trygghet, särskilt genom pensionsrättens reglering. En ständigt märkbar strävan att säkra de offentliga tjänstemännen mot alltför hårda öden har även i denna jämförelsevis sentide rättsutveckling avsatt spår och präglat instituten.

Den kommunala förvaltningen

För kommunerna gäller icke någon mot RF § 36 svarande regel. Visserligen uttryckte Kungl. resolutionen den 8 juli 1720 en oavsättlighetsgrundsats avseende städernas underbetjänte, som ej fingo av KB avsättas utan begången förseelse och försummelse.[4] Men denna förklaring binder ostridigt icke de kommunala myndigheter, vilka rymmas inom den efter tidigare ansatser år 1862 skapade kommunen. Den kommunala förvaltningen skulle, menade man, ombesörjas av de valda förtroendemännen, vilka ägde att som medbor-

[4] Synpunkten hävdades med skärpa ännu av vissa kommuner, som opponerade sig mot införande av kommunalborgmästare, se KPr 207/1932, s. 72 ff.

gerliga prestationer handhava denna.[5] Krävdes hjälp av anställda tjänstemän, var detta i princip ett förhållande, som kommunen hade att ordna efter eget gottfinnande. Anställningsförhållandet mellan kommun och tjänsteman sades vara privaträttsligt.[6] Innebörden av detta uttryckssätt är, att några tvingande, legala särregler rörande anställningsförhållandet icke förefunnos.

Emellertid har denna bild aldrig varit helt riktig, och blivit allt mindre lämplig. I stadskommunerna ha för vissa tjänster regler förblivit gällande, vilka härstamma från den tid, då städerna voro samordnade med statsförvaltningen. Vidare har, i viss anknytning härtill, en särutveckling på kommunaltjänstemannarättens område ägt rum inom de delar av den kommunala förvaltningen, som reglerats genom särskilda författningar. Slutligen har den kommunala förvaltningens expansion särskilt i de större kommunerna nödvändiggjort utbildandet av en tjänstemannaapparat, som föga skiljer sig från den statliga.

Städerna styrdes[7] före kommunalreformen av magistraten — med den oavsättlige borgmästaren och rådet. Magistratsinstitutionen ägde ett nära samband med rådhusrätterna, där borgmästaren — om flere funnos justitieborgmästaren — var ordförande och rådmännen bisittare. Med kommunalreformen begränsades väl magistratens kommunala uppgifter väsentligt till förmån för de nyskapade förvaltningsorganen; magistraten bevarade likväl en legalitetskontroll över stadsförvaltningen och vissa kommunala uppgifter, varför magistratspersonalen alltjämt blev ett byråkratiskt inslag i den stadskommunala bilden. Inom städernas äldre förvaltning funnos jämväl en mångfald nämnder och styrelser samt tjänstemän för olika uppgifter. Inom Stockholm vann drät-

[5] *Modée*, a. a. 1, s. 276.
[6] Jfr *Sundberg*, Kommunalrätt s. 89.
[7] Se härom *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet.

selkommissionen en särställning. Fattigvårdsnämnder och skolstyrelser handlade de uppgifter, som genom olika författningar lades på dem och namnen angiva. För den mångfald tjänstemän, som denna äldre stadsförvaltning rymde, voro de statliga tillsättningsnormerna och villkoren normerande, i särskild grad för magistrat och rådhusrätt, stadsfiskal och exekutionsbetjänte, men även för de tjänstemän, som magistraten tillsatte. Man får ej glömma, att stadsförvaltningen betraktades som en del av »statsorganismen», något som bland annat tog sig uttryck däri, att städernas tjänstemän ägde tillgodoräkna sig tjänstgöring vid ansökan till de rent statliga karriärerna. Det var därför naturligt att för dessa stadstjänstemän allenast fullmakt ifrågakom, där ej anställningsförhållandet — i överensstämmelse även med statliga normer — i vissa fall, såsom för flertalet stadsfiskaler och poliser — ansågs böra vara mera löst och markeras med konstitutorial.[8] De betjänte vid Stockholms stads allmänna barnhusdirektion, som omhänderhade uppbörd, skulle ävenså tillsättas med konstitutorial, liksom direktionsledamöterna i Stockholms fattigvårdsinrättning (KSt den 12 aug. 1807).

Inom uppbörds- och exekutionsväsendet gällde länge en från denna äldre rätt härledd princip, att vissa tjänster, såsom stadsfogdarnes, tillsattes med fullmakt. Denna sedvanemässigt utbildade regel har dock i senare tid, trots yppade betänkligheter, rubbats. Kungl. Maj:t, som har att fastställa städernas beslut om dessa tjänstemäns villkor, har ansett sig kunna godtaga, att stadsfogde tillsättes med allenast förordnande.[9]

För stadsläkarne har motsatt utveckling ägt rum. Medan städerna enligt äldre regler kunde välja mellan att tillsätta dem med fullmakt eller med förordnande, har fullmakten

[8] IJK den 16 okt. 1779, p. 5; *Modée*, a. a. XI, s. 916. IJK den 3 aug. 1809, p. 5, 6, årstrycket.

[9] SST 1926, s. 157.

blivit obligatorisk (ALI 1911 § 46, ALI 1930 § 46). Väl ha flera städer sökt hävda en friare uppsägningsrätt än vad fullmakten måste anses innebära.[1] I några fall har tillsättning skett på viss tid, i andra har förbehåll träffats om uppsägningsrätt för stadsfullmäktige. Dessa strävanden ha emellertid avvisats av RegR. I RÅ 102/1911 fann RegR, att en med fullmakt tillsatt stadsläkare icke kunde entledigas av det skäl, att han blivit sinnessjuk. I RÅ 84/1921 ansåg RegR, att stadsfullmäktige icke ägde mot ALI föreskriva, att stadsläkare skulle tillsättas med en ömsesidig uppsägningstid av sex månader.

Övergå vi från dessa av äldre rättstraditioner präglade särregler till den av KL bestämda förvaltningen, är bilden en annan och mera komplicerad. Den normala kommunala förvaltningsorganisationen präglades helt visst från begynnelsen av den synpunkten, att tjänstemän voro anställda som kommunens eller det kommunala organets privata biträden. Privaträttsliga betraktelsesätt, som ju ingalunda äro säregna för kommunalrätten utan även, som tidigare visats, ofta vunnit beaktande inom statsrätten, anlades på de tjänstemannarättsliga problemen. De fingo länge bestämma dessas lösning. På sin tid vunno de en särskild tyngd därigenom, att rättsliga konstruktioner voro på modet, vilka avsågo att åt kommunerna skänka en från staten avskild sfär, en av staten oberoende existensgrund.[2] Åt kommunerna vindicerades en av lag oberoende, naturrättsligt grundad existens. Och i dessa konstruktioner ingick som ett väsentligt moment, att kommunerna till sin kärna voro privaträttsliga bildningar, vilka allenast genom särskild lagstiftning, och utöver sin naturliga »egenförvaltning», erhållit självförvaltningsuppgifter.

---

[1] Se härom SOU 1932: 23, s. 66 ff.

[2] Se härom den sammanfattande framställningen i *Jägerskiöld,* Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954, s. 308 f. Förf. återkommer mera utförligt till ämnet.

Denna konstruktion är väl i regel övergiven. Den beaktar ej det väsentliga förhållandet, att kommunerna skapats som offentliga subjekt genom kommunalförfattningarna och ej äro privata subjekt i någon rimlig mening; skillnaden mellan kommunalförfattningarna och specialförfattningarna består i olika metod för anförtroende av en uppgift åt ett icke statligt subjekt. Den äldre teoretiska konstruktionen medförde emellertid, att det kommunala tjänstemannaförhållandet uppfattades nödvändigtvis vara likartat med den allmänna arbetsrättens och undandraget påverkan från den statliga rättsutvecklingen. I verkligheten är förhållandet naturligtvis ett annat. Det kommunala tjänsteförhållandet kan väl vara — och är ofta — uttryckt som ett privaträttsligt anställningsförhållande. Det saknar i flere hänseenden element, som äro väsentliga för det typiskt statliga tjänstemannaförhållandet. Men denna »privaträttsliga» utformning av rättsförhållandet mellan kommun och tjänsteman är icke en nödvändig följd av kommunens »väsen», ej heller är det förbehållet allenast de kommunala förhållandena utan möter även inom den statliga förvaltningen.

Rätten till tjänsten

Det märkliga är ock, att det rättsläge, som tidigare var det normala i förhållande mellan kommunerna och deras tjänstemän, i väsentliga hänseenden förändrats. Väl finnas betydande områden inom kommunalförvaltningen, där tjänstemannarätten alltfort är obunden av offentligrättsliga regler. Utvecklingen har emellertid även följt andra linjer. Det ur allmän synpunkt omedelbart fängslande är, att de med varandra nära sammanflätade tjänstemannaintressena och allmänna nyttosynpunkter härvid föranlett ett stärkande av tjänstemännens ställning. Tjänstens allmänna betydelse har alltmer framträtt, medan tjänstemännens ställning som kommunernas enskilda biträden i många fall plånats ut.

Ett av denna utvecklings resultat är, att kommunerna numera äga att slutgiltigt binda sig för avlöning av tjänstemän utan tidsbegränsning i beslutet och utan att det behöver underställas. De kommunala beslut, som fordra en utdebitering under längre tid än fem år, underställas KB eller Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. Stadgandet ansågs länge gälla även kommunala löne- och pensionsbeslut (W 296, 605 m. fl., RÅ 13/1910, 10/1911, 139/1913) men måste i praxis med tiden eftersättas med hänsyn till den kommunala förvaltningens och personalens utökning (se Thulin i RÅ 38/1927, RÅ 63/1930, S 296/1932). Men förändringarna inskränka sig icke härtill.

Vi ha här att skilja mellan, i huvudsak, två olika grupper av rättsregler. Å ena sidan möta de, som kommun själv utarbetat. Å andra sidan de regler, vilka med bindande verkan uppställts i särskild författning.

Äro icke anställningsvillkoren reglerade i särskild författning och har tillsättningen icke beslutits av statlig myndighet, bli för anställningens varaktighet de allmänna regler normerande, vilka kommunen må hava fastställt, samt de särskilda villkor, vilka i det enskilda fallet må hava avtalats. Rätten att entlediga tjänsteman bliver sålunda beroende av kommunens normerande beslut eller avtal med tjänstemannen. Saknas här hinder mot entledigande, kan beslut därom ej med utsikt till framgång klandras[3] — därest icke till äventyrs för kommun främmande syften skulle kunna påvisas hava varit för beslutet bestämmande, såsom personlig ovänskap eller önskan att gynna en släkting.

Flera städer ha emellertid kommit att medgiva stor trygghet i anställningsvillkor. I vissa fall har föreskrivits, att entledigande må ske vid fel eller försummelse[4], i andra fall, att

[3] Se t. ex. RÅ S 112/1946.
[4] Jfr RÅ S 174/1943.

även upphört behov av tjänstemannens arbetskraft berättigar därtill. Särskilda regler om kvalificerad majoritet vid beslut om entledigande, om skyldighet att låta tjänstemannen yttra sig om skäl, som kommunal myndighet åberopat för entledigande eller andra regler rörande förfarandet — såsom att ärendet skall vara angivet i kallelse till sammanträde — kunna bidraga till att stärka tjänstemannens ställning. Beslut i strid mot dylika föreskrifter kunna efter besvär föranleda besluts upphävande (RÅ I 294/1952). Tjänstemannen kan ock vid allmän domstol vinna prövning av uppsägningens giltighet genom att yrka ersättning för förlorad lön m. m.[5]

Frågor om uppsägningsrättens förutsättningar ha under tiden för dessa äldre reglementen icke sällan föranlett tolkningsproblem. Det har legat nära till hands att i anslutning till de statliga normerna hävda, att tjänstemännen åtnjuta trygghet i anställningen. I Stockholm drog man ur ordinariebegreppet — som i statsförvaltningen äger en särskild innebörd — med tiden den slutsatsen, att ordinarie tjänstemän hos staden kunde entledigas endast på grund av fel eller försummelse; positivt stöd för entledigande i anledning av fällande dom för annat än tjänstefel, som visade tjänstemannens olämplighet, ansågs därför erforderligt och inflöt i 1937 års tjänstereglemente. — Man har ock för kommunernas del i andra samband hävdat, att, om pensionsrätt utfästs, entledigande blott kunde ske på grund av fel eller försummelse. Motsvarande slutsats har man dragit därav, att disciplinär bestraffningsmakt förelegat.

Ett exempel plägar anföras, vari ett dylikt resonemang vunnit viss bekräftelse.

---

[5] Se NJA 1935, s. 624: Det förhållandet, att uppsägningsärende icke upptagits på kallelselista har med hänsyn till förekomna omständigheter icke ansetts föranleda beslutets ogiltighet (Hovr:n var av motsatt mening).

Enligt för Eskilstuna stads kommunala befattningshavare gällande löne- och pensionsbestämmelser skulle befattningshavare vara underkastad den förändrade eller vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åligganden ävensom den förflyttning till annan befattning, som kunde varda i behörig ordning bestämd, dock vid förflyttning utan minskning uti de honom då enligt stat tillkommande löneförmåner. Vidare stadgades, att befattningshavarna tillsättas, där ej annorlunda vore i lag, instruktion eller författning föreskrivet, för obestämd tid med ömsesidig uppsägning, som av vederbörande styrelse bestämdes, dock minst tre månader. Av vad sålunda stadgats, jämfört med ett stadsfullmäktiges beslut att tillerkänna tjänsteman pensionsrätt, finge anses framgå, att det vid dennes antagande till fångvaktare vid stadshäktet gjorda förbehållet om ömsesidig uppsägningsrätt icke skulle från stadens sida tillämpas, med mindre han gjort sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten eller eljest visat sig vara för sin befattning olämplig. — Vid sådant förhållande och då såsom skäl för uppsägningen åberopats allenast, att tjänsten icke vidare borde uppehållas såsom huvudtjänst, men staden icke kunde anses berättigad att av sådan grund uppsäga tjänstemannen, prövade Kungl. Maj:t lagligt att med ändring av KB:s resolution upphäva magistratens beslut.

Detta fall torde dock vara enastående och knappast auktoritativt. Såsom redan tidigare framhållits, lärer allenast det förhållandet, att pensionsrätt utfästs, vara en alltför svag grund för att entlediganderätten skulle begränsats så, att allenast avsked vid tjänstefel kunde ifrågakomma. I andra fall har RegR senare kommit till motsatt resultat:

RÅ 7/1935[6]:

J. hade tillträtt ordinarie tjänst som översköterska vid Borås kommunala sinnessjukhus, som lyder under fattigv:

[6] Jfr RÅ C 178/1916, entledigande av barnmorska (kontrakt) S 121/1943, E 95/1939, S 58/1940 entledigande av föreståndare för stads ålderdomshem; besvär ogillade), S 412/1940 (entledigande av föreståndarinna för barnhem), S 112/1946 och särskilt S 172/1935, entledigande av föreståndare för stads elektricitetsverk och spårvägar: »enär styr... varit oförhindrad att utan anförande av särskilda skäl uppsäga L. från befattningen». Jfr även S 175/1938, E 68/1950.

styr. Hon hade anställts med 3 mån. ömsesidig uppsägningsrätt. Enligt tjänste- och avlöningsreglementet för stadens ordinarie befattningshavare gällde, att befattningshavare anställdes, där ej annorlunda är stadgat, genom förordnande tills vidare, med viss tids ömsesidig uppsägning. Fattigv:styr:s beslut att på grund av förseelse i tjänsten omedelbart för alltid skilja J. från hennes befattning upphävdes av RegR. FvSt beslöt därefter att uppsäga J. men med tre månaders uppsägning. J. besvärade sig hos magistraten i Borås. Hon åberopade, att enligt § 2 i reglementet, vilken § innehölle de bestämmelser, som gällde om befattnings upphörande, kunde befattningshavare på egen begäran få entledigande utan angivande av skäl (mom. 1) och mot sin vilja skiljas från befattningen enligt bestämmelserna i mom. 2, vilket förutsatte fel eller försummelse i tjänsten. Dessa regler syntes strida mot § 1, som talade om en ömsesidig uppsägningsrätt, men §§ 1 och 2 läte sig väl förenas om de tolkades så, att uppsägning från myndighetens sida finge ske endast vid fel eller försummelse enligt § 2. Att i förevarande fall dylikt skäl ej förefunnits, hade redan avgjorts genom Kungl. Maj:ts utslag. Fattigvårdsstyrelsen bestred riktigheten av nämnda tolkning. Uppsägningen hade skett på grund av anställningsvillkoret om ömsesidig uppsägningsrätt. Magistraten fann ej skäl göra ändring i fattigvårdsstyrelsens beslut. J. fullföljde sin talan hos K. B. och åberopade härvid Kungl. Maj:ts nyss anförda beslut den 15 juni 1934.

FvSt påstod, att anledningen till uppsägningen hade varit J:s av sjuklighet vållade olämplighet för befattningen och förebragte härom utredning. K. B. fann med hänsyn härtill ej skäl göra ändring i klandrade beslut. I besvär hos Kungl. Maj:t anförde J., att hon såsom befattningshavare i stadens tjänst blivit tvångsansluten till pensionskassa och fått vidkännas månatliga avdrag för pensionsavgifter; hennes fall vore även därutinnan likartat med fångvaktare A:s. I målet

upplystes, att medlem av pensionskassa, som avgår från sin befattning i stadens tjänst utan att erhålla annan befattning i stadens tjänst eller tjänstepension, erhåller gottgörelse för sin i kassan innestående premiereserv. RegR fann, att FvSt:n varit lagligen oförhindrad att, oavsett J:s förhållande i sin tjänst, uppsäga henne.

I det normaltjänstereglemente för städernas ordinarie befattningshavare, som år 1945 utarbetats av Svenska stadsförbundet[7] (KNR), och år 1954 genomgått en omarbetning, har nu som huvudregel fastslagits, att befattning tillsättes genom förordnande tillsvidare med en, vid tillsättningen bestämd, ömsesidig uppsägningstid, minst tre och högst sex månader. Vissa regler stärka dock tjänstemännens ställning dels avseende förfarandet, dels ock uppsägningsgrunderna. Beslut om uppsägning må icke fattas, utan att tjänstemannen beretts skälig tid, minst 14 dagar, till yttrande och ärendet uttryckligen angivits i kallelsen till det sammanträde, varå beslut om uppsägning skall fattas. Beslutet skall biträdas av ett antal röstande, motsvarande minst två tredjedelar av hela antalet ledamöter. — Tjänsteman, som innehaft befattning under minst femton år eller därest han fyllt 40 år, under minst tio år, kan endast uppsägas i disciplinär väg efter fel eller försummelse eller om hans befattning blir överflödig. I sistnämnda fall skall tjänstemannen såvitt möjligt beredas annan anställning hos staden. Uppsägningstiden är i detta fall ett år. Skulle den överflödiga tjänsten åter upprättas inom tre år, äger tjänstemannen, om han anmäler sig som sökande, få den.

Detta normaltjänstereglemente har vunnit godkännande av bl. a. kommunaltjänstemannaförbundet, polisförbundet och kommunalarbetareförbundet. Det har lagts till grund för tjänstereglementen i övervägande antalet städer och där-

[7] Se härom *Törngren* i SST 1945, s. 192.

med lett till ett förenhetligande av den stadskommunala tjänstemannarätten. Den lösning på frågan om tjänstemännens rätt till tjänsten, som KNR innebär, markerar emellertid otvivelaktigt såtillvida en seger för förvaltningens krav på rörlighet i personalpolitiskt hänseende, som tjänstemän med mindre än femton (tio) års anställning icke tillförsäkrats något starkare skydd mot uppsägning. I många städer innebar KNR:s antagande som tjänstereglemente därför en — medveten — försvagning av tjänstemännens ställning i jämförelse med vad tidigare där kommit att gälla.[8]

I överensstämmelse med denna innebörd av KNR står, att regler där saknas om förflyttningsskyldighet. De äro överflödiga, då tjänsteman kan entledigas i syfte att genomdriva ändrade arbetsuppgifter.[9]

Reglerna i KNR äga sin motsvarighet i de för landskommuner och landsting föreliggande normalreglementena (se ovan s. 162).

Från rättspraxis är emellertid att anteckna, att tolkningen av tjänstereglementenas föreskrifter om entledigande föranlett debatt:

En med förordnande tillsatt stadsingenjör gjorde i stämning vid allmän domstol mot staden gällande, att staden icke jämlikt stadgande i tjänstereglemente, som svarade mot § 6 i KNR, ägt uppsäga honom på grund av misskötta åligganden. Uppsägning av dylik orsak måste enligt ingenjören ske enligt det förfarande, som stadgats för beivran av tjänstefel (§ 8). Sagda föreskrift finge staden ej kringgå genom att utnyttja den allmänna uppsägningsklausulen. Uppsägningen vore vidare ogiltig, enär den skett under sjukdom. Några

[8] Se t. ex. Handlingar till stadsfullmäktiges i Kalmar sammanträde den 19 dec. 1947, s. 645.

[9] Spörsmålet om uppsägning som arbetsrättslig påtryckningsåtgärd behandlas senare i samband med strejkrätten. Se härom *Kaijser*, SST 1955, s. 535 ff.

andra objektiva grunder än det påstådda tjänstefelet funnes icke, varför § 6 ej kunnat självständigt åberopas.

Tjänstemannen åberopade härvid ett utlåtande av Sundberg, senare offentliggjort i en publikation under rubriken »Uppsägning eller avsättning».[1] Tesen, att disciplinärförfarandet uteslöte entledigande i annan ordning på grund av fel eller försummelse, har här grundats på en sats, att stadgat disciplinärt förfarande utesluter bestraffning i annan form eller ordning, varjämte påstås, att uppsägning enligt § 6 måste utgöra otillåtet maktmissbruk, om reglerna om disciplinär bestraffning därmed kringgås. Mot båda argumenten kan uppenbarligen anföras, att de innebära en petitio principii; fråga är just om entledigande enligt § 6 är disciplinär åtgärd, därest fel eller försummelse åberopas — om ej faller argumentet. Spörsmålet, om maktmissbruk är förhanden, är likaledes avhängigt av syftet med bestämmelserna i §§ 6 och 8, varom tvisten just gäller. Domstolarna ha hittills ej beaktat den i målet förda argumentationen.

Underrätten ansåg, att det för uppsägning enligt § 6 väl krävdes objektiva skäl, men att dylika förelegat och att § 8 ej uteslöt deras åberopande jämväl enligt § 6. Svea HovR skärpte motiveringen genom att betona, att staden för uppsägning enligt § 6 icke behövde åberopa något skäl. Frågan, huruvida skälen för uppsägningen varit av objektiv eller annan natur, hade därför varit utan betydelse för bedömandet av uppsägningens avtalsenlighet. Den omständigheten, att staden uppsagt vederbörande under sjukdom, vore icke heller av beskaffenhet att göra uppsägningen avtalsstridig.[2]

Enahanda fråga har fått motsvarande svar av RegR:n: i

[1] Smärre utredningar 1951—1954, utgivna av Institutet för offentlig och internationell rätt.

[2] Svea Hovr. dom den 10 juni 1954 i mål mellan stadsingenjören Nyman och Nacka stad T 420/1953. Tvisten är alltfort föremål för domstols prövning. Jfr även SST 1928, s. 251.

anledning av besvär över brandstyrelses beslut att entlediga brandman. Brandstyrelsen hade, jämlikt tjänstereglemente för staden § 8, suspenderat klaganden för en tid av tre månader på grund av vissa förseelser, och därefter uppsagt honom enligt § 8 på grund av visad olämplighet med tre månaders uppsägningstid. Klaganden förmenade, att beslutet vore olagligt som innebärande en dubbelbestraffning. KB fann liksom senare RegR:n, att reglementet finge så förstås, att skäl för uppsägning enligt § 7 icke behövde angivas. Som följd härav kunde den omständigheten, att i klandrade beslutet åberopats skäl, som möjligen kunnat berättiga staden att jämlikt § 8 utan uppsägningstid skilja klaganden från hans tjänst, icke tillmätas någon betydelse (RÅ I 42/1956).

Rättspraxis ståndpunkt är sålunda klar. Har kommuns uppsägningsrätt genom allmän författning eller kommunalt beslut begränsats, gäller detta. Skulle uppsägningsrätten kunna påvisas vara utnyttjad till främjande av för kommunen helt ovidkommande intressen, såsom viss tjänstemans favorisering av släkting, kan uppsägningsbeslutet angripas.

Ej heller äger kommun utnyttja uppsägningsrätten så, att den undandrager sig skyldighet att på grund av redan inträffat sjukdomsfall utgiva pension. I NJA 1947, s. 308 tillämpades grundsatsen för tjänsteman, som entledigats för fel, vilka senare visade sig ha berott av tidigare förefintlig men ej manifest sinnessjukdom; stad förpliktades utgiva, bl. a., pension.

Någon begränsning av den kommunala uppsägningsrätten innebär däremot icke ett disciplinärt förfarande. Har kommunal myndighet emellertid valt att entlediga med stöd av disciplinär föreskrift, bliver beslutet möjligt att överklaga och prövas under värdering av de skäl för entledigandet, som uppgivits. Kraven å bärkraft hos dessa skäl minskas ej av att uppsägning skulle ha kunnat grundas på en annan motivering än som gjorts gällande i disciplin-

ärendet.[3] Tillräckligt stöd för entledigandet som bestraffning måste kunna påvisas i fel eller brist hos den bestraffade, varom ej kan beslutet om avskedande upphävas.

Kan tjänsteman emellertid visa, att för honom mera förmånliga villkor om rätten till tjänsten avtalats, förändras läget. I Kungl. Maj:ts resolution den 14 okt. 1939 var fråga om kommunens rätt att föreskriva »konstituerad och förordnad» poliskommissarie pensionsålder. KB hade funnit, att konstitutorialet — som meddelats år 1920 och ersatt ett tidigare med reservationen »tillsvidare» utfärdat — med hänsyn till tidpunkten för tillkomsten och dess innebörd icke innebar skyldighet för tjänsteman att avgå på grund av viss levnadsålder. Kungl. Maj:t fann ej skäl till ändring härutinnan. Det är emellertid här fråga om avtal i individuella fall, ej om allmänna rättsgrundsatser.

Det kräves, för att kommun skall vara bunden av uppgörelse, som innebär hinder mot uppsägning, jämväl att denna utfästelse lämnats av behörig myndighet. Folkskollärarinna, som av kyrkostämman utlovats att efter tio års klanderfri tjänstgöring åtnjuta samma skydd som ordinarie, kunde icke åberopa detta löfte, enär allenast kyrkorådet varit behörigt att avgiva det. Å andra sidan gäller, att avsked, som beslutits av ej behörigt organ, ej påverkar en anställds rättigheter ens om det vunnit laga kraft (W 384).

För tjänstemannaförhållandet i de särreglerade kommunala förvaltningsgrenarna kunna emellertid andra, och för kommuns handlingsfrihet begränsande regler vara givna. I KNR har förty intagits förbehåll för det fall att lag, författning eller andra av statlig myndighet meddelade eller fastställda bestämmelser annat föranleda. Vi komma härmed över till den andra huvudlinje, som den kommunala tjänstemannarätten följt vid utvecklingen mot tryggare positioner

[3] Se härom nedan kap. 7 särskilt om ämnets straffrättsliga sidor.

för tjänstemännen. Uppsägningsgrunderna ha preciserats och besvärsprövning kan avse deras tillämpning, etc.

Det är visserligen uppenbart, att när statsmakterna vid det nittonde århundradets början i ökad omfattning uppdrog samhällsuppgifter åt menigheter, man avsåg, att de personer, vilkas biträde erfordrades, icke borde komma i åtnjutande av oavsättlighet. När kommittén till överseende av rikets allmänna undervisningsverk år 1829 framlade sitt berömda betänkande, tillerkände den sålunda skolstyrelserna rätt att fritt anställa och entlediga skollärare. Ansågs lärare ej längre till undervisning tjänlig, kunde styrelsen entlediga honom. Kommittén jämställde denna situation med den, som föreligger, när föräldrar eller målsmän förlorat förtroendet till en enskild lärare och entledigar denne (s. 20). Motsvarande grundsats har länge tillämpats för kommunernas övriga tjänstemän.

Med tiden har emellertid en annan uppfattning gjort sig gällande. Den har särskilt främjats genom uppkomsten av föreningsrörelser. De bakom denna utveckling liggande faktorerna erbjuda mycket av intresse ur allmän synpunkt.

Den reglering av skolstyrelsernas rätt till entledigande, som 1842 års FolkskSt innebar (§ 11: 1) — och som berättigade styrelsen att efter fruktlös varning entlediga den som befunnits oskicklig till förrättande av sin tjänst eller ådagalade olämpligt uppförande — utsattes snart för kritik. Den disciplinära makten blev ett mäktigt vapen i händerna på skolstyrelsen och, efter 1862, skolråd, särskilt mot bakgrund av de behörighetsvillkor, som FolkskSt uppställt och som fäste stort avseende vid kyrklig renlärighet. Skolråd, som ogillade en lärare, kanske av politiska skäl eller enär läraren var frikyrklig, eller av personliga motsättningar eller av olika ekonomiska intressen, ägde en vittgående makt över honom. I en folkskoleinspektörs berättelse år 1866 anfördes sålunda, att lärare, som icke varit nöjda med alltför låg lön,

»helt plötsligt blivit behandlade som odugliga och blivit från tjänsten avsatta under förhållanden, som vittnat om mycket annat men icke om rättskänsla och ädelmod».[4] I det förnämliga skolhistoriska verket »Svenska folkskolans historia» citeras ett uttalande från frikyrkligt håll därom att »aktningsvärda skollärare, som med samvetsgrannhet skötte sitt kall, blevo ... av skolråd och domkapitel efter föregående varning avsatta ... därför att de för egen del hade uppbyggelse av och gillade en läroframställning, som var skiljaktig från den vedertagna samt sympatiserade och samverkade med i kyrkligt avseende frisinnade kristna och med predikanter, som voro misshagliga för de kyrkliga myndigheterna».[5] Känd är den aktion mot den framstående frikyrkomannen Nils Frykman, som varnades och avsattes för att privat ha hyst »waldenströmska åsikter i försoningsfrågan och separatistiska tendenser i fråga om nattvarden».[6] 1902 års KU[7] framställde slutligen anmärkning enligt RF § 107 i anledning av Kungl. Maj:ts behandling av ett disciplinärt mål, vari icke var fråga om religiös eller politisk åsiktsbildning utan allenast om ett på personliga motsättningar grundat beslut om entledigande. KU förmenade, att Kungl. Maj:t bort bifalla folkskollärarens i målet anförda besvär. Kamrarna följde utskottet och beslöt anmärkning.

De motsättningar mellan skolråd och lärare, som religiöst oliktänkande framkallat, följdes snart av andra och med tiden även av politiska konflikter. Även dessa blottade svagheterna i lärarnes anställningsförhållanden och riskerna av de föga precisa regler om disciplinmakt och entledigande, som författningarna alltfort rymde. Vid två olika tillfällen inträffade i Malmö — med Värner Rydén som huvudperson — konflikter, som rörde just dessa problem och framkallade

[4] *Svenska folkskolans historia* 3, s. 312.
[5] A. a. s. 314 ff.
[6] Jfr härom *Svensk lärartidning* år 1888.
[7] KU 1902, mem. 4, s. 8 ff.

mycken uppmärksamhet.[8] Den första föranleddes av biskop Billings visitation av folkskolorna i staden med påbud om kristendomsförhör i kyrkan — vilket 32 lärare funno olämpligt och vartill de underläto att infinna sig samt offentligt protesterade. Detta föranledde i sin tur skolrådet att giva lärarne en erinran och förmaning — något som aktualiserade frågan, om här förelåg en disciplinär bestraffning eller icke (se härom kap. 7). Den andra konflikten föranleddes av att Rydén på gudstjänsttid höll ett offentligt politiskt föredrag, något som föranledde en varning, senare upphävd.

Den erfarenhet, som sålunda vunnits rörande behovet av en mera tryggad ställning, har föranlett reformer.[9] Dessa ha kunnat följa den linjen, att avskedande i disciplinär ordning blivit mera formbundet och underkastat även andra rättsskyddsgarantier, ty entledigande i annan ordning av ordinarie lärare är uteslutet.[1]

Vid utarbetandet av 1882 års FolkskSt infördes sålunda besvärsrätt till Kungl. Maj:t över entledigandebeslut. År 1909 har genom tillägg till FolkskSt § 32 föreskrivits, att beslut om entledigande ej får verkställas, förrän det vunnit laga kraft, varvid avstängning under väntetiden kan äga rum. På förslag av FolkSkÖSt vidtogs år 1917 den ändring i FolkskSt, att upprepad varning eller suspension må beslutas före entledigande. Vidare insköts den garantin i förfarandet, att lärare måste höras, innan beslut om entledigande fattas, varjämte yttrande från statens folkskoleinspektör måste inhämtas. — Vittgående skydd har införts för lärare i fortsättningsskolor, kommunala mellanskolor (realskolor) och

[8] Svenska folkskolans historia 4, s. 328 ff.

[9] Jfr även *Wallner,* Folkskolans organisation och förvaltning i Sverige under perioden 1842—1861 (1938).

[1] Jfr *Wallner,* a. a. s. 127 ff. I norsk rätt har garantin i stället blivit domstolsprövning, *Castberg,* Innledning til forvaltningsretten s. 111, NRt 1928, s. 544.

yrkesskolor (StKMsk § 79). För icke ordinarie gäller minst tre månaders uppsägning (FolkskSt §§ 24, 30). Jfr RÅ 9/1953.

Motsvarande utveckling ägde rum även för småskolelärarnes del. Enligt 1897 års FolkskSt var dessas ställning helt prekär. De kunde anställas och entledigas utan att skolrådet var bundet av några lagregler ifråga om skäl eller förfarande; möjlighet till fastare anställning förelåg väl men utnyttjades föga. Sedan Sveriges allmänna folkskollärarförening år 1902 tagit upp ämnet och följande år hos Kungl. Maj:t gjort framställning om större skydd för småskolelärarne utfärdades den 17 nov. 1905 KK i ämnet.[2] Den viktigaste bestämmelsen var här, att ogift lärare vid småskola, mindre folkskola samt biträdande lärare vid folkskola som ännu ej var till ålderdomsunderstöd berättigad, icke finge, sedan han varit anställd i fem år, entledigas av annan orsak än organisatorisk eller av sådant skäl, som stadgas i § 32 FolkskSt, nämligen oskicklighet eller försumlighet i tjänsten eller klandervärt uppträdande. Regleringen väckte på kommunalt håll missnöje; den innebar ju en begränsning i skolmyndigheternas makt men ock i den organisatoriska möjligheten till ändringar, och missnöjet tog sig uttryck i en av KU framställd och av kamrarna år 1906 godtagen anmärkningsanledning mot statsrådet Berg.[3] Senare har emellertid — år 1918 — likställighet mellan småskollärare och folkskollärare införts i vad avser grunderna för och förfarandet vid entledigande.

På sätt, som motsvarar de för statstjänstemännen gällande reglerna, ha dock även folkskolelärarne blivit underkastade en vittgående förflyttningsskyldighet.[3a] Jfr RÅ 7/1931 m. fl.

Inom polisväsendet har en liknande, även den starkt dramatisk utveckling ägt rum. På landsbygden, där fjärdings-

[2] SFS nr 71.

[3] KU 5/1906, s. 8 ff.

[3a] SOU 1924: 13, s. 228 ff.; 1930: 20, s. 240; 1934: 47, s. 102 ff.; 1936: 48, s. 70; 1942: 9, s. 102 ff.; KPr 225/1948, s. 216. Jfr RÅ 7/1931 m. fl.

mannabestyret varit ett menighetsbesvär, gällde enligt 1899 års lag om fjärdingsmän, att befattningshavare, som under tjänstgöringstiden befanns olämplig, kunde entledigas av KB — vilken myndighet ock ägde kontrollrätt över valet av fjärdingsman. Inom städernas polisväsen, som utvecklats efter splittrade linjer, rådde till en del synnerligen osäkra anställningsförhållanden med vida möjligheter till entledigande av personal vid »olämplighet», svårare förseelse etc. Tillsättningsreglerna vid polisväsendet voro ock olikformade. I vissa orter förekommo tillsättning med konstitutorial (se t. ex. KF den 19 aug. 1809 för Göteborg). I regel voro emellertid anställningsvillkoren än sämre. Härvid förekommo konstitutorial med tidsbegränsning — såsom tillsvidare[4] — eller förordnande eller allenast beslut om anställning.

Missförhållandena påtalades emellertid under 1900-talets första år inom de framväxande organisationerna och därefter i riksdagen. S. A. Hedin påyrkade sålunda i mot. 219/1904 en för hela riket gemensam författning rörande polispersonalens tillsättning och avsked m. m. Han återgav härvid en resolution, antagen på ett polismöte, varvid framhållits, bl. a., att »en man, som vigt sitt liv åt en viss syssla, och förlitar sig på att vid denna få sitt och de sinas levebröd, skulle känna sig betydligt lugnare och tryggare, om han hade en lämplig handling, som tillförsäkrade honom, att så länge han ordentligt skötte sin tjänst, denna icke kunde frântagas honom. Såsom det nu är, beror det helt och hållet på en polischefs godtycke att utan utredning eller försvar avskeda kanske för den allra ringaste och mest förlåtliga förseelse.» Även ur allmän synpunkt skulle en förstärkt ställning för personalen vara av värde genom dess ökade ansvarskänsla. Den tillsättningsakt, man begärde, var fullmakt eller konstitutorial. Man hänvisade till de statliga post- och tulltjänstemännens tryggade ställning som förebild.

[4] *Peterson* i FT 1940, s. 35. Jfr NJA 1908, s. 170.

Hedin fogade härtill den reflexionen, att de i offentlig tjänst på obestämd tid anställdas otrygga villkor väl ej skiljde sig från de i enskild tjänst varandes. Men man måste se de i offentlig tjänst anställdas problem även ur allmän synpunkt. Och denna finge ej bestämmas allenast av kravet på ovillkorlig lydnad. »Intet av det, som bringar en man i det fruktansvärda valet mellan att tyst fördraga en kränkning av hans människovärdighet, att mot sitt samvete lyda en laglös order, eller ock få meddela de av hans avlöning beroende, att med morgondagen nöden infinner sig vid hemmets dörr — intet sådant är ägnat att förskaffa det offentliga det slags tjänare, som dess intresse kräver.» Det allmännas tjänst vore alla enskildas tjänst, varför alla hade ett intresse av frågan. Hedin ifrågasatte de lokala polisförfattningarnas grundlagsenlighet, påpekade avsättningsreglernas oförenlighet med grunderna för RF § 36 och framhöll, hurusom det kommunala inflytandet på personalpolitiken i realiteten kunde bli ett bolagens välde över personalen, utnyttjat till syften, som voro helt främmande för samhället.

Först med 1925 års polislag förverkligades emellertid planerna på en enhetlig författningsreglering av polisens anställningsförhållanden. Härvid tillerkändes personalen ett långt gående skydd. Med ständigt förordnande tillsatta ordinarie tjänstemän kunna i administrativ ordning skiljas från tjänsten allenast som bestraffning i disciplinprocess, vid pensionering eller förtidspensionering (PolR § 18, PolF § 3: 3). Förflyttningsskyldighet föreligger vid indragning eller ändring av ordinarie tjänst. Förflyttning kan ske till annan dylik tjänst i det landstingsområde eller det polisdistrikt, där polismannen är anställd, eller till distrikt, dit han blivit hänförd; minskning i förmåner må dock ej äga rum. Även föreligger skyldighet tjänstgöra på annan tjänst hos distriktet eller kommunen.[5] Med tillsvidare-förordnande tillsatta

[5] NJA 1927, s. 651; 1944, s. 711. Se även *Sv. Polistidn.* 1944, s. 401 ff.

ordinarie tjänstemän kunna dessutom entledigas för visad olämplighet för tjänsten (PolR § 18: 2). Extra polisman, som varit anställd i minst två år i följd, kan entledigas även vid tjänstens indragning eller ändring; annan extra tjänsteman kan entledigas, då tjänstens bästa det kräver (PolR § 20).[6]

Även inom andra särreglerade förvaltningsgrenar möta regler till skydd för personalen. Inom brandväsendet kunna brandchef och vice brandchef av KB efter kommunens hörande entledigas för visad olämplighet[7] (BrL § 5), men beslut därom måste fattas av KB, ej av kommunal myndighet. Inom sjukvården har det statliga inflytandet över tillsättningar och entlediganden av ålder varit starkt. Redan tidigt har staten sökt att vinna självstyrande samfunds medverkan till sjukvårdens handhavande och främjande, alltifrån det att länsdirektionerna år 1815 tillsattes. Genom SjhL och SjhSt har utformningen av sjukvårdens organisation ingående reglerats. Härvid har åt lasarettsläkare och de sjukstugeläkare, som föreslå de större sjukstugorna, tillerkänts en med fullmakt uttryckt oavsättlighet (SjhL § 14), som uppenbarligen för läkarnes ställning och yrkesrekryteringen varit av vikt.

Att kunglig fullmakt innebär full oavsättlighet för dessa läkare — ehuru kommunala tjänstemän — har klarlagts i NJA 1948, s. 717. En sjukstuguläkare hade av Kungl. Maj:t å tjänsten erhållit fullmakt. Sedan sjukstugan utvecklats till lasarett och annan läkare efter ansökan erhållit tjänsten som lasarettsläkare, yrkade sjukstuguläkaren att av landstinget erhålla oavkortade löneförmåner och, då pensionsålder ej var föreskriven, få dem livet ut. Landstinget invände, att fullmakten måste anses utfärdad med det förbehåll, att innehavaren vore pliktig avgå utan rätt till ersättning, om sjukstugan förvandlades till lasarett och förebragte bevisning om

[6] Om möjlighet att entlediga polis på grund av vissa politiska skäl m. m. se SOU 1943: 5: Utredning rörande polismäns anslutning till politiska ytterlighetsriktningar m. m.

[7] Frågan därom behandlas nedan i kap. 7.

att detta varit avsikten. Samtliga instanser funno emellertid, att fullmakten innebar oavsättlighet. Sjukstuguläkaren tillerkändes grundlön jämte ålderstillägg, rörligt tillägg och barntillägg samt evalveringsersättning, motsvarande gottgörelse för läkar- och sjukvård, men däremot icke ersättning för förlorad möjlighet att nyttja sjukstugans mottagningslokal och uppbära betalning av vårdsökande och nyttja sjukstugans resurser.

Väl har denna trygghet för läkarna känts som en tunga för kommunerna. I Stockholm har viss-tidsförordnande med pensionsrätt införts för överläkarna vid stadens sjukhus. Efter en uppmärksammad tvist mellan ett landsting och en lasarettsläkare — sedan läkaren fällts till ansvar för tjänstefel men ej dömts till avsättning träffades en ekonomisk uppgörelse om hans avgång — har i riksdagen framförts yrkande att viss-tidsförordnandet skulle allmänt införas för läkartjänster. Analogin med utvecklingen inom statlig förvaltning åberopades, särskilt som denna anställningsform skulle medgiva möjlighet att entlediga läkare, som visat sig sakna de förutsättningar, som kräves för tjänstens skötsel.

Jämväl andra tjänstemän hava i skiftande utsträckning erhållit trygghet mot kortfristig uppsägning eller mot uppsägning av vissa anledningar. Cheferna för de mindre sjukstugorna och underläkare tillsättas med förordnande tillsvidare eller på viss tid (SjhSt § 14: 2, 16). Sysslomän tillsättes med sex månaders uppsägning men fastare anställning kan tillförsäkras honom (SjhSt § 31). Distriktsbarnmorska anställes med en ömsesidig uppsägningsrätt om sex månader (KF den 30 juni 1943 om anställande av distriktsbarnmorskor § 3). Pastoraten välja och stiftsnämnden förordnar tillsvidare med ömsesidig uppsägningsrätt skogsbiträden. Över entlediganden utövar stiftsnämnden kontroll, och varsamhet vid dylika beslut har anbefallts i förarbetena till EBO.[8]

[8] *Prawitz,* Ecklesiastik boställsordning (1944), s. 116 f, 284.

Inom den allmänna kommunala tjänstemannaorganisationen har växt fram en ny tjänst, som ävenledes blivit föremål för särreglering, nämligen kommunalborgmästarens. Tjänstens inrättande år 1920 och utveckling år 1932 var en följd av att magistratsförvaltningen upphörde i landsrättsförlagda städer. I dessa skulle kommunalborgmästaren övertaga vissa magistraternas uppgifter, biträda drätselkammaren, stadsfullmäktige och nämnder och härvid även iakttaga det allmännas intressen. Dessa uppgifter motiverade en självständig ställning i förhållande till de kommunala organen. I de första förslagen till tjänstens anordning avsåg man, att den skulle tillsättas med fullmakt. Å andra sidan önskade man tillmötesgå från städernas sida uttalade önskemål, att kommunalborgmästaren skulle i viss mån vara en förtroendeämbetsman — vad man befarade var ett alltför starkt byråkratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen.[9] Men kommunalborgmästaren skulle likväl icke behöva riskera entledigande av vad skäl som helst. Resultatet blev med 1932 års lag en kompromiss så tillvida, som man å ena sidan avvisade tanken att utse kommunalborgmästaren med val för vissa perioder[1] — vilket skulle gjort honom alltför politiskt beroende — men å andra sidan ej tillerkände honom oavsättlighet, utan öppnade möjlighet för kommun att såsom grund för entledigande av kommunalborgmästare stadga, förutom ålder, längre sjukdom och svårare olycksfall — varvid pension utgår — jämväl beslut av stadsfullmäktige på förslag av drätselkammaren. Härvid skapades den garantin, att fullmäktiges beslut skall fattas med ¾ majoritet (LK-Borgm § 3). Av organisatoriska skäl kan han icke entledigas utan måste, om tjänsten upphör, föras på indragningsstat.[2]

[9] KPr 207/1932, s. 72 ff., 80 ff.

[1] Ibid., s. 49. Jfr SOU 1930: 13.

[2] Jfr härom KPr 210/1953, s. 104 f. Om förflyttning och tjänsters förändring se särskilt *mitt* där angivna, av Föreningen Sveriges Kommunalborgmästare 1952 tr. utlåtande.

Garantins innebörd

Det kommunala tjänstereglemente, som må finnas, samt i förekommande fall de författningsregleringar, som må gälla, bestämma sålunda den ram, inom vilken det individuella tjänsteavtalet mellan kommunen och tjänstemannen kan röra sig. I rättspraxis blir fråga om tolkningen av de avtalade reglerna. De ha såtillvida tolkats enligt sedvanliga avtalsrättsliga normer, som utfästelse om förmån icke ansetts kunna ensidigt rubbas, medan å andra sidan förmån, som icke varaktigt utlovats, kunnat indragas.

De villkor, varom kommunen och tjänstemannen överenskommit vid anställningen eller vartill kommunen utfäst sig, äro sålunda bestämmande ej allenast för uppsägningsrätten utan även i övrigt för det följande rättsförhållandet.[3] Kommun äger förty icke ensidigt rubba dylika villkor. Denna princip gäller även om tjänstemannen till sitt skydd ej kan åberopa fullmakt eller konstitutorial.

Sålunda äger kommun icke utan tjänstemannens samtycke företaga nedsättning i medgivna förmåner, ej heller införa nya skyldigheter.[4] (Se t. ex. KB:s yttrande: RÅ E 42/1925: »det måste antagas, att avsikten med kungörelsen rörande tjänsternas ledigförklarande och besluten vid deras tillsättande varit att tillförsäkra innehavarna av tjänsterna vissa inkomster... samt dessa utfästelser måste anses för staden bindande...».)

Det ligger härvid i öppen dag att *lönen* är skyddad under anställningstiden.[5] I RÅ 64/1922 har RegR upphävt kommuns beslut att under den period, för vilken fjärdingsman blivit vald, nedsätta den före valet och utan tidsbegränsning bestämda avlöningen; därvid åberopades dock jämväl

[3] Samtycke kan lämnas även genom konkludent handling, RÅ S 258/1943.

[4] *Sundberg* i Sveriges landstings tidskrift 1932, nr. 6.

[5] Jfr även RÅ 59/1918.

§ 3 i lagen den 29 sept. 1899 angående fjärdingsmannabestyrets utgörande, enligt vilken fjärdingsman skulle förses med skälig avlöning. I RÅ 57/1929 upphävdes ett av stadsfullmäktige fattat beslut att nedsätta en tjänstemans i antagen lönestat upptagna avlöningsförmåner; beslutet ansågs kränka hans enskilda rätt. Stad har icke heller ägt nedsätta redan anställda ordinarie poliskonstaplars löneförmåner, RÅ S 90/1930. (Jfr RÅ S 366/1929, då KB vägrat fastställa beslut innefattande nedsättning av utfästa löneförmåner.)

Med lönen äro jämställda *sportler.*[6] Fjärdingsman som i municipalsamhälle ägt uppbära indrivningsprovision, har vid samhällets införlivning med stad tillförsäkrats oförändrade avlöningsförmåner, vilka funnits omfatta även sportlerna. Ehuru sportelinkomster genom rådande organisatoriska förhållanden bortfallit, har staden förpliktats utgiva ersättning härför (NJA 1927, s. 651, jfr 1944, s. 711).

Har kommun vid anställandet utfäst sig att ersätta övertidsarbete, har krav härpå även kunnat göras gällande vid domstol. Kommun, som i yttrande i besvärsärende förklarat sig skola utgiva dylik ersättning, har förpliktats därtill (NJA 1934, not A. 337).

Samma uppfattning om orubbligheten av tjänstemäns avlöning har tillämpats beträffande *särskilda löneförmåner.* I RÅ E 62/1925 upphävdes kyrkostämmas beslut att slopa kommunala lönetillägg till lärare, enär tidigare beslut måste anses vara för skoldistriktet bindande under lärarnas tjänstetid. I RÅ 91/1920 hava av kyrkostämma, utöver vid antagandet fastställd lön, beviljade särskilda löneförmåner ansetts icke kunna mot tjänsteinnehavarens bestridande indragas. Då kyrkostämma efter lärarinnas anställning beslutat införa personligt lönetillägg åt alla lärarinnor efter tjugo års tjänst, ansågs lärarinna äga rätt att, när villkoret fyllts, erhålla så-

[6] Jfr ovan s. 310.

dant tillägg, RÅ E 219/1936.[7] I RÅ 60/1926 har, sedan kyrkostämma beviljat församlingens lärarpersonal förmånen av fri sågning och huggning av ved, senare kyrkostämma ansetts icke kunna mot vederbörandes bestridande indraga sagda förmån för lärare, som kommit i åtnjutande därav.[8]

Samma princip har tillämpats ifråga om *dyrtidstillägg*, se RÅ 8/1928:

Sedan vid ledigförklarande av folkskollärartjänst tillkännagivits, att med tjänsten vore förenat visst dyrtidstillägg från församlingen, uppkom fråga, huru länge församlingen på grund av utfästelsen kunde anses skyldig utgiva dylikt tillägg. Tillkännagivandet ansågs innebära, att förmånen skulle utgå, så länge dyrtiden varade och då sådana ändrade förhållanden icke kunde anses hava inträtt, att kyrkostämman ägt indraga samma förmån, förpliktades församlingen utgiva dyrtidstillägget »intill dess på grund av ändrade förhållanden kunde varda annorledes i laglig ordning bestämt».

I detta fall hänförde sig RegR till kungörelsen om tjänsten.[9] I ett annat rättsfall senare samma år, not S 267/1928 var läget följande:

I samband med fastställande år 1920 av lönereglering för Haparanda stads befattningshavare beslöto stadsfullmäktige att för år 1921 skulle utöver avlöningsförmånerna enligt reglementet till befattningshavarna utgå dyrtidstillägg efter vissa grunder. Sådant tillägg hade jämväl sedermera genom årliga beslut av stadsfullmäktige utbetalts å lönerna till och med år 1925. Fullmäktige antogo under denna tid genom beslut år 1922 socialstyrelsens indextal såsom norm för reglerande av dyrtidstilläggens belopp. Vid statens fastställande år 1925 beslöto fullmäktige, att dyrtidstillägg till tjänstemännen för år 1926 ej finge utbetalas förrän fullmäktige fattat beslut i anledning av väckt motion om övergångsbestämmelser till ett av fullmäktige kort därförinnan antaget nytt lönereglemente. Beslutet överklagades och besvären fullföljdes. En ledamot av RegR biföll besvären, då av ovan »angivna omständig-

[7] Jfr 261/1925, E 69/1937.

[8] Jfr härom och för det följande även *Petrén* i Sv. Polistidn. 1927 och *Sjöholm*, a. a. s. 95 ff.

[9] Jfr även RÅ E 212/1930, 636/1935.

heter måste anses framgå, att vid bestämmandet av lönerna enligt detta reglemente förutsattes, att de skulle utfyllas med efter dyrtidens tryck avpassade dyrtidstillägg. Fördenskull kunna stadsfullmäktige under ännu pågående dyrtid icke vara berättigade att helt indraga ifrågavarande dyrtidstillägg utan allenast vara befogade att vidtaga de ändringar däri, som stå i överensstämmelse med växlingarna i dyrtidsförhållandena.» Den segrande meningen ogillade visserligen besvären, men detta av den grund, att överklagade beslutet ansågs allenast innefatta, att dyrtidstillägg ej finge utbetalas, förrän beslut fattats i anledning av motionen och följaktligen icke innebära, att klaganden frånhänts rätten till dylik förmån.

Ytterligare må anföras, att kyrkokommun i RÅ E 75/1931 ansetts icke under löneregleringens giltighet äga indraga »dyrortstillägg», ehuru provisorisk avlöningsförbättring beviljats av statsmedel. Jfr även RÅ E 64/1934, 407/1935, 17/1937. I RÅ E 3/1936 ansågs klagande berättigad att, så länge dyrtiden varade, utfå kommunalt tillägg utan annan reduktion än som motiverades av levnadskostnadsindex förändring.[1] I RÅ E 256/1934 har ett beslut om kommunalt lönetillägg av RegR:s majoritet ansetts medföra förpliktelse för kommunen att till lärare, som anställdes före ändring av beslutet, utbetala lönetillägget. Ej heller har stad ägt ensidigt införa skyldighet avgå vid viss pensionsålder (Kungl. Maj:ts res. i statsr. den 14 okt. 1939)[2] eller höja för polismän fastställd pensionsålder, RÅ S 331/1933, lika litet som att höja den pensionsavgift, som enligt tidigare beslut ålegat.

I de angivna rättsfallen hava sålunda de tjänstemän utan tidsbegränsning tillerkända avlöningsförmånerna ansetts icke kunna av kommunen angripas.

Mera tveksam lärer tjänstemännens ställning i detta hänseende vara, om de tillsatts allenast med förordnande, som kommun är berättigad återkalla även i lönereduktionssyfte.

[1] Jfr RÅ E 59/1937, E 24/1939, E 35/1939.
[2] *Petersson* i FT 1940, s. 35 ff.

Enligt äldre rättsfall kan kommunen i sådant fall ensidigt nedsätta tjänstemännens löneförmåner. Stockholms stad har kunnat utan uppbördsmännens medgivande nedsätta dem vid tillsättning utlovade indrivningssportler, enär dessa tjänstemäns förordnande utfärdats att gälla allenast tillsvidare och de icke därå kunde grunda någon rätt att allt framgent utfå dessa sportler (RÅ C 147/1912, ÖÄ:s motivering). Frågan kommer emellertid i den mån de förordnades ställning stärkes, i ett annat läge; problemet har under den senare tidens penningpolitiska utveckling dock saknat aktualitet.

Om kommun förbehållit sig att senare ändra grunderna för avlöningens beräknande, är läget naturligtvis ett annat. I NJA 1940, s. 305 har stad funnits äga rätt att ensidigt nedsätta exekutionsbetjänts andel i indrivningsavgifterna för restutskylder. Staden hade anställt tjänstemannen »på de villkor och lönebetingelser, som sedan blivit eller framdeles kunde varda för befattningen fastställda». — Är en förmån av tillfällig natur eller beroende av viss förutsättning, kan den indragas:

Beklädnadsersättning kan icke utfås under tjänstledighet och annan rätt kan icke härledas ur denna förmån (beslut i statsr. den 25 febr. 1918). Ersättning för övertidsläsning, som icke för all framtid utfästs, utgår icke, sedan övertidsläsningen upphört (RÅ E 21/1934). Har kommun icke utfäst sig att ersätta övertidstjänstgöring, kan yrkande om ersättning härför icke med framgång göras gällande (NJA 1940, s. 538). Beslut att »skolkassan fr. o. m. nästa år betalar lärarnas och lärarinnornas helpensionsavgift», grundar icke någon rätt till förmånens bibehållande (RÅ E 466/1935, jfr E 323/1934). Kommunalt tillägg, som förklarats »då» eller »för det dåvarande» hava viss storlek, har ansetts kunna avskrivas (RÅ E 636/1935). I RÅ E 153/1937 har ny lönereglering ansetts möjliggöra avskaffandet av kommunalt lönetillägg och i RÅ E 22/1939 ha anspråk å ödemarkstillägg

underkänts, då löfte därom ej varit oåterkalleligt.[3] I RÅ I 48/1950 har bemyndigande åt tjänstenämnden i Stockholm att besluta om vissa lönetillägg icke funnits skapa något rättsligen grundat anspråk å visst lönebelopp.

Det är sålunda för kommun, liksom för staten, möjligt att genom på förhand ställt *förbehåll* skaffa sig fria händer att ändra utfästa villkor. I så fall kunna nyss redovisade grundsatser genombrytas. Även här uppkomma naturligtvis frågor om tolkningen av och ytterst om giltigheten hos inskränkande villkor. Såsom tidigare i samband med analysen av de för statstjänsten gällande föreskrifterna och rättspraxis framhållits, kan man ytterst tänka sig lägen, där förbehållsklausuler utnyttjas på ett samhällskadligt eller på ett obilligt sätt (s. 352 f.). I en ännu pågående rättegång har Göteborgs RR sålunda funnit (dom T 505/1956), att ett förbehåll i pensionsreglemente för stadens befattningshavare år 1934 (§ 26) om skyldighet att underkasta sig i behörig ordning fattat beslut rörande förändring i pensionsförmånerna och villkoren för deras åtnjutande icke lämnade täckning för att polistjänstemans pensionsålder höjdes från 57 till 60 år. Stadgandet måste med hänsyn till dess allmänt formulerade innehåll tolkas restriktivt. Ett bedömande av den jämkningsrätt, som det innefattar måste ske på sådant sätt, att den enskildes berättigade intresse icke i märklig mån åsidosättes, något som särskilt gällde ändring av pensionsåldern; denna måste för den enskilde anses vara av väsentlig betydelse vid slutandet av ett tjänsteavtal. Domstolen stödde sig härvid även på uttalanden av en rättsvetenskapsman (Sundberg), som gjort gällande, att en låg pensionsålder för polispersonal stadgats

[3] Jfr RegR ang. Andersson och Rolf i E 42/1925; E 63/1925; se även RÅ E 36/1939, E 48/1939, E 204/1939. I S 284/1943 har polis icke erhållit ersättning för bortfall av inkomst genom upphävande av skyldighet för allmänhet att anskaffa nummerplåt till cykel. I not S 181/1923 ansågs rätt ej föreligga att kvarstå över viss ålder, då dylik förmån ej tillförsäkrats tjänstemannen.

för att bereda denna tillfälle att efter pensionsåldern övergå till annan verksamhet, varför en höjning måste innebära en försämring. Rättsfallet erbjuder — oavsett den slutliga bedömningen — intresse i detta samband, icke för bedömningen av den aktuella tvisten, men för domstolens argumentation. Även om höjningen från 57 till 60 år svårligen kan tänkas icke vara motiverad av sakliga och med tjänsten normalt samhörande skäl, skulle däremot en extrem höjning eller sänkning — såsom till 80, resp. 35 år — ju vara det. — Den inskränkning gäller ytterligare, att skyddet för förmånerna ej kan sättas ur kraft ens genom förbehåll, därest tvingande bestämmelser om viss lönestandard finnes. Ej heller böra förbehåll få vara oprecisa.

Vissa beslut skola *underställas* högre myndighet, såsom beslut avseende rådhusrätts och magistrats samt tidigare polisens avlöning och församlingens tillskott till prästlön. Fråga uppkommer därför om den inverkan å tjänstemans möjlighet utfå sådan förmån, som tillförsäkrats honom genom beslut, som må förorsakas av att beslutet icke vunnit erforderlig fastställelse. Klart är å ena sidan, att beslutet på grund av det därmed förenade felet icke kan i och för sig läggas till grund för administrativa åtgärder. RegR har sålunda funnit, RÅ 49/1936, att icke underställt beslut om tillskott till prästlön icke skulle föranleda kyrkoråd att verkställa beslutet. Men ett icke underställt beslut kan tänkas ha kommit att ingå som moment i tjänstemannens anställningsförhållande och av detta skäl blivit bindande för den anställande; tjänsteman kan därför i rättegångsväg göra gällande anspråk att av dylik grund utfå utfäst förmån (NJA 1946, s. 700). Men denna regel får icke givas en extensiv tolkning så, att alla felaktigt icke underställda beslut skulle vara för kommun bindande.[4]

[4] Jfr härom den ingående diskussionen i FT 1951, s. 92 ff, 172 ff, mellan *H. Strömberg* och *F. Kaijser* och ovan s. 115.

Det förhållandet, att beslut om avlöningsförmån skall underställas myndighet för fastställelse, rubbar icke eljest ovan angivna grundsatser. Fastställelse, utebliven fastställelse, underlåten ansökan om fastställelse kan väl äga betydelse för kommuns skyldighet lämna viss förmån liksom för tjänstemannens möjlighet tillvinna sig den. Men mot tjänstemannens bestridande kan icke utfäst förmån reduceras allenast av den grund, att för tjänstemannen mindre förmånligt villkor vinner högre myndighets fastställelse — möjligheten att genomdriva detta gentemot tjänstemannen blir beroende av dennes på förhand eller i efterhand lämnade medgivande (jfr W 1161, RÅ S 366/1929, S 137/1932, Finsk kommunaltidskrift 1932, s. 129; NJA 1933, s. 272; FT 1940, s. 35, 1943, s. 30 ff. och Landskommunernas förbunds tidskrift 1944, s. 193 ff.).

Den tendens i rättsutvecklingen mot mera trygga positioner för tjänstemännen, som kan iakttagas såväl i den statliga som i den kommunala förvaltningen, framträder likaså hos de bildningar, som *skogsvårdsstyrelser* och *hushållningssällskap* utgöra. När skogsvårdsstyrelserna först bildades, uttalade riksdagen — år 1903 — att styrelserna borde erhålla största möjliga frihet att med hänsyn till förhållandena inom deras olika verksamhetsområden själva avgöra, i vad mån de för fyllande av sin uppgift behövde personal och reglera deras anställningsförhållanden. Denna självständighet har med tiden reducerats. I de reglementen, som Kungl. Maj:t fastställt för styrelserna, ha föreskrifter meddelats om tillsättningsformen, som varit kontrakt på viss tid med bestämd uppsägningstid. Besvärsrätt över tillsättningsbeslut har införts (KPr 94/1941). Längre gående förslag om tryggad ställning ha ännu icke förverkligats.[3a] Skogsvårdsstyrelserna äga sålunda slutgiltigt besluta om entledigande; i KU har anmärkning framställts mot att denna makt i ett fall faktiskt

[3a] SOU 1945: 58, s. 10 ff, 74 ff.

åsidosatts (8/1943). För hushållningssällskapens del har en motsvarande utveckling ägt rum. Som villkor för auktorisation och för statsbidrag har här föreskrivits, bl. a., att tjänster upptagas på personalförteckning och att Saar å dem vinner tillämpning.[3b] Tjänstemän äro även här kontraktsanställda för viss tid, med uppsägningstid. Över beslutet att uppsäga kontraktsanställd tjänsteman kunna besvär anföras hos Kungl. Maj:t; sedan besvär anförts över viss uppsägning har RegR, vars utlåtande i målet inhämtats, ingått i materiell prövning av uppsägningsgrunderna och funnit det möjligt att upphäva uppsägningsbeslutet av det skäl, att det ej grundats å förhållanden, vilka skäligen bort föranleda sådan åtgärd. Hushållningssällskapets av LantbrSt:n gillade mening, att det oavsett skälen ägde uppsäga tjänstemannen till kontraktsperiodens slut, underkändes sålunda (RÅ 14/1953). Den vida prövningen har här kommit tjänstemännen till godo.

Socialrättsliga regleringar

De rättsregler, som utbildats till skydd för de offentliga tjänstemännen, ha väl i första hand särskilda tjänstemannavänliga eller förvaltningsorganisatoriska eller politiska syften. De ha naturligen och — i synnerhet sedan tjänstemannakåren blivit en omfattande grupp i samhället — en socialpolitisk verkan och äga ett visst samband med arbetsrättens allmänna utveckling. Till sist är emellertid att anteckna, att vissa, rent socialpolitiska lagstiftningar även avse de offentliga tjänstemännen och bereda vissa grupper av dem ett särskilt, socialt betingat skydd, som de eljest icke skulle äga.

Genom lagstiftning har det skyddet beretts alla kvinnliga tjänstemän, oavsett anställningsakt, i likhet med övriga kvinnliga arbetstagare, att de icke få avskedas i anledning av äktenskap eller havandeskap (lag den 21 dec. 1945, som

[3b] KK den 10 juli 1947, nr 394; KK den 5 dec. 1947, nr 929.

ersatt lag av år 1939). Ifråga om havandeskap kräves, att arbetstagaren sedan ett år innehaft »stadigvarande» anställning hos arbetsgivaren för att skyddsregeln skall gälla (§ 2). Lagens regler äro tvingande och kunna förty ej sättas ur kraft genom avtal. Av förarbetena till lagstiftningen framgår, att motivet för den angivna karenstiden i främsta rummet är att förhindra, att en gravid kvinna med fördöljande av sitt havandeskap söker anställning för att sedermera kunna göra gällande de rättigheter, som lagen tillförsäkrar henne. Av uttrycket »stadigvarande anställning» — föreslagen av lagrådet — följer, att i karenstiden icke må inräknas rent tillfällig verksamhet i arbetsgivarens tjänst. Om tjänstemannen icke sedan minst ett år innehaft stadigvarande anställning, är myndigheten sålunda oförhindrad av 1945 års lag att entlediga henne. Har hon sökt anställning huvudsakligen för att komma i åtnjutande av de förmåner, som 1945 års lag erbjuder, torde icke något vara att erinra mot ett entledigande, som då motiveras av allmänna intressen. Om havandeskapet inträder under anställningstiden, torde myndighet däremot böra iakttaga varsamhet, därest icke uppsägning ändå skulle vara sakligt betingad av t. ex. upphört behov av arbetsuppgift (jfr JO 1954, s. 179 ff.).

Manliga arbetstagare — och därmed avses även tjänsteman i statens eller kommunens tjänst — få icke avskedas i anledning av tjänstgöring, som ålägges honom enligt värnpliktslagen eller eljest jämlikt stadgande i lag, så framt icke värnpliktstjänstgöringen är till tiden bestämd och skall pågå mer än tre månader, samt förbehåll om rätt till entledigande träffats vid arbetsavtalets ingående (lag den 14 okt. 1939, §§ 1, 2, 8).

Sammanfattning

Den svenska tjänstemannarättens regelsystem har sedan långliga tider tilldragit sig uppmärksamhet främst genom

det skydd, som oavsättligheten berett och bereder tjänstemännen. Grundsatsens rättshistoriska samband har här blivit klarlagd. Dess äldre teoretiska grund har varit en åsikt om tjänstemannens rätt till tjänsten som — ofta motiverad med de särskilda ekonomiskt pressande omständigheterna i vårt karga land men ock med ej sällan spetsfundiga privaträttsliga teorier — i främsta rummet är krasst tjänstemannaekonomisk och först i andra hand motiverad av de statsnyttoskäl, som senare dominerat. Det är emellertid uppenbart, att tjänstemännens tryggade ställning skänkt stat och samhälle betydande värden i form av en högt kvalificerad och självständig administrativ apparat och ett ovanligt högtstående domarväsen; oavsättligheten har därför bevarats även i tider av annat andligt klimat.

Var oavsättligheten tidigare — på grund av sin teoretiska motivering — en för de ordinarie tjänstemännen a priori gällande regel, uttryckt även i RF § 36, så har utvecklingen dock sedan länge lämnat detta stadium. De rättssociologiska maktfaktorerna ha, naturligt nog, visat sig starkare än positivt uttryckta grundlagsbud. Trots detta har oavsättlighetsskyddet i så hög grad godtagits i svensk lagstiftnings- och förvaltningstradition, att det i stor utsträckning vidmakthållits eller i vart fall kommit att giva en särprägel åt den svenska tjänstemannarättens regler om entledigande och förflyttning. Man kanske därför kan tala om en viss presumtion till förmån för en fast anställning och en begränsning i entledigandemöjligheterna.

Det säregna läge, som sålunda är för handen i vårt land, framträder med särskild tydlighet vid en jämförelse med främmande rätt. Statschefens och myndigheters möjlighet att efter eget omdöme entlediga tjänstemän förutsättes där ej sällan som ett nödvändigt led i statsstyrelsen eller ämbetsutövningen. Vi ha mött resonemangen i fransk rätt, liksom i tysk doktrin och särskilt i anglosachsisk förvaltningstradi-

tion. Belysande för denna tradition äro de uttalanden, obiter dictum, som Förenta staternas Supreme court fällt i ett ofta åberopat rättsfall, Meyers (272 US 52, 1926) enligt vilka en obegränsad möjlighet för presidenten att entlediga tjänstemän är en nödvändig förutsättning för hans möjlighet att fullgöra sin uppgift som statschef och för vilken han är ansvarig — samma tanke som vi tidigare mött även i svensk debatt om oavsättlighetens vara eller icke vara och då framförd av dem, som önskat se detta skydd för tjänstemännen avskaffat. Ett förhållande är emellertid uppenbart. Den i RF § 36 uttryckta skyddsregeln för tjänstemännen har en alltför vid avfattning. Den har tillkommit vid ett tillfälle, då genom en förening av säregna omständigheter oavsättligheten kunde proklameras som allmän norm med de begränsningar allenast, som ligga i RF §§ 35, 103, 106 och 107. RF § 36 tager icke ens sikte på de år 1809 dock tämligen klara reglerna om konstitutorial och möjligheten entlediga konstituerade tjänstemän. RF § 36 beaktade icke heller de oavvisliga krav på smidigare villkor, som reformer i statsförvaltning och domstolsväsende måste ställa, lika litet som behovet av att kunna anställa icke ordinarie tjänstemän med mera lösa anställningsvillkor. Ej heller har RF § 35 visat sig vara en lyckad utformning av den möjlighet till undantag från oavsättlighetsskyddet, som ansetts erforderlig i fråga om chefstjänstemän.

Den anpassning av regelsystemet efter en senare tids krav, som måst ske, har följt olika regler. Oavsättligheten som sådan har, i den mån den bevarats, generellt begränsats, bland annat därigenom, att förflyttning medgivits i ökad omfattning, att utnämning sker icke till specialiserad tjänst utan till tjänst inom viss kår eller förvaltningsgren, att pensionering möjliggjorts och senare även överförande å disponibilitets- eller avgångsstat m. m. Ytterligare har utvecklingen inneburit, att nya tillsättningsformer utbildats. Konstitutoria-

let, vars innebörd visserligen förändrats i för tjänstemän mera gynnsam riktning, har vunnit ett avsevärt vidgat tillämplighetsområde. Viss-tidsförordnandet, som förenats med en tryggande pensionsrätt, har kommit till rik användning som tillsättningsform, särskilt för chefstjänster och andra högre tjänster.

Vid valet mellan fullmakt med därmed förenad oavsättlighet, konstitutorial med dess trygghet och förordnande i olika former kan man, trots all vacklan i normerna, iakttaga vissa vägledande principer. Domares oavhängighet är ett viktigt motiv, forskningens och läkekonstens frihet ett annat, förvaltningens självständighet och kontinuitet ytterligare ett. Å andra sidan ha grupper tjänstemän — såsom uppbördsmännen, affärsverkens personal — ansetts böra verka under känsla av en något mera prekär ställning.

Den trygghet, som fullmakten skänker, har för de därav gynnade inneburit en lösning av en mångfald olika problem. De ha vunnit ekonomisk och politisk självständighet. Detta förhållande skymmer ej sällan blicken för att även andra motiv än de klassiska ämbetsmannaegoistiska kunna bära upp regler till tjänstemännens tryggande. Dessa perspektiv på frågan om rätten till tjänsten öppna sig emellertid så snart man närmare tränger in i de problem, som de med konstitutorial eller förordnande tillsatta tjänstemännen ha haft och fortfarande ha att brottas med. Den tryggade anställningens vikt ur arbetspsykologisk synpunkt, för tjänstemannens trivsel och möjlighet utveckla högsta kvalitet i arbetet, har ofta vitsordats under tjänstemannarättens utformning. Dessa iakttagelser ha föranlett ett stärkande av, särskilt, de extra ordinarie tjänstemännens men även de extras ställning. Dock gäller, att rättsläget här i vissa hänseenden och särskilt vid fråga om entledigande av annan orsak än tjänstefel, på ett föga tillfredsställande sätt är oklart.

Man kan sålunda uppenbarligen iakttaga en allmän ten-

dens i utvecklingen, nämligen att tjänstemän i allmän tjänst vinna trygghet mot entledigande. Bakom denna tendens ligger ej allenast ett beaktande av alla tjänstemäns med åldern tilltagande trygghetsbehov — deras tilltagande svårighet att finna annan tjänst etc. — utan även av den särställning, som den offentliga förvaltningen intager, där nyttan av stabilitet i anställningsförhållande ur allmän synpunkt kräver beaktande, om ock under avvägning av mera omedelbara effektivitetskrav.

Inom den *kommunala* förvaltningen te sig förhållandena i viss mån annorlunda. Inflytande från statlig förvaltningstradition har medfört oavsättlighet för vissa tjänster. Eljest har uppfattningen, att kommunerna handla privaträttsligt föranlett, att tjänstemännens ställning utformats i nära anslutning till den enskilda arbetsrätten. Härtill har naturligt bidragit, att tjänstemännens ställning i mycket ringa mån är reglerad i kommunallagarna och att den uppfattningen kunnat hävdas, att tjänstemännen äro biträden till de egentliga »kommunala ämbetsmännen», de valda förtroendemännen. Vissa modifikationer ha dock medgivits. I en del fall ha dessa varit av långtgående natur — uttryck för tjänstemännens ständiga strävan efter trygghet och den offentliga organisationens vilja att beakta dessa önskemål. I den icke särreglerade kommunalförvaltningen ha kommunerna likväl bevarat en avsevärd handlingsfrihet — normalreglementena äro i dessa hänseenden ej ogynnsamma för kommunerna. Tjänstemännens ställning är ock så till vida prekär, som reglerna till deras skydd icke lämnats i allmän författning utan i kommunala reglementen, över vilka kommunerna kunna förfoga. De allmänna domstolarna ha därför ifråga om de kommunala tjänstemännens ställning fått en viktig uppgift som reglerande faktor, som under senare tid framträtt mera tydligt än RegR:s.

KAPITEL 5

ANSTÄLLNING OCH BEFORDRAN

Anställande — och befordran — av tjänsteman utgör ett ur såväl allmän som individuell synpunkt betydelsefullt förvaltningsbeslut. Ur allmän synpunkt i första hand därför, att tjänstemännens goda utbildning och lämpliga egenskaper utgöra en väsentlig förutsättning för tillfredsställande förvaltning och rättskipning[1], för individens del enär anställning och befordran innebära viktiga personliga och ekonomiska avgöranden i hans liv — och att tjänstemännen icke hava grundad orsak till misstro mot tillsättningsförfarandet är en förutsättning för deras trivsel, även den i andra hand ett allmänt intresse. Normerna för anställning och befordran — alldeles särskilt befordran — samt förfarandet därvid ha därför av ålder varit föremål för uppmärksamhet och i sista hand för legal reglering i syfte att minska riskerna för olämpligt val, för väld och godtycke, men ock under beaktande av förvaltningens krav på fri valrätt och rörlighet i personalpolitiken. Här möter alltså ånyo uppgiften att avväga olika offentliga och enskilda intressen.[2] Under senare tid har härutöver en annan synpunkt anmält sig, nämligen frågan om anställningsförfarandets tidsutdräkt och möjligheten att förbättra förfarandet i syfte att undvika onödig sådan. Problemet är naturligtvis främst aktuellt för de stora tjänstemannagrupper, där transport och befordran ofta förekomma; sär-

[1] Jfr 1943 års domarutredning, SOU 1946: 57, s. 213.
[2] Jfr SOU 1954: 15, s. 10.

skilt inom lärarkåren har missnöje med förfarandet yppats av denna anledning och förenklingar påyrkats.[3]

Men även organisatoriska synpunkter göra sig gällande — till en del även de ägande samband med rättsskyddet. Det är en gammal strävan att i arbetsbesparande syfte från Kungl. Maj:t till myndigheter överföra ämnen, som icke oundgängligen böra avgöras i statsrådet, men detta kan erbjuda nackdelar ur synpunkten av utnämningsförfarandets kvalitet. Motsvarande gäller de centrala myndigheterna, som ur arbetsbesparingssynpunkt önska decentralisera uppgifter på lokala instanser, där dylika finnas.

Den ingående regleringen av tillsättningsförfarandet utgör ett särdrag för den offentliga rätten, som nära sammanhänger med statsorganisationens utformning och uppgifter.[4] Renodlade statsnyttosynpunkter anlades härvid ofta inom de upplysta enväldena[5], men exempel på mera nyanserade bedömanden saknas ingalunda. Med sedvanlig klarhet och klokhet ha de härvid bestämmande synpunkterna angivits av Talleyrand i ett berömt betänkande till Napoleon Bonaparte: »Une administration qui n'a pas de système de promotion n'a pas proprement parlé d'employés; les hommes qui s'en occupent sont des salariés qui ne voient devant eux aucune perspection, autour d'eux aucune garantie, audessous d'eux aucun motif de confiance.» Skillnaden mellan tjänstemän och allenast avlönade personer återföres sålunda här på tillsättningsreglernas och befordringsrättens riktiga utformning.[6]

[3] SOU 1951: 29, s. 84 f.

[4] Det är dock härvid att nämna, att donationsvillkor kunna innebära särskilda regler i detta ämne, UnivSt § 122. Jfr SOU 1922: 17, s. 222 ff. Om den skytteanska professuren i Uppsala se *Croneborg*, Universitetsstatuter 2, s. 28.

[5] Se t. ex. om *Struensee's* synpunkter: »Den danske Centraladministration» (1921) s. 277 ff.

[6] Jfr *Henri Chardon*, L'Administration de la France et les Fonctionnaires (1908), s. 139. *Querrien*, Du droit jurisprudentiel au droit écrit:

Vårt land äger ännu icke någon genomförd lagreglering av hithörande frågor. Gällande rätt måste i stället utfinnas ur spridda författningstexter, ur rättsfall och administrativa beslut. Förhållandet är desto mera överraskande, som ämnet hör till de tidigt aktualiserade och i vårt land utvecklats en mångfald regler till de enskildes skydd och till förvaltningens samt rättskipningens höjande. Under 1700-talets ständervälde voro hithörande frågor ständigt uppmärksammade; vi fingo i tjänstebetänkandet år 1756 en dock icke bestående lagstiftning av ej obetydlig bredd. Men denna uppbars av dels konstitutionella, dels tjänstemannavänliga strävanden, vilka senare icke i ett förändrat politiskt klimat mötte samma förståelse. I senare tid ha andra motiv starkare framträtt. Till något enhetligt lagverk har utvecklingen dock ej lett, ehuru ständerna vid 1828–30 års riksdag (skr. 352) begärt ny författning om befordringsväsendet[7] och denna begäran förnyades vid 1840–1841 års riksdag[8] och år 1865. Ännu år 1951 har ett förslag till viss lagstiftning i ämnet lagts fram utan resultat[9]. Avsaknaden av allmänna regler framträder skarpt vid en jämförelse redan med den vår närstående finländska rätten, där centrala tjänstemannarättsliga spörsmål erhållit lösning i RF (§§ 89–95) och kompletterande lagar.

Vem anställer?

Valet av utnämnande myndighet är av central vikt. Ur konstitutionell synpunkt har frågan ivrigt uppmärksammats

la part du conseil d'état dans l'élaboration du statut de la fonction publique, i Le conseil d'État, livre jubilaire, 1952, s. 311 ff.

[7] I anledning härav tillsattes den 6 mars 1830 en kommitté, vars betänkande ej kunnat återfinnas. Det skall ha avgivits den 28 maj 1836, *Thyselius*, Kommittébetänkanden 1809–1894, s. 156 f. Under hänvisning till denna kommittés pågående arbete avvisades förslag till befordringsregler uppgjorda av Förvaltningen av sjöärendena, se KBr den 28 sept. 1836, Författningssamling för Kongl. Maj:ts flotta 2 (1852), s. 17.

[8] RoAP 1840/41, 8, s. 320. Rds skr. 39.

[9] SOU 1951: 54.

därför, att konungamaktens-regeringens inflytande över tjänstemännen kan vara ett verksamt medel till politisk makt, till påverkan av tjänstemännen vid beslut och yttranden samt till allmän maktexpansion. Striden kring frihetstidens första RF rörde sig nära nog helt efter denna linje, som länge var av stor aktualitet (se ovan s. 265); särskilt den förste monarken av Bernadotte-dynastin visade här som eljest fördomsfrihet i valet av medel. De lokala tjänstemännens betydelse ur politisk synpunkt är ej heller att underskatta. Ett även i svensk politisk debatt åberopat exempel på tjänstetillsättningarnas betydelse lämnade den franska regeringens makt över folkskolelärarna, vilka i sin tur utövade inflytande över parlamentsvalen — något som för, bl. a., Napoleon III:s regim ingalunda saknade betydelse.[1] Under de gustavianska reformerna på kyrkorättens område uppmärksammades jämväl prästernas politiska betydelse och den skadliga återverkan, som missförhållanden i utnämningsförfarandet kunde få.[2]

Beslut om anställandet fattas numera städse av offentlig myndighet eller beslutande församling eller ock sker tillsättningen genom offentliga val. Ämbeten äro icke längre i vårt land ärftliga eller föremål för handel. Uppgiften att utse tjänstemän tillkommer icke heller enskilda — den patronus såsom fastighetsägare tillkommande rätten att utse präst och klockare avskaffades år 1921.[3] Men vilket allmänt organ är behörigt? Vi kunna inom statsförvaltningen urskilja tre olika möjligheter; riksdag, Kungl. Maj:t eller myndighet (verk, verkschef eller underordnad tjänsteman).

Från äldre svensk författningshistoria är striden mellan konungamakt och ständer om makten över ämbeten och tjänster väl bekant. Ständerna ha till vissa tider strävat efter

[1] Framhävt som varnande exempel av S. A. Hedin, mot. 219 AK/1904, s. 13.

[2] Se t. ex. *Geijer*, Gustaf III:s efterlämnade papper, 3: 2, s. 100 ff.

[3] Lag den 3 juni 1921. En relikt: den skytteanska professuren i Uppsala.

— och under vissa av frihetstidens skeden vunnit — en yttersta makt på detta område.[4] Otvivelaktigt ha de härvid i regel strävat efter att uppnå individuell rättvisa; utgångspunkten var RF § 40, enligt vilket bud ständerna skola efterhöra, om någon lidit men vid befordringsfrågors avgörande. Konungamakten åter har i regel företrätt förvaltningens krav på självständighet och effektivitet, om den ock vetat att i sin politiska maktsträvan utnyttja makten över tjänsterna.

Denna bittra strid kan i stort sett sägas i vårt land ha blivit avblåst med 1809 års RF, om ock frågan om riksdagens ställning under senare tid åter ställts under debatt. Enligt RF § 90 råder nämligen — i anslutning till 1766 års KF angående lagarnas verkställighet och under uppenbar påverkan av Montesquieus maktdelningslära — alltfort förbud för kamrarna att diskutera den verkställande maktens åtgöranden vid tjänstetillsättningar[5]; det kan nu mera diskuteras, huruvida detta förbud står i god överensstämmelse med det parlamentariska systemet. Ej heller har det i svensk statsrättslig praxis förekommit, att riksdagen gentemot Kungl. Maj:t som villkor för anslag ställt, att viss person utnämnes till den tjänst, för vilken medel beviljas[6], en praxis, som däremot — låt vara under politiska konflikttider — ansetts möjlig i det ursprungligen med vårt statsskick så närbesläktade norska[7]. Det sagda innebär naturligtvis icke, att icke riksdagen ägnat intresse åt principiella sidor av regeringens utnämningspolitik — oppositionen mot Karl XIV Johan var

---

[4] *Malmström,* Om embetsmännens ställning till riksdagen under frihetstiden (K. VH o. AA Handl. 1867, omtr. i Smärre skrifter, 1889); jfr *Lagerroth* i Sveriges riksdag, 6; 2, s. 368 f.

[5] Se därom *Melander,* RF § 90 (1910); *Reuterskiöld* i Sveriges riksdag, 10, s. 71 ff.

[6] *Herlitz,* Riksdagens finansmakt, s. 354.

[7] Jfr *Castberg,* a. a. 2, s. 87.

på detta område flitigt verksam[8], — och talmannen torde icke ingripa mot en dylik debatt. Ett konkret avgörande i utnämningsärende kan även diskuteras under behandling av annan fråga, om denna därmed kan belysas.[9] Men utnämningsbeslutet får ej självständigt bringas under debatt. Genom KU[1] äger riksdagen dock granska Kungl. Maj:ts beslut även i utnämningsfrågor. KU:s granskning har ock sedan lång tid kommit att avse enskilda åtgärder, ej allenast regeringspolitikens stora drag — KU:s granskning har härvidlag ock såtillvida vidgats, som den ej anser sig med hänsyn till RF § 90 allenast kunna undersöka, huruvida besluten strida mot RF[2], utan även tager upp frågor, som icke regleras i RF. Även genom statsrevisorerna kan riksdagen granska förvaltningens tjänstemannarättsliga avgöranden.[3] JO och MO pröva myndigheters och verks beslut. I KU:s decharge betänkanden, i statsrevisorernas berättelser, i JO:s och MO:s ämbetsberättelser föreligger ock ett intressant material till belysning av den svenska tjänstemannarätten, om det än är av skiftande värde, beroende ej minst av de personer, som burit upp anmärkningarna och dessas aktuella samband.

Utnämningsrätten ligger sålunda hos den verkställande[4], icke hos den lagstiftande makten — med undantag givetvis för de tjänster, vilka riksdagen äger tillsätta, enär de äro riksdagens egna. Förslag under förarbetena till RF att åt

---

[8] Se t. ex. Allm. besvärs- och ekonomiutsk. utl. 2/1840—41.

[9] Ett intressant exempel erbjuder den interpellation med åtföljande debatt om principerna för utnämning av kyrkoherde, som återfinnes i FK prot. 1944 nr 8, s. 14, 16.

[1] Se härom *Tynell,* Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet (1918), *Tingsten,* Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande (1928); *Tingsten* o. *Dahlman* i Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt, utg. genom Axel Brusewitz (1930).

[2] Denna ståndpunkt intog KU i mem. 6/1850—51, s. 26.

[3] *Hesslén,* Riksdagens revisorer, Sveriges riksdag 2: 16 (1935).

[4] Att riksdagen i enstaka fall genom långt gående behörighetsvillkor faktiskt kan påverka ett utnämningsärende må dock anmärkas.

riksdagen i vissa fall — såsom vid tillsättning av justitieråd — inrymma inflytande, ha avvisats (jfr s. 372).

Inom den verkställande makten ligger tyngdpunkten hos Kungl. Maj:t. Detta är det monarkiska, i de kontinentala staterna klassiska systemet, som markerar konungamaktens sammanhållande maktställning, medan i England ämbetsverkens chefer såsom arvtagare till de feodala ämbetena länge ägt en mycket större makt över personalpolitiken och strävanden till kooptation[5] inom verken icke saknats i vårt land, ehuru de blott i ringa grad och allenast under hand förverkligats.

Men icke ens inom starkt centraliserade moderna stater tillkommer all utnämningsrätt statschefen och än mindre så i vårt land. Av ålder ha ämbetsverken själva ägt vida befogenheter härvidlag och de ha under vissa tider tillmätts ej ringa betydelse, samt under konstitutionella kristider även författningspolitisk vikt.

Emellertid fastställer icke RF, som i flera konstitutioner är fallet, ingående kompetensfördelningen mellan regering och myndigheter; skillnaden framträder vid en jämförelse mellan RF § 28 och, t. ex. Norges Grundlov §§ 21 och 28, Finlands RF §§ 87 och 88, Frankrikes konstitution av år 1875 art. 3, av år 1946 art. 30. Medan i dessa lagrum preciseras, vilka tjänster som skola tillsättas av den ena eller andra myndigheten, uttalas i RF § 28 allenast, att Konungen såsom innehavare av den styrande makten äger rätt att utse innehavare av de statliga befattningar, varå han utfärdar fullmakt. RF föreskriver samtidigt, att Konungens beslut skola fattas i statsrådet. Tonvikten ligger på detta led i lagrummet: » Konungen äger att i statsrådet utnämna och befordra ... till alla de ämbeten och tjänster ... vilka äro av den egenskap, att Konungen fullmakter däråt utfärdar.» Men RF fastställer icke, vilka tjänster som äro fullmaktstjänster.

[5] Förslagsförfarandet kan i sak leda därtill.

Vem rätten att i övriga fall utse tjänstemän tillkommer, avgöres icke heller i RF. RF:s tystnad på dessa punkter och avsaknad av klarläggande kompletterande lagstiftning är märklig och framträder med skärpa vid jämförelse med utländska rättssystem; jfr t. ex. den nederländska konstitutionen av år 1887 (art 80). Uppenbarligen förutsättes i RF, att anställningsmakten tillhör Kungl. Maj:t underordnade, centrala eller lokala, myndigheter, där icke, såsom i församling och andra menigheter, tjänst skall tillsättas genom val.

Den närmare gränsdragningen mellan konungens och myndigheternas utnämningsbefogenheter har genom RF:s tystnad på denna punkt blivit beroende av praxis. Fördelningen mellan konungens och kollegiernas kompetens gjordes redan i Karl XI:s testamente beroende därav; den hade under det karolinska enväldet utvecklats i en för monarkin gynnsam riktning. I 1720 års RF p. 40 återigen tillerkändes de olika ämbetsmyndigheterna rätt att utnämna till ringare tjänster, som envåldskonungen tidigare utsett. Annan generell norm gavs icke då och gives icke heller nu. Fråga har varit om den bindande verkan, som praxis vid tiden för RF:s tillkomst kan äga. KU har vid ett tillfälle hävdat, att den år 1809 rådande praxis framgent måste vara auktoritativ[6], men utvecklingen har blivit en annan och rubbningar i utnämningskompetensen ha ofta ägt rum. Problemet har icke varit utan betydelse. Under striderna mellan konungamakt och riksdag under Karl XIV Johans regering riktades sålunda redan år 1823 kritik mot konungens beslut att förbehålla sig rätten att utnämna vissa tjänstemän, som skulle tillsättas medelst konstitutorial, enär detta ansågs kunna leda till större godtycke än om utnämningsrätten låg hos ämbetsverk[7] (KU:s bet. 29/1823, s. 163 f.). Vid 1840–41 års stormiga riksdag yrkades, att konungen skulle åt verken återgiva utnämnings-

[6] KU bet. 29/1823, s. 164.

[7] Jfr *Naumann*, a. a. 2, s. 199.

rätt i de fall, då han under senare tid tillerkänt sig den — bakom yrkandet låg kritik av konungens favorisering av, särskilt, militärer.[8] Då dylik kritik av konungens utnämningar icke varit aktuell, har hans utnämningsrätt däremot uppfattats såsom skänkande tjänstemännen större trygghet.[9] Den kan nämligen bryta fördomar, partiskhet och ensidiga bedömningsgrunder hos verken. Konungens utnämningsskrivelse är otvivelaktigt ett av tjänstemännen högt skattat dokument, vars utformning äger en psykologisk verkan på den utnämnde, men som ock av denne uppfattas som en garanti för att de i RF § 28 stadgade befordringsgrunderna följts.[1] Man kan även här möta den synpunkten, att i vart fall domare böra utnämnas av konungen.[2]

Vid fråga om entledigande i administrativ väg — där sådant är möjligt — medför Kungl. Maj:ts utnämning jämväl, att endast Kungl. Maj:t kan entlediga, vilket ock ansetts vara en garanti. Å andra sidan har den praktiska synpunkten särskilt under senare tid vunnit beaktande, att Kungl. Maj:t icke bör belastas med utnämningsärenden i onödig omfattning. Effekten härav torde dock till en del motvägas av ökat antal besvärsärenden. Man kan ock erinra om det mindre lämpliga däri, att relativt höga tjänster tillsättas genom myndighetens beslut, över vilka klagan kan föras och annan person än den i första hand utsedde komma att slutgiltigt få tjänsten; ett dylikt läge är till nackdel för arbetsron i verket och den utnämndes auktoritet.[3]

I ett fåtal fall reglerar RF, vem som tillsätter statlig befattningshavare (ärkebiskop och biskop, borgmästare och rådman). Kungl. Maj:t och riksdagen kan genom lagstiftning

[8] Allm. besvärs- och ekonomiutskottet utl. no. 41/1840—41.

[9] SOU 1951: 12, s. 38.

[1] Synpunkten har starkt betonats i flera remissyttranden över förslaget till VerksSt, t. ex. sjökarteverkets yttrande.

[2] KammarR:ns remissyttranden över förslaget till VerksSt.

[3] Jfr remissyttranden över förslaget till VerksSt, departementsakten.

för viss tjänst fastställa den tillsättande myndigheten. Sålunda stadgar RB, att president och lagman i hovrätt, hovrättsråd, häradshövding, borgmästare och rådman utnämnas av konungen; revisionssekreterare, assessor i hovrätt och tingsdomare utnämnas eller förordnas av konungen (RB 4: 2, 3). Enligt VL 11: 3 utnämnes vattenrättsdomare och vattenrättsingenjör av konungen, som även förordnar lagkunnig sekreterare (VL 11: 8). Enligt lagen om tillsättning av prästerliga tjänster (PrVL § 41) skall domkapitel utfärda fullmakt för den, som erhållit flesta rösterna, eller, om flere erhållit lika röstetal, den mest lämplige. Har fjärde provpredikant kallats, äger konungen utnämna innehavare, liksom var tredje gång tjänsten skall tillsättas. Vanligen ingå stadganden om den tillsättande myndigheten i administrativ författning. DomSt bestämmer tillsättningsrätten i fråga om tjänstemän i domsaga (§§ 2—9). I synnerhet reglera instruktioner för myndigheter och verk dessa förhållanden. Enligt de äldre kollegieinstruktionerna ägde kollegierna t. ex. tillsätta aktuarier, notarier och kanslister, kassörer, revisorer och bokhållare m. fl. tjänstemän av motsvarande ställning, ävensom sina egna vaktbetjänte. Vår tids instruktioner reglera på motsvarande sätt samma fråga.

I de delar av administrationen, där det finnes såväl en central myndighet som lokala förvaltningar eller institutioner, uppkommer fråga om utnämningsrättens fördelning mellan den centrala och de lokala organen. Inom undervisningsväsendet har debatten sålunda rört avvägningen mellan SkolÖSt:s och läroverkens befogenheter[4]; inom ArbmSt mellan centralorganet och länsmyndigheterna[5], inom universitetsorganisationen mellan universitetskansler och konsistorium etc. Decentraliseringstendenser ha otvivelaktigt främjat överflyttning av ärenden till de lokala organen, vilka

[4] SOU 1951: 29, s. 84.
[5] KPr 239/1947, s. 232.

även kunna tänkas åstadkomma en snabbare handläggning än den centrala myndigheten. Man ser dock även uttryck för att tjänstemän föredraga handläggning av utnämningsärenden inom den centrala myndigheten, som kanske iakttager större likformighet i bedömning och kan stå friare gentemot personliga motsättningar och lokala intressen.[6]

Även andra synpunkter anmäla sig. Sker, såsom inom järnvägsförvaltningen, tjänstetillsättning i stor utsträckning lokalt, blir den centrala styrelsen besvärsmyndighet. Tvisterna om tillsättning bliva oftast tillräckligt klarlagda genom besvär till styrelsen och gå därför icke till Kungl. Maj:t. Sker tillsättning däremot i större utsträckning centralt, som i postverket, blir Kungl. Maj:t första och enda besvärsinstans och tjänstetillsättningstvisterna i större utsträckning förda dit.

Före VerksSt hade den praxis utbildats, att Kungl. Maj:t i de icke affärsdrivande verken tillsatte ordinarie och e. o. tjänster i högre lönegrader än 27, löneplan 1, i de affärsdrivande verken åter tjänster i 31 och högre lönegrader och i statsdepartementen tjänster över 21 lönegraden, jämte officerare och diplomater; vid lokalförvaltningen åter först fr. o. m. 27 lönegraden, vid universiteten fr. o. m. lönegrad 27 (UnivSt § 52). I övrigt tillsätta departements- eller verkschef eller myndighet eller verk tjänstemännen.[7] VerksSt innebär nu en förskjutning uppåt av gränsen mellan Kungl. Maj:ts och verkens utnämningsrätt; gränsen går här vid 31 lönegraden, löneplan 1, medan alla tjänster på löneplan 2 och 3 tillsättas av Kungl. Maj:t (§ 14).

Vikarie förordnas av den myndighet, hos vilken tjänstemannen är anställd eller under vilken han omedelbart lyder, därest icke författningsmässigt annan reglering gäller. Rätten att tillsätta vikarie är icke avhängig av utnämningsrätten till tjänsten.

[6] KPr 239/1947, s. 232 f.
[7] SOU 1951: 12, s. 15 f, jfr s. 28 f.

I icke ringa utsträckning tillsätta tjänstemän i verken lägre personal, biträden, skrivhjälp m. m. Då dylik personal uppförts på stat, har dock föreskrivits, att den skall tillsättas av myndigheten själv, något som ansetts vara av allmän vikt med hänsyn till önskvärdheten att erhålla bästa möjliga arbetskraft.[8] I städernas domstolsväsende och magistrat har fråga varit om tillsättningsrätten till de tjänster, vilka icke regleras i RF, skulle tillkomma Kungl. Maj:t, hovrätt, magistrat eller kommuns fullmäktige eller nämnd. Med KK den 31 okt. 1947 har frågan lösts så, att även assessor i rådhusrätt utnämnes av Kungl. Maj:t, medan annan lagfaren tjänsteman utses av magistraten. Inom magistraten utses magistratssekreterare (Göteborg och Malmö) och annan lagfaren befattningshavare av magistraten (§ 2, 3). I övrigt om de stadskommunala förhållandena se nedan s. 591.

Om riksdagens, kamrarnas och utskottens personal ingingo tidigare föreskrifter i RO. Av dessa kvarstå, att vardera kammaren äger utse och förordna sin sekreterare (§ 33), att utskotten äga var för sig utse sekreterare (§ 45) samt att riksdagen äger ett kansli under inseende av två företrädare för vardera kammaren, kanslideputerade (RO § 80). I övrigt lämnas föreskrifter i riksdagens reglemente samt i författningar och instruktioner för riksdagens verk.[9] Riksbanken förvaltas enligt lag den 30 juni 1934 av riksbanksfullmäktige, av vilka sex väljas av riksdagen och en utses av Kungl. Maj:t. Styrelsen vid avdelningskontor och ordinarie tjänstemän utses av fullmäktige, medan e. o. tjänster besättas av direktionen efter fullmäktiges bemyndigande (bankoregl. §§ 33, 34). Riksgäldsfullmäktige utses av riksdagen (RO § 70) och tillsätta i sin tur riksgäldskontorets tjänstemän. Riksdagsbibliotekets tjänster tillsättas av bibliotekets styrelse (jfr regl. föreskrifter för riksdagen § 3: 3). JO och MO tillsätta sina tjänstemän

[8] 1902 års LRKBet 7, s. 27 ff; 29, s. 38.
[9] Jfr KU 28/1941.

(instr. den 14 mars 1941), statsrevisorerna sina (KK den 22 maj 1925 ang. instr. f. riksdagens revisorer § 5).

Hovets tjänstemän utses av konungen allena jämlikt RF § 48.

Om befordringskommissioner m. m. se nedan s. 542.

Val

Från tillsättning genom Kungl. Maj:ts, myndighets eller verks beslut skiljer sig valet.

Tillsättes tjänsteman genom valförfarande, förändras innebörden av tillsättningen. Valet avser i regel att åt menighet, kommun eller viss grupp av medborgare bereda inflytande över tillsättningen; den blivande innehavaren av den lediga tjänsten skall verka bland dem, och det är av värde, att han svarar mot deras önskemål. Men de väljande äro icke bundna av de normer, som eljest gälla inom förvaltningen. De behöva icke — om ej särskild föreskrift därom gäller — vara bundna av tillsättningsnormen »förtjänst och skicklighet», utan kunna beakta lokala eller eljest särskilda synpunkter. Valmetoden har därför kritiserats ur den synpunkten, att objektiva grunder vid befordringsväsendet ej kunnat utbildas. Tillsättningen genom val avser ofta just att bryta den byråkratiska traditionen och bereda möjlighet följa andra normer än de där gällande, detta var t. ex. ett bärande motiv, när ständerna (1766) tillskansade sig rätten att välja JK.[1] Men detta är ingalunda alltid ett önskvärt resultat vare sig ur tjänstemännens eller allmän synpunkt.[2] Påtalade ojämnheter i befordran till kyrkoherdetjänster ha sålunda ansetts bero av det inflytande, som församlingarna i val äga utöva

[1] Jfr *Naumann*, Justitiekanslersämbetet, i Historiska Studier tillägnade Ludvig Stavenow (1924), s. 233.

[2] Allmogens önskemål att välja länsmän avvisades med hänsyn härtill, res. allmogens besvär den 25 maj 1720, § 24.

vid prästtjänsters besättande.[3] — Än större återverkningar kunna de politiska organisationernas direktiv få; göres en tillsättning till en partipolitisk fråga, förryckes tillsättningsväsendet ytterligare. Utan att i detta samband närmare ingå på detta problem, må det påpekas, att de politiska traditionerna härvidlag skifta från olika förvaltningsområden och mellan de olika partierna. Långt gående exempel på partipolitisk disciplin ha härvidlag de folkdemokratiska stadsfullmäktigemajoriteterna i vissa nordfinska städer erbjudit, varemot blott tjänstemannaorganisationerna kunnat erbjuda ett korrektiv, men från dylika konflikter ha vi varit förskonade.

Rätten att genom val tillsätta tjänstemän eller påverka tillsättningsbeslut är i vårt land numera förhållandevis starkt begränsad, både i jämförelse med äldre svensk rätt och med anglosachsiskt samhällsskick. Vissa tider ha, ej minst under intryck av de anglosachsiska ländernas exempel, röster höjts för att åter mera allmänt utse tjänstemän på dylikt sätt, dock utan nämnvärd framgång. I 1917 års AK (mot. 299) väcktes sålunda förgäves förslag att landshövdingarna skulle väljas. Vid revision av det socialdemokratiska partiprogrammet år 1920 väcktes förslag att utse domare genom val en viss anklang, men det avvisades under hänvisning bl. a. till de mindre gynnsamma erfarenheter man beträffande val av dessa tjänstemän hade just från Förenta Staterna.[4] Valet spelar därför en roll blott inom delar av den offentliga rätten. Förhållandet sammanhänger helt visst med tillsättningsförfarandets mindre formalistiska bundenhet i senare svensk rätt; de skäl, som ofta bestämt, att valförfarande införts, ha till en del vunnit beaktande utan att valet godtagits som metod.

Val kan vara *tillsättningsval*. Vid tillsättningsval fattas ett slutgiltigt beslut angående tjänstens tillsättande; att det kan

[3] SOU 1932: 35, s. 79 ff.
[4] *Tingsten*, a. a. 2, s. 128.

vara angripbart genom anförande av besvär påverkar icke detta förhållande. Med *presentationsval* förstås, att ett tillsättningsbeslut åstadkommes, som likväl skall underställas myndighet och av densamma bekräftas genom utfärdande av förordnande, vilket vid felaktighet kan vägras. *Förslagsval* åter innebär allenast upprättande av förslag och är sålunda icke någon tillsättning (se nedan s. 502).

Inom kyrkorätten möta menighetsval. Församlingen väljer sålunda kyrkoherde utom i de särskilda fall, då utnämningsrätten tillkommer konungen.[5] Genom fullmäktigeval utsågos tidigare rådmän i vissa städer, numera nämndemän (RB 4: 5, VI 11: 4), godemän och överförmyndare. Inom den akademiska administrationen tillsättas rektorsämbeten genom val av den akademiska församlingen (UnivSt § 15). Kanslern för rikets universitet utnämnes av Kungl. Maj:t efter val av de akademiska församlingarna samt lärarkollegiet vid Karolinska institutet (UnivSt § 11; KK den 6 april 1956 om val av kansler för rikets universitet, nr 118). När riksdagen tillsätter tjänster, sker det efter val.

Anställningsförfarandet

Anställningsförfarandet är icke i svensk offentlig rätt enhetligt reglerat. Det kan vara enkelt. Vederbörande tjänsteman anställes utan annan beredning av beslutet därom, än som måste föregå varje administrativt beslut. Höga tjänster tillsättas utan ansökan. Ett stort antal lägre tjänstemän tillsättas likaså tämligen formlöst. Men anställningen kan ock

[5] Se närmare *Brilioth,* Kyrkokunskap (2:a uppl. 1946), s. 164 ff. och *Sundberg,* Kyrkorätt (1948), s. 137 ff. och nedan s. 507. Äldre rättsutveckling skildras av *Appelberg,* Bidrag till belysning av sättet för prästtjänsternas besättande i Finland från reformationen till medlet af 17:e seklet (1896). *A. Thomson,* Studier i frihetstidens prästvalslagstiftning. (Skr. utg. av Vetenskaps-societeten i Lund 39, 1951). Författningar hos *Wilskman,* Svea Rikes Ecklesiastique wärk 1—2 (1781—2).

föregås av ett mera kvalificerat förfarande, utformat dels i allmänt intresse i syfte att erhålla den bäst lämpade tjänstemannen, dels ock till tjänstemännens förmån för att skapa största möjliga rättvisa vid urvalet, något som i sin tur även kan sägas tjäna det allmänna bästa genom den ökade trivsel detta skapar bland de anställda. Statsnyttans krav på rörlighet och snabbhet i avgöranden om tjänstemäns tillsättning, i många fall även på att kunna utse dem med hänsyn till de skiftande politiska konjunkturerna, föranleder att olika grupper tjänstemän tillsättas utan ansökan. Förslag ha väl vid olika tillfällen framlagts därom, att ansökningsförfarande generellt skulle anordnas för alla tjänster utom statsrådens, men de ha ej förverkligats.[6] Däremot har vid flerfaldiga tillfällen ansökningsförfarande införts för vissa tjänster, där dylikt tidigare ej varit stadgat.[7]

Chefstjänster

Förtroendeämbeten liksom chefsämbeten, vilka ej nämnas i RF § 35, tillsättas av Kungl. Maj:t utan ansökningsförfarande. Ej heller äger anmälan rum. Konungen beslutar på vederbörande departementschefs förslag om ny innehavare.

Även om varken anmälnings- eller ansökningsförfarande är föreskrivet för dessa höga tjänster, plägar praxis vara, att den avgående chefen på anmodan av departementschefen yttrar sin mening om lämplig efterträdare. I vad mån denna mening beaktas, är givetvis även beroende av de personliga förhållandena. Skulle chefstjänstemannen hava avlidit i tjänsten eller kan eljest dylikt förfarande icke lämpligen äga rum, plägar departementschefen från annat sakkunnigt håll inhämta råd till sin vägledning.

[6] Så i särskilda utskottets betänkande 1823 i frågan om Reglering av rikets styrelseverk, s. 213; se även mot. AK 170/1875, KU utl. 9/1875.

[7] Sålunda för kanslisekreterare, registratorer och aktuarier i statsdepartementen med I. den 14 dec. 1917.

Enligt äldre förvaltningstradition var brukligt, att tjänsteman själv anmälde sig till åtanke såväl ifråga om de höga tjänsterna som andra. Denna praxis torde emellertid numera vara starkt begränsad. Den saknar i regel förnuftig mening och fråga är, om dylik anmälan längre kan anses fullt »comme il faut».

Anmälningstjänster

Inom det stora området för tjänster under chefstjänstemännen möta i första hand anmälningstjänsterna. Det är här fråga om tjänster, vilkas innehavare äro av betydelse för den statspolitiska verksamheten. Statsnyttans krav på frihet i personalpolitiskt hänseende har här föranlett, att ansökan ej ifrågakommer.

Gränsdragningen mellan ansöknings- och anmälningstjänster är ej fastlagd i grundlag eller lag. Den är beroende av lämplighetsöverväganden. Vid 1950 års länsstyrelseutredning[8] framhölls sålunda å ena sidan, att i ansökningsförfarande alltför stor hänsyn togs till tjänsteåldern och mindre till »skicklighet och lämplighet». Anmälningsförfarandet vore ur denna synpunkt att föredraga. Ansökningsförfarandet hade dock den fördelen, att det bragte flera sökanden till den utnämnande myndighetens kännedom. Anmälningsförfarandet vore därför lämpligt, när den krets, inom vilken urvalet till en högre befattning skulle ske, vore begränsad och väl känd av verkets chef. Ansökningsförfarandet åter borde nyttjas, då så många aspiranter som möjligt borde komma under bedömande.

Anmälan kan ske skriftligen eller muntligen. Praxis är härvidlag skiftande alltifrån utförliga, motiverade hemställanden att viss eller vissa personer måtte utses, till enkla telefonsamtal mellan verkets chef och departementet med förord för viss person.

[8] SOU 1950: 28, s. 511 f.

Inom försvarsväsendet sker, med undantag för vissa särskilda tjänster, tillsättning utan ansökan och på förslag av militär instans (MilBefK). Ansökningsförfarande har här ansetts ej kunna ifrågakomma med hänsyn till den militära organisationens särskilda natur. I stället ha andra garantier för rättvisa eftersträvats (se nedan s. 542).

Ej heller inom utrikesförvaltningen äger ansökan rum till de tjänster, som ingå i den diplomatiska karriären.

Vid universitet och högskolor tillsättas forskningsdocenturer efter förslag utan ansökan (KBr 1 juni 1956); motiv och kritik se KPr 275/1946.

Ansökningstjänster

Den övre gränsen mellan anmälnings- och ansökningstjänster är icke enhetlig inom förvaltningen. Inom den s. k. rådsklassen äro anmälningstjänsterna i övervägande antal, men här möta vissa ansökningstjänster. Särskilt är detta fallet med dem, vilka ej äro av omedelbar politisk betydelse eller där eljest särskilda synpunkter på tillsättningsförfarandet göra sig gällande. Sålunda skola hovrättsråds- och häradshövdingetjänster sökas. Professurer sökas (UnivSt § 124). Avdelningscheferna inom KB tillsättas efter ansökningsförfarande.

Tjänster, vilka ligga under rådsklassen, sökas. I verksinstruktionerna plägar föreskrivas, att ansökningsförfarande skall äga rum för tjänster inom vissa lönegrader, ofta med en lägsta gräns vid 25 lönegraden.

Tillsättning utan ansökan

Emellertid kan tillsättning ske utan ansökan i vissa fall. Vi ha här att skilja mellan tjänster, som typiskt äro ansökningstjänster, men där undantag från huvudregeln gjorts, och tjänster, vilkas tillsättningsförfarande icke är reglerat.

a) Undantag från ansökningsförfarande.

I vissa fall kan, ehuru ansökningsförfarande är det nor-

mala, möjlighet till *kallelse* utan ledigförklarande finnas. Detta är sålunda fallet inom undervisningsväsendet, där SkolÖSt kan till ledig lektors- eller adjunktstjänst vid provårsläroverk efter rektors förslag eller av eget initiativ hos Kungl. Maj:t föreslå en i särskild grad för läroverket lämplig och skicklig person till utnämning (LärovSt § 183).

Vid besättande av ledig professur kan kallelse likaledes beslutas; förutsättning härför är emellertid, att den tillkallade föreslagne är uppenbart skicklig till ämbetet och han anses förtjänt till ämbetet framför varje annan sökande eller till kallelse föreslagen (UnivSt § 124). Här framträder en strävan att i forskningen och undervisningens intresse söka vinna framstående krafter, oavsett ansökningsförfarandets normala utformning.

Även förekommer, att tjänster, vilka till sin typ äro ansökningstjänster, icke tillsättas efter ansökningsförfarande utan genom beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen i samband med tjänstens inrättande. Detta är sålunda fallet med personliga tjänster, såsom personliga professurer eller andra tjänster för viss person.[9] Dylika beslut avse emellertid icke ordinarie tjänster utan tjänster för viss persons tjänstetid. Undantagsvis förekomma motsvarande avvikelser från normalt förfarande, då särskilda omständigheter föranleda därtill, såsom då vid Lunds och Göteborgs universitet inrättades medicine professurer, vilkas innehavare jämväl skulle vara lasarettsläkare. Då ifrågavarande läkare voro kompetenta till de föreslagna tjänsterna och man icke lämpligen kunde genomföra den planerade reformen med tillsättande av andra innehavare, inrättades tjänsterna under förutsättning av att vissa personer skulle bli deras första innehavare. I fråga om Lunds universitet angåvos de namneligen redan i KPr[1], medan för professurerna i Göteborg kompetensfrågan

[9] KPr 287/1947, s. 38; KPr 1/1943, 8 ht p. 50.
[1] KPr 287/1947, s. 81.

först skulle prövas, varefter Kungl. Maj:t utnämnde utan ansökan, därest kompetensen funnits föreligga. Jämväl i andra fall kan undantagsvis förekomma, att tjänster, såsom akademiska lärostolar, upprättas utan att ledigförklarande sker. Tillvägagångssättet förutsätter naturligtvis, att full klarhet föreligger om såväl kompetens som överlägsenhet över eventuella medsökanden.[2] Har tjänst förändrats till annan och högre kan jämväl förekomma, att den tidigare tjänstens innehavare designeras till den nya tjänsten, därest han är kompetent.[2a] Är fråga om uppflyttning av blott viss eller vissa tjänster i en större grupp, plägar ledigförklaring av de ändrade tjänsterna ske, därest ej Kungl. Maj:t av särskilda skäl medgiver undantag.[2b] Är fråga däremot om en uppflyttning i högre lönegrad av alla tjänster inom en grupp, ledigförklaras de icke. — I vissa förvaltningsgrenar, så i läroverk, förekommer ännu, att tjänstemän med Kungl. Maj:ts medgivande byta tjänst. Ledigförklaring sker då icke (jfr s. 488).

b) Föreskrift saknas.

Såsom nyss nämndes, påbjuda instruktionerna i regel ansökningsförfarande allenast för tjänster inom vissa lönegrader, medan övriga tjänster icke i detta samband nämnas. Är myndighet eller verk skyldigt ledigförklara alla tjänster, eller kan tillsättning ske utan ledigförklarande?

Även här bryta sig olika intressen.

Förvaltningen äger i många lägen ett intresse av att kunna tillsätta utan ansökningsförfarande. Man har utsikt att förvärva en tjänsteman, med vilken man är nöjd och som man anser är mest lämplig, ehuru kanske icke mest meriterad. Tillsättning utan ansökningsförfarande innebär ock en tidsvinst och en arbetsbesparing. BySt, GenPostSt, JärnvSt och

[2] Se t. ex. KPr 273/1946, s. 342; KPr 242/1947, s. 145.

[2a] Jfr KPr 36/1946, s. 31, ang. epidemilasarettsläkare.

[2b] Se Kylings interpellation den 26 nov. 1952 och statsr. Lingmans svar den 10 dec. 1952, AK prot. Jfr KPr 241/1952.

flera andra tillsätta i icke ringa utsträckning lägre tjänster utan särskilt förfarande. I olika samband har det ock under förarbeten till författningar framhållits, att frågan om ledigförklarande bör besvaras efter lämplighetsöverväganden av olika natur. Sålunda framhölls i fråga om de senare inrättade långtjänstunderbefälstjänsterna, att därest för viss befattning icke funnes lämplig person inom förbandet, det borde ankomma på förbandschefen att ledigförklara.[3] Beträffande vissa tjänster inom JO-ämbetet har det framhållits, att JO bör avgöra, huruvida ansökningsförfarande bör ifrågakomma.[4] I praxis ha myndigheter utbildat ett skiftande förfarande med avseende å tjänster, vilka ej legalt måste ledigförklaras. Enligt APfPostv (§ 33) ledigförklaras icke ett stort antal extra, men icke heller vissa ordinarie tjänster, även sådana i Ca 8, 10, 15, 19. Andra tjänster ledigförklaras genom anslag i styrelsens lokal och meddelas i personalcirkulär. I många verk ledigförklaras på motsvarande »internt» sätt tjänster, vartill sökande inom verket antagas komma att anmäla sig. Önskar man däremot större konkurrens, annonseras ledighet även i pressen eller i fackorgan. Mången gång undvikes emellertid ledigförklarande, om önskvärd sökande finnes.

Emellertid möter även den synpunkten, att alla offentliga tjänster böra ledigförklaras, uppenbarligen för att full säkerhet skall råda därom, att tillsättning sker ur riktiga synpunkter. Av betydelse har härvid säkerligen varit, att tjänstemannaorganisationer av vikt förfäktat tjänstemännens intressen av att ledigförklaring sker.[4a] Man kan ock i vissa under senare tid tillkomna författningar iakttaga, att ledigför-

[3] SOU 1944: 2, s. 26.

[4] SOU 1955: 50, s. 120.

[4a] Se även 1948 års förhandlingsrättsdelegerade, SOU 1951: 54, s. 139 f, 164. TCO har i yttrande över betäkandet påyrkat, att förhandling och avtal borde kunna träffas även om ledigförklaring av tjänst, Statstjänstemannen 1952, s. 284.

klaring påbjudes i ökad omfattning. Läkarförbundet har sålunda förfäktat den meningen, att alla tjänster skola ledigförklaras. Inom domsagoförvaltningen har denna synpunkt beaktats med DomSt; alla e. o. och extra tjänster, även för icke rättsbildad personal, skola tillsättas efter ansökan.[5]

Inom undervisningsväsendet har SkolÖSt:ns extralärarebyrå intagit en central ställning vid anställande av icke-ordinarie lärare; aspiranter på förordnanden ha insänt merithandlingar; vilka tillställts rektorer, som anmält behov av dylik lärarkraft. Rektor har därefter utvalt den han funnit mest meriterad. Även till de offentliga arbetsförmedlingarna ha aspiranter anmält sig och rektorer efterlyst merithandlingar. F. n. anmäla sig aspiranter till en tjänstemannaförmedling, till vilken rektorerna hänvända sig. Sveriges Yngre Läroverkslärares Förening har fåfängt år 1947 hos Kungl. Maj:t begärt att alla lediga tjänster avseende minst en termin skola kungöras lediga. Aspiranter skulle härigenom vinna önskad överblick över sina möjligheter. Enligt ÖvnLSt skall ledigförklarande ske av varje ordinarie tjänst, som tillsättes för minst en termin med en undervisningsskyldighet om 15 veckotimmar.

Personalorganisationernas önskemål äro emellertid mången gång begränsade till att ledigförklaring sker allenast inom verket, »internt», ty även verkens personal kunna vilja undvika konkurrens utifrån.

Vikariatslöneförordnandet

Strävanden att reglera tillsättningsförfarandet har även föranlett en mera formell behandling av vikariatsförordnanden. Förordnanden för längre tid än ett halvt år ha urskilts till en särskild grupp, vikariatslöneförordnanden, vilka i regel måste tillsättas i den för tjänsten föreskrivna ordning, i förekommande fall ledigförklaras och sökas (Saar § 8).

[5] Jfr SOU 1939: 29, s. 82.

Jämväl vikariatsförordnanden hava härvid uppmärksammats och krav rests på skyldighet att ledigförklara dem. Härvid har även betonats vikariatets betydelse för en kommande slutlig tillsättning. Synpunkten har i viss utsträckning vunnit beaktande. Sålunda skall enligt ÖvnLSt vikariat för hel termin å ordinarie tjänst ledigförklaras (§ 27).

Ledigförklarande

När tjänst skall tillsättas efter ansökningsförfarande, inledes detta med ett ledigförklarande, »tjänsten anslås till ansökan ledig». Skall kungörandet verkställas av annan än den instans, vari tjänsten ingår, skall sistnämnda anmäla ledigheten för den kungörande. Ledigförklarande förutsätter, att laga kraftvunnet beslut om tjänstens inrättande föreligger.[6] I betydande omfattning är föreskrivet, att frågan om tjänstens bestånd skall omprövas före ledigförklarande.[7]

Tidigare skedde ledigförklarande aldrig före tjänstemans avgång; därav följde, att tjänster måste besättas provisoriskt i avvaktan på anställningsförfarandets slut. I effektivitetens intresse har man under senare årtionden strävat efter att inleda proceduren och då främst ledigförklarandet tidigare, så att tillsättningsbeslutet kan fattas samtidigt med den senaste tjänsteinnehavarens avgång.[8] Åtgärder skola inledas sex månader, nio månader, ett år eller längre tid innan tjänstens innehavare är skyldig avgå på grund av uppnådd pensionsålder. Eventuellt skall dock prövning ske, huruvida tjänsten skall indragas eller besättas allenast tillfälligt.[9] Under inga

[6] Jfr RÅ E 170/1921; eller göres förbehåll om tjänstens inrättande.

[7] Se t. ex. om lärartjänster SkolÖSt cirk. den 8 sept. 1927 och den 3 mars 1938; om riksbankens tjänster bankoregl. § 29: 2.

[8] Se KCirk den 30 juni 1942, jfr UnivSt § 56; I. f. folkskoleinspektörerna den 15 dec. 1914 enl. lydelse den 3 maj 1940, LärovSt § 175; ÖvnLSt § 21. Om frågans tidigare behandling se redogörelse i KU mem. 20/1928, s. 61 ff. Jfr SOU 1922: 17, s. 168.

[9] Författningsstadgad skyldighet vidmakthålla viss tjänst kan utgöra hinder härför. Jfr RÅ 28/1933, FolkskSt § 19.

förhållanden kan numera tjänst tillsättas, som icke är — eller inom viss kortare tid måste bli — ledig. I äldre tid förekommande praxis att utse ny innehavare av tjänst, i avvaktan på dess till tiden obestämda ledigblivande, är slutgiltigt avlyst.

Finnas skäl för att uppskjuta ledigförklaring, kan vakanssättning ske. Då tjänst enligt instruktion eller annan författning skall finnas, äger myndighet dock icke själv besluta om vakanssättning och underlåta ledigförklaring. Föreligga skäl härför — såsom väntade organisatoriska förändringar, sannolik brist på lämplig sökande — har myndigheten att hos Kungl. Maj:t ansöka om tillstånd att uppskjuta ledigförklaring; detta gäller inom kommunerna för de tjänster, vilka fylla statliga uppgifter, såsom vid rådhusrätter, magistrat, stadsfogde — och kommunalborgmästaretjänster. — Över beslut om vakanssättning kunna besvär anföras. — I dansk och norsk doktrin har debatterats möjligheten att — domstolsvägen — påkalla en omprövning av vakanssättningsbeslut. Problemet sammanhänger med det från vårt avvikande rättsskydd, som i dessa länder utformats.[9a]

Ledigförklarandet kan vara närmare reglerat[1] men är det ofta icke. I äldre tid offentliggjordes icke ledigheter. Myndighet kunde rentav nödgas hos intresserade påpeka, att ledighet uppkommit. Emellertid vann den regeln insteg, att kungörelse om ledig tjänst anslogs hos myndigheten[2] — förfarandet är alltjämt vanligt och har i vissa fall utbyggts så att anslag skall ske hos flere myndigheter, där sökande kunna väntas taga del av anslaget (t. ex. DomSt § 3). Med

[9a] *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten, s. 39; *P. Andersen*, a. a. s. 448 f. — Vakanssättning av tjänst, som riksdagen beslutit, bör ej ske, KPr 225/1948, s. 35.

[1] Lag 1949 om val av borgmästare och lagfaren rådman, DomSt §§ 2—4, 8, 9, KK den 28 april 1939 ang. sättet för kungörande av vissa befattningar vid rådhusrätt och magistrat, Pol. I § 32, LärovSt § 175.

[2] Jfr om äldre rätt *Rabenius*, a. a. 1, s. 219 f. Se även om kungörande *Fahlbeck*, Förvaltningsrättsliga studier 1, s. 200.

tiden publicerades vissa inträffade ledigheter. Åtminstone från 1740-talet ha dylika offentliggjorts i officiell tidning (jfr SOU 1922: 17, s. 80). Regler om publicering i tidning av lediga tjänster utfärdades med KF den 23 nov. 1756 och den 8 nov. 1757[3] — pressens utveckling återspeglas i denna publicitetsprincip. I den mån denna grundsats icke vann burskap, ha tjänstemän framfört yrkande därom.[4] Numera torde ifråga om statliga tjänster båda förfaringssätten i regel anlitas (VerksSt § 15); folkundervisningsförfattningarna påbjuda ofta endast annonsering i en eller flera publikationer — anslag skulle här ofta sakna mening. Understundom annonseras endast högre tjänster (bankoregl. § 31).

Publicering sker, när annan annonsering icke är påbjuden, oftast i Post- och inrikestidningar. Emellertid förekommer även annat offentliggörande — i kommunikationsverken t. ex. i interna tjänstemeddelanden. Föreligga ej bindande regler om det organ, vari ledighet skall offentliggöras, är myndighet oförhindrad välja den publikation, den anser ändamålsenlig, såsom facktidskrift, eller föreningsorgan.

I ledigförklarandet bör, om särskilda regler gälla angående ansökningshandlingarna, erinran därom intagas.[5] Vid ledigförklarande pläga de lönevillkor och andra bestämmelser, som gälla för tjänsten, tillkännagivas, t. ex. behörighetsvillkor[6], tjänstens eller tjänstgöringens omfattning[7], tjänste-

[3] Jfr *Hjelt,* Svenska och finska medicinalverkets historia, 2 s. 10.

[4] Krav på annonsering av lediga prästerliga tjänster se t. ex. kyrkomötet 1878, prot. s. 1287; 1915, mot. 47, bet. kyrkolagsutsk. 12, prot. 5: 24.

[5] JO 1948 s. 117 ang. ledigförklaring av lärartjänster.

[6] Inom ramen för gällande rätt kan sålunda myndighet uppställa det villkor, att tjänsteman skall vara av manligt eller kvinnligt kön, RÅ 55/1920, 17/1942, jfr nedan s. 554.

[7] Se t. ex. om lärartjänsters ämnesområde LärovSt § 175, 176. Jfr ÖvnLSt § 27. Om betydelsen av uppgift om tjänstens ämnesområde se även KU 25/1924, s. 24 f. I RÅ E 341/1935 ägde folkskolestyrelse ej som slöjdlärare uppsäga person, som antagits till ordinarie lärare vid fast folkskola under uppgift vid ledigförklarandet, att slöjdundervisning

förening och avgångsskyldighet[8] (jfr FolkskSt § 8 c). Vid ledigförklarandet lämnade uppgifter om anställningsförmåner kunna icke senare ensidigt ändras, utan bliva för den anställande och den anställde bindande.[9] Enahanda gäller om övriga villkor.[1] Såväl om skyldigheter[2] som rättigheter lämnade uppgifter ingå i anställningsvillkoren (jfr PrVL § 1). Däremot äga vid ledigförklarande meddelade upplysningar om önskemål rörande sökandens utbildning el. dyl. icke karaktär av behörighetsvillkor för tjänsten.[3]

Skola anställningsvillkor underställas myndighet för fastställelse, bör förbehåll därom intagas vid ledigförklarandet. Den anställande kan eljest bliva bunden av den utfästelse, som anses ligga i de lämnade uppgifterna.[3a]

Sker ledigförklarandet icke på föreskrivet sätt, är senare

---

medföljde tjänsten. Fråga om lagligheten av visst villkor se RÅ E 135/1938.

[8] Fråga om skyldighet för folkskollärare att avgå jämväl som klockare: då i annonsen om ledigförklarande tjänsterna hade angivits som förenade hade klaganden förbundit sig att åtnöjas därmed, RÅ E 188/1916.

[9] Se t. ex. NJA 1938, s. 617: Sedan länsskolråd i annons om ledig lärartjänst uppgivit att bl. a. hyresbidrag skulle utgå, har landstinget genom länsskolrådet ansetts hava förbundit sig att åt vederbörande tjänsteinnehavare utöver författningsenliga löneförmåner utgiva dylikt bidrag. Jfr RÅ 30/1922 och om fall av kompetensöverskridande s. 108.

[1] RÅ 17/1942: Då lärartjänst vid folkskola kungjorts ledig utan begränsning av ansökningsrätten, har sedermera fattat beslut, att tjänsten skulle besättas med manlig innehavare upphävts. Tvist om villkor vid tillkännagivande, RÅ E 7/1937.

[2] Jfr RÅ E 119/1940: Klockare har gjort gällande, att han ej vore skyldig sjunga vid gudstjänst, då detta ej kungjorts vid ledigförklarandet. Skyldigheten ansågs dock föreligga.

[3] RÅ I 282/1948. Vid ledigförklarandet av kronobokhållaretjänsten vid Malmö stads uppbördsverk hade upplysts att sökanden borde hava avlagt studentexamen eller examen vid handelsgymnasium och tjänstgjort vid verket. Beslut att utse person, som ej fyllde kraven, har ej efter besvär upphävts. Något för tjänsten gällande kompetensvillkor hade ej åsidosatts.

[3a] RÅ E 183/1924; jfr *Sundberg*, Kyrkorätt, s. 204, not. 1; *Kaijser* i FT 1951, s. 175.

beslut i tillsättningsärendet även av detta skäl angripbart.[4] Lämnas vid ledigförklarandet felaktiga uppgifter eller uppställas obehöriga villkor, som kunna påverka ansökningarna, utgör detta sådant fel, som kan föranleda, att tillsättningsbeslutet efter besvär upphäves.[5]

Ledigförklarandet verkställes, enligt därom givna regler, av myndighet, oftast den, som under ansökningsförfarandet har att taga ställning till anställningsfrågan — att uppgöra förslag, VDSt § 18, att avgiva yttrande PrVL § 2 — eller att själv utnämna. Häradshövdingetjänster ledigförklaras av hovrätt men sökas hos Kungl. Maj:t, som tillsätter dem.

Har ledigförklarande skett och ansökningar inkommit, plägar icke senare upphävande av efter ansökningen vidtagna åtgärder — såsom upprättade förslag eller anordnade val — medföra, att nytt ledigförklarande sker. Förfarandet göres i regel om, med utgångspunkt i de under riktiga förutsättningar inkomna ansökningarna (RÅ E 85/1925).

I flera olika lägen kunna emellertid reglerna om ledigförklarande rubbas. Ett dylikt vållas av den reglerade befordringsgången (nedan s. 537). Tjänst, vars innehavare befordras, skall automatiskt tillsättas med annan tjänsteman efter tjänsteålder. Ledigförklarandet är då meningslöst. I

[4] Enär kungörelse om ledigförklarande av fjärdingsmansbefattning i strid mot föreskrift i PolL ej blivit anslagen å polisdistriktets polisstation, har valet upphävts såsom icke i laga ordning tillkommet, RÅ S 191/1934: Jfr RÅ E 198/1936, RÅ 32/1933, E 32/1938. Då ledigförklarande av kommunalborgmästaretjänst icke kungjorts på sätt i vederb. regl. föreskrivits, upphävdes val av kommunalborgmästare, RÅ S 95/1938.

[5] Vid utfärdandet av kungörelse om ansökning till ledigbliven hamnkaptenstjänst hade hamndirektionen utan att det för direktionen gällande reglementet därom innehållit något stadgande, föreskrivit att sökandens ålder ej finge överstiga fyrtio år. Beslutet blev upphävt, enär direktionens förfarande kunde föranleda att personer över fyrtio år avhållit sig från att söka befattningen, RÅ 52/1919. Däremot biföllos icke i RÅ E 111/1940 anförda besvär över förslag och val av den grund, att löneförmånerna icke fullständigt upptagits i ledigförklarandet.

vissa fall föreskrives vid tjänsters övergång från kommunala till statliga, att ledigförklarande ej skall ske.[6] Efter fackliga konflikter kunna avtal träffas av innebörd, att tjänstemän, som deltaga i konflikten, automatiskt vinna återanställning; ledigförklarande, som skulle kunna innebära ny konkurrens, har då icke skett (jfr nedan kap. 10). Härvid har allenast Kungl. Maj:ts beslut varit tillfyllest. En motsvarande avvikelse från normala regler har slutligen ägt rum vid återanställande av i Abessinien tjänstgörande officerare ävensom av Finlandsfrivilliga.[7]

Beslut om ledigförklarande kunna överklagas. Kompetensvillkor, tjänstens omfattning och andra beslut i samband med ledigförklaringen kunna vara olagliga eller eljest motivera att tänkbara sökande föranleda beslutets omprövning av högre instans (se t. ex. Kungl. Maj:ts beslut, ED, den 3 febr. 1956 på besvär av A. Eriksson, jfr s. 608, n. 8).

Inom den senare utvecklingen har även arbetsförmedlingen kommit att ernå betydelse för tjänstemännen.

På tjänstemannaföreningars initiativ har inom den offentliga arbetsförmedlingens ram tillskapats en riksomfattande specialservice för tjänstemän. Med KCirk den 26 maj 1954 (nr 344) ha statsmyndigheterna anbefallts att till ArbmSt eller vederbörande länsarbetsnämnd anmäla uppsägning, som omfattar minst tio personer, så vitt möjligt två månader före uppsägning. Undantag gäller för tjänst i lägst 27 lönegraden, tjänst, som skall kungöras i Post- och inrikestidningar, tjänst inom reglerad befordringsgång och tjänst, som faller under försvarets antagningsbyrå. Likaledes föreligger anmälnings-

[6] Se om arbetsförmedlingen SOU 1946: 51, s. 64.

[7] KPr 117/1937, 231/1940, 62/1942 — tillgodoräknande av utlandsvistelsen för löneklassuppflyttning har däremot krävt riksdagens medverkan.

skyldighet vid antagande av personal.[7a] Härvid har, i uppenbar parallellitet med den enskilda arbetsförmedlingen, arbetsförmedlingstvång införts för statliga myndigheter. I särskilda samband har extraordinarie åtgärder vidtagits, möjligen av prejudicerande natur. Vid omorganisationen av RFA i anledning av olycksfalls- och sjukförsäkringsreformen m. m. tillsattes år 1954 en särskild omplaceringsnämnd för överföring av dåmera övertalig personal till annan verksamhet, i första hand statlig tjänst.[7b] — För försvaret finnes en särskild anställningsbyrå (jfr s. 536).

Ansökan

Verkan av att ansökan är föreskriven är ej enhetlig.

Ursprungligen har ansökan varit en anmälan om önskemål att ifrågakomma till viss tjänst. Härur har det reglerade ansökningsförfarandet utvecklat sig.[8] Alltjämt föreligga skiljaktigheter mellan olika typer av ansökningsförfarande. Skiljaktigheterna avse så väsentliga spörsmål som om myndighet äger beakta ansökan, vilken inkommit efter ansökningstid, om ansökningshandlingar kunna kompletteras och om verkan av förord och förslag.

Ansökningstid

När tjänst ledigförklaras, förelägges viss ansökningstid, tidigare kallad fatalier. De fastställdes med KF den 27 februari 1739 till två månader. Inom denna tid skulle myndighet,

---

[7a] Jfr *B. Olsson,* Arbetsmarknaden 1954. Se även P. M. inom Arbetsmarknadsst. Tjänstemännen och beredskapen mot arbetslöshet, 1955.

[7b] Se även Statstjänstemannen 1954, s. 167.

[8] Se om det akademiska befordringsväsendets utveckling *Annerstedt,* Upsala universitets historia (1877—1914) och *Weibull,* Lunds universitets historia (1868), samt den på dessa verk byggda framställningen i SOU 1922: 17, s. 80 ff.

som ägde inkomma med förslag, avgiva detta; de, som förmenade sig »vara berättigade att ihågkommas», hade rådrum att sig anmäla. Sedermera fixerades fatalierna till, i regel, femtiosex dagar, räknat från uppkommen ledighet.[9] I vissa verk, såsom tullen, ägde konungen intresse av snabbare tillsättning, och ansökningstiden var där tidigt trettio dagar.

Numera har ansökningstiden förkortats. Syftet har härvid varit att förenkla förfarandet och förkorta den tid, varunder tjänster upprätthållas på förordnande, särskilt som moderna kommunikationer icke längre göra femtiosex dagars ansökningstid önskvärd ens för tjänstemännen själva. Riksdagen gjorde år 1912 framställning i saken.[1] Ansökningstiden är tjugo dagar (VDSt § 18) eller trettio dagar (PrVL § 1 o. KK den 7 dec. 1934, ALI § 46) eller fyra veckor (UnivSt § 126). I instruktioner förenhetligades år 1939—1940 stadgandena härom. Enligt VerksSt (§§ 15, 16) skall nu en ansökningstid om tjugo dagar iakttagas.[2] Enligt bankoreglementet är tiden minst fjorton dagar.

Oklarhet rådde länge därom, huruvida ansökningstid skulle räknas från uppkommen ledighet, från anslag eller från kungörelse om ledigförklaring. I regel skall ansökningstid numera räknas från dagen för kungörelse i allmänna tidningar, om sådan sker, eljest från anslagets dag (se t. ex. VerksSt § 15, DomSt § 3).

Ansökningstiden sätter sökanden i tillfälle att anskaffa erforderliga handlingar m. m. Regleras ansökningstiden i författning, må kortare tid ej lagligen utsättas (RÅ E 293/1922). Den omständigheten, att ansökningstiden utsättes till längre tid, medför däremot ej tillsättningens ogiltighet (RÅ E 311/

[9] KFörkl den 31 mars 1767. Jfr om äldre rätt *Rabenius*, a. a. 1, s. 221. Se även SOU 1922: 17, s. 80 f.

[1] Mot. FK 66/1912; FK:s 2 tillf. utsk. utl. 1/1912.

[2] Jfr SOU 1951: 54, s. 10, där minst tjugo dagars tid föreslagits av 1948 års förhandlingsrättsdelegerade.

1920, S 325/1936).[3] Ansökningstiden skall iakttagas sålunda, att handlingarna före dess utgång ingivas till den mottagande, eller ock med posten insändas i så god tid, att de äro den mottagande tillhanda före ansökningstidens utgång.[4] Ha de ankommit till poststation i orten före ansökningstidens utgång men icke kunnat anhämtas av myndigheten dessförinnan, anses ansökningen vara för sent ingiven.[5]

Intill år 1946 gällde, att ansökan skulle vara vederbörande myndighet tillhanda före klockan 12 sista ansökningsdagen. Nämnda år borttogs emellertid tolvslaget såsom fatalietid. Det är tillräckligt, om ansökningen inkommer före expeditionstidens slut. Därefter är tjänsteman icke skyldig mottaga ansökningshandling. Skulle han likväl göra det samma dag, lärer handlingen få anses rätteligen inkommen och någon möjlighet åberopa förhållandet såsom besvärsgrund föreligger icke[6], ehuru detta kan tänkas innebära fara för viss mannamån, såtillvida som ansökningshandling vid ett tillfälle kan komma att mottagas efter expeditionstidens slut men eljest icke.

Man har i litteraturen debatterat möjligheten att godtaga ansökningar, vilka inom utsatt tid ingivits på post eller hos polismyndighet — onekligen ett underlättande av proceduren för den enskilde (SOU 1946: 69, s. 62 ff.). Förslag i denna riktning ha dock ej förverkligats. De skulle ock ur myndighets synpunkt innebära den olägenheten, att läget vid ansökningstidens utgång ej kunde omedelbart överblickas.

Frågan om ansökningstidens rättsliga betydelse har i litteraturen föranlett debatt. Sundberg har om RegR:s avgörande i ett fall — RÅ 28/1953 — där ansökan efter ansök-

[3] Annan mening hos KB i sist anförda mål.
[4] Se lag den 21 juni 1946 om rätt att insända handlingar med posten.
[5] RÅ E 142/1944.
[6] Se härom KPr 16/1946, särskilt s. 18, jfr RÅ 7/1941.

ningstidens utgång beaktades, uttalat, att avgörandet skulle vila på tvivelaktig grund.[7] Uttalandet sammanfaller med ett av de besvärssakkunniga i yttrande över förslaget till VerksSt gjort påpekande av att nämnda rättsfall strede mot tidigare avgöranden[8], nämligen RÅ S 325/1936, 26/1945 och I 91/1950. Det förelåge därför ett behov av att full klarhet skapades i förevarande avseende.

Frågan om ansökningstidens verkan är ömtålig. Å ena sidan ha tjänstemän hävdat den linjen, att för sent inkommen ansökan icke bör beaktas.

Men vad är gällande rätt? Spörsmålet om ansökningstidens rättsverkan är icke att besvara enhetligt. Nyssnämnda rättsfall äro icke motstridiga utan uttrycka skilda rättsregler. Man har att skilja mellan olika situationer.

Är ansökningsförfarande föreskrivet i lag, kunna regler om ansökningstid icke åsidosättas. Så är läget vid tillsättning av borgmästare och rådmän enligt lagen den 5 april 1949. Föreligger laga stöd härför, kan dispens medgivas, eljest icke.

Är ansökningsförfarande reglerat i författning, kan myndighet, som må äga tillsättningsrätt, icke underlåta att iakttaga stadgad ansökningstid. Då enligt tillämpningsföreskrifter till EBO, 3 kap. 1 §, KK den 15 febr. 1935 (nr 19, enl. lydelse den 30 okt. 1942, nr 853) viss ansökningstid skall iakttagas, ägde pastorat icke välja sökande, som ansökt efter tidens utgång. Fåfängt anförde boställstyrelsen, att den utginge ifrån att pastoratet icke kunde vara lagligen förhindrat att välja den sökande, om vars duglighet och lämplighet boställstyrelsen ägde flerårig personlig kännedom. Sedan kyrkofullmäktige valt den, som sökt efter tidens utgång, ut-

[7] *Sundberg*, Kommunalrätt (4:e uppl. 1956) s. 314. Jfr s. 388, där rättsfallet icke kritiseras men åberopas.

[8] Jfr *G. Petrén*, Besvärssakkunnigas förslag till verksstadga, FT 1955, s 271.

såg emellertid stiftsnämnden annan, som sökt inom rätt tid. Pastoratet anförde häröver besvär, nu under åberopande av den kommunala självstyrelsens princip, som påstods kränkt. RegR fann ej skäl till ändring. Motsvarande utgång föreligger i rättsfallen RÅ S 325/1936 och I 91/1950, vari ansökningstiden varit föreskriven i för vederbörande polisdistrikt gällande författning. Kommunalfullmäktige ägde icke till fjärdingsman utse den, som sökt efter ansökningstidens utgång. Grundsatsen har ock iakttagits i fråga om tillsättning av folkskolelärare, RÅ E 57/1926, E 46/1928, E 68/1931. Den princip, varå dessa rättsfall bygga, har av de förhandlingsrättssakkunniga i förslag till tjänstemannalag uttryckts så, att Kungl. Maj:t underordnad myndighet icke äger beakta för sent inkommen ansökan, i fall då myndigheten äger tillsättningsrätten.[9]

Emellertid föreligger här den möjligheten, att Kungl. Maj:t medgiver dispens från föreskrifter i administrativ författning. Konungen har sålunda ofta medgivit, att SkolÖSt eller MedSt må beakta efter ansökningstidens utgång inkommen ansökan.[1]

Ligger utnämningsrätten hos Kungl. Maj:t, kan konungen alltid underlåta att följa föreskrifter i de av honom utfärdade författningarna. Kungl. Maj:t är sålunda oförhindrad att utnämna den, som ansökt tjänst efter ansökningstidens utgång. Sålunda har ansökan beaktats, som inkommit efter den enligt UnivSt gällande ansökningstiden.

Ofta föreligga särskilda skäl för att för sent inkommen

[9] SOU 1951: 54, s. 11, 157, 179.

[1] Ett annat förhållande är, att även om ansökningsförfarandet är legalt reglerat, myndighet inom ramen för detta kan vara berättigad gå utanför de sökandes krets. Allmänna intressen kunna motivera detta — man vill kunna förvärva den mest skicklige eller eljest tillvarataga någon synpunkt av vikt. Till vissa prästerliga tjänster kan sålunda den utnämnas, som anmält sig till sökande av visst slag av ledigblivande tjänst. Jfr även *Sörlin* i FT 1951, s. 373.

ansökan beaktas, såsom att den sökandes misstag om tiden varit ursäktligt, eller att nya regler för tjänsten stadfästs efter ansökningstiden. Men konungen är ej bunden allenast härvid utan kan upptaga varje för sent inkommen ansökan; om tidsdifferensen är stor och inga ursäktande eller ömmande omständigheter föreligga, torde ansökan dock icke upptagas till prövning, om ej ett ringa antal sökande eller låg kvalitet hos de sökande anses böra leda till att för sent inkomna ansökningar beaktas i fall, där detta annars ej blivit fallet. Grunderna äro vidare än vid restitutio fatalium.

Ett särläge kan uppkomma därigenom, att ledigförklarad tjänst under ansökningsförfarandet omregleras. Uppflyttas den i högre lönegrad eller eljest tillerkännes förbättrade villkor, kunna andra och mera meriterade personer tänkas vilja söka än som ingivit ansökningar under de för tjänsten tidigare gällande villkoren. I praxis har nytt ledigförklarande emellertid icke ägt rum i dylika lägen, men sakförhållandet har motiverat, att ansökan efter ansökningstid beaktats.

Ansökningsförfarandet får härvid närmast den effekten, att det sätter Kungl. Maj:t i tillfälle att välja mellan så många sökande som möjligt men medför icke någon fullständig trygghet för dem, som i rätt tid sökt, att valet kommer att stå allenast mellan dem. Detta är sålunda läget vid ansökningsförfaranden, som regleras i bl. a. UnivSt[2], LärovSt[3], DomSt[4], SjhSt[5], i den mån konungen är utnämnande.

Har slutligen den tillsättande instansen själv anordnat tillsättningsförfarandet eller återgår det, när fråga är om kom-

[2] Kungl. Maj:t avslog däremot doc. Trankells ans., den 14 okt. 1955.

[3] Kungl. Maj:ts beslut den 12 maj 1950 (eckl.dep. nr 35, ans. av Ester Hultgren) den 13 juni 1952 (ED nr 44, ans. av O. Thörns); jfr avslag i beslut den 25 jan. 1952 (ED nr 45, ans. av B. Magnusson).

[4] Se även *Natt och Dag* i NAT 1938, s. 544 f.

[5] Konungen kan utse även icke sökande, jfr FT 1954, s. 97.

munala förfaranden, på beslut av kommunen, utan att det är i statlig författning föreskrivet, äger den tillsättande själv medgiva undantag från föreskriven ansökningstid, därest icke den kommunala författningen till äventyrs skulle innebära, att ansökningstiden gjorts bindande. Härvid kräves alltså icke medgivande av Kungl. Maj:t Detta är innebörden av det rättsfall, RÅ 28/1953, som nyss nämndes — ansökningstiden var här föreskriven i Stockholms stads allmänna tjänstereglemente och kunde enligt RegR icke anses begränsa tillsättningsrätten annorlunda än att ansökningstidens utgång måste avvaktas. I målet hävdades väl av klaganden liksom av ÖÄ i dess förklaring över anförda besvär, att vid statliga tillsättningar allenast den, som i rätt tid inkommit med ansökan, kan tillsättas, — varav ÖÄ icke drog den slutsats, att samma gällde för kommun; uttalandet är emellertid icke riktigt, såvida som det ofullständigt återgiver rättslägets dominerande drag, nämligen möjligheten för konungen att medgiva undantag (jfr RÅ 68/1931).

Under frihetstidens senare del skärptes reglerna om tillsättningsförfarandet även såtillvida, som enligt KF den 8 nov. 1757 ansökningar icke fingo mottagas sedan förslag uppgjorts[6] — ansökningstiden och tiden, inom vilken förslag skulle uppgöras — 56 dagar — sammanföll. Men denna regel har aldrig blivit tvingande inom förvaltningen. De tjänstemannasynpunkter, som kunna sägas motivera en dylik rättsregel, utvecklades energiskt men fåfängt av klaganden i RÅ 28/1953. Läkarförbundet har senare i ett annat utnämningsärende hävdat samma ståndpunkt[7], under åberopande jämväl av besvärssakkunnigas nyssnämnda uttalande.

Å andra sidan tala förvaltningens effektivitetskrav för den

---

[6] *Modée*, a. a. 6, s. 4649.

[7] Läkarförbundet till Kungl. Maj:t den 27 sept. 1954.

större möjlighet till beaktande av intresserade sökande, som nu i icke ringa mån föreligger. Ståndpunkten har motiverats av Stockholms stad i nyssnämnda rättsfall. BostSt har i yttrande över förslaget till VerksSt framhållit, hurusom det ligger i verkets intresse att kunna beakta även de ansökningar, som må inkomma efter ansökningstidens slut. De sökande ha icke, förmenade styrelsen, ett »befogat intresse av att behöva tävla endast inbördes, som kan uppväga det intresse, verket kan ha att för viss befattning erhålla den lämpligaste personen». Från motsatta synpunkter har alltså en generalisering av rättsreglerna om ansökningstidens verkan yrkats, men hittills utan resultat. Yttrandena belysa emellertid innebörden av de intressen, som här stå mot varandra.

Konungens rätt att beakta efter ansökningstidens utgång inkomna ansökningar har sålunda utvecklats utanför institutet restitutio fatalium. Besluten fattas i administrativ väg, ansökan sker ej hos HD, prövas blott vid dispens av RegR. Detta läge har emellertid icke alltid varit givet. Ännu under tiden närmast efter år 1809 behandlades ämnet i annan ordning — HD prövade ansökan om ny tid för tjänsteansöknings ingivande[7a], tydligen ett uttryck bland många för den då ännu dominerande uppfattning, att i tillsättningsärendena rättsfrågor avgjordes. Först i senare tid har ämnet övergått till dem, som konungen prövar i statsrådet. En skillnad framträder härvid även vid jämförelse med finländsk rättsutveckling, som lett till att Högsta förvaltningsdomstolen äger pröva fråga, om för sent inkommen ansökan må beaktas.[7b]

[7a] Se bl. a. *Wedberg,* Högsta domstolen 1809—1844 (1940) s. 37. Jfr allmänt i ämnet *Thulin,* i NAT 1941, s. 118; *Malmgren,* Sveriges författning 2, s. 234—238.

[7b] Jfr *Saalialke* i NAT 1936, s. 203 f. Om den finländska rättens — dåvarande — innebörd se även *Tarjanne* i NAT 1938, s. 499 ff.

Ansökningshandlingar

Ansökningen skall äga skriftlig form. Den skall vara egenhändigt undertecknad. I den skall angivas sökandens vilja att ifrågakomma till viss tjänst. Ansökning bör vara åtföljd av meritförteckning och de handlingar, sökanden önskar åberopa. Den tillsättande bör vara i tillfälle att noga följa den sökandes tidigare verksamhet. I praxis torde även telegrafiskt gjorda ansökningar beaktas.

I vissa fall är legalt reglerat, vilka handlingar, som skola bifogas ansökningen. Se t. ex. UnivSt § 127, DomSt § 7, LärovSt §§ 180, 185, 188, allm. personalbestämmelser för SJ, 42: 2. Saknas föreskriven handling, medför detta, att ansökningen icke får beaktas.[8] Enahanda blir läget, om vid ledigförklarandet föreskrivits, vilka handlingar skola ingivas. — Sker utnämning, i trots av brist i ansökningshandlingarna, är beslutet anfäktbart.[9]

Har erforderlig handling icke kunnat företes till följd av omständighet, varöver sökanden ej kunnat råda, må dess avsaknad likväl icke medföra ansökningens ogiltighet, lika litet om den felande handlingen är av ringa betydelse. I praxis ha även i övrigt numera mindre stränga krav ställts på ansökningshandlingars fullständighet och egenskap av original; sålunda kan bortses från mindre brister.[1]

Från föreskriven skyldighet att i rätt tid ingiva ansök-

[8] Se t. ex. RÅ E 177/1938, E 70/1940, E 167/1940. Från krav på egenhändig underskrift har man numera bortsett, jfr NJA 1955, s. 328, jfr RÅ 3/1952. Tidigare motsatt praxis RÅ 54/1918, jfr *Sundberg* i FT 1953, s. 66 och RÅ 40/1951. Se även nedan s. 581.

[9] NJA 1930, s. 45: Utnämning av Clementz till kommissarie i Boden har upphävts efter besvär, enär C:s ansökningshandling icke innefattat de i vederbörande författning angivna handlingarna; han hade telegrafiskt sökt tjänsten och förklarade sig inkomma senare med tjänste- och meritförteckning. Jfr *Adolphson* i FT 1949, s. 154 och nedan om tillsättning av folkskolelärare.

[1] Jfr RÅ 64/1929, E 34/1938, E 200/1923, E 23/1944, E 44/1939, E 31/1939; däremot E 71/1939 och E 185/1939, men obs! avvikande mening.

ningshandlingar, kan emellertid dispens — inom ramen för dispensmakten — medgivas.[2] Av vissa Kungl. Maj:ts beslut av senare datum synes följa, att även myndighet, som äger tillsättningsrätt, efter eget omdöme må beakta ansökningshandlingar, som efter ansökningstidens utgång ingivits till komplettering av ansökan.[2a] Tidigare har en strängare grundsats följts — vilken på sin tid ledde till det uppseendeväckande olycksöde, som drabbade en till en tjänst i Boden utnämnd polisman i Malmö; efter utnämningen måste han söka entledigande från tjänsten i Malmö men förlorade tjänsten i Boden i anledning av besvär. Utnämningen upphävdes på grund av att endast ansökan, ej handlingarna, inkommit i tid (jfr NJA 1930, s. 45; 1942 not B 82).

I flertalet fall är emellertid icke angivet, vilka handlingar som skola fogas till ansökningen. Härvid bli de villkor avgörande, som gälla för utnämning till tjänsten. Vid ansökningen måste sökanden styrka föreskriven behörighet, såsom att han avlagt den examen, som må erfordras, t. ex. juris kandidat för kommunalborgmästaretjänst, teologie kandidat för prästerlig tjänst, eller att han uppnått erforderlig ålder (jfr RÅ E 1/1922, E 18/1939). Däremot kan krav icke ställas på fullständiga handlingar rörande alla meriter.[3] Föreligger behörigheten vid ansökningstidens utgång och är icke föreskrivet, att den skall styrkas med ansökningshandling, kan den styrkas jämväl vid senare tidpunkt, intill dess anförda besvär prövats.[4] Är handlingen icke av betydelse för

[2] Se t. ex. Kungl. Maj:ts beslut på ansökan av O. Reuterswärd att efter ansökningstidens utgång få ingiva vissa handlingar, den 1 okt. 1954. RÅ E 115/1939, E 23/1944, E 16/1947.

[2a] *Adolphson* i FT 1949, s. 154 ff.

[3] Jfr RÅ 43/1941.

[4] Jfr RÅ 64/1929: Enligt FolkskSt erfordras för att vinna anställning som folkskollärare bl. a. att vara medlem av svenska kyrkan. Ansökan skall åtföljas av prästbetyg. Prästbetyg utvisande allenast åldern har ansetts tillfyllest, ehuru därmed medlemskapet i svenska kyrkan icke styrkts. Detta var i målet ostridigt. Jfr RÅ 43/1941.

prövandet av den sökandes behörighet, utan fordras allenast för att styrka sökandens skicklighet att fullgöra tjänsten[5] eller innebär ställande av borgen el. dyl.[6], må handlingen inlämnas även efter ansökningstidens utgång.

Ansökningshandlingarna skola i vissa fall ingivas hos den myndighet, som ledigförklarat tjänsten, men i andra, hos den, som skall tillsätta (se t. ex. DomSt §§ 2, 3, 9). Med KBr den 22 april 1792 utfärdades förbud mot att ingiva ansökningar om sysslor och beställningar hos annan än vederbörande myndighet.

Ansökningshandlingarna äro, sedan de inkommit till vederbörande myndighet, offentliga handlingar (TFF § 2; jfrt med lag den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar). Envar äger taga del av dem, sålunda de medsökande men icke allenast dessa. Förslag i annan riktning ha avvisats. I motiven framhålles med skärpa, att det vore nödvändigt förhindra att misstankar uppkomma för väld och mannamån särskilt i befordringsfrågor. Inskränkningar i offentlighetsregeln borde här icke ske utan tvingande skäl. Om än blottande av personliga förhållanden i befordringsärenden någon gång skulle kunna vara hårt för vederbörande, syntes i allt fall hänsynen härtill böra vika för offentlighetsintresset.[7] Behov finnes därför ej av någon särregel angående sökandes rätt att erhålla kännedom om medsökandes namn (såsom i t. ex. NTjL). Framställning om allmän handlings utbekommande göres hos den myndighet, där handlingen finnes och prövas av denna myndighet. Besvärsrätt över beslut finnes, dock ej över departementschefs avgörande.

---

[5] RÅ 154/1910.

[6] Jfr RÅ 150/1911: Vid ansökning till klockar- och organisttjänst har avlämnats i kungörelsen krävd borgensförbindelse men icke sådan, varom stadgas i KyrkoL; besvär ogillades. Jfr RÅ 33/1930.

[7] KPr 140/1936, s. 139 f.; KPr 107/1937, s. 105.

Ansökningshandlingar i ärenden, vilka avgjorts av Kungl. Maj:t, skola bevaras. Har ärende avgjorts av underordnad myndighet, kunna handlingarna efter Kungl. Maj:ts beslut bliva gallringsbara.[8]

Återkallelse av ansökan

Enligt äldre rätt gällde generellt att återkallelse ej var möjlig efter ansökningstidens utgång.[9] Numera anses däremot, att ansökan i överensstämmelse med eljest gällande förvaltningsrättsliga regler får av sökanden återkallas intill dess, att den föranlett slutligt beslut av utnämnande myndighet.[1] Legalt har emellertid denna rätt i flera fall avskurits eller begränsats. Så är ej sällan fallet, då förslag skall uppgöras (jfr även FolkskSt § 19: 4). Enligt PrVL § 14 utgör dock det förhållandet giltigt skäl till återkallelse, att sökanden under tiden utnämnts till annan tjänst. — Den inskränkning i rätten att återkalla, som sålunda må föreligga, innebär icke, att någon kan mot sin vilja tvingas bestrida viss tjänst, utan har till syfte att säkerställa möjlighet för myndighet att välja mellan fulla antalet sökande. Då återkallelse av ansökan icke är medgiven, medför detta, att sökande, som icke önskar erhålla tjänsten, först måste avvakta utnämningen och därefter eventuellt anhålla om avsked (jfr FolkskSt § 19: 4). I sistnämnda händelse skall nytt ansökningsförfarande anordnas (PrVL § 38: 1).[2]

Återkallelse av ansökan kräver uttrycklig viljeförklaring.[3]

[8] KSt den 8 sept. 1924 (nr 409) ang. vissa offentliga arkiv (§ 10); KK den 8 sept. 1924 ang. utgallring av arkivalier ur vissa offentliga arkiv (nr 408).

[9] KFörkl den 31 mars 1767, jfr *Rabenius*, a. a. 1, s. 225. Så är även fallet i Finland, *Ståhlberg*, a. a. s. 179.

[1] RÅ 18/1911. Jfr även RÅ 8/1941.

[2] Annan mening *Rabenius*, a. a. s. 225 f.

[3] Anhållan av sökande att återfå sina ansökningshandlingar, därest han icke komme på förslag, har RegR icke funnit innebära återkallande av ansökan, RÅ 23/1918.

Återkallelse skall enligt vissa stadganden ske skriftligen (jfr även FolkskSt § 19); telegrafisk återkallelse är i dessa fall medgiven.[4] Är skriftlig form ej föreskriven, kan återkallelse ske muntligen. Återkallelsen äger icke omedelbart bindande verkan för den, som återkallat, utan först då slutligt beslut fattats i ärendet. Återkallelsen kan sålunda i sin tur återkallas, intill dess utnämning skett.[5]

Förslag

Förfarandet vid tjänstetillsättning kan vara utbyggt så, att en instans före ärendets avgörande har att avgiva förslag. Ofta innebär förslaget, att visst antal av de sökande — i regel tre — angivas[6], medan eventuella andra sökanden uteslutas. Understundom innebär förslaget däremot, att endast ett namn nämnes.

Förslagsförfarandet är alltid författningsreglerat. Förslag kan icke utan stöd av författning inskjutas i tillsättningsprocedur.[7]

Förslag förekommer såväl vid byråkratiska och kollegiala[8] förfaranden som vid tillsättning under folklig medverkan. Det kan innebära en garanti mot missbruk av utnämningsrätten, ett skydd mot otillbörliga inflytanden och bihänsyn. Det kan medföra ökat inflytande åt sakkunskap, varvid valet av förslagsmyndighet blir av särskild vikt; den med tjänstens förhållanden mest förtrogna instansen bör rimligen äga för-

---

[4] Kungl. Maj:ts beslut den 2 juli 1937, ED.

[5] Kungl. Maj:ts beslut den 16 maj 1947 ang. utnämning av A. Risberg till adjunkt vid h. allm. läroverket i Skövde ED. Jfr RÅ E 26/1939; I 92/1950.

[6] *Kallenberg* i StvT 1901, s. 7 ff.

[7] RÅ E 52, E 94/1934.

[8] *Schmedemann,* Kongl. Stadgar... ang. Justitiae och Executionsärender (1706) s. 133.

slagsrätten.[9] När fråga är om folklig medverkan, kan förslagsförfarandet öppna vägen för ett starkare eller svagare menighetsinflytande å myndighets beslut. Otvivelaktigt kan en dylik, omedelbart folklig förslagsrätt även innebära en rubbning av administrationens självständighet, ett förhållande som på sin tid i norsk statsrättslig debatt föranledde tvivel om grundlagsenligheten av dylika förslag.[1]

Förslaget kan sålunda vara uttryck för en menighets åsikt före myndighets tillsättningsbeslut.

Omvänt kan förslag uppgöras av myndighet eller tjänsteman före tillsättning genom val; förslaget avser att främja objektivitet i bedömningen. Sålunda skall domkapitel före kyrkoherdeval upprätta förslag omfattande tre sökande (PrVL § 2), medan kyrkoherden enligt KCirk den 13 aug. 1823 upprättade förslag om tre sökanden före kyrkorådets (tidigare församlingens) val av kyrkovaktare.[2]

Förslaget är i regel en lägre myndighets meningsyttring före en högre myndighets eller före Kungl. Maj:ts beslut. Den myndighet, som mottagit ansökningarna, upprättar förslag, inom vilket den tillsättande myndigheten har att välja. I andra fall däremot skall överordnad myndighet upprätta förslag till ledning för lägre myndighet. Understundom upprättar den, som själv äger tillsättningsrätten, förslag för att vid senare tillfälle välja inom detta (jfr FolkskSt § 19: 6).

Förslaget har gamla traditioner, ej minst byggande på kanonisk rätt. Redan ÖgL föreskrev, att förslag skulle uppgöras förrän biskopen utnämnde präst; förslagsförfarandet har i senare svensk kyrkorätt vunnit allt större betydelse. LandsL stadgar om förslag före val av lagman och häradshövding.

---

[9] Motsättningar ha härvid icke saknats. Ett exempel: om rätten att upprätta förslag till läkartjänster stredo KB och Collegium medicum under stor del av 1700-talet, se *Hjelt*, a. a. 2, s. 6 ff.

[1] *Castberg*, a. a. 2, s. 86.

[2] Jfr härom KU utl. 4/1947.

Enligt 1614 (p. 12) års rättegångsordinantia skulle Svea hovrätts ledamöter giva konungen sex namn att välja mellan, när ledamot lämnat sitt ämbete och ny skulle utses.[3] Alltifrån Johan III:s förslag till statuter för Upsala universitet har detta ägt framlägga förslag till professurers besättande, och motsvarande princip har följts i de senare upprättade universiteten och högskolorna.[4] Ur dessa olika källor har förslagsförfarandet vuxit fram. Det har härvid blivit ett till vissa tider viktigt led i myndigheternas självstyrelse inom statsförvaltningens ram.[5]

Skyldighet att upprätta förslag före tjänstetillsättning har framför allt påyrkats av tjänstemännen. De spridda äldre stadgandena i ämnet utbyggdes under frihetstidens regerande byråkrati. Konungens bundenhet av förslag var en huvudpunkt i de konstitutionella strävanden, som togo sig tydliga uttryck i 1719 och 1720 års RF. Konungen kunde disponera allenast över de högsta ämbetena — fr. o. m. överste t. o. m. fältmarskalk.[6] Till alla övriga tjänster skulle kollegierna och andra vederbörande föreslå Kungl. Maj:t de tre värdigaste och till den lediga befattningen tjänligaste personer; än mer radikala förslag av innebörd att konungen skulle vara pliktig följa kollegiernas en-mannaförslag ha även diskuterats.[7] I KF den 27 februari 1739[8] preciserades dessa regler ytterligare; Konungen förklarade på ständernas hemställan, att hovrätter, kollegier eller andra ämbetsmän, som äga föreslå personer till de beställningar, som Konungen tillsätter i sitt kabinett, inom två månader efter uppkom-

[3] *Schmedemann,* a. a. s. 137 f.

[4] SOU 1922: 17, s. 72.

[5] Jfr härom även *Lagerroth,* Frihetstidens författning (1915), s. 265 ff.

[6] *Torell,* Om Konungens utnämningsrätt till ämbeten enligt 1720 års regeringsform (1876); *Stavenow,* Om riksrådsvalen under frihetstiden (1890).

[7] Se härom en av *Tanner* för HT avfattad artikel om vissa förslag år 1720, under publicering.

[8] *Modée,* a. a. 2, s. 1392 f.

men ledighet skola inkomma med förslag. Dessa skulle vara offentliga; var och en skall äga frihet att veta, vem som är uppförd på förslag. Motsvarande regler möta i 1731 och 1739 års prästvalsförfattningar.[9] Mot slutet av frihetstiden torde nära nog alla tjänster ha tillsatts efter tre-mannaförslag, även de diplomatiska posterna utomlands.[1] Då förslagen upprättades av kollegiala myndigheter, kunna de sägas hava utgjort ämbetsmannakorporationers i val uttryckta opinionsyttringar.

Motsvarande gällde de myndigheter, vilka hade att tillsätta tjänster. Sålunda skulle KamKoll tillsätta tjänster vid landsstaten och tullen efter förslag av generalguvernör, landshövding eller tullöverdirektör; kollegiet hade härvid att förbliva vid de inkomne förslagen, ifall icke något vore att invända mot de föreslagna personernas kapacitet och skicklighet, då kollegiet skulle hemställa om nytt förslag (I KamKoll den 16 okt. 1723, p. 20).[2]

Förslagets betydelse ökades än ytterligare därigenom, att den, som tre gånger stått på förslag, fjärde gången skulle utses. Principen lagfästes väl med tjänstebetänkandet men upphävdes senare. Den har dock i någon mån levat kvar som en förvaltningssedvana.

Med de tjänstemännens krav på rättvisegarantier vid tjänstetillsättning, som burit upp förslagsförfarandets utveckling, konkurrera emellertid de tillsättande instansernas krav på större rörlighet i personalpolitiskt hänseende, främst motiverade med förvaltningens krav på största möjliga effektivitet — man vill kunna fritt välja den man anser vara lämpligast för tjänsten. Mången gång föreligga även andra synpunkter att beakta än de närmast liggande rättvisekraven, såsom önskan att premiera viss tidigare tjänstgöring, att

[9] *Thomson*, a. a. s. 81 ff.

[1] Jfr även *Rabenius*, Kamerallagfarenhet (1832) s. 12 f.

[2] *Styffe*, a. a. s. 102 f. Jfr IKamKoll den 11 okt. 1734, *Modée*, a. a. 2, s. 1045.

beakta särskilda meriter etc. etc. Frihetstidens strängt formbundna förslagsförfarande har med tiden brutits ned.

Denna utveckling sammanhänger naturligen nära med den politiska. Konungamaktens renässans efter 1772 års statsvälvning medförde en minskad skyldighet att beakta förslagen. Adelsoppositionens program tillerkände däremot förslagen deras tidigare betydelse. I Anjalamännens författningsutkast påyrkades sålunda utnämning inom bindande förslag.[3] Samma tanke möter i kanslirådet Jakob von Engeströms författningsutkast från år 1791.[4] I 1809 års RF tog man emellertid icke ställning till frågan om förslagsförfarandets tillämplighetsområde och förslagets innebörd, utan hänvisade till tidigare praxis (§ 28). Vid 1823 års riksdag togs emellertid frågan åter upp. Särskilda utskottet föreslog sålunda i sitt betänkande rörande reglering av rikets styrelseverk, att förslagsförfarandet åter skulle göras obligatoriskt, men med rätt för konungen att gå utom förslaget.[5] Förslaget blev emellertid icke förverkligat då och har ej heller senare blivit det.

Utvecklingen har därefter gått i riktning mot större frihet för den tillsättande instansen — ehuru undantag i annan riktning jämväl finnas. Vi möta därför i dagens tjänstemannarätt regler, vilka direkt härröra från äldre tidsskedens system. En senare tids ändrade syn på rättsförhållandena prägla tillsättningsförfaranden, som äro av mindre formalistisk innebörd. Men även nya rättsregler möta, vilka anknyta till de grundsatser, som buro upp den äldre rätten, och som fått nytt innehåll genom andra sentida tendenser i samhällsutvecklingen.

Ett direkt arv från äldre rätt äro grundlagens bud om ut-

[3] Hemliga handlingar, s. 210.

[4] *Stavenow*, Ur kanslirådet Jakob von Engeströms papper, Göteborgs högskolas Årsskrift 1911, s. 11.

[5] A. a., s. 213 f.

nämning av ärkebiskop och biskop (RF § 29). Konungen är här pliktig att utnämna en av de tre, som i den ordning kyrkolagen stadgar, föreslagne blivit.[6] Procederet regleras av KF den 30 maj 1759. Om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna hänvisar RF § 30 till särskild lag av kyrkolags natur. Jämlikt lagen den 7 dec. 1934 (PrVL) har domkapitlet att på förslag uppföra tre behöriga sökande varjämte församlingen kan kalla fjärde provpredikant. Mellan dessa väljer därefter församlingen, varefter domkapitlet utfärdar fullmakt för den, som erhållit högsta röstetalet (§§ 28 —41). Har fjärde provpredikant kallats äger konungen att utfärda fullmakt för den, som må hava erhållit mer än halva röstetalet, om en femtedel av de röstberättigade deltagit i valet. Härvid är emellertid att anteckna, att konungen äger rätt att utom förslag tillsätta kyrkoherde dels vid var tredje ledighet, dels ock då fjärde provpredikant kallats, om icke någon på förslaget uppförd erhållit mer än hälften av avgivna röster och minst en femtedel av de röstberättigade röstat (PrVL §§ 41—42): Konungen äger därvid beakta andra synpunkter än de, som varit bestämmande vid förslagets uppgörande eller avgörande för den väljande menigheten.[7] Vid tillsättande av domprosttjänst må konungen jämväl gå utom förslaget (PrVL § 41: 5).

Under frihetstiden blev konungen skyldig att utse städernas borgmästare och rådmän efter och inom förslag. Enligt äldre lydelse av RF § 31 skulle vid tillsättning av borgmästaretjänst i stad där bosatta och i stadens allmänna angelägenheter röstberättigade föreslå tre behöriga personer; mot-

[6] *Thulin*, Om ärkebiskopsval (1915), *Brilioth*, Kyrkokunskap (1944) s. 332 ff; *Sundberg*, Kyrkorätt (1948) s. 137 ff. Se även i LU och KU 17/1949. Författningarna återfinnes hos *Wetterberg*, a. a. s. 534 ff. Se även RÅ 34/1952. Se nu även *Kjöllerström*, Biskopstillsättningar i Sverige 1531 —1951 (1952, LUA, NF 1: 48, 5).

[7] Kritik av åsidosättande av församlingens opinion, KU 24/1944, s. 9. Jfr nu SOU 1956: 30.

svarande gällde tjänst som lagfaren rådman (jfr lag den 6 april 1945 § 1). På grund av det ringa intresse, som dessa val tilldrog sig, har förslagsrätten överförts till stadsfullmäktige (RF § 31 enligt lydelse av år 1949 och lag den 5 april 1949).[8] Härvid medverkar magistraten såtillvida, att den ledigförklarar tjänsten; hovrätten har att avgiva yttrande om sökandena, deras inbördes placering på förslaget och eventuella obehörighet (se a. lag § 3), varigenom fullmäktige erhålla upplysningar om kandidaternas inbördes meriter.[9]

Inom det akademiska befordringsväsendet har förslaget likaså bevarats och bibehållit den rättsliga betydelse, det under 1700-talet vunnit. Konungen äger icke gå utom förslaget. Dylikt skall upprättas före tillsättning av professor, laborator, prosektor, observator, vissa lärartjänster, director musices och övriga i UnivSt § 121 angivna tjänster (UnivSt §§ 143, 145, 148).

Inom försvarsväsendet tillkommer förslaget av ålder en särskild vikt. Här har ansökningsförfarande ansetts uteslutet. Tillsättning sker i stället efter förslag. Vid tillsättning av kompaniofficerare avgiver regementschef eller motsvarande chef förslag (MilBefK § 16) vid tillsättning av regementsofficerare avgiver försvarsgrenschef förslag (§ 17). Förslaget tillerkännes här en stark ställning. Under förarbetena till organisationen av försvarets personaltjänst betonades även, att förbandschefens förslag till förordnande av personalofficerare skall följas av det tillsättande organet; avvikelse må blott ske efter samråd med respektive försvarsgrenschef.[1]

I senare tid har det bindande förslaget kommit att såtillvida få förnyad betydelse som det blivit ett uttryck för de stora fackliga organisationernas inflytande å statsförvalt-

---

[8] Motiv se SOU 1944: 10, s. 137, mot. FK 141/1948, KU utl. 10/1948, KPr 5/1949.

[9] Jfr SOU 1946: 57, s. 213.

[1] SOU 1951: 2, s. 85.

ningen; ehuru här icke är fråga om tjänster utan om uppdrag, må denna utveckling dock nämnas i detta samband. Ledamöter av vissa för arbetsmarknaden betydelsefulla myndigheter tillsättas efter bindande förslag från olika organisationer. Av AD:s ledamöter utser Kungl. Maj:t två efter förslag av arbetsgivareföreningens förtroenderåd samt två efter förslag av LO och en särskild ledamot (för tjänstemannamål) efter förslag av TCO. Av ArbMSt:ns ledamöter[2] utses fem efter förslag av arbetsgivareföreningen resp. LO och TCO (I ArbMSt den 17 juni 1948, nr 439, § 8). Av ArbMSt:ns ledamöter utses likaledes vissa efter bindande förslag.[3] I Öst:n f. yrkesutbildning utses medlemmar efter förslag av arbetsgivareföreningen, LO, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, handelskamrarnas nämnd och (DACO) TCO.[4]

Men även om förslag icke legalt är bindande, tillkommer i praxis myndighets förslag i vissa förvaltningsgrenar en nära nog bindande verkan. Detta är ej sällan fallet, då utnämningen saknar politisk vikt och vetenskapliga eller tekniska meriter äro väsentliga. Det är sålunda relativt sällsynt, att avvikelse sker från MedSt:ns förslag ifråga om läkartjänster. MedSt:ns förslag tillkommer ock under medverkan av det vetenskapliga råd, som står vid styrelsens sida. I KU:s dechargebetänkande har vid ett tillfälle reservationsvis anmärkts mot att »Kungl. Maj:t förbigått medicinalstyrelsens förslag, något som hittills icke förekommit, sedan nuvarande ordning vid lasarettsläkartillsättningar började tillämpas».[5]

I fråga om förvaltningsmyndigheternas och verkens förslag har utvecklingen emellertid gått i riktning mot ökad frihet för Kungl. Maj:t. Förslagen äro icke bindande. Praxis

[2] KPr 1947: 239, s. 38, 41, 46.

[3] Jfr även *Svennegård* i FT 1951, s. 73 ff.

[4] KPr 232/1943, s. 34 ff., rds skr 414/1943, s. 4.

[5] KU mem. 8/1943, s. 10. Om sakfrågan se *Jägerskiöld*, Lasarett och sjukstuga, FT 1943, s. 178 ff. Se nu SOU 1956: 27, s. 141 ff.

har ock utformats så, att förslaget fått karaktär av ett förord för en viss person, icke ett auktoritativt förslag å tre, inom vilket valrätt normalt skulle ske. Instruktionerna föreskriva numera oftast, att tillsättning skall ske efter förslag, men beteckna därefter förslaget som förord för en sökande; VerksSt lämnar öppet möjlighet att uppsätta två eller tre namn på förslag om skäl därtill äro (§ 15).[6] En-mans förslag är arbets- och tidsbesparande, men den förändrade synen på förslagsrätten är omisskänlig.[7] Det har även föreskrivits för vissa universitetstjänster (UnivSt § 149).

Förändringarna i proceduren inskränka sig emellertid icke härtill. Exempel saknas ingalunda på, att tidigare förslagsförfarande avskaffats och ersatts med annat, vartill kommer, att framförda planer på iakttagande av förslagsförfarande avvisats för förfaranden, där förslag tidigare skulle tett sig oundgängligt. Enligt äldre rätt skulle vid tillsättande av häradshövdingetjänster hovrätten uppgöra förslag i anledning av dit ingångna ansökningar (KK den 30 dec. 1922 nr 605). Förfarandet har förändrats så, att justitiedepartementet — där tjänsterna numera sökas — översänder ansökningshandlingarna för utlåtande till hovrätternas presidenter, vilka hava att samråda med ordföranden i HD. Man har härmed avsett att vinna sakkunnig och objektiv vägledning för utnämningen.[8]

Förordade förslagsförfaranden ha avvisats vid flera tillfällen. Sålunda föreslogo de sakkunniga, vilka utredde frågan om AD:s organisation, att de lagfarna domarne skulle utses efter förslag av HD eller RegR. Departementschefen fann förfarandet i detta fall mindre lämpligt, i vart fall om Kungl.

---

[6] Se om motsättningar inom de besvärssakkunniga *G. Petrén*, a. a. FT 1955, s. 271 f.

[7] Det har ur denna synpunkt även föreslagits inom det akademiska befordringsväsendet, se SOU 1922: 17, s. 188 f. Jfr i övrigt om en-mansförslag SOU 1950: 28, s. 512.

[8] Se härom 1937 års domsagoutredning, SOU 1939: 29, s. 76 ff.

Maj:t skulle vara bunden av dessa domstolars förslag.[9] Här har en självständig personalpolitik ansetts önskvärd, möjligen särskilt motiverad av AD:s ömtåliga ställning. Vid upprättandet av statens biltrafiknämnd ifrågasattes väl, huruvida icke ledamöterna borde utses efter förslag från vissa myndigheter och organisationer. Det ansågs emellertid i detta fall icke lämpligt. Man befarade att ledamöter, utsedda efter förslag, icke alltid skulle kunna bevara full självständighet utan åtminstone i viss mån känna sig som företrädare för de myndigheter och sammanslutningar, som föreslagit dem. En dylik inställning förklarades i hög grad betänklig, då nämnden vore ett samhälleligt organ för att på ett objektivt sätt omhänderha betydande allmänna intressen.[1]

Förslaget har emellertid i andra samband ansetts alltfort äga en uppgift, särskilt före myndighets tillsättningsbeslut.[2] Förslagsrätt har sålunda medgivits häradshövdingar före hovrätts tillsättning av tjänster inom domsaga (DomSt § 8). Under förarbetena framfördes visserligen även förslag att åt hovrätterna inrymma en obunden tillsättningsrätt, men tanken härpå fick förfalla.

För förslagsförfarandet föreligga en mångfald, på olika författningar splittrade regler. För förfarandet har i äldre tid RB:s regler ansetts omedelbart tillämpliga — här som på många håll inom förvaltningen i övrigt.[3]

Förslaget kan vara ett beslut av en kollegial myndighet, och regler angående omröstningsförfarande äro då nödvändiga; i viss utsträckning föreligger härom oklarhet.[4] Härvid

[9] KPr 39/1928, s. 152.

[1] SOU 1938: 59, s. 116; KPr 115/1940, s. 52, 55, 59 o. 63.

[2] Att myndighet i högre grad än Kungl. Maj:t bör vara bunden av förslag har framhållits av *Rabenius*, Kamerallagfarenhet (1832) s. 12.

[3] Se t. ex. PrP 1828—30 vol. 8, s. 79 ff. Jfr i ämnet *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943), s. 21 ff.

[4] *Kallenberg*, a. a. s. 9 ff., vars framställning dock är föråldrad.

kan omröstning om varje förslagsrum för sig vara påbjudet, varvid den, som i omröstningen erhållit de flesta rösterna, uppföres å det rum, varom fråga är (PrVL § 11, UnivSt § 143). Förslaget kan emellertid ock vara en byråkratiskt organiserad myndighets beslut och fattas allenast av verkschefen; eller det kan vara beslut av en individualmyndighet och fattas då av den tjänsteman, som utgör myndigheten (t. ex. DomSt § 8, IRÅ § 19: 3). Vid förslagets uppgörande får jävig person icke deltaga i beslutet. Samma jävshinder skola här iakttagas, som enligt RB gälla för domare (KBr den 4 sept. 1739 och den 6 okt. 1746, jfr nedan kap. 6). Ett förslag skall givetvis, såsom varje myndighets beslut, grundas å objektivt riktiga skäl; placering skall ske efter de utnämningsnormer, som må gälla för tjänsten i fråga (jfr nedan s. 520 ff.).

I syfte att förhindra onödig tidsutdräkt vid tillsättning är understundom stadgad viss tid efter ansökningstidens utgång, inom vilken förslag skall vara uppgjort. Domkapitel skall sålunda senast inom trettio dagar upprätta förslag (PrVL § 2; jfr nu UnivSt § 140). Valkorporation kan dock i vissa fall medgiva ofullständigt förslag (se t. ex. FolkskSt). På förslag får icke en och samma myndighet uppföra person, som myndigheten samtidigt uppfört å annat förslag. Söker åter en och samma person samtidigt tjänst vid olika myndigheter, skall han uppföras å förslag där. Har person, som sålunda uppförts å flere förslag, utnämnts till den ena tjänsten, skall det andra förslaget kompletteras.

Förslag får ej omfatta flera personer än som är lagligen medgivet. På förslag, som skall omfatta tre namn, får ej uppföras flere; sker detta, medför det angripbarhet hos förslaget och tillsättningsakten. I RÅ 23/1924 upphävdes sålunda ett val till klockare, enär sex personer uppförts å förslaget, ehuru detta lagligen endast kunde omfatta tre namn.

Förslag bör i regel omfatta fulla antalet personer. Exem-

pel finnas i äldre rätt på föreskrift, att förslagsmyndighet har att uppföra tre namn, även om icke så många sökanden anmält sig till tjänsten[5]; i andra fall har detta förfarande förbjudits och denna grundsats har blivit den bestående[6]. Person, som ej sökt tjänst varom fråga är, får i regel ej uppföras på förslag. Undantagsvis förekommer dock föreskrift därom, att även icke sökande må uppföras, såsom i fråga om vissa förordnanden (se t. ex. DomSt § 3).

Förslag anses som en slutlig förvaltningsakt. Besvär kunna anföras (se t. ex. PrVL § 17: 1, UnivSt § 167, LärovSt § 182, VerksSt § 29), därest ej besvärsrätten uttryckligt avskurits.[7] Besvärstiden är ofta trettio dagar eller numera tre veckor (UnivSt § 167, VerksSt § 29) eller understundom tjugo dagar (DomSt § 3). Har annan frist ej föreskrivits gäller nu tre veckor (BesvTL). Tiden kan vara att räkna från dagen för förslagets upprättande (DomSt § 3) eller anslagsdagen (UnivSt § 167).

Om besvär äro medgivna, uppkommer frågan, huruvida förslaget måste vinna laga kraft, innan tillsättning kan ske. Huvudregeln är, att omedelbart tillsättningsbeslut må fattas. Lagreglering av motsatt innebörd finnes dock. I sistnämnda fall måste besvärens prövning avvaktas och laga kraft föreligga före tillsättning. Beslut, som fattas (t. ex. FolkSt § 19: 8) dessförinnan, är icke tillkommet i laga ordning, oavsett om besvär föranleda åtgärd eller icke (RÅ E 94/1938). Lider förslaget av felaktighet, som påverkar det fortsatta förfarandet, kan denna felaktighet åberopas även i tillsättningsären-

---

[5] KBr t. Collegium medicum den 16 juli 1795, *Hjelt*, a. a. 2, s. 11, KBr den 6 dec. 1806 och den 14 okt. 1811, Författningssamling för Kongl. Maj:ts flotta (1852) 2, s. 26.

[6] KCirk den 27 febr. 1829, Författningssamling för Kongl. Maj:ts flotta 2, s. 26. Jfr om det akademiska befordringsväsendet SOU 1922: 17, s. 84.

[7] Övervägande av besvärsrättens fördelar och avigsidor i SOU 1922: 17, s. 218 ff.

det. För att förslag skall vinna laga kraft, skall det hava behörigen kungjorts (RÅ 22/1944).

Besvärsberättigade äro de, som sökt den tjänst, varom fråga är[8]; vid fullföljd blott den, som anfört besvär i första instans. Uppgöres förslag av annan än den myndighet, hos vilken tjänstemannen blir anställd, kan även denna myndighet anföra besvär. Besvärsgrund kan vara felaktighet i förfarandet. Felaktig värdering av meriter, vilka föranlett, att klaganden ej uppförts på förslaget eller icke därpå erhållit den placering, vartill han anser sig berättigad, är besvärsgrund i fall, där placering äger betydelse för tillsättningen. I andra fall ha besvär ej medgivits (FT 1950, s. 187).

Förord

Inom ett ansökningsförfarande kan förord vara föreskrivet. Förord kan utgöra ett alternativ till förslag, men förord kan ock vara sidoordnat till förslag och äga självständiga förutsättningar, något som understundom förbises.[9]

Enligt äldre rätt finge förord väl ej förekomma om förslag skulle upprättas (se t. ex. KBr till Krigskoll. den 7 dec. 1819). Förslag skulle uppgöras med iakttagande av befordringsgrunderna förtjänst och skicklighet och förordet uppfattades såsom ett olagligt avsteg från dessa befordringsgrunder, då det rimligen måste beakta andra synpunkter än nyssnämnda.[1] Emellertid har en praxis likväl vuxit fram, att förslagsmyndighet med förord anbefallt någon av de på förslaget uppförda som särskilt lämplig, och denna praxis har ganska tidigt godtagits (se t. ex. LandshI 1855 § 35: 1;

[8] RÅ 23/1918, jfr *Sundberg*, Utredning ang. inrättande av ett besvärsinstitut i befordringsärenden för Stockholms stad, s. 45 f. Jfr även *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt (1956) s. 316.

[9] T. ex. av besvärssakkunniga, *G. Petrén*, a. a. FT 1955, s. 271 f.

[1] *Naumann*, a. a. 2, s. 200.

LandshI 1918 § 68).[2] Förslaget har till slut i stor utsträckning utvecklats till ett de facto förord.

I vissa fall skall emellertid annan instans än den som upprättar förslag avge särskilt förord. Orsaken är då den, att sagda instans äger särskild sakkunskap eller företräder särskilda intressen, vilka må beaktas genom förordet. Förord kan sålunda utgöra kommunalt organs meningsyttring före Kungl. Maj:ts eller statlig myndighets beslut (SinnesSjSt § 104). Förordet kan härvid komma att utgöra en kompensation åt den kommunala självstyrelseprincipen för att utnämningsrätten anförtrotts statligt organ. Vid tillsättandet av professurer, med vilka äro förenade lasarettsläkartjänst, äger sjukvårdsberedning eller sjukhusdirektion avgiva förord, som härvid kan avse sökandens lämplighet ur sjukvårdssynpunkt men ej hans skicklighet.[3] Inom det ecklesiastika befordringsväsendet har förord av biskop ofta ifrågasatts i syfte att bereda uttryck för särskilda synpunkter å tjänstetillsättning.[4]

Över förord är besvärsrätt medgiven i likhet med vad fallet är om förslag (se t. ex. VDSt § 18). Förutsättning är dock att beslutet är av den självständiga innebörd, att besvär må anföras. Då förordet allenast avser en person och utgör ett subjektivt omdöme utan hänsyn till meritvärdering, kan allenast förfarandets olaglighet åberopas.

Yttrande

I stället för förord kan yttrande vara föreskrivet. Yttrande kan vara en eller flera myndigheters omdöme efter annan myndighets förslag eller förord. Men yttrande kan ock vara alternativ till förslag och förord. Universitetskanslern skall avgiva eget betänkande vid tillsättande av professur (t. ex.

[2] Jfr *Sörndal*, a. a. s. 228.
[3] KPr 287/1947, s. 76 f, 81.
[4] Se t. ex. mot. 33/1903 års kyrkomötc.

UnivSt § 143: 2, KSt den 30 juni 1944 för tandläkarinstitutet § 20: 2). Biskop och domkapitel skola avgiva yttranden angående dem, som kunna komma ifråga till kyrkoherdetjänst, vartill konungen utnämner (PrVL § 43: 1). KB och JK skola avgiva yttrande över ansökningar till landsfogdetjänster, vilka tillsättas av Kungl. Maj:t (landsfogdeinstr. den 24 april 1936 § 29). Vattenrättsdomare skall avgiva yttrande över ansökningar till tjänst, som tillsättas av vattendomstolen (VDSt § 18 st. 3). Rektor avgiver yttrande före SkolÖSt:s utnämningsbeslut (ÖvnLSt § 24). RÅ avgiver utlåtande, innan Kungl. Maj:t tillsätter fiskalssyssla. Tillsätter annan än Kungl. Maj:t eller RÅ dylik tjänst, bör RÅ:s yttrande inhämtas (IRÅ § 5). Yttrande av kommunalt organ — polisnämnd — skall föregå KB:s utnämning av ordinarie polispersonal (PolL § 11). Omvänt skall statlig myndighet — riksarkivet — avgöra, huruvida sökande till stadsarkivarietjänst, förste eller andre arkivarietjänst i Stockholm är behörig och lämpad (arkivstadgan f. Stockholm, Kom. förfs. f. Stockholm 45/1929 § 13).

Över yttrande är besvärsrätt ej medgiven.[5]

Det förekommer även, att grupp eller sammanslutning av tjänstemän i sådan ställning, som den utnämnde kommer att intaga, äger uttala sig före tillsättningsbeslut. Sålunda skola i vissa fall underofficerare yttra sig före konstituering av underofficer, i andra skall personalsammanslutning avgiva yttrande före underbefäls befordran till första underofficerstjänst.[6] Syftet är här att vinna ökad kunskap om personalens allmänna hållning och anseende.

Understundom är myndighet skyldig att före förord eller yttrande inhämta vissa *sakkunnigas* mening angående de sö-

[5] Se RÅ 106/1913. Jfr *Sundberg*, Utredning, s. 42 f.

[6] Se KBr den 26 maj 1931, regl. f. marinen; KBr den 18 juni 1937, regl. f. marinen; KK den 15 aug. 1938 (nr 544) ang. inträde vid, befordran inom och avgång från flygvapnet § 6.

kande. Ett dylikt förfarande äger sedan år 1876 inom det akademiska befordringsväsendet en väsentlig betydelse, varvid frågan om normerna för sakkunnigval och vikten av de sakkunnigas omdömen varit föremål för, ofta inbördes motstridiga, avgöranden.[7] Sakkunnigas mening inhämtas ock i andra tillsättningsförfaranden än det akademiska (VDSt § 18 st. 2, KK Exek-bitr. § 2, SjhSt § 25). Myndighet kan såsom sakkunnig instans vara inskjuten före val, såsom då MedSt avgiver utlåtande om lämplig person att (av stadsfullmäktige) väljas till stadsläkare (ALI § 46) eller då landsfiskal före valet yttrar sig om sökande till fjärdingsmannatjänst (PolL § 11).

Över val av sakkunnig är ej besvärsrätt medgiven. Dylik skulle alltför mycket förlänga tillsättningsproceduren. Frågor om jävsinvändning mot sakkunnig ha väl vid flera tillfällen aktualiserats. Rätt för sökande att mot sakkunnig anföra jäv med verkan att ny sakkunnig utses har numera lagreglerats. Eventuella jävsförhållanden måste, såsom kanslern för rikets universitet på sin tid framhöll och 1945 års universitetsberedning ytterligare understrukit, noga uppmärksammas av den, som utser sakkunnig; långvarig vetenskaplig polemik bör härvid även beaktas.[8] (Se nu UnivSt § 130: 3).

Handlingar, innefattande förslag, förord, yttrande, sakkunnigutlåtande, besvär eller erinringar, äro offentliga (jfr ovan s. 500).

Prov

En till vissa tider mycket uppmärksammad metod att bedöma de sökande och efter denna bedömning besluta om an-

[7] Se härom SOU 1933: 10, s. 47 ff.; 1945 års universitetsberedning SOU 1951: 9, s. 259 ff.

[8] SOU 1951: 9, s. 266, 288, 293 jfr FK 1 Tillf. Utsk. utl. 24/1920; SOU 1922: 17, s. 220 f.

ställning eller befordran är att låta dem utföra prov. Sker tillsättning oberoende av tjänsteålder, har man härmed ansett sig kunna minska riskerna för att obehöriga hänsyn beaktas vid tillsättningsbeslut. Särskilt inom fransk offentlig rätt har detta förfarande varit av betydelse. Sker åter befordran efter tur, avse proven att garantera kompetens; kombinationen av befordran efter tur och med prövning har spelat stor roll inom, bl. a., Förenta staternas flotta. Inom svensk rätt spelar prov för tillsättningens bedömande emellertid en underordnad roll. Vid tillsättning av vissa prästerliga tjänster skall provpredikan hållas (PrVL § 17: 1, PrVSt §§ 4, 5). Provets avläggande är förutsättning för behörighet att söka, men befrielse från prov kan medgivas, när särskilda skäl det föranleda, varjämte naturligtvis laga förfall gälla (PrVL § 18). — I ansökningsförfarandet vid tillsättning av professur och docentur skola de sökande hålla provföreläsning eller avlägga annat lärarprov. Universitetskanslern kan dock efter framställning av fakultet medgiva undantag (UnivSt § 136). Efter förebild från engelsk förvaltning äger prov även rum vid den mera kvalificerade inträdesprövning, som äger rum till utrikesförvaltningen. Proven äro här bestämmande ej allenast för intagandet utan även för den inbördes placeringen mellan de antagna. Proven avläggas inför en av Kungl. Maj:t förordnad kommission. Även i hovrätt äger prövning av aspiranter rum före utfärdande av fiskalsförordnande liksom i KamR:n.

Efter prov antages även viss personal vid postverket, statens järnvägar och övriga affärsdrivande verk.[9]

Antagning till tjänst och befordran

En ofta gjord distinktion är den mellan första anställning i allmän tjänst och befordran.[1] Tidigare gällde allmänt, att

[9] Jfr SOU 1954: 15, s. 34 ff.

[1] Om begreppet befordran i lönerätten se kap. 8.

den första anställningen i statens tjänst skedde formlöst, när fråga var om intagning i en karriärs första led. Verken anställde personal efter arbetskraftbehov och medelstillgång, ja, ofta utan hänsyn därtill, enär i vart fall de yngsta tjänstemännen fingo tjäna utan lön — var och en kompetent, som anmälde sig, antogs till tjänstgöring.

Emellertid har, som tidigare framhållits vid skildringen av extra-ordinariesystemets modifiering, härutinnan en väsentlig ändring skett. Verken antaga personal efter behov av arbetskraft och mot lön. Men även såtillvida har en betydelsefull ändring ägt rum, som ökad uppmärksamhet numera ägnas normerna för och förfarandet vid verkens rekrytering; till en del är detta givetvis en följd av att tjänstgöringen bekostas med allmänna medel.

Utrikesdepartementets personalpolitik blev föremål för översyn redan under intryck av före första världskriget framförda krav på modernisering och effektivisering. Efter krigets slut restes krav på en mera demokratisk och mera allsidig rekrytering. Kontroll häröver skapades genom upprättande av den antagningskommission, som nyss nämndes och sammansatt av vissa tjänstemän i UD, samt representanter för vetenskap och näringsliv, skulle utgöra en motvikt mot inom verket dominerande synpunkter.[2] (KK den 12 sept. 1919 ang. antagande och utbildning av attachéer i utrikesdepartementets tjänst, nr 644). Inom övriga departement har icke samma kvalificerade förfarande utbildats men en antagningskommitté av några högre tjänstemän inom kansliet har under hand skapats. För länsstyrelserna har efter utredning år 1944 en gemensam antagningsnämnd upprättats, till vilken an-

[2] Hj. Hammarskjöld avgav härom 1911 en v. p.m., UD:s arkiv. På förslag av bl. a. Eli F. Heckscher utfärdades 1912 bestämmelser om antagningsvillkor för attachéer (SFS 1912: 115). På begäran av 1918 års riksdag (skr. 75 o. 339) verkställdes utredning om bl. a. antagning av attachéer i UD:s tjänst, se Bet. rör. omorganisation av utrikesdepartementet samt Sveriges representation i utlandet 1, 1919.

sökan skall ställas om antagande till aspirant. Nämnden upprättar förslag om fyra sökande för länsstyrelse, som är i behov av aspirant, och länsstyrelse utser en av dessa.[3] — Vid domsagorna har ett särskilt förfarande vid antagande av notarier utbildats, ej minst i följd av organisations — i detta fall juristförbundets — önskemål; tillsättningen beslutes efter ansökningsförfarande av hovrätt med hänsyn i första hand till meriter med möjlighet att beakta även andra objektiva omständigheter. Här ha sålunda i främsta rummet tjänstemännens krav på likformigt och rättvist urval varit bestämmande.[4]

För landsfiskalskarriären har likaledes ett reglerat antagningsförfarande utarbetats. En för riket gemensam antagningsnämnd antager landsfiskalselever. De ha att fullgöra viss tids provtjänstgöring på landsfiskalskontor och KB samt hos landsfogde. Godkännes denna tjänstgöring, antages eleven till aspirant.[5]

Befordringsgrunder

Det första anställandet i allmän tjänst har sålunda, särskilt i senare tid, gjorts till föremål för noggrann reglering. En dylik syftar till val ur objektiva synpunkter. Regleringarna ha skett icke minst under inflytande av tjänstemannaorganisationernas strävanden. Tillsättningsreglerna äro emellertid av ålder skarpast utformade vid befordran till högre tjänst och omedelbar anställning av person, som icke redan innehar underordnad tjänst. Det gäller här i än högre grad än vid det första inträdet i början av en karriär att säkerställa individuell rättvisa och saklighet i beslut, samtidigt som en avvägning mot andra statsintressen måste ske.

---

[3] KK om antagande av aspiranter den 19 maj 1944, nr 246.
[4] Se härom 1937 års domsagoutredning SOU 1939: 29, s. 80.
[5] SOU 1950: 28, s. 485.

Enligt RF § 28 skall avseende fästas allenast å den sökandes förtjänst och skicklighet[6]; grundlagsbudet hänför sig väl endast till de fullmaktstjänster, vilka Kungl. Maj:t tillsätter, men gäller analogt alla tillsättningar.[7]

Stadgandet anknyter till tidigare föreskrifter, syftande att garantera befordran efter personliga förtjänster, ej efter börd[8] eller liknande synpunkter, såsom kungliga förord (promotorialer), rekommendationer, avtal om survivancer, hänsyn till familjeskäl (»konserverande av änkan»), än mindre av partipolitiska skäl.[9] Bland tidigare dylika lagbud må nämnas additamentet år 1660 (p. 8), att vid alla tjänsters beställande personernas kapacitet och meriter »attenderas», så att ingen för ringa »avkomma» förskjutes eller för ståndet allena avanceras; jfr Karl XI:s testamente 1693. Enligt RF 1719 § 34, 1720 § 40, skulle vid befordran anses personernas beprövade skicklighet och förtjänst, »endast» enligt 1719 års RF, »förnämligast» enligt 1720 års. I RF 1772 § 16, liksom i 1789 års förenings- och säkerhetsakt p. 4, blev däremot åter skicklighet och förtjänst »enda» befordringsgrund[1], allt dock under bevarande av adelns — till omfattning dock tvistiga — privilegierätt till vissa tjänster.

Stadgandet i RF § 28 är nu endast såtillvida fullt tydligt, att avseende icke skall fästas vid börd. Grundlagsbudet torde väl ännu länge efter revolutionsåret, i vart fall i vissa delar av förvaltningen, ha i månget fall under hand åsidosatts[2],

---

[6] Fullt ut genomfördes detta dock först år 1844—45, då en tidigare i RF § 17 intagen regel avskaffades, att HD:s ledamöter till hälften skulle vara frälse.

[7] Jfr Statens järnvägar 1906—1931, 1, s. 91; 1943 års domarutredning, SOU 1946: 57, s. 213.

[8] Se härom *Edler*, Om börd och befordran under frihetstiden (1915).

[9] *Wallquist*, a. a. s. 53 ff.

[1] *Palme*, a. a. s. 193 ff.

[2] Jfr bl. a. reservationsanm. i KU:s mem. 8/1891, s. 11 f.; allmänt i ämnet hos *Landström*, a. a. s. 116.

men därmed förenade problem[3] äro numera inaktuella och hava ersatts av andra. Bland dem hava till vissa tider spörsmål om politiskt motiverade utnämningar — vanligen s. k. reträttposter — varit föremål för stort intresse[4].

Man kan i första hand konstatera, att vissa avgränsade karriärer i praxis föreligga.[5] Den, som vunnit inträde på tjänstemannabanan inom de lönegrader, som svara mot den äldre betjänte-gruppen, får räkna med att icke anvancera längre än till 15 lönegraden. Den, som börjat sin bana inom tjänstemannagruppens lägre grader — som amanuens, notarie — får räkna med att ej avancera utöver rådsklassen (Ca 37 eller motsvarande). De högsta tjänsterna tillsättas, som nyss nämnts, oftast efter andra grunder än efter de underlydande tjänstemännens befordringsmeriter. Naturligtvis är detta icke något fast schema, undantag förekomma, den personliga dugligheten kan bryta igenom andra befordringsgrunder, lokala intressen, politiska synpunkter och andra motiv kunna även föranleda befordran från en karriär till en annan. Men vad betyder inom denna ram »förtjänst och skicklighet»? Uttrycken anknyta till begrepp, som vid tiden för RF:s antagande ägde en klar betydelse, men äro trots detta av så allmän natur, att de vid många tillfällen, då hänsyn måste tagas till särskilda förutsättningar för viss befattning, icke lämna vägledning. Liksom RF § 36 visar sig RF § 28 rymma en alltför allmänt avfattad norm för att

[3] Adelns faktiska ställning i statstjänsten har ofta uppmärksammats i litteraturen, se *Landström,* a. a. s. 115 ff; *Sten Carlsson,* Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700—1865 (1949), s. 42 ff, 69 ff; *dens.,* Svensk ståndscirkulation 1680—1950; *von Willebrand,* Den svenska adeln (1932); *Löfström,* Officersrekryteringen ur adeln (Officersförbundsbladet 1944, s. 251 f.); SOU 1939: 43, 1946: 38; jfr även *Quensel* i StvT 1944, s. 342; *Sörndal,* a. a. s 190 f.

[4] En anmärkning mot dylik utnämning framställdes år 1891 av ett enhälligt KU. Senare reservationsvis framförda anmärkningar föreligga i ett flertal fall, t. ex. KU 16/1908, s. 45 f.

[5] *Heckscher* a. a. s. 320.

denna skall kunna vinna en allmän och likformig tillämpning.

I korthet lärer kunna sägas, att »förtjänst» anses betyda de meriter, vederbörande överhuvudtaget förvärvat i statstjänst, och vilka böra räknas honom tillgodo vid befordran, dvs. väl vitsordad tjänstgöring. Vunnen förtjänst kan uttryckas i tjänsteår; antalet dylika angiver måttet av förtjänst.

»Förtjänst», tjänsteålder, är emellertid icke ett entydigt begrepp. I princip skall tjänsteår motsvara verklig tjänstgöringstid; närmare regler om tidens beräkning med hänsyn till tjänsteenheter m. m. lämnas stundom (se t. ex. PrVL § 10). Tidigare var icke ovanligt, att tjänsteår för vissa tjänster räknades högre än för andra. Den vunna förtjänsten värderades med hänsyn till de ogynnsamma förhållanden, som voro förenade med viss tjänstgöring, såsom tjänst å avlägsen ort[6], eller i syfte att åt viss tjänstgöring eller utbildning bereda ett ökat värde. I administrativ praxis räknas alltfort tjänstgöring i vissa delar av riket, de nordligaste länen, i några fall såsom längre tjänsteålder än övrig tjänst[7].

Det ligger vidare i öppen dag, att varje statsanställning icke kan utgöra merit för befordran till alla andra tjänster och att olika tjänstgöringar måste vara olika meriterande. »Inom ecclesiastique staten kan det icke vara förtjänst, om någon tillförene gjort tjänst vid militairen, i justitiae- eller kammar-verken.»[8] Förtjänst kan nämligen icke vinnas utan innehav av skicklighet; och vunnen förtjänst kan icke tillgodoräknas för annan tjänst, än då samma skicklighet kan åberopas. I enlighet härmed gäller i regel, att befordran

[6] Se bl. a. Bet. ang. rikets indelning i läkardistrikt (1907) s. 6; KK den 17 okt. 1840. Jfr SOU 1932: 23, s. 35.

[7] Jfr SOU 1946: 57, s. 220 f.

[8] *Wallquist*, a. a. s. 6 ff., 8. Jfr *Rytkölä* i NAT 1951. Annan mening uttalas i *Fahlbeck-Sundberg*, ed. av *Malmgren*, Sveriges grundlagar, 6:e uppl., under RF § 28. Se även *Heckscher*, a. a. s. 349 f. Jfr nu SOU 1956: 27, s. 144 f.

sker inom det verk eller den kår eller stat, som tjänstemannen tillhör (jfr MilBefK § 7). Från denna grundsats föreligga dock en mångfald olika undantag. Det har visat sig utomordentligt svårt att härvidlag kunna upprätthålla rättvisesynpunkter.[9]

Undantag ha medgivits i individuella fall. Ett dylikt syfte tjänade i äldre tid beslut av Kungl. Maj:t att å viss tjänst utfärda fullmakt in blanco. Vederbörande kunde då räkna tjänsteår i avvaktan på en blivande ledighet. Tillskapande av extra provinsialläkaretjänster utan kostnad för statsverket avsåg att åt kommunalavlönade läkare säkra tjänsteårsrätt.[1] Av menigheter och bruk anställda läkare ha likaledes tillerkänts tjänsteårsrätt såsom statliga läkare i syfte att främja anställandet av dylika läkare.[2] — Underläkare vid lasarett och sanatorier få räkna tjänsteår som civila läkare i statens tjänst.[3] Ett uttryck för den äldre uppfattningen, att städerna voro organ för staten, var att deras tjänstemän vid 1778 års riksdag tillerkändes rätt att vid ansökan till statlig tjänst få räkna tjänst hos staden tillgodo — och senare tiders ökade samverkan mellan statlig och kommunal förvaltning har lett till liknande regler. Tidigare gällde inom överrätterna, att domare vid en hovrätt icke kunde räkna på befordran inom annan hovrätt; varje hovrätt betraktades såsom i befordringshänseende helt skiid från de andra. Sagda regel har i någon mån brutits med ny befordringsgång[4], och frågan är för närvarande åter under övervägande.

Från undervisningsväsendet må anföras, att lärare vid AUS ha rätt att räkna tjänsteår vid befordran inom de allmänna läroverken m. fl. (regl. SFS 1931: 334); civila lärare vid sjö-

[9] Reservationsanmärkning mot godtycklig värdering av viss tjänstgöring i KU 30/1911, s. 32 ff.

[1] Se bl. a. Bet. ang. rikets indelning i läkardistrikt (1907) s. 6.

[2] KK den 17 okt. 1840. Jfr SOU 1932: 23, s. 35.

[3] KBr den 8 febr. 1929, MedSt:ns författn.saml. A 1929 nr 27.

[4] SOU 1926: 20, s. 120. Jfr även SOU 1946: 57, s. 220 ff.

mansskolor m. fl. (stamskolor) ha rätt till tjänsteårsberäkning vid ansökan till folkskollärartjänst (KK den 30 aug. 1943, nr 680). I vissa fall kan i administrativ väg medgivas, att tjänstgöring utanför statens verksamhet må tillgodoräknas som tjänsteår (PrVL § 10: 1).[5] Detta sker ock understundom, när viss verksamhet övergår från kommun till stat.[6] Slutligen medgives ofta i särskilda fall förmånligare tjänsteårsberäkning.

Å andra sidan möta exempel på att karriärer blivit mera slutna, så att tidigare avancemangsmöjligheter från andra banor avskurits. Så har nyss landsfiskalsbanan förbehållits aspiranter med uteslutande av länsstyrelsernas personal.[7]

Svårigheter vållar även tjänstetidsberäkning vid de anställningar, då kontinuerligt arbete, svarande mot normal standard, icke påräknas, utan variationer i arbetsprestation av ena eller andra skälet förekomma. Särregleringar ha härvid visat sig nödiga (t. ex. KK den 23 maj 1947, nr 213, ang. tillgodoräknande av tjänstgöring såsom assistent eller amanuens vid universitet eller högskola vid tillsättning av vissa lärartjänster).[8]

Sedan militärtjänstgöring under beredskap kommit att taga avsevärd tid i anspråk, har dylik tjänst förklarats i viss utsträckning skola räknas tjänsteman till godo. Detta är inom den civila statsförvaltningen fallet, därest tjänsteman efter vunnen anställning blivit inkallad, under förutsättning att han skulle ha tjänstgjort i civil statsförvaltning, om ej militärtjänsten påbjudits. Regeln gäller, om icke i instruktion, arbetsordning eller dylik författning annat föreskrivits. Gäller viss turordning för erhållande av framtida för-

[5] Se även *Wejle,* Retroaktiv tillämpning av beslut ang. tillgodoräknande av tjänstetid för befordran m. m., FT 1943, s. 370 ff.

[6] Se om arbetsförmedlingsverksamheten SOU 1946: 51.

[7] SOU 1950; 28, s. 484 f. Jfr om kammarkollegium *Schalling,* Kammarkollegiets historia (1941) s. 303.

[8] Jfr härom även *Nordin* i FT 1955, s. 171 ff.

ordnande eller befordran, verkar dylik militärtjänstgöring icke rubbning i befordringsturen.[9] Vid tillsättning av vissa lärartjänster gäller, att efter fullgjorda akademiska eller andra till ordinarie lärarställning berättigande kunskapsprov i beredskapstjänst tillbragt tid anses som om vederbörande fullgjort lärartjänstgöring, som må tillgodoräknas som tjänstetid, dock högst ett år.[1]

»Skicklighet» avser sökandens förmåga. Den kan bedömas med ledning av tidigare tjänstgöring. Flit, noggrannhet, förmåga av självständig verksamhet och initiativ, fantasibegåvning och andra kvaliteter bli härvid att beakta. Alla tjänster ställa givetvis icke enahanda krav på innehavaren och skickligheten blir därför att bedöma med hänsyn även till den aktuella tjänstens krav. Enligt instr. den 4 maj 1827 för LantmSt skulle, t. ex., direktören göra sig underrättad om de vid staten tjänstgörande personers arbeten och om sökandens skicklighet, arbetsamhet och noggrannhet och avfatta förslag med ledning härav (art. 28). Skicklighet kan även vara att bedöma med hänsyn till avlagda examina eller godkända prov[2] eller skrifter. Bestämmande bli härvid de för de olika tjänsterna gällande villkoren, där examensbetyg kunna beaktas eller vetenskapliga skrifter vara av högt värde. Vid universitet, skola och kyrka ävensom sjukhusväsendet[3]

[9] Cirk. t. statsmyndigheterna den 13 febr. 1942, nr 46, KK den 9 juni 1944 nr 407. Jfr KReglBG § 6.

[1] KK den 13 febr. 1943 nr 44.

[2] Se t. ex. Anvisningar rörande meritvärdering för folk- och småskolelärare. Jfr SvJT 1948, s. 473, med referat av statsrådets och chefens för justitiedepartementets anförande till statsrådsprot. ang. de juridiska meriternas värdering.

[3] En meritvärdering för läkare vållar avsevärda svårigheter och risk för subjektivism. Se närmare *Rudebeck,* Om värdering av meriter vid uppgörande av förslag till lasarettsläkartjänster, Svenska läkartidningen 1952, s. 292; *Svartz,* Några ord med anledning av J. Rudebecks artikel . . ., ibid. s. 437; *Bager,* Meritvärdering för lasarettsläkare, ibid s. 712, jfr även *Myhrman,* ibid. s. 644.

äga de vetenskapliga meriterna stor betydelse, inom förvaltningen åter den i tjänsten ådagalagda individuella förmågan.

I vissa fall får en merit, som ligger inom skicklighetens område, värderas som tjänsteår; detta gäller t. ex. akademisk doktorsgrad vid befordran till prästerliga tjänster (PrVL § 10: 3).

Befälsutbildad värnpliktig äger i vissa fall tillgodoräkna sig dylik utbildning som merit; dess värde skall beaktas efter omständigheterna (KK den 9 juni 1944 nr 407, §§ 1—3).

Slutligen märkes, att befordringsgrunden skicklighet även rymmer möjlighet att beakta tjänstesökandens kön. Det har gjorts gällande, att möjlighet därmed skulle föreligga att med stöd av RF § 28 i administrativ väg föreskriva, att viss tjänst generellt skulle förbehållas man eller kvinna.[4] Tanken avvisades emellertid under utskottsbehandlingen. Däremot delade vederbörande utskott — KU och 1 LU — åsikten, att man vid individuell tjänstetillsättning kan beakta, att tjänsten må kräva särskilt för män eller särskilt för kvinnor utmärkande egenskaper; skicklighet innefattar hänsyn även till vederbörandes fysiska och psykiska kvaliteter.[5]

Det finnes naturligtvis även ifråga om »skicklighet» ett allmänt intresse av att meriter, som vunnits under en tjänstgöring, i rimlig utsträckning må beaktas vid befordran i annan förvaltningsgren. Detta kan tillföra förvaltningen ökad kompetens. Ett uttryck härför återfinnes i KF den 12 maj 1865 angående förändrade villkor vid anställande i statens tjänst: Vid befordringsfrågors prövning skall hänsyn tagas icke blott till den skicklighet, som sökanden ådagalagt i det verk eller den stat, där befordran sökes, utan även huruvida han i dithörande ämnen förvärvat insikt och erfarenhet genom annan tjänstgöring (p. 17).

[4] SOU 1944: 24; KPr 4/1944, höstsession.

[5] Sammansatt KU och 1 LU utl. 1/1945, s. 8 f. Beslut om förbehåll må ej fattas av myndighet, allenast av Kungl. Maj:t, KK den 15 juni 1945 nr 424.

Frågan huruvida tjänstemännen skola befordras allenast inom det egna verket är överhuvudtaget ett av tjänstemannapolitikens mera svårlösta problem. Å ena sidan kan man med fog hävda, att befordran allenast inom en karriär är olycklig ur tjänstemännens egna synpunkter, såtillvida som befordringsgången särskilt inom små verk kan bli långsam och svårberäknelig; ett enhetligt befordringssystem över stora delar av förvaltningsorganisationen skulle av detta skäl vara av värde. Inom riksdagen väcktes år 1943 genom motion (Holmbäck) förslag därom, syftande till upprättande av befordringskommissioner.[6] För tanken uttryckte särskilt tjänstemannaorganisationerna sympati, enär en mera jämn befordringsgång låge i flertalet tjänstemäns intresse. Riksdagen avvisade emellertid förslaget, ehuru under viss tvekan från utskottets sida.

Å andra sidan är det uppenbart att icke endast statsnyttan i viss mån kan vara betjänt av att befordringsgången förbehålles av en viss verksamhet särskilt erfarne utan att detta även kan ligga i tjänstemännens intresse. Man märker icke sällan att den synpunkten hävdats och även vunnit beaktande, att tjänstemännens sannolika befordringskalkyler för en viss förvaltningsgren eller visst verk icke utan verkligt vägande skäl skola överkorsas. Vid KU:s protokollsgranskning har vid flera tillfällen kritik riktats mot utnämningar, vid vilka icke beaktats värdet av tjänstgöring inom det verk, vartill tjänsten hör; vid ett dylikt tillfälle har uttalats, att det icke skulle uppmuntra någon att ingå i och med allvar ägna sig åt arbete i statens tjänst, om han icke kunde påräkna att bliva hågkommen med befordran ens då fråga bleve om sådana tjänster, för vilkas skötande de väsentliga förutsättningarna äro sådana, som måste förvärvas under själva tjänstgöringen (KU mem. 15/1918, s. 77 ff.).

Nyssnämnda frågeställning föreligger för prästerskapet så-

[6] Mot FK 192/1943; FK:s 1 tillf. utsk. utl. 9/1943.

tillvida som stiftsbandet — tidigare jus indigenatus — i viss omfattning begränsar ansökningsrätten till det egna stiftet; lättnader ha medgivits för vissa norrländska län, Gotland och i fråga om tjänster i Stockholm m. fl.[7] För officerskårens del föreligger frågan om befordran inom allenast regemente eller annat förband, eller enhetlig befordran inom kår eller annan större enhet. En mångfald skiftande intressen och synpunkter av organisatorisk, militär- och folkpsykologisk art anmäla sig härvid utöver de sedvanliga tjänstemannarättsliga.

Vid valet mellan förtjänst och skicklighet som befordringsgrund äger förtjänsten otvivelaktigt den fördelen, att otillbörliga inflytelser svårligen kunna utöva sitt spel, därest befordran sker efter anciennitet allena. Grundsatsen har därför till vissa tider av tjänstemännen livligt förordats.

Denna befordringsnorms värde är emellertid negativt. Den hindrar missbruk. Dess verkan bliver uppenbart lätt orimlig och den kan härigenom skada berättigade statsintressen. När denna grundsats i vårt land liksom i andra länder genomdrivits, har en reaktion alltid följt. I 1756 års tjänstebetänkande blev anciennitetsprincipen nära nog allenahärskande. Vid förslagets uppgörande skulle en noga »tour» följas, så att den, vars sista fullmakt var äldst, skulle förordas framför en yngre (§ 3).[8] Grundsatsen visade sig olycklig[9] och trängdes redan år 1766 tillbaka med förordningen om lagarnas verkställighet; och ständernas beslut att välja JK motiverades med misstro mot anciennitetsgrundsatsen[1]. Till jämförelse må nämnas, att anciennitetsprincipen under den

[7] *Brilioth,* a. a. s. 176.

[8] Jfr K Cirk. den 25 april 1758 och KBr den 20 november 1758: förslagsrum bestämmas av fullmaktsdatum.

[9] Jfr *Schalling,* a. a. s. 301 f.

[1] *Naumann,* Justitiekanslersämbetet, Historiska Studier tillägnade Ludvig Stavenow (1924) s. 233.

franska revolutionen vann terräng inom armén (dekret den 23 sept. 1790) men avskaffades av Napoleon (konstitutionen av år VIII art. 41) för att återkomma under restaurationen.[2]

Frågan blir därför i stället om ett avvägande mellan hänsyn till skicklighet och respekt för tjänsteålder. Problemet var i vårt land givetvis aktuellt långt före 1756 års tjänstebetänkande.[3] Och det återkom efter tjänstebetänkandets upphävande, om än tjänsteåldern — men nu efter första fullmakten — alltfort vägde tungt.[4] Vid tillämpning av de båda befordringsnormerna ha uppenbarligen olika principer följts under utvecklingens gång. Än har överlägsen skicklighet fått fälla avgörandet över förtjänst. Än har längre tjänstgöring fått avgöra valet.[5]

Tjänsteåldern äger främst betydelse i lägre grader.[6] I dem sker i regel befordran efter tur[7], dvs. efter förtjänsten. Synpunkten betonades med skärpa i en reservationsanmärkning i KU:s dechargebetänkande år 1946.[8] Inom försvarsväsendet har länge tjänsteåldern varit utslagsgivande till och med kaptensgrad.

Skicklighet åter blir av större betydelse vid befordran till högre tjänst.[9] Som allmän iakttagelse torde man ock vara befogad säga, att tjänsteåldern numera tränges tillbaka av skickligheten. Organisationernas inflytande och tjänstemannademokratins utbyggnad — med förordsfullmäktige m. m. — har dock i viss utsträckning medfört en renässans för tjänsteåldern som befordringsgrund; den medför en alltid försvarbar formell rättvisa.

---

[2] *Jèze,* a. a. s. 102 ff.
[3] Se t. ex. KF den 10 mars 1749, kap. 14 § 4.
[4] *Edler,* a. a. s. 84.
[5] Framställningen hos *Heckscher,* a. a. s. 352, är summarisk.
[6] SOU 1946: 57, s. 213.
[7] Se även 1943 års domareutredning, SOU 1946: 57, s. 213.
[8] S. 18 ff. Jfr SOU 1950: 28, s. 511.
[9] Exempel på avvägning i praxis RÅ E 150/1921, E 176/1921.

Något hinder mot att uppställa olika bedömningsgrunder för statens tjänster eller karriärer, föreligger icke i RF § 28. För vissa tjänster kan tjänsteåldern vara utslagsgivande, för andra skickligheten etc. Skilda intressen framträda här och ha till olika tider vunnit större eller mindre avseende. Förbudet i RF mot att beakta andra skäl än förtjänst och skicklighet innebär icke, att vid en precisering av befordringsnormerna för viss tjänst den ena eller andra grunden värderas högre.[1] Någon gång upprepas i specialförfattning allenast RF:s bud, att förtjänst och skicklighet skall vara vägledande vid befordran, understundom har ordningsföljden omkastats, så att skicklighet nämnes före förtjänst (SjhL § 14: 1), men ofta ha mer eller mindre specialiserade befordringsgrunder ytterligare angivits.

Inom det kyrkliga befordringsväsendet avsåg 1786 års cirkulär angående pastoratens klassifikation att motverka en schematisk tur — befordran. Senare har från prästerligt håll understundom tjänsteåldern begärts som befordringsgrund.[2] Enligt PrVL skall domkapitels förslag till ledig kyrkoherdetjänst upprättas med ledning av det nit, det allvar och den skicklighet, varmed sökandena skött anförtrodda kall; tjänsteålder; lärdom (§ 9).[3] Enligt ALI skall MedSt på förslag uppföra sökanden till provinsialläkartjänst med hänsyn till avlagda kunskapsprov, eljest ådagalagd skicklighet, och därnäst tjänsteårens antal samt arten av föregående tjänstgöring och det sätt, varpå den fullgjorts.

Inom undervisningsväsendet har sedan länge debatt förts om befordran efter tjänstgöringsmeriter eller efter skicklighet. Från de obefordrade extralärarnes sida har krävts ett

---

[1] *Reuterskiöld,* Sveriges grundlagar, under RF § 28. Jfr RÅ 40/1911, 29/1922.

[2] Se t. ex. mot. 12/1873 års kyrkomöte.

[3] Om lärdomen som befordringsgrund se även mot. 25/1915 års kyrkomöte.

ökat hänsynstagande till tjänstgöring så att en mera likformig befordran kunde uppnås. Å andra sidan har framhållits att just å denna bana rutin och flit icke kunde ersätta anlag och håg. Utvecklingen har här tagit hänsyn än till den ena, än den andra synpunkten. Medan 1878 års skolstadga (§§ 64, 68) tillerkände betydelse åt tjänstgöringens längd allenast då alla andra befordringsskäl voro lika, föreskrevs år 1894, att en väl vitsordad tjänstgöring kunde överväga ett icke alltför stort företräde enligt övriga befordringsgrunder.[4] Nu föreskriver LärovSt ävensom ÖvnLSt (§ 19), att skicklighet och nit är första befordringsgrund, examina och lärdomsförtjänster andra och tjänstgöringens längd tredje befordringsgrund. Härvid må en mindre underlägsenhet enligt en föregående befordringsgrund kunna uppvägas av ett företräde enligt en senare. För lektorstjänster gälla lärdomsförtjänster dock lika med undervisningsskicklighet, vid transport skall mot längre tjänstgöringstid vägas behovet av yngre och friskare krafter för tjänstens bestridande och vid provårsläroverk skall lämpligheten såsom lärare där beaktas (LärovSt § 181).

Inom järnvägsförvaltningen skall befordran i första hand likaså ske enligt skicklighet, men vid lika skicklighet efter tjänsteålder (allm. personalbestämmelser för SJ, 46: 1).[5]

Inom det akademiska befordringsväsendet är skickligheten enda befordringsgrund vid tillsättande av, bl. a., professur. Tidigare kunde befordringsgrunden tjänsteålder beaktas vid lika skicklighet, men denna norm avskaffades år 1941, enär den var oprecis och i förevarande samband icke lämplig.[6]

[4] KPr 57/1894, s. 19 f.

[5] Jfr härom *Heckscher*, a. a. s. 352, vars framställning väsentligen bygger på detta exempel, av vilket förf. drager vittgående slutsatser om de svenska befordringsgrunderna i allmänhet. Förvaltningspraxis och förvaltningsrättens regler äro dock, vill det synas, överlag väsentligt mera nyanserade, än vad nämnda framställning kan giva vid handen.

[6] SOU 1951: 9, s. 275. Jfr även KSt den 30 juni 1944 för tandläkarinstitutet (nr 572, § 31).

För förste och andre bibliotekarietjänster gäller tjänsteålder som befordringsgrund vid lika meriter i övrigt (UnivSt § 152: 2).

Inom hovrätterna och domsagorna har tjänsteåldern tidigare tillmätts en avgörande betydelse vid befordran till hovrättsråds- och häradshövdingetjänster. Vid inrättandet av lagmanstjänsterna framhölls dock, att avseende icke borde i främsta rummet fästas vid anciennitet utan den utses, som kunde anses i särskild grad skickad för tjänsten.[7] Redan tidigare hade den nya rättegångsordningen förklarats böra medföra, att häradshövdingetjänsterna icke i lika hög grad som dittills borde tillsättas efter tjänsteålder; de särskilda krav, som reformen skulle ställa på underrättsordförande, motiverade ett ökat värderande av skickligheten.[8]

Ej sällan förekommer föreskrift därom, att vid tjänstetillsättning skall beaktas de sökandes »lämplighet» eller »duglighet»[1] för tjänsten i fråga. Man har hävdat, att häri skulle kunna ligga en motsättning till utnämningsgrunderna »förtjänst och skicklighet» och att dylika föreskrifter skulle kunna öppna väg för den allra största godtycklighet.[2] Men därom kan det icke vara fråga. Utnämningsgrunden »skicklighet »medgiver redan i och för sig ett beaktande av tidigare tjänstgöring, utbildning och ådagalagda personliga egenskaper. Inom ramen för denna befordringsgrund kunna

---

[7] KPr 268/1947. Se även sammansatt S o. 1 LU 2/1943, s. 37 SOU 1946: 57, s. 214.

[8] SOU 1939: 29, s. 77.

[1] ALI stadgar, att förord skall givas den, som anses till provinsialläkartjänst bäst ägnad (§§ 3, 19). Enligt LandshI (§ 57) skall den föreslås, som anses företrädesvis böra komma ifråga (tidigare mest skicklig och lämplig). Bankoregl. stadgar (§ 32), att den skall utses, som är mest lämplig och skicklig. Enligt IPoRegV den 18 nov. 1898 (nr 99) skulle överdirektören föreslå den till ledamot av verket, som han anser »för tjänsten mest ägnad».

[2] Palme i AK prot. 52/1908, s. 27 Besvärssakkunniga synes likaledes se frågan ur en dylik synpunkt *G. Petrén*, a. a. s. 221 ff.

särskilda omständigheter genom författningsbestämmelse tilläggas vikt. Det möter icke något hinder att föreskriva, att viss tjänstgöring inom, t. ex., länsstyrelse skall anses såsom särskild merit och det kan därför icke heller vara felaktigt att beakta motsvarande merit såsom innebärande särskild lämplighet. Man behöver allenast taga del av ett antal överväganden angående normer för tjänstetillsättningar, som gjorts, för att finna, att någon motsättning mellan kriteriet lämplighet och de i RF § 28 angivna befordringsgrunderna icke behöver föreligga. Sålunda anförde sammansatta KU och 1 LU 1944, att »till varje statstjänst skall utnämnas den, som från det allmännas synpunkt bäst lämpar sig för tjänsten» (s. 8). Det är å andra sidan uppenbart, att en sökandes påstådda större lämplighet för viss tjänst icke får föranleda, att författningsmässigt fastställda befordringsgrunder vare sig direkt eller indirekt sättas åsido. Äro befordringsgrunderna så precist angivna, att utrymme för en subjektiv värdering av de sökandes lämplighet icke medgivits, har statsnyttosynpunkten redan beaktats vid befordringsgrundernas fastställande.

Där förtjänst och skicklighet skola vara de enda grunderna för befordran, är därmed icke sagt, att den person, som efter dessa grunder är mest meriterad, verkligen kan eller skall komma i åtnjutande av ledig tjänst. Grundlagsbudet utesluter väl beaktande av sådana grunder som börd, släktskap, partitillhörighet eller förord av ovidkommande. Det utgör däremot icke något hinder mot uppställande — i lagstiftningsväg eller, därest hinder däremot ej föreligger, i administrativ ordning — av sådana villkor som tillhörighet till visst stift, företräde för tjänstemän från visst verk[3], för lärare inom visst distrikt, företräde för den, som äger viss språk-

[3] Se härom även KU 12/1939, s. 48 ff.

kunskap (t. ex. i finska språket).[4] Eller ock kunna dylika hänsyn beaktas under skälig avvägning mot befordringsgrunderna; tillhörighet till domsaga skulle få kompensera någon underlägsenhet i betygs- och tjänstgöringsmeriter, etc. Man kan ock iakttaga, att hänsyn tages — eller anses böra tagas —till de intressen, som de i en karriär verksamma äga av att inom denna kunna vinna befordring utan oförutsebar konkurrens från utomstående.

Villkor av nu avsedd typ kunna emellertid icke utan laga stöd uppställas av administrativ myndighet allena. Sålunda har JO kritiserat beslut av SkolÖSt, att till vissa tjänster icke skulle ifrågakomma sökande över viss ålder, lägre än pensionsåldern. Styrelsens beslut vore icke förenligt med principen om skicklighet och förtjänst som allmän befordringsgrund.[5] Det i PrVL (§ 8) intagna förbehållet, att allenast den skall utnämnas, som kan antagas kunna bestrida tjänsten, har däremot utgjort grund för att en 66-årig kommunist icke uppförts på förslag till kyrkoherdetjänst.[6]

Budet i RF § 28 att fästa avseende allenast vid förtjänst och skicklighet riktar sig mot konungen. Det avser de fall, då konungen utnämner efter ansökan. Lagrummet anses emellertid analogt gälla alla statliga utnämningar, oavsett förfarandet före tillsättningen[7], men det är uppenbart, att Kungl. Maj:t vid de tjänster, som icke sökas, äger större frihet att välja, och detta särskilt vid besättande av förtroendeämbeten. För alla myndigheter och verk inom statsförvaltningen gälla befordringsgrundsatserna oinskränkt. Sker

[4] KK den 21 maj 1869 (nr 27); ang. avvägning mellan den merit, som viss kunnighet i finska språket utgjort, mot förtjänst och skicklighet, se KU 25/1924, s. 13 ff.

[5] JO 1950, s. 87. Jfr NT 1872, s. 100. Kungl. Maj:t har ock (den 5 okt. 1945) förklarat, att småskollärinna, som är 55 år, icke bör uppföras på förslag mot skolstyrelsens bestridande.

[6] Kungl. Maj:ts beslut den 11 nov. 1927, *Wetterberg* a. a. s. 207.

[7] Jfr KU 15/1918, s. 53 ff.

tillsättning däremot genom menighets val eller såsom bekräftelse å dylikt val, är grundlagsrummet icke tillämpligt. Vid upprättande av förslag till ärkebiskop eller biskop eller innehavare av annan prästerlig tjänst, borgmästare eller rådman, är sålunda valets utgång avgörande; de väljande äro icke förpliktade följa de i RF § 28 angivna normerna. Vid dylika tillsättningsförfaranden är dock understundom sörjt för att de väljande upplysas om kandidaternas förtjänst och skicklighet, t. ex. därigenom att myndighet avgiver yttrande om de sökandes kompetens, utan att detta dock begränsar valmanskårens valfrihet.[8] Sålunda fann RegR hinder icke föreligga för att magistrat uti kungörelse om val av rådman placerade sökandena i ordningsföljd enligt magistratens bedömande av deras duglighet och lämplighet (RÅ 28/1925). Numera skall enligt lagen om val av borgmästare hovrätten upprätta dylikt förslag (§ 2). Att de nya normer för reglering av tjänstemannarättsliga frågor, som följt med organisationernas stärkta ställning — och särskilt accepterandet av vissa stridsformer, återverka på reglerna om tillsättning, tjänsteårsberäkning m. m. redovisas nedan kap. 8.

Ett tillsättningsförfarande kan påverkas även därav, att viss personalkategori bör gynnas i allmänt intresse.

Detta har sålunda av ålder varit fallet med de i statens tjänst fast anställda krigsmännen. Staten har med olika medel sökt överföra dem i annan tjänst, sedan de av åldersskäl eller annan orsak ej längre med fördel kunna tjäna i försvaret. I senare tid har uppgiften varit att söka till civil tjänst överföra avgående fast anställt manskap.[9]

Liknande synpunkter hava föranlett anvisningar till statsmyndigheterna att vid antagning av personal i statstjänst söka bereda sysselsättning åt dem, som blivit övertaliga ge-

[8] Jfr SOU 1946: 57, s. 213.

[9] Se härom SOU 1944: 38; KK den 29 juni 1945 nr 498. Jfr MO 1938, s. 167.

nom personalreduktion inom andra delar av statsförvaltningen. Detta har sålunda varit fallet vid avvecklingen av de under världskrigen uppbyggda krisförvaltningarna (se senast KCirk den 29 juni 1945, nr 516, den 31 dec. 1946, nr 9). Myndigheterna hava härvid ålagts att till den offentliga arbetsförmedlingen anmäla uppkommande ledighet, dock allenast inom lägre lönegrader än gamla A 20 och blott i den mån kungörande ej sker eller fast rekryteringsordning gäller.

Reglerad befordringsgång

De regler angående tjänstetillsättning, som utbildats i svensk rätt, avse främst de ordinarie tjänstemännen. Det var länge dessa tjänstemäns rättsskyddsbehov och deras betydelse ur allmän förvaltningssynpunkt, som var föremål för uppmärksamhet. Motsvarande regler ha blott i begränsad omfattning införts för icke ordinarie personal. För stora personalgrupper föreligga icke andra regler angående tillsättning och befordran än de, som kunna följa av den allmänna förvaltningsrättens principer, vilka avse att förhindra att beslut fattas av personliga, partipolitiska eller eljest för förvaltningen främmande skäl.

Det problem, som de icke ordinarie tjänstemännens befordringsrätt utgör, uppmärksammades först av tjänstemannaorganisationer och togs därefter upp av 1941 års statsrevisorer.[1] I sin berättelse behandlade de under § 30 hithörande spörsmål. 1942 års riksdag anhöll därefter (skr. 423) om utredning. En dylik verkställdes av 1944 års personalutredning (SOU 1946: 66) i vad avsåg viss amanuens- och kontorsbiträdespersonal (se KPr 1/1947, bil. 2, s. 10 ff). Utredningen visade, som var att vänta, att de olika verken, under utnyttjande av föreliggande luckor i lagstiftningen, utbildat skilda

[1] Jfr FK 1 tillf. utsk. 9/1943, s. 2 f.

typer av befordringsprinciper; den väntetid, som icke ordinarie personal hade att underkasta sig för erhållande av ordinarie tjänst, var olika. Medan vid SJ en genomsnittstid av fyra och ett halvt år kunde konstateras, var motsvarande tid vid RFA nitton år! Utredningen förordade därför införandet av en reglerad befordringsgång. Utan att ansökningsförfarande infördes skulle en normerad befordran, byggande på tjänstetid, garanteras.

Förslaget föranledde KK den 30 juni 1947 (KReglBG). För skriv- och kontorsbiträden sker en första aspirantanställning om ett och ett halvt år i lönegrad Cf 4, en anställning i lönegrad Ce 6 om ett år, varefter en befordran till lönegrad Ce 8 sker. För amanuenspersonalen, varmed likställdes attachéer och icke ordinarie länsnotarier samt taxeringsassistenter vid KB (§ 1) utformades en befordringsgång med hänsyn till om tjänstemannen avlagt viss examen. Härvid kvalificerade filosofie licentiatexamen inom ämnesområde, som är av särskild betydelse för arbetet vid verket, ävensom mer än en lägre akademisk eller motsvarande examen av värde för verket. Med dessa examina ha jämställts avgångsexamen från teknisk högskola, jägmästareexamen och agronomexamen (KK den 6 juni 1952 nr 763). För den, som avlagt kvalificerande examen, gäller en kortare befordringsgång. Den innebär en första tid om ett och ett halvt år i lönegrad Cf 21, varefter befordran sker till Ce 23 och efter två år till Ce 25. För övriga gäller en längre befordringsgång med ett och ett halvt år i Cf 19, två år i Ce 21 och två år i Ce 23 med befordran till Ce 25. Juris kandidat äger tillgodoräkna sig intill två och ett halvt års tingstjänstgöring eller därmed i behörighetshänseende likvärdig tjänstgöring (§ 4). Jämväl viss annan tidigare tjänstgöring må tillgodoräknas (§§ 5—6). Se härom även KÅ 22—23/1947.

KReglBG gäller nyss angiven personal vid den civila och militära statsförvaltningen. För andra grupper tjänstemän

har efter denna förebild en reglerad befordringsgång införts. Detta är sålunda fallet med vissa icke ordinarie lärare i läroämnen vid de allmänna läroverken med flera läroanstalter. Med KBr den 30 juni 1948 och senare KCirk den 8 maj 1953 har möjlighet öppnats för vederbörande ÖSt att på ansökan antaga lärare i reglerad befordringsgång. Lärare, vilka äro behöriga till lektors- eller adjunkttjänst skola efter 378 dagars anställningstid (302 dagars tjänstgöringstid) i Cf(Cg) 21 uppflyttas till Ce(Cg) 23 och efter 644 dagars anställningstid (515 dagars tjänstgöringstid) uppflyttas till Ce(Cg) 25. För behörighet till ämneslärarinnetjänst vid allmänt läroverk eller tjänst som ämneslärare gäller en befordringsgång från Cf(Cg) 20 till Ce(Cg) 22. Teologie, filosofie, teknologie eller ekonomie licentiatexamen inom ämnesområden av betydelse för lärartjänsten tillgodoräknas som 266 anställnings- och 212 tjänstgöringsdagar. Inom hovrätterna och domsagorna gäller en reglerad befordringsgång för tingsnotarieaspirant, tingsnotarie, fiskalsaspirant och fiskal i hovrätt och tingssekreterare upp till lönegrad Ce 27 (KCirk den 13 dec. 1952). Inom försvarsväsendet gäller reglerad befordringsgång för officerare till löjtnantsbeställning.[2] Reglerad befordringsgång har vidare införts för viss meteorologpersonal, vissa ingenjörstjänster, vissa tjänstemän vid lantbruksstyrelsen[3], för mätningstekniker vid lantmäterikontoren[4]. Efter förvaltningens förebild ha motsvarande regler även införts för vissa riksdagens tjänstemän[5] och för vissa rådhusrätters.

För prästerskapet föreligga i PrLR regler om reglerad befordringsgång.

Reglerna om befordringsgång ha emellertid icke gjorts absolut bindande. Vissa möjligheter till undantag ha förut-

[2] KBr den 6 juni 1952.
[3] SOU 1947: 58.
[4] KPr 210/1947.
[5] KK den 30 juni 1947; jfr BU:s utl. 58/1947, s. 24.

setts, såsom då behov föreligger att inom visst verk anställa eller befordra tjänstemän med särskild utbildning. Undantag må jämväl göras, då verk i konkurrens med icke statlig arbetsgivare önskar kvarhålla tjänsteman, som visar särskild duglighet. Såsom rådgivande organ för myndigheterna i dessa frågor fungerar statens befordringsnämnd (§ 7).

Reglerna om befordringsgång ha i sin tur utövat återverkan å tillsättningsförfarandet ävensom å tjänstebegreppet. Ledigförklarande är sålunda meningslöst, när tjänst skall tillsättas allenast efter anställningstid. Vid ledighet förordnas icke vikarie, enär den ledige icke innehar tjänst i sedvanlig mening utan allenast själv äger tillgodoräkna sig tjänstgöringstid. Med personalens stärkta ställning har ock följt, att tillsättningsreglerna ägnats ökad uppmärksamhet såväl vad normerna som urval beträffar.[6]

Transport

De normalt gällande befordringsgrundsatserna genombrytas i vissa fall av principer för tjänstemäns transport. Vid tillsättande av ny eller ledig tjänst kan ifrågakomma innehavare av annan motsvarande tjänst. Myndighet kan önska genomdriva en dylik förändring — fråga blir då om förflyttning, och reglerna härom ha tidigare redovisats (s. 326 ff.). Men även tjänsteman kan önska ifrågakomma.

Problemet har två sidor. I äldre tid gällde i viss mån, att tjänsteman, som anmälde sig till transport, hade rätt till dylik oavsett andra sökandens meriter. Transporten kan då medföra ett åsidosättande i en tjänstemans intresse av befordringsnormerna »förtjänst och skicklighet». Redan med KF den 20 sept. 1723 (§ 10) begränsades därför transporträtten så, att icke någon bättre förtjänt man skulle få förbigås. Numera förekommer transport särskilt för att bereda

[6] Jfr SOU 1951: 28, s. 88 ff.

tjänstemän på nordliga eller eljest avlägset belägna orter möjlighet till förflyttning till mera begärliga tjänster; den återverkan på befordringsärenden, som skäligheten i transport kan utöva, är dock som oftast icke konstaterbar. DomSt har dock, enligt IDomSt den 1 mars 1935 (§ 57), att före ledigförklarande överväga, om transport bör äga rum och i så fall att besluta därom. För vissa officerare och underofficerare i Övre Norrland gälla av riksdagen godkända transportregler, vilka innebära rätt till förflyttning söderut efter viss tids tjänstgöring.[7] För domarpersonal gäller motsvarande.[8]

Emellertid gälla å andra sidan i stor omfattning förbud mot transport, så länge tjänstemannen ej viss längre tid tjänstgjort på sin tjänst. Enligt PrVL (§ 6 st. 2) må sålunda kyrkoherde icke på grund av egen ansökan uppföras på förslag till prästerlig tjänst, därest han icke minst fem år innehaft den tjänst, vartill han senast blivit befordrad. Utan dylikt laga stöd har transportförbud etablerats i praxis.[9] Inom de affärsdrivande verken gäller en treårig transportspärr, som tillkommit efter samråd med personalsammanslutningar, återigen ett exempel på regler, tillkomna efter överläggningar och ej ensidigt. För häradshövdingar anses, med undantag för vissa nordligt belägna domsagor, transport icke böra komma ifråga — men frågan är under omprövning; motsvarande praxis råder inom väg- och vattenbyggnadsverket. Vid tullverket gälla vissa varierande transportspärrar, vid läroverken en treårig spärr, vid lantmäteriväsendet likaså en treårig, vid lotsverket en femårig, för provinsialläkare likaså. MedSt har förklarat en treårig spärr böra gälla

---

[7] KBr den 13 jan. 1928 ang. passagesystem för vissa i Boden förlagda truppförband, m. m. TL 1/1928.

[8] SOU 1946: 57, s. 223 ff.

[9] Lagligheten härav bestridd av *Reuterskiöld* i reservationsanmärkning i KU 19/1923, s. 33 ff.

för de statliga sinnessjukhusens personal (cirk. nr 10/1936) etc. I vissa fall gäller slutligen, att transport efter viss högre ålder icke anses böra komma ifråga.[1]

Befordringskommissioner m. m.

Den utomordentliga betydelse ur allmän som enskild synpunkt, som tjänstetillsättningarna äger, har föranlett, att förfarandet för viktiga delar av den statliga organisationen byggts ut i syfte att bereda största möjliga objektivitet i bedömningen. Man har härvid i vissa fall sökt att åt personalen bereda ett inflytande. Krav därpå ha med särskild styrka framförts av de uppväxande tjänstemannaorganisationerna — åter ett vittnesbörd om deras betydelse för rättsutvecklingen — och särskilt efter det första världskrigets slut. Utvecklingen var då icke för vårt land säregen, utan sammanhängde med den allmänna demokratisering, som ägde rum under åren efter år 1918 — paralleller till den svenska utvecklingen föreligga såväl inom dåtida dansk som engelsk och tysk rätt.[2]

Inom statens järnvägar infördes sålunda år 1918 förordsfullmäktige. För de olika grenarna av förvaltningen skall av personalen väljas en förordsfullmäktig jämte två suppleanter med en mandattid om två år. Valberättigad är ordinarie innehavare av sådan tjänst, som skall företrädas av ifrågavarande fullmäktig. Före avgivandet av förord till ledig tjänst skall befälet höra förordsfullmäktigen för den grupp, dit den lediga tjänsten hör men ock fullmäktigen för den grupp, varifrån rekryteringen till den lediga tjänsten brukar ske. Fullmäktige höras även före tvångsförflyttning.[3]

[1] *Rudhe* i FT 1950, s. 392.

[2] Engelskt befordringsväsen inom postverket omnämnes av *Heckscher*, a. a. s. 351 f., som ej observerat den svenska rättsutvecklingen av liknande innebörd.

[3] Statens järnvägar 1906—1931, 1, s. 90 f. Om missförhållanden vid utseende av förordsfullmäktige, se KU mom. 17/1940, s. 5 ff.

Under åberopande av detta exempel yrkade postmannaförbundet år 1919, att särskild befordringsnämnd skulle tillsättas för postverkets del, därest icke alla befordringsärenden kunde överflyttas från styrelsen till en fristående nämnd.[4] Tanken förverkligades emellertid icke förrän år 1934, efter överläggningar mellan GenPostSt och tjänstemannaorganisationerna, då — först provisoriskt — postens förordsfullmäktige tillsattes. Enahanda anordning har övervägts i andra verk.

Inom försvarsväsendet har en motsvarande utveckling ägt rum. Befordringspolitiken har här länge varit föremål för kritik. Det har ofta framhållits, att ett förfarande är önskvärt, som skapar största möjliga förtroende till rättvis personbedömning. Då befordringsväsendet till det alldeles övervägande antalet tjänster icke ansetts kunna bygga på ansökan och förslag efter ansökan ha regler i stället utformats i syfte att göra det material, på vilket tjänstetillsättningarna ske, så fullständigt och tillförlitligt som möjligt. Till kompaniofficerstjänster har intill senaste tid befordran nästan helt följt anciennitetsprincipen — fastslagen redan av Karl XII i 1716 års författning i ämnet. I den mån anciennitetsprincipen tränges tillbaka bli omdömena om officerarna av betydelse. För att förbättra underlaget för detta bedömande ha, bland annat, fortlöpande vitsord införts, först i marinen och numera i hela försvarsväsendet. Enligt MilBefK skall vitsord upprättas beträffande kompaniofficerare samt majorer och överstelöjtnanter (motsvarande) i den omfattning, som prövas erforderlig och enligt bestämmelser i kommandoväg (§ 18). Vitsorden skola upprättas sedan underlydande chefer hörts. Vitsorden äro allmänna handlingar.[5]

Av särskilt intresse är, att särskilda beredningar skapats

[4] Svenskt postarkiv 1919, s. 17.

[5] Se MO 1954, s. 205; MO 1955, s. 163. *Wadén*, Vitsord för officerare m. fl. och offentlighetsprincipen, StvT 1954, s. 366 ff.

med uppdrag att utarbeta vissa av de förslag till befordran — utan att ansökning ägt rum — som skola avgivas till Kungl. Maj:t i fråga om högre tjänster. Redan år 1915 infördes i marinen dylika kommissioner. I dessa skulle ingå även företrädare för kårerna.[6] Med MilBefK ha motsvarande regler införts för hela krigsmakten. Befordringsberedningar skola under fredstid finnas inom armén, marinen och flygvapnet. De skola som rådgivande organ pröva och värdesätta officers lämplighet för befordran till regementsofficersbeställning (vissa tjänster äro dock undantagna). I arméns befordringsberedning skola såsom ledamöter ingå chefen för arméstaben, militärbefälhavarna, truppslagsinspektörerna, chefen för fortifikationskåren, generalfälttygmästaren och generalintendenten samt vid tillsättande av majorsbeställning en överstelöjtnant och en major eller två majorer; vid tillsättande av överstelöjtnantsbeställning en överste och en överstelöjtnant eller två överstelöjtnanter. Motsvarande regler gälla för marinens och flygvapnets befordringsberedningar (§ 21). Vid beredningen skall föras protokoll (§ 27). Skulle försvarsgrenschef i avgivet förslag till befordran avvika från mening, varom största antalet ledamöter i beredning enats, skall han skriftligen hos Kungl. Maj:t angiva skälen härtill (§ 30).

Villkor

För att komma ifråga till statlig tjänst skall sökanden fylla anställningsvillkor. För att innehava tjänst, skall han uppfylla behörighetsvillkor. Villkor skola vara fyllda även av den, som meddelas vikariatsförordnande (Saar § 8 A 1 mom. 3 st.).[7]

[6] Förslag och bet. ang. befordran till och inom underofficerskåren vid kungl. flottan (1914); Förslag och bet. ang. befordran inom officerskåren vid kungl. flottan (1913).

[7] Jfr härom och för det följande SOU 1954: 15, Kompetensutredningens betänkande samt den av Statens Arbetsmarknadskommission

Dylika villkor begränsa uppenbart den utnämnandes fria valmöjlighet. De innebära därför å ena sidan en garanti mot icke önskvärda följder och än mer mot missbruk av en fri utnämningsrätt. Från förvaltningsrättens utveckling i andra länder föreligga flera kända exempel därpå att införande eller skärpning av anställningsvillkor, särskilt kunskapsvillkor kunnat bryta missförhållanden. Synpunkten har i vårt land vid olika kritiska tillfällen framförts med skärpa, kanske främst vid 1840–41 års stormiga riksdag och därunder yppade kritik av Karl XIV Johans och hans regerings utnämningspolitik.[8] Å andra sidan kunna anställningsvillkor i olämplig utsträckning binda den utnämnande och därmed utgöra ett hinder för förvaltningens ändamålsenliga anordnande. Problemet har särskilt aktualiserats ifråga om kunskapsvillkor, se nedan. Villkor kunna undantagsvis specialiseras så långt att de i realiteten innebära ett avgörande av själva tillsättningsbeslutet, och på denna väg kan i praktiken en faktisk utnämningsrätt tillkomma den, som äger fastställa villkoret men icke eljest äger utnämna (t. ex. riksdagen i förhållande till Kungl. Maj:t).[9]

Behörighetsvillkor kunna äga olika syften. De kunna avse att tillförsäkra tjänstemannakåren i ett land nationell, språklig eller religiös enhetlighet. De kunna ock avse att åt tjänstemännen förläna en förhöjd auktoritet, att åt förvaltningen förvärva kunniga tjänstemän, eventuellt specialister. Den avvägning, som här måste ske mellan olika intressen och syften, är uppenbarligen av stor vikt och har icke minst under senare år tilldragit sig intresse. För låga krav innebära en fara, för stränga krav en annan.

I fråga om statliga tjänster möter ett behörighetsvillkor i

utarbetade sammanställningen: Kompetensfordringar för statliga, vissa halvstatliga och kommunala tjänster m. m., SOU 1947: 19. Se även *Klackenberg*, Kompetenskraven under debatt, FT 1954, s. 159 ff.

[8] Se Allmänna Besvärs- och Ekonomiutskottets mem. 110/1840–41.

[9] Jfr *Herlitz*, Riksdagens finansmakt, Sveriges Riksdag 15, s. 354.

RF § 28 och är sålunda av grundlagsnatur. Konungen äger till de ämbeten och tjänster, å vilka han utfärdar fullmakt, utnämna och befordra allenast »svenska medborgare». Tidigare uppställdes väl kravet, att vederbörande icke blott skulle äga *svenskt medborgarskap* utan även vara född inom landet. Villkoret tillämpades emellertid med tiden så, att samtliga utlänningar, vilka jämlikt MedbL vunnit svenskt medborgarskap — genom naturalisation eller eljest — jämnställdes med infödda svenska. Denna praxis har — efter en längre tids motstånd inom ståndenⁱ — lagfästs med grundlagsändring. Den äldre rättens krav på födsel inom landet kvarstår numera allenast för statsråd. Konungen skall jämlikt RF § 4 till statsråd kalla »infödde svenska medborgare».[2] Med denna rättsutveckling har emellertid kravet på svensk nationalitet för alla övriga i RF nämnda tjänster kommit att få en formell innebörd, beroende av naturalisationsmöjligheten. Vid konkurrens mellan en naturaliserad svensk och en till födsel och uppfostran svensk som vunnit annat medborgarskap eller med en medborgare i annat nordiskt land får därför det formella medborgarskapet en uppenbart överdriven betydelse — en konsekvens av medborgarskapets ofta prekärt formella natur.[3]

Nämnda villkor om svenskt medborgarskap och födsel i riket har gamla traditioner i svensk rätt. Det uttrycker en nationell reaktion mot utländskt inflytande av alldeles särskild vikt under tider, då riket i politisk union var förenad med andra stater (Danmark—Norge, Polen) och inom sina gränser rymde stora icke svenska delar med nära kontakt med särskilt den tyskspråkiga världen. Det var då ett ur svensk synpunkt ofta framfört krav, att rikets tjänstemän

[1] Se t. ex. KU mem. 39/1840—41; mem. 34/1844—45.

[2] Se närmare *Fahlbeck* i SOU 1944: 24, s. 55 ff.

[3] Jfr *Jägerskiöld,* Medborgarskapet som anknytningsfaktum i internationell privaträtt, SvJT 1955.

skulle äga den samhörighet med de styrande och de styrda, som gemensam nationalitet kunde skänka, vartill naturligtvis kom tjänstemannaklassernas oro för utländsk konkurrens om försörjningen (se t. ex. RF 1611, RF 1660, RF 1719 p. 34). Behovet av nationell homogenitet hade vid tiden för RF:s tillkomst vunnit allmänt erkännande i många av Europas länder, ej minst under intryck av nationalkänslans uppvaknande under 1700-talets senare del. I Danmark hade sålunda en nationell renässans under 1770-talet — ledd av Guldberg — föranlett en lagstiftning om »Indfödselsret» (1776).[4] Det står därför i överensstämmelse med en betydelsefull utländsk rättsutveckling, att 1809 års RF icke — till skillnad mot 1772 års RF — medgav utlänning att inneha rikets civila tjänster.[5]

Kravet på svenskt medborgarskap avsåg ursprungligen domare — och förvaltningstjänster. Domstolarnas och förvaltningens nationella enhet tedde sig särskilt viktig, och i medborgarskapet intolkades gärna en särskild trohetsförpliktelse.[6] Med samhällets fortsatta förändring och den offentliga förvaltningens utbyggnad har kravet kommit att gälla alla tjänstemän, läkare, lärare och tekniker. Man kan naturligtvis ifrågasätta, om tillräckliga motiv härför föreligga ur förvaltningens synpunkt. Men här anmäla sig även andra synpunkter, såsom läkarevitsordens vikt vid omyndigförklaring, internering och straffrihet, utbildningens stora betydelse i teknisk verksamhet och i försvaret, för vilket allt den nationella gemenskap, som medborgarskapet fingeras innebära, kan vara av vikt. Sist men ej minst begränsar kra-

[4] Se härom, bl. a., *Friis,* Andreas Peter Bernstorff og Ove Höegh-Guldberg (1899) s. 71 ff; *Albert Olsen,* Danmark—Norge i det 18. Aarhundrede (1936) s. 122.

[5] Inom PrSt påstods visserligen senare vid några tillfällen, att avfattningen av RF § 28 år 1809 skulle berott på förbiseende. PrP 1844—45, v. XI, s. 11; 1847—49, v. II, s. 232.

[6] Se *Jägerskiöld,* a. a.

vet på svenskt medborgarskap konkurrens om tjänsterna och möjliggör därmed en utbildning i ökad trygghet för svenska aspiranter.

Mot dessa nationella aspirationer kan emellertid statsnyttan kontrastera såtillvida som den i vissa fall kan motivera möjlighet att med större frihet välja tjänstemän. Medborgarskapet tillägges icke heller i svensk rätt någon större vikt som bevis på någon särskild trohet mot riket, utan meddelas numera ofta tämligen automatiskt.[7] Mot de nationella intressena kunna över huvud taget ställas önskemål om rikare mellanfolkligt utbyte. Man har framhållit sådana exempel som Grotius' och Descartes' verksamhet för vårt land, och från senare tid J. J. Nordströms och A. E. Nordenskiölds övergång i svensk tjänst. Härvid har man särskilt ifrågasatt att inom de nordiska länderna bereda ökad möjlighet till anställning av medborgare från annat nordiskt land.[8] Att frågan emellertid måste behandlas med största varsamhet och respekt för de egna medborgarnas rimliga krav på skydd är uppenbart.

I RF § 28 är kravet på medborgarskapet icke heller absolut utan undantag ha medgivits. Detta var ursprungligen allenast fallet med militära ämbeten, med undantag för kommendaturer i fästningar. Vid riksdagen 1853—54 genomfördes emellertid — sedan flera tidigare förslag avvisats[9] — den grundlagsordning, som åt paragrafen givit dess nuvarande lydelse. Enligt den är det konungen obetaget att efter vederbörandes hörande eller på deras framställning till lärarbefattningar vid universitet och till lärare och andra beställningar vid inrättning för vetenskap, slöjd eller skön konst[1] ävensom till läkarbefattning kalla och befordra ut-

---

[7] Jfr *Linnér,* Svenskt medborgarskap pensionsvillkor, FT 1954, s. 27 f.
[8] Nordisk Råd, 1953, 1 session, sp. 1209 f; 1955, 3 session, sp. 636 f.
[9] Se bl. a. PrP 1815 v. I, s. 743; 1817—18 v. III, s. 312.
[1] Härvid ha i praxis Musikaliska akademien och Konstfackskolan

ländska män och kvinnor[2]. I en korrekt tillämpning av detta villkor ligger en garanti för inhemska att icke riskera konkurrens från andra länders medborgare i annat fall än då ett starkt svenskt intresse av att förvärva en verkligt utmärkt kraft föreligger; vederbörande skall vara av »utmärkt förtjänst». Vidare må utländsk man kunna utnämnas till olönad konsul. De speciella åsikter och den samhörighet med nationen, som medborgarskapet antages utmärka, kräves däremot av »domare och administratörer», och med dem äro jämställda innehavarna av de teologiska lärostolarna vid universiteten.[3]

Den reglering av möjligheten att till statlig tjänst utnämna utlänning, som RF § 28 innebär, framträder sålunda som en icke alltid lättolkad kompromiss mellan olika krav. Särskilt har villkoret »utmärkt förtjänst»[4] föranlett tvekan. Vid sidan av grundlagen har ock en praxis utbildats, som innebär en viss förskjutning av regelsystemet; utländsk medborgare kan hos Kungl. Maj:t anhålla om tillstånd att i vederbörlig ordning få ansöka om sådan ledigförklarad tjänst, vartill utlänning må utses. Frågan om utlännings eventuella utnämnande aktualiseras sålunda av denne, ej av verket.

Enligt sin ordalydelse gäller RF § 28 allenast de tjänster, vilkas innehavare konungen utnämner och varpå han utfär-

---

ansetts falla under RF § 28. Vid tekniskt läroverk har Kungl. Maj:t icke — i strid mot ÖStf yrkesutbildnings mening — ansett utlänning kunna erhålla ordinarie tjänst, Kungl. Maj:ts beslut den 11 april 1947. Läroverken äro icke avsedda i detta grundlagsbud.

[2] Förarbeten i KU mem. 27/1847–48; mem. 9/1850–51.

[3] Jfr *Sönnerlind* i FT 1950, s. 346 ff.

[4] Om tolkningen härav i två nyligen avgjorda befordringsärenden se *Andréen* i StvT 1955, s. 39 ff. Universitetskanslerns bedömningsgrund — som synes överensstämma med den av tidigare ecklesiastikministrar intagna ståndpunkten — var i dessa ärenden strängare än den som Kungl. Maj:t slutligen följde. Se även KU 16/1955, s. 51 ff. och tidigare FK prot. den 8 okt. 1953, svar på interpellation av herr Sjödahl.

dar fullmakt. Vid sidan av RF:s bud föreligga i vissa fall legala hinder mot tillsättning av utlänning å statstjänst. Detta är sålunda fallet i RB 4: 1, där svenskt medborgarskap kräves för samtliga lagfarna domare, oavsett tjänst och tillsättningsakt. Dispensmöjlighet föreligger icke här. För behörighet att utöva läkaryrke och tandläkaryrke kräves sedan år 1934 svenskt medborgarskap. Detta har därmed blivit ett villkor för de tjänster, som allenast må besättas med därtill behörig läkare eller tandläkare. Härvid föreligger emellertid dispensmöjlighet, så att allmän behörighet kan meddelas; i dylikt fall bli allenast de för tjänsten gällande reglerna om medborgarskap bestämmande.

Därest vare sig RF § 28 eller i lag stadgat medborgarskapsvillkor gäller för viss tjänst, kan utlänning i så fall erhålla densamma?[5] Med den i praxis efter år 1809 starkt begränsade användningen av fullmakten skulle betydelsen av RF § 28 i hög grad minskat, vilket uppenbarligen icke är rimligt; det är icke förenligt med väsentliga allmänna intressen att utlänningar fritt kunna vinna rätt till offentliga tjänster. Enahanda grundsats, som uttryckts i RF § 28, tillämpas därför numera å samtliga tjänster, som konungen tillsätter, oavsett tillsättningsakt; huruvida detta bygger på en analogi med RF § 28 eller en självständig rättspraxis, torde vara likgiltigt.[6] Mer tveksamt är läget, om myndighet äger tillsättningsrätten. Vid 1840—41 års riksdag aktualiserades frågan genom motion i borgarståndet i anledning av vissa utnämningar. Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet fann,

[5] *Ekenberg* konstaterar, att frågan är »tveksam», a. a. 1, s. 85.

[6] Jfr *Malmgren* a. a. 2, s. 169. Under unionen förekom, att norska medborgare förordnades å tjänster inom utrikesförvaltningen — med undvikande av fullmakt; detta uppfattades som ett kringgående av RF § 28. KU vid 1859—1860 års riksdag framställde anmärkning härom (mem. nr 5, s. 3). Senare anmärkning av KU vid 1900 års riksdag (affären von Ditten). Denna Kungl. Maj:ts praxis försvarades med en bokstavstolkning av RF § 28, åter ett exempel på de skiftande metoderna för grundlagstolkning i svensk statsrätt.

att den i RF § 28 uttalade grundsatsen måste gälla hela statsförvaltningen med undantag för de få fall, då den färdighet, som erfordras, företrädesvis vore att finna hos en utlänning (t. ex. språkkunskap). Verken borde av Kungl. Maj:t anmanas att iakttaga detta (utl. nr 66).

I det följande har medborgarskapsvillkoret inskrivits i en lång rad författningar. I praxis kräves sedan länge svenskt medborgarskap i fråga om såväl ordinarie som extra ordinarie tjänst[7], ofta, men icke alltid vid extra, med möjlighet till kasuella bedömanden. Emellertid kan Kungl. Maj:t här medgiva dispens från kravet å svenskt medborgarskap, varför villkoret icke är absolut[8] (jfr RÅ 22/1925, se nedan). Dispensmakten har t. o. m. i vissa fall av Kungl. Maj:t delegerats till underordnad myndighet (t. ex. SkolÖSt, Kungl. Maj:ts beslut i statsr. den 29 dec. 1950, ED, nr 150). Särskilt i fråga om extra tjänstemän medgivas rikligen undantag.

Detta i praxis uppställda krav på svenskt medborgarskap har emellertid understundom ansetts vara alltför inskränkande på myndighets tillsättningsmakt. Förslag ha väckts om mer eller mindre vidsträckta, generella undantag.[9] De ha dock hittills ej förverkligats.

Medborgarskapsvillkor gälla jämväl för vissa uppdrag. Sålunda kan blott svensk medborgare vara ledamot av DomK. (DomkL § 8).

För arvodesbefattningar kräves däremot icke svenskt medborgarskap. För vikariatsförordnande torde ej heller svenskt medborgarskap krävas, ej ens å ordinarie befattning.[1] I detta

---

[7] Kungl. Maj:ts beslut i statsr. den 3 dec. 1948 på ansökan av tyska medborgaren Astrid Latz att få innehava e. o. laboratoriebiträdestjänst vid Karolinska institutet; samma utgång s. d. på ansökan av Gisela Karrer. ED.

[8] Se KU 1900 nr 6: 2, 1914 B 31: 16.

[9] *Tunborg*, Förslag till behörighetsvillkor för vissa här i riket verksamma icke-nordiska läkare (1955).

[1] Jfr senare *Sivgård* i FT 1945, s. 104 ff.

fall har den bokstavliga lydelsen av RF § 28 kommit till nytta, jämväl § 84 som tolkningsregel.[2]

Anställer myndighet utlänning i statens tjänst, skall myndigheten i saken samråda med statens utlänningskommission, där ej ärendet är synnerligen brådskande eller andra särskilda omständigheter föreligga. Har utlänning anställts, skall myndigheten därom underrätta kommissionen (KCirk den 15 juni 1945). Vid tjänster av vikt ur militär synpunkt — t. ex. vissa sådana som tillsättas av BySt — skall försvarsledningens mening inhämtas etc.

Religionsvillkor[3] gällde tidigare allmänt, men möta numera allenast i begränsad omfattning. Enligt RF § 28 i dess ursprungliga avfattning kunde till civila ämbeten allenast utnämnas den, som bekände den rena evangeliska läran. Samma princip gällde givetvis prästerliga tjänster, men var ej uttryckt för de militära — här kunde utländska män i viss utsträckning nyttjas. Å konservativt och kyrkligt håll slog man länge vakt om den statens konfessionella enhetlighet, som RF sålunda åsyftade. Utvecklingen gick emellertid i annan riktning. Med 1860 års reform hade liberalismen lyckats häva kyrkotvånget och statskyrkobegreppet i dess gamla form föll. Vid 1859—1860 års riksdag uppställde KU ock den principen, att statstjänstemans bekännelseplikt vore att kräva med ledning av det samband, som tjänsteuppgifterna hade med kyrkan och dess lära, men icke generellt.

År 1863 följde en grundlagsändring, som i ett begränsat antal fall — lärare och läkaretjänster — öppnade möjlighet att tillsätta dissenters och år 1870 beslöts den utvidgning av

[2] Utländsk man hade erhållit förordnande att upprätthålla professur vid teologisk fakultet; reservationsanmärkning i KU 31/1914 B, s. 16 ff.

[3] Se närmare *Myrberg*, »Rena evangeliska läran», StvT 1913; *Hallenberg*, Om behörighet till allmän tjänst ur konfessionell synpunkt (1929); dens., Om behörighet till allmän tjänst ur konfessionell synpunkt. Tillkomsten av 1870 års lag (1936).

RF § 28, som bevarats till vår tid. Härmed ägde konungen utnämna bekännare av varje kristen troslära liksom av den mosaiska till alla ämbeten och tjänster; vissa äro dock särskilt undantagna. Den, som icke bekände någon religion eller annan än nyss angivna, var sålunda obehörig; härvid var dock allenast fråga om formell tillhörighet till trossamfund. För särskilt undantagna tjänster gällde det strängare villkoret att bekänna den rena evangeliska läran. Dessa voro prästerliga ämbeten och annan tjänst, varmed är förenad åliggande att meddela undervisning i kristendom eller teologisk vetenskap[4]; de utlänningar, vilka konungen enligt RF § 28 äger utnämna till civil tjänst, skulle likaledes vara av rena evangeliska läran[5]. Det krävdes dock icke positiv bevisning om dylik bekännelse[6], utan det presumeras att den, som icke inträtt i trossamfund av annan lära, uppfyller villkoret; men presumtionen kan motbevisas[7]. — Emot detta behörighetsvillkor svarade tidigare föreskriften i DissF § 15, att den, som anmält sig till utträde ur svenska kyrkan och innehade offentlig tjänst, skulle därifrån skiljas, såvida icke tjänsten vore av beskaffenhet, att han kunnat nämnas till den, oavsett trosbekännelse, och Kungl. Maj:t eller tillsättande myndighet funne skäligt behålla honom därvid. Med grundlagsändring år 1952 ha dessa villkor upphävts. Kvar står numera, att till prästerlig tjänst får utnämnas allenast den, som bekänner kyrkans lära. Vid tillsättning av tjänst, varmed följer skyldighet att undervisa i kristendom eller teo-

[4] Se närmare 1925 års religionsfrihetssakkunnigas bet. SOU 1927: 13; Dissenterlagskommitténs bet. med förslag till religionsfrihetslag, SOU 1949: 20.

[5] Undantag för olönade konsuler, jfr *Reuterskiöld,* Statsregementet, s. 135.

[6] I RÅ E 117/1924 var fråga om småskolelärarinna, som ej var döpt eller konfirmerad. Hon ansågs likafullt vara medlem av svenska kyrkan och behörig.

[7] Jfr även *Reuterskiöld,* Statsregementet, s. 136 ff.

logisk vetenskap skall konungen dock taga erforderlig hänsyn till de sökandes trosåskådning.[8]

Åldersvillkor äro icke av generell natur, utan variera för de olika tjänsterna. Maximiålder har i vissa fall stadgats för inträde i tjänst; trettio år gäller i regel för begynnelsetjänster, såsom i kansliet (jfr pensionsbestämmelserna), liksom vid SJ.[9] I andra fall stadgas återigen minimiålder; regler härom eftersträvades tidigare som en garanti mot missbruket att utnämna barn och ungdomar till tjänster i syfte att säkra dem en lång tjänstetid (ofta genom tjänsteköp); förbud häremot påyrkades särskilt av de ofrälse ståndén. Syftet med stadgad minimiålder är numera mera begränsat och avser tjänstens värdighet och omdömesgilla skötsel. Kyrkoherdetjänst får sålunda icke tillträdas av den, som ej fyllt trettio år (PrVL § 7 — dispensmöjlighet finnes), förordnande såsom domare får allenast utfärdas för den som fyllt tjugofem år (RB 4: 1); lärare vid allmänt läroverk måste hava fyllt tjugotre år. Enligt Saar § 5 A 3 mom. gäller för ordinarie en minimiålder av tjugoett år — alltså myndighetsåldern — för extra ordinarie tjugo år och aspiranter sjutton år (jfr LärovSt § 177); för innehavare av prästämbete kräves likaså myndig ålder.[1]

Enligt äldre svensk statsrätt gällde — framtill år 1909 — i betydande utsträckning *manligt kön* som villkor för utnämning till statstjänst. Jämlikt RF § 28 ägde konungen utnämna och befordra infödda svenska män till de ämbeten och tjänster, varå han utfärdade fullmakt. Grundlagsstadgandet kompletterades av föreskrifter i RF § 4 om statsråd,

---

[8] SOU 1949: 20. Jfr tidigare SOU 1927: 13.

[9] Dispens efter viss militärtjänst, se KK den 9 juni 1944, nr 407.

[1] KBr den 27 jan. 1813, *Wetterberg*, a. a. s. 250; dispensmöjlighet föreligger.

§ 17 om justitieråd och regeringsråd, § 21 om lagrådet, § 27 om JK, § 96 om JO och MO, § 108 om tryckfrihetskommitterade. Stadgandet i RF § 28 avsåg väl formellt endast fullmaktstjänster. Men det uttryckte även i detta hänseende en allmän princip; motsvarande regler intogos i fråga om icke fullmaktstjänster i avlöningsstater, reglementen eller instruktioner och ha även i andra fall faktiskt iakttagits.

En fortsatt förändring i den allmänna opinionens uppfattning om kvinnas ställning[2] föranledde emellertid nya överväganden. De ledde till grundlagsändring år 1945[3], som trätt i kraft år 1949. Härmed blev varje hinder i grundlagen mot kvinnas likställighet med man vid tjänstetillsättning borttaget; ordet man i RF § 28 ersattes med »medborgare» och motsvarande omredigering vidtogs i övriga relevanta grundlagsrum.

Beträffande prästerlig eller annan kyrklig tjänst gäller dock ännu, att dessa genom särskild lag förbehållits män. Frågan om kvinnas behörighet inneha prästämbete är av annan och mera ömtålig innebörd. Å ena sidan är det ett i regel erkänt kyrkligt intresse att kunna i det kyrkliga livet utnyttja kvinnliga medarbetares intresse och duglighet. Men spörsmålet aktualiserar även djupgående religiösa problem, då den kristna läran åberopats såsom ett hinder mot medgivande av denna behörighet.[4]

Möjlighet föreligger i övrigt att genom föreskrift i administrativ väg med hänsyn till göromålen förbehålla viss tjänst man eller kvinna.[5] Detta har sålunda skett beträffande

---

[2] Se *Rössel,* Kvinnorna och kvinnorörelsen i Sverige 1850—1950 CYSF:s skriftserie 2); *Wahlström,* Den svenska kvinnorörelsen (1933).

[3] Rds skr. 68/1939; SOU 1944: 24; sammansatt KU och 1 LU utl. 1945. Under tiden 1945—1949 har gällt en BehL den 15 juni 1945, kompletterad av KK samma dag (nr 424).

[4] Kvinnas behörighet till kyrkliga ämbeten och tjänster, SOU 1950: 48.

[5] SOU 1950: 48; SOU 1953: 18, s. 55.

gymnastiklärare med ÖvnLSt (§ 18: 2), och i stor omfattning genom föreskrifter i tjänsteförteckning.[6]

Den jämnställdhet mellan man och kvinna, som sålunda utbildats, motsvaras därav, att även den redan av Wicksell energiskt förfäktade likalönsprincipen i icke ringa mån förverkligats; den svenska äger sin motsvarighet i en allmän problemställning[7]; i den av de Förenta Nationernas generalförsamling antagna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (1948) ingår en förklaring om »equal pay for equal work» (art. 23: 2). Den internationella arbetsorganisationen hade då redan år 1919 i sina stadgar inskrivit samma princip, särskilt utformad för män och kvinnor (art. 41) och år 1951 avslöts en — av vårt land ännu icke ratificerad — konvention i ämnet och antogs en rekommendation om lika lön för män och kvinnor.[8] Kvinnornas tillträde till offentliga tjänster motiverades visserligen ursprungligen helt krasst därmed, att billigare arbetskraft genom dem vore att påräkna[9], och ända fram till 1930-talet gällde i stor omfattning — med vissa undantag dock inom de affärsdrivande verken — att de kvinnliga tjänstemännen placerades en eller två lönegrader under motsvarande manliga. Så var fallet ännu i 1921 års StDAR, men grundsatsen motiverades då med mera nyanserade skäl, såsom männens större arbetsförmåga, deras större försörjningsbördor, kvinnans lägre pensionsålder och längre livslängd samt frihet från obligatoriska familjeavgifter ävensom från värnplikt. Icke något av dessa skäl har dock ägt

[6] Se härom KPr 1/1946, gemensamma frågor, s. 32, jfr KPr 241/1945 (sjukvård); 225/1946 (fångvård).

[7] Se t. ex. Royal commission on equal pay 1944—46 (London 1946); International labour conference, 34th session 1951. Report VII: 1—2. Genève 1950—1951.

[8] Se härom KPr 47/1952; 2 LU utl. 21/1952; jfr *Thorson*, Likalönsfrågan inför sin internationella reglering, Sociala meddelanden 1951: 10.

[9] Se t. ex. L. J. Hiertas mot. i ämnet vid 1856—58 års riksdag.

verklig tyngd – arbetsförmågans olikhet har ej funnits styrkt, pensionsproblemen ha lösts i andra sammanhang och värnpliktsskyldigheten utgör icke någon skiljelinje mellan män och kvinnor; även män kunna vara befriade från denna plikt.[1] Helt har den i princip godtagna grundsatsen dock icke förverkligats – vissa skillnader i lönesättning mellan manliga och kvinnliga karriärer föreligga ännu, varjämte vissa särskilda förmåner ej utgå till kvinnliga tjänstemän.[2]

Diskriminerande tjänstemannarättsliga regler gällde tidigare kvinna, som ingick *äktenskap*.[3] Hon måste, därest icke undantag medgavs, lämna sin tjänst eller i vart fall övergå från ordinarie till icke ordinarie anställning (se nedan s. 556). Motiv ha varit dels att kvinnas försörjning borde ordnas genom äktenskapet och att hon genom detta komme under mannens – numera upphävda – målsmanskap, dels och framför allt, att tjänstens krav på full koncentrationsförmåga hos tjänstemannen måste komma att åsidosättas efter ett äktenskap; inom TelV åberopades även den risk för sekretessen som kvinnlig tjänstemans äktenskap kunde medföra! Vissa tider ha slutligen befolkningspolitiska och folkhygieniska motiv åberopats; gift kvinna borde ägna sig åt familjen och ej konkurrera med ogifta, tjänstgöringen vore vådlig ur familje-, social- och hälsovårdssynpunkt. Mot dylika »celibatklausuler» riktades med tiden en skarp kritik – vid ett tillfälle i briljanta vändningar utförd av Nathan Söderblom under betonande av det olyckliga i att premiera ogift stånd, undvikande av moderskap eller rent av ingående av utomäktenskapliga förbindelser samtidigt som han påminde om

[1] Den långvariga debatten återfinnes i LRK 1902 Bet. 27 (1911); Lärarelönenämndens bet. 1 (1914); Bet. (1921) om kvinnors tillträde till statstjänster, 2 s. 109 ff; SOU 1924: 13, s. 75 ff.

[2] Se nu SOU 1953: 18, Lika lön för män och kvinnor i det statliga lönesystemet (Likalönskommitténs bet.).

[3] Se redovisningen i Bet. (1921) om kvinnors tillträde till statstjänster 2, s. 78 ff.

att de svenska universitetens dittills enda kvinnliga professor, Sonja Kovalewski, var såväl gift som moder.[4]

Redan år 1914 infördes för vissa tjänster den grundsatsen, att kvinna efter giftermål ägde kvarstå i sin tjänst, om icke myndigheten i visst fall funne tjänstens bästa kräva annat. Med BehL 1923 likställdes gifta med ogifta. Senare angrepp mot principen ha ej lett till annat resultat.[5] I olika samband ha, till en del på befolkningskommissionens initiativ, regler införts, som tillgodose de kvinnliga tjänstemännens behov av ekonomiskt stöd vid havandeskap och barnsbörd.[6] Celibatklausuler förekomma sålunda icke längre i svensk offentlig rätt till skillnad mot, bl. a., det nya Västtyskland.[7]

Man har vidare sedan länge strävat efter att säkerställa viss *kunskapsnivå* för olika tjänster. Två vägar ha härvid stått öppna. Den ena innebär att aspiranter före anställning ha att undergå prov inför kommission eller anställande myndighet eller verk. I vårt land ha verken till vissa tider under misstro mot universitetens examina själva anställt förhör. Exempel härpå föreligga ännu i vissa fall (se s. 517) men är icke det normala, medan det i England är metoden för urval av personal till civil service, som åt denna givit dess särprägel.[8] Den andra huvudlinjen innebär återigen att man för viss tjänst föreskriver examen eller annat kunskapsprov från universitet eller skola som anställningsvillkor.[9] Denna väg har i svensk förvaltning länge följts. Sedan examen

[4] Prot. vid Upsala Universitets konsistorium den 18 febr. 1911.

[5] Se Kvinnoarbetskommitténs Bet. 1938, SOU 1938: 47.

[6] Se härom Befolkningskommissionens Bet. 1936 och KPr 174, 181/1936.

[7] *Alva Myrdal,* Folk och familj (1944). Jfr även *Jellinek, Caemmerer, Grewe,* Zur Berücksichtigung der Geschlechter im Beamtenrecht, AÖR 1950/51, s. 138 ff.

[8] *B. Monck,* How the civil service works (1952) s. 13 ff. och särskilt *N. E. Mustoe,* The Law and Organization of the British Civil Service (1932).

[9] Jfr även *G. Heckscher,* Svensk statsförvaltning i arbete, s. 322 ff.

juridicum tillkommit med KF den 10 mars 1749[1] förbjödos med KF den 9 mars 1750 kollegierna och verken att antaga tjänstemän, som ej kunde visa behörigt vittnesbörd från akademier om tillräcklig insikt i de till verket hörande vetenskaperna. Med KBr den 30 april 1799 uppställdes fordran på juridisk examen för kansliet och rättegångsverken. Den ännu gällande KK den 12 maj 1865 angående förändrade villkor för anställning i statens tjänstebefattningar följer denna grundsats; den äger till förutsättning den modernisering av universitetens examensväsende, som efter UnivSt år 1852 ägde rum med KF den 9 oktober 1863.[2] Motsvarande utveckling har ägt rum även i Finland.[3]

Det är uppenbart, att dessa krav på kunskapsprov ha ägt den största betydelse för förvaltningens kvalitet, för rättsskipningens korrekthet, för läkarvårdens och skolundervisningens förbättring etc. Utvecklingen återspeglar ock den ökade specialiseringens betydelse och kulturnivåns allmänna höjande. Ej endast för domare utan även för åklagare och de tjänstemän inom central och lokal förvaltning, vilka tillsatts handlägga ärenden av rättslig karaktär[4], har sedan länge och i ökad omfattning juris kandidatexamen föreskrivits[5]; förslag att för landshövding kräva juridisk utbildning ha däremot avvisats, ehuru de utöva en betydande administrativ rättsskipning[6]. För läkare, tandläkare, veterinärer och apotekare ha tidigt[7] kunskapsvillkor fastställts för vinnande av legitimation till yrket, vilken legitimation i många

[1] Jfr *J. E. Almquist,* Svensk juridisk litteraturhistoria (1946) s. 176 ff., s. 195 ff.

[2] Om utvecklingen av examensväsendet i äldre tid se Bet. om inrättande af en statsvetenskaplig examen (1910) s. 5 ff.

[3] *Mattlar,* Behörighet för statliga tjänster och befattningar (1945).

[4] Se t. ex. IGenPostSt den 30 maj 1930 § 33: 7; ITelSt den 30 okt. 1953 § 32: 5.

[5] *Sörndal,* a. a. s. 229 f.

[6] Se härom *Sörndal,* a. a. s. 189.

[7] Se RoAP 1812, s. 268 (den 23 maj).

fall är behörighetsvillkor för tjänst[8]. För lärare, präster, arkitekter och andra särpräglade yrkesgrupper föreligga olika villkor. För stora grupper tjänstemän kräves viss skolunderbyggnad, folkskola, realskola eller studentexamen. Här åsyftas icke specialistkunskap utan viss allmänbildning. Alla dessa villkor ha naturligtvis den verkan, att de, ehuru i skiftande grad, begränsa den tillsättande myndighetens valfrihet.

Nu har ur olika synpunkter kritik rests mot dessa examensvillkor. Man kan diskutera viss examens lämplighet som villkor för en tjänst. Kritik riktades länge emot juris kandidatexamen såsom alltför ensidig för förvaltningstjänstemän.[9] Dylik kritik har i många fall tillgodosetts genom skapandet av till dels humanistiska examina, varvid för förvaltningstjänstemän särskilt ifrågakommit statsvetenskaplig examen i stället för juris kandidatexamen. För betydande grupper erbjuda de socialpolitiska instituten lämplig utbildning.

Kompetenskrav äro naturligtvis i viss mån alltid en belastning ur effektivitetssynpunkter, något som naturligtvis gör sig gällande med olika styrka inom skilda verksamhetsgrenar. Nackdelarna av kompetenskrav ha framhållits av de arbetsförmedlingssakkunniga.[1] För det pågående statliga rationaliseringsarbetet anmäla sig dessa synpunkter givetvis.[2] 1949 års tjänsteförteckningssakkunniga framhöllo sålunda vid remissen av VerksSt, att kompetenskravens omfattning böra följas kontinuerligt vid tjänsters ledigförklarande. Det har även gjorts gällande, att höga kompetenskrav kunna leda

[8] Se lagen den 21 sept. 1915 om behörighet att utöva läkarkonsten, lagen den 18 maj 1951 om behörighet att utöva tandläkarkonsten (nr 233).

[9] En debatt i ämnet är införd i Nationalekonomiska föreningens förhandlingar år 1907, som ännu erbjuder intresse.

[1] Se KPr 238/1947, s. 229 ff. Jfr KPr 232/1943, s. 50 f.

[2] Se SOU 1950: 8; KCirk. ang. rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen den 16 febr. 1951, nr 81.

till brist på sökande, något som möjliggjort otillbörliga krav på hög lönesättning.[3]

Ytterligare en annan linje har kritiken mot examensvillkor följt, då den varit betingad av demokratiska krav på bredare rekrytering av statstjänstemän.[4]

Dylika skäl[5] ha i vissa fall föranlett, att kompetenskrav icke längre uppställts. Från senare tid kunna antecknas fall, då verksinstruktionerna icke lämna någon vägledning eller där instruktionen överlämnar åt verken att i praxis utforma sina krav.[6] Å andra sidan ha varnande röster mot en mera allmän utveckling i denna riktning icke saknats. KB i Malmöhus län framhöll sålunda i ett remissyttrande år 1948, att en fri och obunden rekryterings- och befordringspolitik kan medföra väsentliga olägenheter även för tjänstemännen själva, enär dessa uppenbarligen icke skulle kunna räkna med den trygghet och säkerhet, som ligger i någorlunda normal och förutsebar befordringsgång.[7] JO har ansett sig kunna konstatera en bristande kvalitet hos lantbruksnämndernas verksamhet, beroende på avsaknad av juridisk sakkunskap etc.[8]

Ett flertal andra krav på tjänsteinnehavare av mera allmän karaktär förefinnas. De kunna hänföra sig till kunskap eller erfarenhet, som ej tagit sig uttryck i examen — såsom lagfaren. De kunna avse tidigare innehav av en allmän tjänst[9], såsom domareämbete.[1]

[3] SOU 1946: 94; 1954: 15, s. 20 f.

[4] Jfr SOU 1954: 15, s. 13, *Klackenberg*, a. a. FT 1954, s. 167.

[5] Jfr KPr 107/1952.

[6] IRRV den 26 sept. 1947; IBostSt den 27 maj 1949; ITelSt den 30 okt. 1953, § 32: 2; I statens sakrevision den 27 sept. 1946.

[7] KPr 239/1947, s. 220 ff.

[8] JO 1955, s. 281; jfr *Jägerskiöld* i FT 1955, s. 56.

[9] Däremot innebär regeln i IUD den 14 juni 1928 att såsom kabinettssekreterare skall tjänstgöra ett sändebud icke ett anställningsvillkor utan en föreskrift om denne tjänstemans ställning, se KU mem. 20/1951, s. 6 ff.

[1] Jfr t. ex. RÅ Ju 9/1942; vid borgmästareval hade stadsombudsman

Inom vissa grenar av statsorganisationen ha emellertid djupgående förändringar åsyftats och till en del kunnat verkställas i syfte att vinna en bredare rekrytering av personal. Till en del har motivet härför varit ökat personalbehov. Inom försvarsväsendet har en starkare anknytning mellan officerskåren och medborgarnas stora massa tett sig som önskvärd och föranlett rekrytering genom kommendering till kadettskola och krigsskola med möjlighet att på statens militärläroverk avlägga studentexamen.[2] Inom folkundervisningen ha möjligheter öppnats för folkskollärare för anställning vid läroverk. (KPr 149/1954).

Slutligen må antecknas, att även det kravet gjorts gällande, att tjänsteman icke bör genom tidigare verksamhet kunna tänkas stå i någon form av beroende till de personer, varmed han kan komma att få befattning i tjänsten eller att han genom intressen eller sympatier kan möta svårighet att iakttaga full objektivitet eller, där fråga kan vara därom, företräda statens intresse. Dylika synpunkter bestämde tidigare den praxis, att Kungl. Maj:t icke till landshövding utnämnde den, som ägde enskilda försänkningar i länet.[3] En liknande argumentation har föranlett en reservationsanmärkning i KU gentemot utnämning till chef för statens avtalsnämnd av person, som tidigare varit verksam inom fackföreningsrörelsen; man ifrågasatte, huruvida icke dennes tidigare verksamhet kunde ha bundit honom vid vissa, från statsintresset skilda synpunkter.[4] Synpunkten företer likhet med de skäl, som föranledde uppställandet av jävsregler (se härom kap. 6).

S. valts. Besvär över valet bifallna, enär S. icke ägde sådan erfarenhet i domarverksamhet, att han fyllde behörighetsvillkoret »innehava beprövad erfarenhet i domarverksamhet».

[2] SOU 1946: 38, s. 11 ff. Se bl. a. officersutbildningskommitténs bet.

[3] *Sörndal*, a. a. s. 221.

[4] KU 16/1947, s. 43.

Från föreskrivna behörighetsvillkor kan *dispens* ifrågakomma. Härigenom inrymmes återigen åt förvaltningen en ökad valfrihet vid tillsättningar. För dispensrätt kräves emellertid, om villkoret är stadgat i lag, att lagen medgiver dispensbeviljande; enligt PrVL kan Kungl. Maj:t sålunda medgiva dispens från kravet på teol. examen. Har villkoret stadgats i administrativ författning, kan ofta den, som utfärdat författningen, medgiva dispens.[5] Praxis vid beviljande av dispens är emellertid ojämn. Den har i regel ansetts vara för restriktiv[6]; under senare tid har på vissa områden — såsom undervisningens — brist på behöriga sökande emellertid föranlett dispenser i mycket stor omfattning.

Det kräves däremot icke för anställning i statens tjänst, att tjänstemannen ej tidigare *straffats*. Tidigare kunde såsom straffpåföljd vid strängare straff tilläggas förklaring, att den straffade var ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas (SL 2: 15, 16, 18, 19). Denna påföljd är numera, såsom ej förenlig med moderna kriminalpolitiska synpunkter, avskaffad.[7] Fällande straffdom kan dock beaktas vid tjänstetillsättning. För befordran inom försvarsväsendet uppställes krav på laglydnad.[8] Den omständigheten, att till tjänsten ifrågasatt person straffats, är även eljest av vikt och är att

[5] Se t. ex. IGenPostSt den 30 maj 1930 § 33 mom. 8; ITelSt den 30 okt. 1953 § 32: mom. 8.

[6] Se utredningen i SOU 1954: 15, s. 14 f. I andra fall har kritik framförts mot för rikligt medgiven dispens eller påståtts, att dispens i vissa fall medgivits av politiska skäl. — Särskilt har medgivandet av dispens från det för kommunalborgmästaretjänster gällande kravet på juridisk examen vållat debatt, se bl. a. KU 17/1950, s. 20.

[7] SOU 1935: 60 och, tidigare, *A. Montelius*, Om vanhederlighets rättsverkan (1920), jfr SvJT 1922, s. 256. Jfr om motsvarande reform i LärovSt beträffande relegation *Wejle* i FT 1955.

[8] Se t. ex. hemvärnskungörelsen den 31 maj 1940 (nr 408) § 10: 3; reservbefälskungörelsen för armén den 19 nov. 1943 (nr 815) § 5; för marinen s. d. (nr 816) § 5; nu MilBefK § 9.

bedöma med ledning av gärningens natur och tjänstens krav.[8a]

Verkan av bristande behörighet[9]

De anställningsvillkor, vilka skola iakttagas av den tillsättande myndigheten, skola vara uppfyllda senast vid ansökningstidens utgång.[1] FolkskSt:s föreskrift om 21 års ålder som villkor för erhållande av ordinarie lärartjänst innebär, att sökande skall hava uppnått denna ålder vid ansökningstidens utgång (RÅ 43/1922). Kan dispens medgivas från dylikt villkor, må den enligt nu iakttagen svensk praxis dock sökas och beviljas även efter ansökningstidens utgång, senast vid tillsättningen.[2] Men behörighet kan ej kompletteras efter

---

[8a] JK lät sålunda år 1944 åtala ledamöter av magistraten i Kalmar för det denna tillförordnat en läkare å stadsläkartjänst, ehuru han kort innan fällts till ansvar för illegal abort.

[9] *Westerberg* behandlar detta ämne inom ramen för rättskraft inom förvaltningsrätten. (Om rättskraft i förvaltningsrätten, s. 245 ff.) Emellertid är det nödvändigt att ur tjänstemannasynpunkt särhålla vissa problem. Bristande behörighet till tjänst under anställningstiden, resp. avsaknad av kompetens vid anställningen, äro andra spörsmål än frågan om rätten till tjänsten (oavsättligheten); frågan huruvida bristande behörighet föranleder skiljande från tjänsten kan därför icke besvaras med hänsyn till anställningsakt eller olika grad av oavsättlighet, utan är att besvara generellt; att i visst fall möjlighet entlediga tjänsteman omedelbart eller med kort varsel kan göra det onödigt knäcka rättsfrågan (jfr *Westerberg*, a. a. s. 251, 253), påverkar icke den principiella lösningen.

[1] Se härom det finländska avgörandet av Högsta förvaltningsdomstolen den 19 febr. 1935: sökande hade utnämnts till skolläkare, sedan han under tillsättningsförfarandet avlagt med. lic. examen. Ärendet efter besvär återförvisat; *Louhivaara* i NAT 1938, s. 8. Samma mening hos *Hermanson*, Föreläsningar i inhemsk förvaltningsrätt, s. 142; *Reuterskiöld*, Statsregementet, s. 128. *Ekenberg* hyser dock tvekan om problemets rätta lösning, a. a. 1, s. 101.

[2] Se t. ex. Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet den 4 aug. 1950 (ED nr 4) på ans. av Anna Hed: dispens från behörighetskrav med verkan för redan sökta tjänster. Jfr Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet den 16 mars 1956 att utnämna Holmboe till provinsialläkare. I RÅ I 188/1950 gjorde sökande till kommunalborgmästartjänst gällande, att val vore olagligt,

tillsättningsbeslutet.[3] I RÅ E 95/1926 underkändes förrättat val, som företagits under villkor, att vederbörande inom viss tid avlade för befattningen föreskriven examen. Jfr RÅ E 266/1927.

I mindre formbundna tillsättningsförfaranden anses emellertid numera, att kompetens kan beaktas, som vinnes under tillsättningsförfarandet (NAT 1938, s. 545 f.).

Utnämnes tjänsteman utan att villkor iakttagits, är beslutet av denna grund möjligt att överklaga (se t. ex. RÅ S 140/1925). Sker icke överklagande, vinner det laga kraft (jfr MO 1941, s. 165). Vissa felaktiga beslut kunna, oavsett denna möjlighet till rättelse, vara möjliga att ensidigt återkalla, om felet påvisas efter besvärstidens utgång. Se närmare nedan s. 588. Däremot torde dylik felaktighet icke i vårt land medföra, att tillsättningsbeslutet är en nullitet.

Är fråga om behörighetsvillkor, som måste vara uppfyllda under hela anställningstiden, kan, därest behörigheten går förlorad, denna brist konstateras i administrativ väg och tjänstemannen tvingas avgå. Förlorar tjänsteman, som skall vara svensk medborgare, sin svenska nationalitet, skall han entledigas.[4] Enligt DissF skulle den, som innehade »offentlig tjänst» och anmälde sitt utträde ur svenska kyrkan, varda skild från tjänsten, då det vid tillsättningen varit ett villkor, att han tillhörde kyrkan; varom ej, kunde konungen eller tillsättande myndighet medgiva tjänstemannen rätt att kvarstå. På denna princip bygger den skyldighet, som genom lag

enär en sökande uppförts på förslaget churu han vunnit behörighet genom dispens efter ansökningstidens utgång. Frågan dock ej avgjord. Jfr RÅ E 70/1940. Se nu även *Palme* i FJT 1954, s. 87.

[3] *Westerbergs* (a. a. s. 229) formulering, att utlänning, som i strid mot RF § 28 utnämnts till tjänsteman, skall beredas tillfälle söka svenskt medborgarskap, synes mig tveksam.

[4] *Wallin-Holmquist,* Folkskolestadgan (1955) s. 36, not 3. Jfr SOU 1949: 20; *Westerberg,* a. a. s. 220 f. Se även reservbefälskungörelsen den 19 nov. 1943 (nr 815, 816) § 5; utan ansökan entledigas den, som upphört att vara svensk medborgare.

den 30 juni 1948 om tillägg till kyrkolagen införts för den, som innehar prästerlig befattning i svenska kyrkan eller eljest i allmän tjänst att avgå i det fall, att han övergiver kyrkans lära. Medan dylikt avfall tidigare konstituerade ett brott, för vilket prästen dömdes tjänsten förlustig[5], innebär det numera allenast en förlust av behörighet, som kan konstateras i administrativ väg; oavsättlighetsskyddet i RF § 36 åberopades väl förr som grund för kriminaliseringen av avfallet, men skälet har ej i längden övertygat. Motsvarande princip har utan lagstiftning ansetts gälla folkskollärare.

Grundsatsen är att tillämpa även för övriga behörighetsvillkor. Upphör nämndeman att vara valbar, är uppdraget förfallet (RB 4: 8) etc. När tidigare tjänster, som kunde innehavas av kvinnor, i regel voro förbehållna ogifta eller änkor[6], förverkligades grundsatsen oftast genom uppställande av behörighetsvillkor, som ej längre var fyllt av den, som efter tillsättningen ingått äktenskap; uppsägning behövde då ej förekomma. Även om tjänsten tillsatts medelst konstitutorial, hade den gifta kvinnan att frånträda denna, därest ej myndighet medgav undantag; härom intogs, åtminstone i vissa verk, en erinran i konstitutorialen, tydligen i syfte att förläna villkoret avtalskaraktär. (Se LärovSt den 18 febr. 1905, § 186, § 190; StfFolkskolelärarseminarierna den 29 jan. 1886, § 14; IGenPostSt den 31 dec. 1909, § 38; IJärnvSt den 31 dec. 1907, §§ 77, 128; ITelSt den 11 okt. 1907, § 30; KK 30 sept. 1910 ang. villkor ... för ... avlöningsförmåner ... (vid) fångvårdsstaten; IGentTSt den 2 dec. 1910, § 20.)

För vissa tjänster medför omyndighetsförklaring eller konkurstillstånd, om av längre varaktighet, skyldighet att avgå (se t. ex. bankoregl. §§ 38, 39); förutsättning är, att tjänste-

[5] Så ännu i straffrättskommitténs bet. med förslag till ändrad lagstiftning om ämbetsbrott av präst, SOU 1945: 29, s. 9 ff., 11.

[6] Se ovan s. 557.

mannen icke åtnjuter oavsättlighet. I andra fall äger samma förhållande allenast den verkan, att det utgör hinder för tjänstemannen att utöva tjänsten, så länge det varar. Domare måste sålunda vara myndig och får icke vara i konkurs (RB 4: 1). För övriga tjänstemän skall överordnad myndighet pröva, om de äga inträda i tjänst förrän fyra månader förflutit efter egendomsavträdandet (Konkurslagen § 199, jfr MO 1934, s. 137, KPr 28/1946).

Hälsotillstånd

Slutligen kräves för vinnande av anställning oftast *frisk*betyg. Det allmänna bör ej betungas med tjänstemän, vilka kunna antagas sannolikt bliva sjuka eller invalidiserade. Föreskrift om skyldighet ingiva friskbetyg av läkare ingår i Saar § 4 (tillämpningsför. § 4) och andra författningar, vilka må reglera tillsättningen (se t. ex. IGenPostSt den 30 maj 1930, § 33; IDomSt den 1 mars 1935, nr 48, § 54, LärovSt § 177, ÖvnLSt § 16). Kraven på fysisk kondition kunna vara än mera skärpta, beroende av de fordringar, som tjänsten ställer på sina innehavare. Inom försvarsväsendet kräves sålunda i stor omfattning fältduglighet (MilBefK § 8). Inom järnvägsförvaltningen och vissa andra förvaltningsgrenar ställas särskilda krav på synförmåga[7] m. m. Även inom kyrkorätten möta krav på tjänstemännens fysiska kvalitet.

Vid bedömande av sökandes hälsotillstånd är *graviditet* icke att betrakta som ohälsa.[7a]

Politisk åsikt

En grundläggande regel har av ålder varit, att tjänstetillsättning och befordran skall ske utan beaktande av tjänste-

[7] Se härom Synkravskommitténs bet., SOU 1950: 19.

[7a] Kungl. Maj:ts beslut den 14 sept. 1945, Sveriges landstings tidskrift 1946, s. 98 f. Jfr även *Wejle* i FT 1956.

mannens politiska åskådning. Undantag har härvid gjorts för vissa tjänster, vilka just må tillsättas ur politisk synpunkt, där tjänstemannens politiska åskådning är en förutsättning för effektivt samarbete med regeringen — men åt dessa tjänster har då, som ovan skildrats, en säregen prägel givits. I övrigt är enligt svensk rätt tjänstemannen oberoende av regeringens politiska struktur. Han äger hysa och yttra sin egen uppfattning, allenast han lojalt uppfyller sina skyldigheter mot staten.[8]

Emellertid ställde den internationella politiska utvecklingen efter 1917 och 1933 års revolutioner samt uppkomsten av politiska partier, som voro uppenbart beroende av utländska makter, den äldre rättens regler på prov. De visade sig icke vara tillräckliga. Förbud utfärdades med lagen den 15 juni 1934 mot att bilda eller deltaga i sammanslutning, som enligt sitt tillkännagivna ändamål avsåge att tjäna som skyddskår för politiskt parti. Den 14 juni 1940 följde den senare upphävda lagen om upplösning av sammanslutningar m. m., vilkas verksamhet åsyftade att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets säkerhet i fara eller att allvarligt störa ordningen i landet (§ 1). Tjänstemän, vilka fälldes till ansvar för brott mot dessa lagar, kunde dömas till avsättning även om huvudstraffet icke var straffarbete. Men spörsmålet om tjänstemän, som voro andligen bundna vid ytterlighetsparti alltfort voro lojala — kunde vara lojala — mot den egna staten, reglerades ej av dessa lagar. Frågeställningen var av särskild vikt för försvaret och de förvaltningsgrenar, som i första hand svarade för den inre säkerheten. Till en del kunde den äldre rättens regler om möjlighet att entlediga — såsom RF § 35 — bereda en utväg, men för de tjänstemän, som åtnjöto oavsättlighet, måste en möjlighet skapas att försätta

[8] Se nedan kap. 6.

dem ur tjänst, vilka kunde misstänkas för bristande lojalitet. Av detta skäl tillkom den nyss redovisade anordning, enligt vilken dels officerare, dels poliser och åklagare mot sin vilja kunna föras på avgångsstat.

Men även vid tjänstetillsättning kan den politiska uppfattningen beaktas. I vissa fall föreligger laga stöd härför. Under det andra världskrigets kritiska år infördes i hemvärnskungörelsen den 31 maj 1940 (§ 8, nr 408) och senare i reservbefälskungörelserna den 19 nov. 1943 (§ 5, nr 815 m. fl.) det villkor för antagning, att vederbörande ägde medborgarsinne.[9] Villkoret möter nu i PolR och MilBefK § 3, enligt vilka lagrum avseende skall fästas vid vederbörandes medborgarsinne. Lokutionen har alltifrån år 1940 ur den synpunkten föranlett betänkligheter, att dess ringa precisering kan föranleda en ojämn praxis och även en diskriminering av dem, som rent inrikespolitiskt hysa annan mening än den för stunden dominerande. Det är uppenbart, att största varsamhet är befogad vid tillämpning av denna befordringsgrund. — Föreligger icke dylikt författningsstöd, uppstå än mer ömtåliga frågor. Uppenbarligen kan icke en tjänsteman, som i sin verksamhet har att taga ställning till frågor, som nära sammanhänga med grunderna för vårt samhällsskick, vara lämpad för tjänsten, om han radikalt skiljer sig från den åskådning, på vilken detta samhällsskick bygger. Såsom särskilt ömtålig verksamhet har i dylikt samband lärarkallet angivits. De facto har helt visst hänsyn till tjänstemannens politiska tro säkerligen tagits i de fall, där denna varit prononcerat ytterlig, även om detta oftast dolts bakom andra skäl för tillsättningsbeslut. Men risker för felbedömning och orättvisor ha här förelegat. Och ju mindre betydelse den politiska tron äger för tjänstgöringen, desto mindre skäl finnes att beakta den ur statsorganisationens omedelbara

[9] Se härom även SOU 1935: 8; KPr 234/1936.

synpunkter. Inom KU har ock i ett fall reservationsvis anmärkning framförts däremot, att ett befordringsärende inom SJ av Kungl. Maj:t tydligen bedömts med ledning av tjänstemans tidigare partitillhörighet.[1]

Ett tillfälligt organ för behandling av frågor om tjänstemäns ställning i politiskt hänseende tillsattes år 1946, den s. k. bedömningsnämnden.[2]

Kan tillsättningsförfarande avbrytas?

För den äldre tjänstemannarättens system gällde, att tillsättningsförfarande icke kunde avbrytas, därest behörig sökande anmält sig i annan mån än om laga stöd därför kunde föreligga.[3] Tjänsten har närmast betraktats som ett förmögenhetsvärde, som skulle tilldömas den efter tillsättningsregler därtill berättigade. Kungl. Maj:t eller myndighet har då icke ägt att med hänsyn till ändrade organisatoriska planer eller personliga omständigheter underlåta att utse behörig sökande.

Undantag från denna huvudregel ha utbildats i vissa fall, då nytt ledigförklarande kan ske, därest icke så många behöriga sökande anmält sig, som erfordras för att uppgöra ett förslag med tre namn. Enligt FolkskSt må nytt ledigförklarande ske om ej tre kompetenta sökande anmält sig och de sökandes kompetens icke är stark. Motsvarande regel återfinnes i andra författningar rörande undervisningsväsendet, se t. ex. Regl. för statsunderstödda skolor för bildbara sinnesslöa den 22 dec. 1944, § 14: 3. Men hur är läget i övriga fall?

För några tjänster föreligger positivt stadgande därom,

[1] KU 16/1947; p. XIII. Om frågan se även *P. Andersen* i NAT 1943, s. 174 ff. och i det följande kap. 6.

[2] SvJT 1946, s. 478, 636.

[3] Se härom de stridande åsikterna i den debatt, som återgives i FJT 1930, s. 199 ff. — Om den oreglerade kommunalförvaltningen se nedan.

att utnämning av behörig sökande må underlåtas, därest han i något annat hänseende än ur behörighetssynpunkt skulle vara mindre önskvärd. Sålunda föreskriver SjhSt § 17, att till underläkare skall utses behörig sökande, om han kan med tjänsten betros.[4] Motsvarande regel möter i PrVL (§ 8); domkapitlet må ej utnämna eller på förslag uppföra annan än den, som prövas äga den förmåga och de egenskaper, som erfordras för tjänstens nöjaktiga bestridande. Även i andra förvaltningsgrenar gäller samma grundsats, jfr LärovSt § 181, postverkets AP. Men äro dessa föreskrifter uttryck för en allmän grundsats eller äro de tvärtom undantag från en oskriven rättsregel av motsatt innebörd?

Det är, som nyss nämnt, uppenbart, att en äldre generation skulle förklarat, att senast nämnda föreskrifter äro undantag och att alltså e contrario Kungl. Maj:t eller myndighet eljest icke äger underlåta utnämna behörig sökande. Till stöd härför lär man alltfort kunna åberopa, att en motsatt ståndpunkt lätt skulle kunna leda till godtycke och upplösning av värdefulla rättstraditioner.

Spörsmålet har sällan varit aktuellt. Man kan emellertid konstatera, att i de fall, då detaljerade behörighetsföreskrifter icke föreligga men däremot allmänna önskemål om tjänstens blivande innehavare uttalats under förarbeten, Kungl. Maj:t ansett sig oförhindrad medgiva myndighet att på nytt ledigförklara tjänst, då icke någon av de sökande ansetts vara lämplig för tjänsten ur de synpunkter, som varit bestämmande för dess inrättande. Mera tveksamt är ur dessa synpunkter ett av Kungl. Maj:t år 1955 lämnat medgivande[5], att sjukvårdsberedning ägde på nytt ledigförklara lasarettsläkartjänst, vartill en behörig sökande fanns. I ärendet har JK å ena sidan anfört, att rättsligt hinder för dylikt beslut

[4] Se härom även SOU 1927: 3, s. 75.

[5] Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet den 21 jan. och 18 nov. 1955 i fråga om lasarettsläkartjänsten i Hörby (inrikesdep.). Se nu även SOU 1956: 27, s. 143.

icke syntes föreligga men att å andra sidan största varsamhet härmed borde iakttagas. Möjligen har det förhållandet, att här var fråga om anställning hos kommun medverkat till att Kungl. Maj:t beaktat önskemålen att få ånyo ledigförklara tjänsten.

Nu föreligger även ett avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet efter RegR:ns hörande. (RÅ 33/1955). Fråga var här om en organisttjänst; för tillsättningsförfarandet gäller kyrkomusikerstadgan den 2 juni 1950, alltså en administrativ författning. Nytt ledigförklarande må enligt denna ske, om blott en eller två sökande anmält sig. Ha blott en eller två behöriga anmält sig, må likaledes nytt ledigförklarande komma ifråga, därest tjänsten icke redan fåfängt förklarats ledig. Nu ifrågavarande tjänst hade två gånger varit ledigförklarad. Därefter anmälde sig fyra sökande, varav blott en ansågs kompetent. Denne uppfördes av DomK på förslag. I besvär häröver yrkade kyrkorådet, bl. a., att få ånyo ledigförklara tjänsten. RegR:ns utlåtande, som inhämtades, innebar, att de bestämmelser, som reglera förfarandet vid tillsättning av organisttjänst, vore av sådan beskaffenhet, att de med hänsyn till eljest gällande rättsgrundsatser icke borde utgöra hinder för Kungl. Maj:t att, därest synnerliga skäl därtill skulle anses föreligga i nu förevarande fall medgiva förnyat ledigförklarande. Utlåtandet bestämdes av två ledamöters mening. En tredje ledamot, Hjärne, ansåg likaså, att hinder mot beslut om nytt ledigförklarande ej förelåg. En reservant menade, att ärendets dåvarande skick innebure hinder mot ansökningens bifallande. En annan, Lundevall, ansåg återigen, att medgivande för kyrkorådet att ånyo ledigförklara tjänsten icke mot de bestämmelser, som reglerade förfarandet, lagligen kunde bifallas. — Kungl. Maj:t i statsrådet beslöt lämna kyrkorådets besvär utan bifall. — De yttrade meningarna belysa den rättsosäkerhet, som här finnes.

Ju mer reglerat ett tillsättningsförfarande är, desto större

betänkligheter måste ett underlåtande att utnämna behörig sökande vålla. Givetvis kan icke myndighet utan laga stöd själv bestämma därom; den måste inhämta Kungl. Maj:ts medgivande att ånyo ledigförklara tjänsten.[5a] Objektivt godtagbara, klart redovisade skäl måste jämväl föreligga. Likväl måste risken för skadliga återverkningar av ett beslut, som lätteligen kan uppfattas som en personlig orättvisa, vara stora — här snarare än i några rättsregler torde det avgörande skälet mot underlåtet tillsättningsbeslut numera ligga.

Tillsättningsbeslut

För beslut angående tillsättning och befordran gälla de för beslutsförfarandet utbildade stats- och förvaltningsrättsliga grundsatserna.[6]

Äger konungen utnämningsrätt, fattar han, enligt RF, beslut efter statsråds hörande.[7] Varje departementschef skall föredraga och expediera alla ärenden rörande befordringar och förordnande vid de verk och stater, som under departementet höra (RF § 28).[8] Departementschefen skall ha berett ärendet (RF § 10). Jämlikt RF § 32 böra statsrådets ledamöter yttra sig över de sökandes skicklighet och förtjänster, när sådana sysslor kunna av konungen bortgivas, vartill förslag blivit upprättade.[9] Ifråga om tjänster, vilka icke till-

[5a] I RÅ E 121/1928 ansökte skoldistrikt, sedan val av småskolelärarinna efter besvär upphävts, att få ånyo ledigförklara tjänsten, ehuru behöriga sökanden funnos. Ansökan avslogs, i överensstämmelse med RegR:ns hemställan, av Kungl. Maj:t i statsrådet. Se även RÅ 33/1930. Annan mening *Westerberg*, a. a. s. 360 ff.

[6] Om kontrasignation se *Thermaenius*, Om kontrasignations institutet (Skr. utg. av Fahlbeckska stiftelsen 42, 1955).

[7] Om äldre praxis se *Heckscher*, Konung och statsråd, s. 38 ff, 253 ff, 306. Se även om tidigare konungapolitik *Jacobson*, Det s. k. Braheväldet under Karl-Johanstiden (1930) s. 15 ff.

[8] Anmärkning av KU över att denna regel ej iakttagits, Mem. 5/1859—60, s. 4.

[9] Anmärkning av KU att denna regel ej iakttagits, Mem. 6/1853—54, s. 3.

sättas efter förslag, äga statsrådets ledamöter att göra underdåniga påminnelser mot konungens utnämningsbeslut. Statsråd äger dock i konselj anmäla avvikande mening, därest han icke vill biträda det fattade beslutet.

I verkligheten äro tillsättningsfrågorna behandlade och i sak avgjorda i statsrådsberedning före konselj. Huruvida och i vilken omfattning konungen härom underrättas före konseljen och utövar ett faktiskt inflytande över besluten, beror av en — under utvecklingen skiftande — praxis.[1] Konungens önskemål ha längst respekterats i fråga om tjänster, vilkas innehavare genom sin verksamhet stått konungen nära, såsom landshövdingar och högre diplomatiska tjänstemän.

Unämningsärende kan icke vara kommandomål. Även militära utnämningar avgöras i konselj (RF §§ 7, 15). För hovtjänst gäller, att konungen må dem efter behag tillsätta och därefter avsätta (RF § 48).

Utnämning kunde enligt RF:s ursprungliga lydelse allenast beslutas, då konungen förde regeringen. Interimsregering, som bestod av statsrådet och efter unionen med Norge av svenska och norska statsråd, ägde allenast meddela förordnande. Sedan denna anordning efter erfarenheter under Oscar I:s sjukdom, funnits olämplig[2] och regering under tronföljare möjliggjorts, kvarstår av den äldre rättens regler blott, att dylik regering allenast tillsvidare kunna besätta lediga förtroendeämbeten (RF §§ 39, 40). — Tillförordnad regerings kompetens är beroende av den utfärdade instruk-

[1] En tillfällighet, som föranlett en utnämning i strid mot statsrådsberedningens beslut enligt konungens meningsyttring omnämnes av *Nothin*, Från Branting till Erlander (1955) s. 41 f.

[2] *Lagerroth* har i en undersökning med vida statsrättsliga perspektiv (StvT 1922, s. 173 ff) behandlat, bl. a., ett under RF:s äldre lydelse träffat arrangemang, enligt vilket sedermera Konung Karl XV blev regent. Lagerroth karaktäriserar detta med fog som ett grundlagsbrott. Man kan dock härtill foga den reflexionen, att icke heller den interimistiska regeringen med norska deltagare, som riksakten påbjöd, överensstämde med RF — det ena grundlagsbrottet födde detta andra!

tionen (RF § 43). Denna undantager dock alltid utnämning till tjänster från de ärenden, varom dylik regering må besluta.[3]

Kungl. Maj:ts beslut protokollfördes tidigare, under återgivande av utredningen i ärendet. Expedition utfärdades i överensstämmelse med det protokollförda beslutet. Av rationaliseringsskäl har förfarandet numera förenklats så, att särskilt protokoll icke skrives, utan expedition utgör bilaga till föredragningslistan.

Äger statlig myndighet eller verk tillsättningsrätten, regleras förfarandet i instruktionen. Härvid kunna särskilda föreskrifter gälla om sammansättning vid beslutets fattande. Ofta gälla strängare regler för beslut om tjänstetillsättning i syfte att garantera en kvalificerad prövning av beslut därom. I kollegierna behandlas dylika ärenden vid plenum. Vissa regler syfta till att åt beslutsförfarande giva särskild kvalitet. Sålunda får inom GenTSt andra tillsättningsärenden än tillfälliga förordnanden icke avgöras i generaltulldirektörens frånvaro, om icke Kungl. Maj:t därom förordnat. Vid föredragning till slutlig behandling skola samtliga ledamöter närvara (§§ 12, 15). Enligt IMedSt skola vissa ärenden avgöras av generaldirektören i närvaro av den ledamot, vilkens ämbetsbefattning ärendet tillhör och minst en annan ledamot, nämligen frågor om tillsättande av tjänst i högre lönegrad än Ca 23 eller Ce 23 eller motsvarande befattning, medan överdirektören i närvaro av åtminstone den ledamot, vilkens ämbetsbefattning ärendet tillhör, besluter om tjänstetillsättning och entledigande i lägre lönegrad än den tjugofjärde (§ 27).

Praxis rörande besluts antecknande är skiftande. I vissa verk sker protokollföring, i andra förekommer allenast an-

[3] Se även *Lagerroth*, Svensk konungs ställföreträdare, StvT 1939, s. 205 ff.; *Fahlbeck*, Om förvärv och förlust av Sveriges krona (1955) s. 24 f.

teckningar i diarier eller föredragningslista. Andra bevara endast expeditioner. Enligt VerksSt överlåtes åt myndighet och verk att härom besluta, men tillgängliga handlingar skola utmärka, vilka som tagit del i tillsättningsärende; i enklare antagningsärenden är beslutsförfarandet dock än mindre kvalificerat.

Besluts verkan

Beslut om tjänstetillsättning tillerkännes, som tidigare (kap. 4) visats, en avsevärd — ehuru inom förvaltningen skiftande — fasthet; förutsättning är, att det vunnit laga kraft. Beslutet kan, normalt, ej av den tillsättande eller annan ensidigt upphävas eller återkallas. Tjänstemän, om de ej åtnjuta oavsättlighet, entledigas efter härom gällande regler. Åtnjuta de oavsättlighet, kunna de dömas till avsättning, eller, i vissa fall, entledigas vid bristande behörighet. Ej ens med den tillsattes medgivande har tillsättningsbeslut ansetts böra återkallas — tilltron till myndigheternas avgöranden kräver en hög grad av stabilitet (MO 1941, s. 65).

Tillsättningsbeslut skola publiceras — delgivas de sökande eller kungöras. Vissa beslut, såsom de i statsråd fattade, bliva emellertid gällande redan vid detta tillfälle och kunna icke omgöras före publikationen. Beslut, för vilka mindre stränga regler gälla, kunna möjligen omgöras intill dess delgivning, faktisk eller presumerad, avskär varje möjlighet därtill[3a]; enligt en ofta förfäktad mening utgör dock protokollsjusteringen — där den förekommer — yttersta terminen för ändring.

Emellertid föreligger i vissa fall möjlighet att upphäva tillsättningsbeslut. Detta är sålunda fallet, om beslutet föranletts av svikligt lämnade, vilseledande uppgifter. Inom tysk doktrin har detta problem föranlett vidlyftig debatt —

[3a] Jfr *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten, s. 146 ff. och där anförd litteratur. Se även *Westerberg*, a. a. s. 33 ff. och där citerade källor.

frågeställningen har varit, om myndighet själv kan återkalla dylikt beslut eller om entledigande i straffrättslig väg måste ske.[4] Tysk rättspraxis har utvecklats därhän, att myndigheten själv äger återkalla beslutet.[5] Svensk rättspraxis synes vara av enahanda innebörd. Sedan JärnvSt konstituerat tjänsteman, som vunnit anställning på grund av förfalskade handlingar, har styrelsen ogiltigförklarat beslutet.[6] — Sedan kvinnlig sökande till folkskollärartjänst tillsatts och omedelbart begärt sjukledighet, ehuru hon tidigare bibragt de tillsättande uppfattningen att hon skulle tjänstgöra, har tillsättningsbeslutet återkallats; besvär häröver blevo ej bifallna.[7] Motsvarande utgång fick ett ärende i GenPostSt, som till brevbärare antagit person, vilken vid föreskriven läkarundersökning svikligen förtigit viss tidigare sjukdom; denna ledde senare till arbetsoförmåga.[8] Vid dessa beslut har anställningens avtalsrättsliga karaktär åberopats, och i fråga om lantbrevbäraren kunnat stödjas på anställningsakten, ett kontrakt. Konstruktionen är dock ingalunda, som en jämförelse med tysk rätt visar, nödvändig. Vid jämförelse med finländsk rätt framträder jämväl här en skillnad, enär myndigheterna här äga möjlighet att hos Högsta förvaltningsdomstolen ansöka om tillsättningsbeslutets återbrytande.[8a]

---

[4] Straffrättsligt förfarande: *Josef* i JW 27, s. 2622; administrativt beslut: *Fleiner,* Verwaltungsrecht, 2 uppl., s. 187; *Hubrich* i Arch. d. öff. Rechts 39, s. 150 ff; *Mayer,* a. a. 1, s. 267; *Jellinek* Der fehlerhafte Staatsakt (1908) s. 166.

[5] DJZ 26, s. 1784; *Brand,* a. a. s. 80 f.

[7] RÅ 49/1946, jfr 55/1917, E 199/1920. Se även 37/1954, E 56/1954.

[6] NAT 1923, s. 86 f. Jfr härom *Westerberg,* Om rättskraft, s. 315 ff. Däremot annan utgång RÅ E 54/1950. Folksk.st. ägde icke upphäva val av det skäl, att den tillsatte läraren icke presterade visst läkarbetyg, men skälet till RegR:ns beslut var, att folksk.st. icke lagligen ägt avfordra läraren intyget.

[8] *Timelin,* Ang. avtalslagen och tjänstetillsättning, FT 1954, s. 231 ff.

[8a] Se härom *Saalialke* i NAT 1936, och NAT 1952, s. 118. I stället för återkallelse kan anmälan till åtal ske med avsättning som möjlig följd (jfr kap. 7). Resning kan ej ske. Jfr RÅ E 72/1953.

Vid misstag allenast å myndighets sida har ensidigt upphävande däremot icke ansetts böra ske (MO 1941, s. 165). Om verkan av att villkor ej iakttagits se ovan s. 589.

Denna möjlighet till upphävande av tillsättningsbeslut innebär emellertid ingalunda, att beslutet är en nullitet i egentlig mening. Envar äger icke åberopa de förhållanden, som må berättiga myndighet att återkalla tillsättningen (jfr s. 588).

Tillsättningsbeslut får verkan från — ev. retroaktivt — uppgiven dag (RÅ 41/1925) eller i avsaknad därav, från den på beslutet följande dagen (RÅ 16/1927, KÅ 17/1939). Särreglering i författning kan finnas, t. ex. LärovSt § 190.

Besvär

Rättsreglerna om befordran och utnämning syfta till att säkerställa ett tjänstemannaurval, som är såväl rättvist ur individuell synpunkt som även riktigt ur därmed omedelbart förenade eller förenliga allmänna nyttosynpunkter.

Värdet av dessa rättsregler är till sist avhängigt även av de rättsmedel, som stå till buds för den, som är missnöjd med utnämningsbeslutet. Rättsmedlet är besvär — vid sidan härav förekommer underställningsplikt. Den missnöjde kan likväl, även om besvär ej äro medgivna, genom ansökan söka vinna ny prövning av tillsättningsfrågan.[9] Om ärendet skall underställas högre myndighet, kan den missnöjde göra sina synpunkter gällande i erinringar.

Man har inom doktrinen någon gång rent av debatterat frågan, varför allenast administrativ talan och icke talan inför allmän domstol kan ifrågakomma.[1] Man har därmed sammanställt den klassiska frågan om tjänstemannens »rätt» till tjänsten — enligt en sedan Iherings dagar förfäktad me-

[9] Se t. ex. det belysande ärende, som återgives i KU 20/1928, s. 41 ff.

[1] *Lundstedt*, Föreläsningar över valda delar av obligationsrätten IV (1948) s. 50 ff.

ning äro rättigheterna nämligen allenast de företeelser, vilka kunna säkras genom domstols dom.[2] Svaret på den uppställda frågan ter sig för oss tämligen självklart. Myndigheternas diskretionära val — inom mer eller mindre snäva, legalt reglerade gränser — synes sedan länge vara ett nödvändigt led i förvaltningsorganisationen. Rättshistoriskt sett har denna utveckling icke alltid varit lika given. Åtminstone tendenser i annan riktning ha förelegat även i vårt land, när under frihetstiden starka ämbetsmannaintressen fingo nära nog helt dominera tjänstemannarättens utveckling. Ständerna som högsta domare fingo i ett ständigt stigande antal fall pröva tjänstemannautnämningar med beaktande av enskildas anspråk på befordran efter tur, ancienitet och andra, till vissa tider schematiska befordringsgrunder och under bortseende från förvaltningens omedelbara effektivitetskrav. Den, som vållade en felaktig utnämning, kunde dömas till skadestånd. Den åter, som lidit skadan, kunde av staten erhålla upprättelse, ofta en annan tjänst utan ansökan.[3]

Besvärsrätt

Äger Kungl. Maj:t utse tjänsteman, kan beslutet icke angripas medelst besvär. Någon besvärsmyndighet finnes nämligen icke här. Under frihetstiden förekom väl flitigt, som nyss nämndes, hänvändelse till de maktägande ständerna. Den mera maktmedvetna gustavianska regeringen åter förbjöd på det strängaste klagomål, sedan Kungl. Maj:t fattat beslut i utnämningsfråga. Dylika klagomål vore att förnärma Kungl. Maj:ts »höga valrättighet». Men konstitutionellt ansvar — utkrävt av riksdagen enligt RF § 106 eller § 107 — kan, efter år 1809 ifrågakomma, därest beslutet är lagstridigt. KU:s

[2] *Jägerskiöld,* Från fattigvård till socialhjälp, FT 1956.

[3] Jfr *Edler,* a. a. s. 84 ff. Om vidare domstolsprövning i dansk och norsk rätt se *Castberg,* a. a. s. 40 f.

intresse riktade sig tidigare i hög grad just mot utnämningarna, alltfort sysslar KU därmed, om ock i annan anda. Avser utnämning hovtjänst, är den dock undandragen även denna kontroll (RF § 48). Över tillsättningsbeslut inom riksdagsorganisationen kunna däremot besvär förekomma, men endast till instans inom riksdagen. I alla dessa fall utgöra dock regler angående förfarandet, som må finnas, en viss garanti för korrekt handlande.

Beslut i tillsättningsärende av statlig myndighet, verk eller tjänsteman åter kan överklagas. Besvär kunna anföras, även om beslutet är resultat av en valförrättning. Undantag utgöra dock de fall, där besvärsrätten är genom positiv reglering avskuren. Besvär kunna jämväl anföras över beslut, som skola underställas högre myndighet; detta förhållande avskär icke i och för sig besvärsrätten.[4] Över tillsättning genom val kunna besvär anföras i vad avser valförrättningen[5]; över valet mellan de sökande klagas genom besvär över förslaget.

Besvärsrättens faktiska betydelse är för tjänstemannarättens del avsevärd. Denna möjlighet att bringa tillsättningsbeslut under kontroll är ofta anlitad. Antalet besvärsärenden av detta slag, avseende statsförvaltningen, torde hos Kungl. Maj:t årligen överstiga sexhundra.

Besvärsrättens praktiska betydelse är emellertid starkt skiftande inom olika förvaltningsgrenar. Undersöker man besvärsärendenas fördelning på olika verk skall man finna, att ett mycket stort antal besvär anföras över GenPostSt:ns tillsättningsbeslut, ett förhållandevis mindre antal över JärnvSt:ns och ett mycket litet antal över TelSt:ns och VoVBySt:ns beslut. Förklaringen är i viss mån den, att tillsättningsproceduren är olika — inom SJ sker sålunda besvär i stort antal fall till JärnvSt över distriktschefs beslut (förslag, tillsätt-

[4] Se *Jägerskiöld* i FT 1950, s. 249.
[5] Se t. ex. RÅ E 29/1948.

ning), varför tvistefrågorna där utredas på ett tidigare stadium än hos Kungl. Maj:t, medan GenPostSt icke intager samma ställning utan är omedelbart tillsättande med besvärsrätt till Kungl. Maj:t. Men förklaringen kan icke vara allenast denna utan måste även sökas i traditionsmässiga skäl; det uppgives sålunda, att inom vissa verk besvär tidigare icke gagnat tjänstemän, som därför funnit det ur klokhetssynpunkt bäst att icke pröva denna, som regel ändamålslösa väg utan föredragit ett gott förhållande till överordnade. Inom äldre förvaltningar med självständigare tjänstemannagrupper av postmännens ställning ha däremot dylika synpunkter icke bildat något beteendemönster. Av de 284 besvärsärenden rörande tjänstetillsättningar, som år 1953 avgjordes i kommunikationsdepartementet, avsågo 85 postverket, medan järnvägsförvaltningens väsentligt större personal endast föranledde 103 besvär, televerket 18, vattenfallsverket 3, väg- och vattenbyggnadsverket 2. Siffrorna för övriga år äro nära överensstämmande.

Besvären måste vara skriftliga och angiva ärendet. De skola innehålla klagandens yrkande. Praxis har understundom medgivit telegrambesvär, men i andra fallet icke upptagit dylika.[6] Denna form bör därför undvikas. Besvär kunna ingivas av befullmäktigad, varvid fullmakten bör bifogas. Är den begränsad till en instans, gäller den ej för fullföljd. Besvärsskrivelse bör vara egenhändigt undertecknad men kan underskrivas av annan, som därtill erhållit besvärssubjektets anmodan eller tillstånd.[7] Besvär kunna insändas med post på klagandens risk (lag den 21 juni 1946). I vissa förfaranden är missnöjesanmälan föreskriven. Den skall underrätta myndigheterna om den missnöjdes avsikt och att beslutet ej kommer att vinna laga kraft. En tidigare i UnivSt

[6] Jfr *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 337 f. Jfr *Wejle*, »Målet desert», FT 1940, s. 29, *Adolphson*, Telegrambesvär, FT 1947, s. 289.

[7] *Thulin*, NAT 1932, s. 80 ff. Komplettering av namnteckning RÅ 3/1952.

stadgad missnöjesanmälan[8] äger sin motsvarighet i StKMsK § 10: 1 m. fl. undervisningsförfattningar.

Saklegitimation

När besvärsrätt föreligger, uppkommer frågan, vem som må vara berättigad att anföra besvär (saklegitimerad).[9] Svaret är ej i svensk rätt i regel lämnat i lag eller annan författning, utan får sökas i praxis. I fråga om tjänsteutnämningar har kretsen av besvärsberättigade i regel dragits snävt.

Man har härvid i första hand att skilja mellan statliga och kommunala beslut. Besvärssubjekt är i fråga om statliga beslut alltid sökande i de fall, då tillsättningsförfarande av formbunden karaktär skett. Är däremot fråga om direkttillsättning, utan ledigförklaring, lärer envar vara besvärsberättigad, i vart fall av dem, som kunnat komma ifråga till tjänsten. Motsvarande torde böra gälla vid mindre kvalificerade kungörelseförfaranden, såsom »internt kungörande»[1] (ovan s. 484), däremot ej vid allenast uppdrag (RÅ Ju 21/1924). Över val efter förslag äger allenast den, som varit uppförd på förslaget, besvärsrätt (RÅ E 128/1932).[1a]

Någon företrädare för allmänna intressen har däremot icke generellt besvärsrätt över mellaninstans beslut. Svensk rätt är ock starkt begränsad ifråga om myndighets besvärsrätt.[2] Fattas beslut av kollegialt sammansatt myndighet, äga de en-

[8] Verkan av underlåten missnöjesanmälan RÅ 136/1914. Kungl. Maj:t kan medgiva dispens vid försenad missnöjesanmälan. Även myndighet — SkolÖSt — har bortsett från missnöjesanmälan.

[9] *Westerberg*, Om administrativ besvärsrätt (1945). *Palme* i FJT 1954, s. 361 ff.

[1] *Westerberg* framhåller, a. a. s. 135, att besvär av icke-sökande upptagas allenast om tillfälle till ansökan icke »rätteligen givits». Satsen är emellertid för snäv. Prövning av besvär sker även i fall, då ledigförklaring icke kungjorts, även om denna åtgärd varit rättsenlig.

[1a] Jfr RÅ 146/1911, ej besvärsrätt för präst, som endast varit under omröstning för kallelse.

[2] Se härom *Westerberg* i FT 1946.

skilda medlemmarna av denna ej besvärsrätt.[2a] Även annan än sökande kan dock tänkas vara besvärsberättigad intressent – såsom den, som på grund av tjänst har ett särskilt intresse av annan tjänsts tillsättning.

Besvärstid, besvärsmyndighet, besvärsprövning m. m.

Besvärstiden är i äldre stadganden skiftande. Den är vid tillsättningsbeslut oftast tjugo dagar, men även trettio dagars tid finnes och fyrtiofem dagar enligt LotsSt § 58. Enligt BesvTL är tiden nu tre veckor vid talan mot förvaltande myndighets beslut, en analogi med RB:s tid för vadetalan har här eftersträvats. Emellertid gäller denna lag allenast i fall, då särskild tid icke är utsatt i författning.[3] Härmed torde även få avses instruktionerna för myndigheter och verk. VerksSt har i enlighet med BesvTL tre veckors besvärstid (§ 29). Inom kort torde övriga instruktioner bliva omarbetade i syfte att bringa dem i överensstämmelse med nyare lagstiftning och då även med BesvTL.

För besvärstidens beräkning gäller lagen den 30 maj 1930 om beräkning av lagstadgad tid. Besvärstiden räknas i flertalet fall enligt uttryckligt stadgande från beslutets anslående – presumerad delgivning – se nu VerksSt § 29, DomSt § 9. Emellertid finnas även exempel på att dagen för delgivning eller dagen för kungörelse är relevant tidpunkt, se ISkolÖSt § 48.

Besvärstiden iakttages i fråga om tjänstetillsättning ex officio. Kungl. Maj:t äger medgiva dispens inom ramen för dispensmakten; restitutio fatalium kan ej ske.[4]

Besvärsmyndighet angives i vederbörande författning, varom icke må besvärshänvisning begäras. Skola besvär prövas av annan än Kungl. Maj:t, t. ex. JärnvSt, kan fullföljds-

[2a] Jfr NAT 1954, s. 311.

[3] Se härom SOU 1953: 30; KPr 201/1954.

[4] KPr 201/1954, s. 33. Jfr RÅ E 200/1930, E 4/1939.

rätt över besvärsmyndighetens beslut finnas till Kungl. Maj:t. Fördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och RegR framgår av RegRL, fördelningen mellan departementen av DepSt.

Även för fullföljd gäller BesvTL.[5] Här framträder en skillnad mellan den administrativa treveckorsfristen och RB:s motsvarande fyra veckors frist.

Såsom besvärsförfarandet ännu är organiserat, innebär besvärsprövningen en statlig myndighets eller Kungl. Maj:ts omprövning av ett tidigare av myndighet eller verk fattat tillsättningsbeslut. Man kan naturligtvis tänka sig en annan lösning av uppgiften, som medgåve ett inflytande åt icke byråkratiska intressen — där alltså andra synpunkter än förvaltningsorganisationens skulle kunna göra sig gällande. Av intresse är i detta samband, att TCO i yttrande över 1948 års förhandlingsrättskommitterades betänkande framställt förslag i denna riktning. Besvärsorganet skulle enligt detta bestå av en opartisk ordförande jämte företrädare för myndighet och tjänstemän (de båda partsgrupperna). En dylik anordning skulle minska en nu förefintlig irritation över mindre säker handläggning av befordringsfrågor.[6]

Såsom *besvärsgrunder* kunna åberopas felaktighet i förfarandet, att behörighetsvillkor icke iakttagits, att befordringsgrunderna felaktigt tillämpats. Även om icke en uppenbar orättvisa ägt rum, prövar besvärsmyndigheten avvägningen av de sökandes meriter. Ändring av myndighets utnämningsbeslut på grund av en mindre väsentlig skillnad i meriternas värdering torde icke äga rum. Ett ofta anfört uttalande av KU innebär, att »besvärsrätten beträffande underordnad myndighets utnämning torde böra uppfattas... såsom ett kontrollinstitut i ändamål att rätta ett felaktigt

[5] KPr 201/1954, s. 35 f.

[6] Se härom Statstjänstemannen 1952, s. 281 ff.

handhavande av utnämningsbefogenheten och förhindra ett kränkande av enskild rätt» (KU mem. 20/1928, s. 6 ff.).

Sedan besvärsskrivelse inkommit, skall den för yttrande remitteras till den myndighet, som fattat det överklagade beslutet. Härvid kan den myndighet, som verkställt tillsättningen, åläggas att antingen höra den tillsatte eller eljest lämna honom tillfälle att yttra sig (jfr KU 19/1923, anmärkning enligt RF § 107 mot statsrådet P. A. Hansson för underlåtenhet att iakttaga denna praxis). Sedan remissvar inkommit, beredes klaganden tillfälle att inkomma med påminnelser, såtillvida som ärendet ej prövas förrän efter minst fjorton dagar.

I den administrativa processen ha parterna möjlighet att under förfarandets gång inkomma med nytt material. Besvärsyrkandet kan däremot icke efter besvärstidens utgång ändras och torde, i princip, nya grunder ej heller böra få åberopas.[7] Klaganden underrättas icke ex officio om remissvarets ankomst utan har att själv efterhöra detsamma, t. ex. hos föredragande, registrator eller kommissionär. Är ärendet alltfort tveksamt, kan ytterligare remiss ske till den myndighet, som fattat överklagade beslutet — med ny möjlighet för klaganden att inkomma med påminnelser (slutpåminnelser).

Då besvärsrätt föreligger, kommer osäkerhet om *tillsättningsbeslutets verkan* att råda mellan beslutsdagen och den dag, beslutet vinner laga kraft eller undanröjes. Tjänsten kan under denna tid upprätthållas antingen så, att den utnämnde tillträder omedelbart efter tillsättningsbeslutet (RÅ 27/1941); han får då senare, om besvär över beslutet skulle bifallas, avträda tjänsten. Eller ock avvaktas tiden för beslutets laga kraft, innan anställningsdokument utfärdas. Tjänsten upprätthålles under tiden på förordnande. I förstnämnda fall erhåller tjänstemannen de med tjänsten för-

[7] Jfr *Thulin*, Några förvaltningsrättsliga spörsmål enligt svensk praxis, NAT 1932, s. 181 ff.; RÅ 56/1915, S 362/1939, E 194/1939 och 4/1910.

bundna förmånerna omedelbart. I senare fall kan tjänsten ej tillträdas, utan vederbörande erhåller endast vikariatsersättning. Full lön utgår i sådant fall först från lagakraftdagen (RÅ 82/1921, vari regr. Thulin var av annan mening; RÅ 66/1921). Omedelbart tjänstetillträde lärer vara den vanligaste lösningen; skyldighet att avvakta laga kraft hos utnämningsbeslutet är dock i vissa fall föreskriven (jfr t. ex. SjhL § 16, st. 3).[8] Att denna regel icke gäller icke-ordinarie tjänst är uttryckligt stadgat i ÖvnLSt § 29: 1 st. 4, föreskriften uttrycker en allmän princip.

Fullmakt eller annan tillsättningshandling torde i regel dateras beslutsdagen. Sker utnämning efter besvär, dateras handlingen den dag, då besvären prövats.[9] Om sökande först efter besvär utnämnts till tjänsten, räknas hans tjänstgöring från den dag, beslutet i besvärsmålet fattats, eller den senare dag, som må vara fastställd (t. ex. från början av närmast följande kalenderhalvår, jfr ÖvnLSt §§ 25, 29: 1). Tjänsteman kan icke tillgodoräkna sig den tid, som hans konkurrent felaktigt innehaft tjänsten.[1]

Besvär över utnämningsbeslut kunna fritt återkallas; återkallande kräver ej skriftlig form utan kan ske muntligen eller telefonledes (RÅ 50/1928). Återtager sökande sin ansökan, ha även besvären förfallit – de sakna då mening (RÅ E 124/1933).

Besvärsprövningen kan utmynna i att besvären bifallas eller ogillas. I sistnämnda fall nyttjar besvärsinstansen sådana lokutioner som, att den finner ej skäl göra ändring i överklagade beslutet; detta har då godkänts så väl till slut som motivering. Äro skälen ej godtagna men däremot beslutet,

[8] I RÅ 27/1941 var fråga om tillsättning av e. o. folkskollärartjänst. Beslutet går i verkställighet utan hinder av besvär, till skillnad mot vid ordinarie tjänst. Se även ÖvnLSt § 24: 3.

[9] LärovSt § 186; jfr ÖvnLSt § 24.

[1] RÅ K 204/1937.

plägar besvärsinstansen ej finna »skäl bifalla besvären», eller ej finna »skäl göra ändring i det slut», som det överklagade beslutet innehåller. Vill man motivera, att en annan utgång varit tänkbar om besvären varit annorlunda motiverade, kan besvärsinstansen förklara, att den ej finner besvären föranleda ändring, eller att vad klaganden anfört och yrkat ej föranleder ändring eller att skäl ej anförts, som kunna föranleda ändring. Praxis har varit och är dock skiftande. Att besvären ej förtjäna avseende, torde innebära klander av att omotiverade besvär anförts.[2]

Bifallas återigen besvären, kan detta i vissa fall tänkas föranleda nytt ledigförklarande och ny procedur, i de fall då myndighet överhuvudtaget icke är bunden att tillsätta någon av de sökande. Se t. ex. KU 16/1947, s. 42. Eljest sker allenast en återförvisning av ärendet till den tidigare beslutande instansen. Härvid kan besvärsmyndigheten uttala, att den finner att X. icke bort hava före Y. ifrågakomma till den tjänst, varom fråga är, varför överklagade beslutet upphäves och målet återförvisas för ny handläggning. Detta skrivsätt binder icke den underordnade myndigheten vid besvärsinstansens mening, utan den underordnade kan utan ansvar för tjänstefel utse annan än Y. till tjänsten. Vid nya besvär är besvärsinstansen icke heller bunden av sitt förra avgörande — nya fakta kunna ha tillkommit etc. Men det förekommer ock, att en bestämd anvisning om tillsättningsbeslut för klagande ges. Kungl. Maj:t kan sålunda upphäva ett av distriktschef vid SJ fattat tillsättningsbeslut, återförvisa målet till denne och förklara, att han har att för klaganden utfärda konstitutorial.[3] MedSt kan finna, att A., med hänsyn till den avsevärda skillnad i merithänseende, som föreligger mellan honom och B., bort före denne ifrågakomma till tjänsten, varför styrelsen finner skäligt med upphävande av

[2] Se härom *Undén* i FT 1939, s. 229 ff.
[3] KU 17/1940, s. 5 ff.

överklagade beslutet föreskriva, att förordnande åt tjänsten skall av hälso- och sjukvårdsberedningen utfärdas för A.[4] I dessa fall är sålunda den tillsättande myndigheten bunden att utfärda tillsättningsakt för den, som med framgång klagat. Erfarenheter av alltför stor självständighet hos myndigheter torde ligga bakom dylika skrivningar.[5] — Har det överklagade beslutet, såsom vid korta förordnanden, redan verkställts, kan besvärsprövningen utmynna allenast i ett konstaterande av det överklagade beslutets felaktighet utan att återförvisning sker. Det skulle nämligen vara meningslöst.[6]

Nullitet

Frågan om besluts nullitet är i svensk doktrin föga behandlad och i praxis sällan aktuell. Även utan att besvär anförts, kan utnämningsbeslut vara att åsidosätta; för dylika fall synes nullitetsbegreppet böra förbehållas — övriga felaktigheter må föranleda upphävande efter besvär, där beslut ej kan ensidigt återkallas.

Svensk rätt saknar lagregler om förutsättningar för nullitet i tjänstemannarätten. En markant skillnad mot tysk rätt framträder här, där ämnet positivrättsligt reglerats[7], varvid till nullitetsgrunderna hänförts även svek, tvång och misstag (BeamtenG § 32) — de problem, som i svensk rätt lösts avtalsrättsligt, ha i tysk sålunda i stället lösts offentligrättsligt. Emellertid är det uppenbart, att i vissa fall även i svensk rätt förvaltningsrättslig nullitet kan hävdas.

Bristande behörighet hos den tillsättande kan sålunda medföra nullitet. Har myndighet, som icke äger viss tillsättningsrätt, felaktigt tillsatt tjänsteman, är beslutet utan ver-

[4] MedSt:ns besl. den 25 nov. 1954.

[5] Jfr om liknande frågeställningar *Westerberg*, Om rättskraft, s. 277 ff.

[6] T. ex. RÅ E 53/1941.

[7] Av *Westerberg* åberopad tysk litteratur ligger i tiden före denna år 1937 utfärdade lag, som sålunda ej kunnat beaktas.

kan, oavsett om besvär anföres eller ej och oavsett om beslut återkallas (RÅ E 89/1953). Misstag om den tillsattes person är likaså nullitetsverkande. Vissa formfel kunna likaså medföra nullitet, såsom då handling falskeligen upprättats (SvJT 1949, s. 261) föreskriven skriftlig form åsidosatts. Jfr däremot MO 1941, s. 172, E 13/1953. Att misstag ej måste medföra nullitet, se ytterligare RÅ E 30/1948 (jfr MO 1941, s. 165).

Svårare är frågan om tillsättning utan iakttagande av stadgade behörighetsvillkor för den tillsatte är giltig. Enligt BeamtenG § 32 föreligger nullitet. Det har ansetts tveksamt, om svensk rätt i avsaknad av positiv föreskrift intager samma ståndpunkt.[8] I stället torde fråga vara om en myndigheternas ensidiga rätt att återkalla tillsättningsbeslut — akten är ej helt utan verkan, envar äger icke närhelst göra dess intighet gällande, men den binder icke myndigheten. Men när är detta fallet? En författare har gjort gällande, att tillsättning utan iakttagande av »de mest grundläggande anställningsvillkor» bör kunna återkallas.[9] Såsom sådana gälla religionsvillkor och medborgarskapsvillkor. »I särskild, tillämplig författning stadgat villkor om ålder, hälsotillstånd, kunskapsmått, praktisk tjänstgöring, oförvitlighet etc.» skulle ej ha denna innebörd.[1] Man torde emellertid även kunna göra en distinktion mellan sådana villkor, som stadgats i grundlag eller lag och sådana villkor, som stadgas i administrativ författning. Lagstadgade villkor, som åsidosatts, kunna innebära, att beslutet kan återkallas, ty tillsättningen i strid mot villkoret kan icke innebära dispens och detta oavsett villkorets innebörd. Är fråga åter om villkor, varifrån dispens kan medges — enligt uttrycklig föreskrift därom eller på grund av författningens natur (och hit höra de flesta villkoren) kan tillsättningsbeslutet innebära en dis-

[8] *Strömberg* i FT 1955, s. 112 ff.
[9] *Westerberg*, Om rättskraft, s. 250.
[1] A. a. s. 246.

pens från villkoret och återkallelse kan då ej ske.[2] Gränsdragningen mellan återkallelse och dispens följer sålunda i viss mån helt visst även anställningsvillkorets lagtekniska natur. Men ej heller myndighets tillsättning i strid mot kompetenskrav har återkallats (MO 1941, s. 165).

Överhuvudtaget beaktas den synpunkten, att behörig myndighets åtgärd så vitt möjligt bör stå fast, även om den icke är författningsenlig — uppenbart ett annat resonemang än det, som följts i fråga om löneutfästelse och lönebetalning utan författningsstöd (ovan s. 110). Resultatet kan ock motiveras avtalsrättsligt — men denna metod är ej heller i detta samband given.[3]

Den kommunala förvaltningen

Den kommunala rättens regler om tjänsters tillsättning och tjänstemäns befordran präglades ursprungligen av en äldre uppfattning, att kommunen vore att jämställa med familjen eller grannelaget eller något privaträttsligt subjekt. Och detta subjekt måste vara från staten principiellt fristående samt äga självständiga uppgifter, vilka måste vara kommunala, ej statliga (ovan s. 226). För denna åskådning var det en nödvändighet, att kommunerna ägde full frihet att själva fastställa anställningssätt och anställningsvillkor, i den mån de verkligen behövde tjänstemän och ej, som idealet var, besörjde sin förvaltning med valda förtroendemän.

Den kommunala rätten har emellertid även påverkats därav, att i den influtit vissa rättsregler från äldre tid, då städerna stodo under starkt statligt inflytande. Härtill kom-

[2] Jfr RÅ E 191/1944: val under förutsättning om viss dispens från villkor ej giltigt, sedan dispensansökan avslagits.

[3] Jfr i övrigt om nullitet *Andersen*, Om ugyldige Forvaltningsakter, s. 45.; *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten, s. 293 ff.; *Ekenberg*, a. a. 2, s. 94 ff.; *Welamson*, Domvillobesvär av tredje man (1955).

mer en vittgående rättsomvandling, bestämd av förnyat statligt inflytande över kommunal förvaltning och framför allt av kommunalförvaltningens utveckling till sådana proportioner, att de tidigare privaträttsliga analogierna inom tjänstemannarätten tett sig även faktiskt orimliga. De ha ej räckt till, varför en vittgående analogisering med den statliga tjänstemannarätten blivit nödvändig.

Man får sålunda till utgångspunkt taga den äldre kommunalrättens oreglerade anställningsförfarande och mot denna bakgrund anteckna de olika, mer eller mindre vittgående avvikelser, som föreligga. Det synes då lämpligt att systematisera det rika och skiftande materialet i anknytning till den disposition, som tidigare följts för statstjänstens del.

Tillsättningsrätten tillkom i äldre tid i städerna Kungl. Maj:t, KB (ÖÄ) eller magistraten, det centrala lokala organet för stadens förvaltning. Enväldet utvidgade väl även här sin kompetens, men magistraten återvann under frihetstiden sin makt.[4]

Sedan magistratens uppgifter i betydande mån reducerats, övergick emellertid tillsättningsrätten ofta å kommunala organ. Enligt LKS § 46 var magistratens tillsättningsrätt fortfarande angiven[5] men med undantag för de fall, då särskilda författningar eller reglementen annorlunda stadgade. Regeln saknade större praktisk betydelse. Magistraterna ha visserligen i flera fall sökt hävda en tillsättningsrätt, men i regel utan framgång.[6] Fullmäktige eller DK tillsatte tjänstemän, och regeln har numera slopats i KL. I vissa fall tillsättas tjänstemännen emellertid nu av stadsfullmäktige (såsom kommunalborgmästare) i andra av DK, men ofta av det organ, hos vilket de äro anställda.[7]

---

[4] Jfr *Boëthius*, a. a. s. 88 f., s. 275.
[5] SOU 1928: 2, 94, SOU 1930: 13, s. 190.
[6] Rättsfall om stadsläkare SOU 1932: 23, s. 37.
[7] Jfr *Sundberg*, Utredning, s. 29 ff.

Inom exekutionsväsendet utser magistraten alltfort exekutionsbiträden, om staden äger uppbördsförvaltning. Ingår staden i fögderi, tillkommer denna befogenhet KB, som dock har att höra magistraten, om sådan finnes och DK (KK den 20 juni 1947 med vissa bestämmelser angående exekutionsbiträden, nr 209 § 2).

Inom särreglerade förvaltningsgrenar gälla ej sällan avvikande regler. I vissa fall utses tjänstemännen av Kungl. Maj:t eller statlig förvaltningsmyndighet.[8] Lasaretts-, sanatorie- och vissa andra läkare utnämnes sålunda av Kungl. Maj:t (SjhL § 14, SinnessjSt § 104). Ordinarie tjänsteman vid polisväsendet i stad tillsättes av KB; övriga tjänstemän vid polis i städer av polischefen (PolL § 11 1—2).[9] Å landsbygden tillsättas poliser av KB, i andra fall utses tjänstemännen av kommunalt organ (se t. ex. FvL § 20, AlkL § 8, BvL § 15, HSt §§ 4, 38, Lex veneris § 21, BySt § 13: 3, SjhL §§ 14, 16, SjhSt §§ 31, 39, 41 och 43). Även inom den särreglerade förvaltningen förekommer tillsättning genom menighetsval. Detta är sålunda fallet med fjärdingsmän; efter valet skall KB utfärda förordnande och äger vid särskilda skäl vägra detta samt även att utse annan sökande än den valde — men över KB:s beslut föreligger besvärsrätt till Kungl. Maj:t (PolL § 11).[1] Av stor betydelse är att genom val tillsättes lärare inom folkundervisningen (se FolkskSt §§ 19—21 m. fl. författningar, se nu SOU 1955: 31, s. 410 ff., 421 ff.). Brandchef tillsättes av stadsfullmäktige (BrL § 5).

Motiverna för tillsättningsrättens utskiftning mellan stat och kommun ha skiftat. Understundom åberopas, att kommun bekostar lönen, varför den även bör äga tillsättningsrätt, varvid underställning av tillsättningsbeslut ansetts till-

---

[8] *Sundberg*, a. a. s. 30 ff.

[9] I vilka fall tillsättning skall ske genom val, se *Sjöholm*, a. a. s. 138 f.

[1] Polisutredningsman får ej tillsättas genom val, då han ej är att anse som fjärdingsman, RÅ I 33/1953.

fyllest ur statlig kontrollsynpunkt (se om kronokamrerarne SOU 1945: 27, s. 439, KPr 382/1945, s. 66). I andra fall – t. ex. epidemilasarettsläkarne – ha kommunernas så motiverade krav på tillsättningsrätt underkänts (KPr 36/1946). Äro uppgifterna av intresse för staten har detta ofta föranlett, att tillsättningsrätten förlagts hos denna (se även om hamnkaptenen i Stockholm KU mem. 5/1909, s. 32 ff.).

Av specialförfattningarnas regler om tjänstetillsättning kan vidare följa, att särskilt kommunalt organ äger tillsättningsrätt, varför kommun icke äger att åt annan uppdraga denna rätt eller eljest tillsätta tjänsten i annan ordning[2] (se t. ex. BySt § 13: 3, Hv St § 4, Lex veneris § 2 st. 2, BarnmorskeF § 3, SjhSt §§ 31, 39, FolktandvI § 16 och nedan angivna lagrum). Visst organ kan äga laglig delegationsrätt (t. ex. SjhSt §§ 41, 43). I syfte att härvid möjliggöra en större organisatorisk frihet ha kommunerna genom lag den 22 maj 1953 berättigats besluta om ordningen för tillsättning av tjänst inom socialvården; författningen avser tjänst, som skall vara gemensam för FvSt, BvN, PensN, NyktN, ArbetslN, FambN och HemhjN eller för två eller flera av dessa organ.[3] Den senare tidens utveckling inom den alltmer utbyggda och centraliserade kommunala socialvården återspeglar sig i denna författning, som sanktionerar en tidigare i viss mån hävdvunnen, ehuru lagstridig praxis.

Även över rekryteringen av kommunal personal kan staten hava intresse att vaka och härvid söka säkra likformiga grunder (se om polisen SOU 1952: 30).

[2] RÅ I 183/1953: RegR fann, att kommun icke ägt att mot FvL § 20, BvL § 15 och 7 § KK den 31 dec. 1943 om statsbidrag till social hemhjälpsverksamhet besluta, att fullmäktige skulle tillsätta socialvårdsassistent. Jfr RÅ S 148/1930, S 13/1948, 43/1949, S 72/1950; om HvN o. fullmäktige RÅ S 40/1936, S 241/1930.

[3] KPr 180/1953; rds skr. 219/1953.

Förfarandet

Inom kommunerna gälla icke några allmänna regler om förfarandet vid tjänstetillsättningar. Inom det område, som ej regleras av speciallagstiftning, är kommun berättigad att själv reglera detta — eller underlåta att så göra. Även kvalificerade tjänster kunna sålunda i kommun tillsättas formlöst.

I RÅ S 243/1944 konstaterade RegR, att Uddevalla stad ägt utan ansökningsförfarande tillsätta drätseldirektör, enär stadens avlönings- och tjänstereglemente icke i detta hänseende var tillämpligt å tjänsten. I RÅ S 216/1940 var fråga om Malmö stadsfullmäktige ägde tillsätta en stadsrevisortjänst utan särskilt förfarande. Magistraten hade vägrat handräckning för verkställighet. RegR upphävde magistratens beslut.

Emellertid rymmer nu för städernas del KNR tämligen detaljerade regler om tillsättningsförfarande. För landskommunernas del förefinnes ett motsvarande reglemente, liksom för landstingen. Då reglementena fått en vid tillslutning, bestämma de betydande delar av kommunalförvaltningen.

Regler om *ledigförklaring, ansökningstid* och *ansökningshandlingar* hava efter de statliga författningarnas exempel införts i KNR. Enligt KNR skall sålunda myndighet kungöra ledig tjänst med minst 14 dagars ansökningstid. Kungörelsen skall offentliggöras genom anslag såväl inom förvaltningen som på central plats, bestämd av löne- och avtalsnämnd, men även genom anmälan till statlig arbetsförmedling och ytterligare på annat sätt, som myndigheten finner lämpligt. Då dessa regler ensidigt utfärdats av kommun, har kommunal myndighet ansetts vara oförhindrad upptaga ansökan, som ingått efter ansökningstidens utgång.[4]

Annorlunda är läget i de särreglerade förvaltningsgrenarna. Regler om t. ex. ansökningstid äro här bindande

[4] RÅ 28/1953, ovan s. 492. Jfr RÅ E 89/1953.

för myndigheterna[5] men Kungl. Maj:t kan medgiva dispens, då de stadgas i administrativ författning.

Enligt FolkskSt § 19 skall ledig lärartjänst kungöras i den tidning, i vilken officiella meddelanden införas, med trettio dagars ansökningstid. Författningen angiver, vilka handlingar, som skola insändas, merit- och tjänsteförteckning, prästbetyg, läkarbetyg, tjänstgöringsbetyg m. m. Även dessa regler äro bindande.[6] Enligt SjhSt § 19 skall MedSt ledigförklara lasarettsläkartjänst i allmänna tidningarna med tjugo dagars ansökningstid. Sjukstuguläkaretjänst vid mindre

---

[5] RÅ S. 325/1936, 391/1950.

[6] RÅ 95/1917: Sökande till folkskollärartjänst, som underlåtit att vid sin ansökan foga betyg över sin föregående tjänstgöring har, oaktat denna ägt rum inom samma församling, dit den sökta tjänsten hörde, ansetts obehörig att uppföras å förslag till tjänsten. RÅ 14/1914: Ende sökande till en folkskollärartjänst har av församlingen antagits, oaktat han icke vid ansökan fogat erforderligt läkarbetyg. Valet upphävt, ehuru sökanden sedermera ingivit dylik handling och i trots av att han var ende sökanden (RegR Thulin reservant: enär klaganden varit ensam sökande till ifrågavarande befattning samt vid sådant förhållande den omständigheten, att han uraktlåtit att vid sin ansökan foga föreskrivet läkarbetyg icke, sedan (han . . .) företett sådant intyg, bort utgöra anledning till valets upphävande). Jfr RÅ 25/1938, E 177/1918, E 139, E 2/1920, E 139/1936, E 281/1922, E 204/1923, E 44/1950, E 45/1950. Jfr RÅ 61/1931: Avsaknad av föreskrivet åldersbetyg, föranledde upphävande av beslut om förslagsrum.

Däremot märkas följande rättsfall, vari brist i ansökningshandling ej föranlett obehörighet:

RÅ 41/1917: jämlikt FolkskSt § 19: 3 skall vid ansökan vara fogat tjänstgöringsbetyg, gällande tre månader före ansökningstidens utgång. Lärare, som till följd av militär tjänst ej tjänstgjort under tiden före ansökningen och förty ej kunnat förete erforderligt betyg, har ej ansetts obehörig att söka ledig tjänst.

I RÅ E 200/1923 ansågs det förhållandet, att meritförteckning ej åtföljts av intyg om uppgifternas riktighet, icke böra medföra obehörighet, då uppgifterna styrkts av andra ansökningshandlingar. Sökande äger ingiva original och efter ansökningstidens utgång utbyta dem mot vidimerade avskrifter, RÅ E 5/1943. RÅ 61/1931: sökande till folkskollärartjänst som underlåtit inlämna betyg för en tjänstgöring om tretton dagar ansågs icke obehörig. Enahanda utgång RÅ E 95/1938.

sjukstuga liksom underläkartjänst ledigförklaras av direktionen på samma sätt och med samma ansökningstid (§ 25), liksom sysslomannatjänst (§ 31). Jämväl husmoderstjänst skall ledigförklaras, men ansökningstidens längd är ej fastställd i SjhSt (§ 39). För övrig personal lämnas icke några regler om tillsättningsförfarande. I fall då Kungl. Maj:t har tillsättningsrätten, kan han även upptaga för sent inkomna ansökningar, om skäl därtill äro. Underordnad myndighet kan det allenast efter konungens medgivande. Motsvarande gäller komplettering av ansökningshandlingarna. Jämlikt FolktandvK § 7 skall hälsovårdsberedning kungöra ledig distriktstandläkartjänst med tjugo dagars ansökningstid, medan tjänst som föreståndare för centraltandpoliklinik ledigförklaras av MedSt med samma ansökningstid. Tjänst som rektor eller lärare vid centralverkstadsskola skall kungöras i den tidning, vari officiella meddelanden införas samt i minst en över riket spridd daglig tidning (KSt den 10 okt. 1941, § 24). Jämlikt PolR (§ 22) skall kungörelse om ledig polismanstjänst utfärdas med 30 dagars ansökningstid, räknad från kungörelsedagen; KB kan dock förordna om endast 20 dagars ansökningstid. Kungörelsen skall anslås i polisdistriktets polisstation (polisstationer) samt införas i den eller de tidningar, som polischefen fastställer efter vederbörande kommunala organs hörande; även här kan KB medgiva undantag, nämligen från publikation i tidning. Kungörelse skall innehålla uppgift om vad sökanden har att iakttaga. Val av fjärdingsman har upphävts efter besvär såsom ej i laga ordning tillkommet, enär föreskrivet kungörelseförfarande ej iakttagits.[7]

Även *förslags- och förordsförfaranden* möta inom den kommunala förvaltningen. I reglemente för kommunalborgmästare har skyldighet införts för DK att före valet upprätta förslag. Särskilt inom den särreglerade förvaltningen har

[7] RÅ S 101/1934.

förfarandet ofta kvalificerats. Skolrådet skall sålunda upprätta förslag om tre sökande vid tillsättning av lärartjänst, varvid folkskoleinspektörens yttrande skall inhämtas; vid meningsskiljaktighet skall DomK upprätta förslaget (FolkskSt § 19: 6). Förslag till överlärarbefattning upprättas av SkolÖSt (§ 19: 7), förslag till folkskoleinspektör likaså (§ 8 c). Förslag till rektor upprättas av skolans styrelse, varefter SkolÖSt förordnar (StHFolksk § 46: 2, StKMsk § 58 m. fl.). Vid tillsättandet av lasarettsläkare-, sjukstugeläkare- och underläkaretjänster[8] upprättar MedSt[9] förslag om tre sökande. Härefter äger sjukvårdsberedningen efter direktionens hörande avgiva förord för någon av de på förslaget uppförda — men ock för annan, som någon av de, vilka inom MedSt deltagit i behandlingen av ärendet, ansett böra komma ifråga till förslagsrum (SjhL §§ 14, 18, SjhSt § 19); här är ett exempel på visst hänsynstagande till kommuns önskemål. Motsvarande gäller tillsättning av föreståndare för centraltandpoliklinik (FolktandvI § 9). Vid MedSt:ns förordnande av tandvårdsinspektör skall hälsovårdsberedningen uppgöra förslag och äger därinom avgiva förord; förslaget är ej bindande (FolktandvI § 4). Förslag till besättande av ledigförklarad underläkartjänst skall avgivas av tre sakkunniga, vilka utses av MedSt och skola vara läkare; förslaget skall omfatta tre personer, i den mån behöriga sökande anmält sig. Lasarettsläkare avgiver förord, direktionen yttrande och sjukvårdsberedningen förord (SjhSt § 25). Vid tillsättande av distriktstandläkare avgiver tandvårdsinspektören förslag om tre sökande (FolktandvI § 16).

Inom den kyrkliga förvaltningen märkes, att kyrkovaktmästare skola tillsättas efter ett tre-manna-förslag av kyrkorådet (KCirk den 13 aug. 1823). Tillsättning genom kyrko-

[8] Se härom även SOU 1927: 3, s. 65, 73.

[9] Debatt om MedSt:ns sammansättning vid beslut om förslag se FK pr, den 16 maj 1952, interpellation av herr Lundgren om lämpligheten av att två ledamöter i MedSt:ns vetenskapliga råd deltager i ärendet.

råd, som skett utan iakttagande härav — sedan samtliga sökande förklarats behöriga — har upphävts (RÅ E 7/1946). Kyrkomusiker tillsättes efter förslag av Domk om tre personer (KyrkomusikerSt §§ 30—32).

I vissa fall äger slutlig myndighet avgiva *utlåtande* över sökandes behörighet eller *yttrande* över deras meriter (t. ex. ALI § 46 1—2; SjhSt § 48: 2, utlåtande av MedSt; jfr inom folkundervisningen behörighetsprövning av SkolÖSt[1]; StKMsk § 53, med flera författningar inom undervisningsväsendet). I andra fall äger härtill kommunalt organ yttra sig (KK om offentlig köttkontroll den 30 nov. 1934 § 1).

Över förslag och förord kunna i regel *besvär* anföras (se t. ex. FolkskSt § 22, SjhL § 14, SjhSt § 30); men även exempel på att besvärsrätt är avskuren finnes (FolktandvI § 16). Besvärsmyndighet och besvärstid framgår av vederbörande författning. Har det överklagade beslutet fattats av statlig myndighet, gälla för denna lämnade besvärsregler (IMedSt § 52, ISkÖSt § 38, KF den 29 juli 1812 ang. åtskilliga omständigheter, som böra iakttagas vid ändrings sökande i konsistoriernas utslag, KCBr den 30 nov. 1820 i samma ämne). Besvär kunna i regel ej grundas å materiella omständigheter; enligt FolktandvI kan således förord överklagas blott å formella grunder (§ 18). Över kommunalt beslut äro kommunmedlemmar berättigade anföra besvär (RÅ E 143/1929) men då fråga är om särreglerad förvaltning, enligt för denna gällande regler, även sökande, som ej är kommunmedlem (RÅ 23/1918). Icke kommunmedlem, som är sökande, äger besvära sig endast i den mån fråga är om egen rätt till förslagsrum. Enligt SjhSt och FolktandvI är ledamot av sjukvårdsberedning (hälsovårdsberedning) eller annan, som äger deltaga i dess överläggningar, besvärsberättigad. — Berättigad till fullföljd är endast den, som klagat i andra instansen

[1] Folkskollärarnes tidning 1947, nr 40, s. 16.

(RÅ E 162/1936). Kommunal myndighet, som upprättat förslag eller avgivit förord, är berättigad till fullföljd över besvärsmyndighetens beslut (RÅ 30/1924). Besvärsmyndighet kan vid administrativa besvär upprätta nytt förslag i anledning av sin prövning (RÅ 52/1935, SOU 1948: 28, s. 46 f.).

De i RF § 28 angivna grunder för *befordran* gälla utnämningsbeslut, som fattas av statlig myndighet.[2] De binda sålunda icke omedelbart de kommunala myndigheterna, i den mån dessas handlingssätt regleras i de egentliga kommunallagarna, ej heller andra offentliga subjekt.[3] Man har hänvisat till att alla kommunala myndigheter äro pliktiga att följa objektiva grunder, varför man borde förvänta, att i sak någon skillnad mot normerna för statliga utnämningsbeslut icke skulle föreligga (jfr KU 13/1948, s. 3). Emellertid saknas ofta de rättsmedel, som kunna garantera ett dylikt handlande. Över tillsättningsbeslut inom den icke särreglerade delen av kommunalförvaltningen kunna besvär anföras allenast av den grund, att beslutet kränker klagandens rätt, överskrider myndighetens befogenhet, strider mot lag eller författning eller vilar å orättvis grund. Icke någon av dessa besvärsgrunder kan med framgång åberopas, därest klaganden förmenar, att tillsättningsbeslut är felaktigt allenast av den grund, att den utnämnde är mindre meriterad än klaganden. Dylika besvär kunna sålunda icke bifallas, då icke någon lagregel giver den bättre meriterade företräde. I RÅ S 352/1946 ogillades besvär över magistratens tillsättning av föreståndare för Malmö stads rättshjälpsanstalt med den motivering, att även om det av handlingarna framginge, att klaganden med avseende å meriter vore överlägsen den utsedde, han likväl icke visat, att klandrade beslutet vore olagligt jämlikt LKS § 76. Ett stort antal mot-

[2] Jfr SOU 1952: 14 s. 344 ff., *Sjöberg*, a. a. s. 159.

[3] I RÅ Jo 50/1949 anförde sökande till tjänst hos flottningsförening förgäves, att han vore mera meriterad än den som utsetts till tjänsten.

svarande fall föreligger.[4] I realiteten står därför den, som förmenar sig förbigången, här utan rättsmedel — något, som inom doktrinen understundom uttryckts med formeln, att kommun äger iakttaga ej »objektivitetsgrundsatsen» utan »utilitetsprincipen».[5] Förhållandet har föranlett kritik och ett flertal reformförslag.[6] Uppenbarligen bryta sig här ej endast olika uppfattningar om tjänstemannapolitiskt ändamålsenliga regler utan även åskådningarna om sökandenas rätt till tjänst och om kommunal självstyrelse.

Skulle kommunal myndighet emellertid av annat skäl än hänsyn till kommunens bästa utse annan än den mest meriterade till tjänsten, torde, om förhållandet kan påvisas, besvärsfrågan komma i annat läge. Om utnämningsbeslut har bestämts av gunstlingsskap eller andra ovidkommande motiv, kunna de kommunala besvärsgrunderna vara tillämpliga.[7]

---

[4] *Sundberg,* Utredning s. 82. Se även RÅ 59/1913, S 187/1924, S 14/1928, S 133/1938, S 166/1938, E 14/1943. Jfr RÅ 85/1914: Lantegendomsnämnden i Stockholm hade utsett S. till sekreterare och ombudsman. Häröver anförde L. besvär under åberopande att befattningen krävde juridisk erfarenhet, men att S. icke avlagt juridisk examen. S. yrkade i förklaring, att besvären icke skulle prövas. Nämnden gjorde gällande, att över en inom stadens förvaltning gjord tillsättning av befattning besvär ej kunde föras av icke utnämnd sökande. RegR:ns majoritet prövade besvären men fann, att besvärsgrund ej var för handen. RÅ S 89/1943: HvN hade utnämnt S. till hälsovårdsinspektör. W. överklagade under anförande att han vore mera meriterad. LSt utnämnde W. RegR upphävde beslutet och ogillade W:s besvär, enär icke i målet visats, att HvN:s beslut tillkommit annorledes än i laga ordning eller eljest vore olagligt. Jfr RÅ S 196/1944, S 177/1946, S 528/1946, I 222/1950: DK hade tillsatt vicevärd å ordinarie stat vid fastighetskontorets hyresbyrå. Magistraten ogillade besvär, anförda av påstått mera meriterad. Beslutet prövat allenast enl. LKS § 76 (se även RÅ I 78/1949, I 308/1952).

[5] *Reuterskiöld,* Statsregementet, s. 210 f., *Sundberg,* a. a. s. 53.

[6] Se mot. I: 120, I: 121, II: 265, II: 347 år 1939; I: 101 och II: 195 år 1946; I: 148 och II: 242 år 1948; I: 21 och II: 23 år 1950. KU:s utl. 17/1939, 9/1946, 13/1946, 4/1950.

[7] *Sundberg,* a. a. s. 83 f., jfr *Kaijser,* Några kommunalrättsliga syn-

Kommun är dock oförhindrad att för egen del uppställa andra, för den strängare regler. I Stockholm har sålunda enligt KSt den 5 mars 1937, jfr LKSthlm § 68, inrättats en särskild besvärsnämnd med uppgift att efter överklagande materiellt pröva tjänstetillsättningar.[8] Nämndens verksamhet omfattar allenast de tillsättningsbeslut, vilka enligt eljest gällande regler skulle överklagas genom kommunalbesvär. Regeln leder till det ur enhetlighetssynpunkt otillfredsställande resultatet, att besvärsrätten till nämnden blir beroende av de i specialförfattningarna givna besvärsreglerna. HvN:s och NyktN:s — och nu SocN:s — personal äger t. ex. besvära sig hos nämnden, men icke BvN:s eller ByN:s, enär deras beslut av tjänstetillsättning överklagas enligt specialförfattning.[9] BesvN:s beslut kunna i sin tur överklagas men allenast på formella grunder, dvs. genom kommunala besvär.[1] Sedan jämväl andra större städer övervägt införa motsvarande reform, har förslag väckts att göra en dylik nämnd obligatorisk — eventuellt införa en för riket gemensam.[2] Utvecklingen har emellertid stannat vid stadgande i KL (§ 76 mom. 3), att kommunen må utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över den kommunala styrelsens eller nämnds beslut om tillsättande eller förordnande å kommunal tjänstebefattning.[3] Reglemente härför fastställes av KB.[4] Motsvarande föreskrift ingår även i LLt (§ 78); reglemente fastställes här av Kungl. Maj:t.

---

punkter på den senaste Saco-konflikten, SST 1955, s. 538 f. Jfr RÅ S 235/1945.

[8] Av Kungl. Maj:t fastställd stadga i Kom. förf.samling för Stockholm 1937: 3. Om denna besvärsordning se även RÅ S 437/1944.

[9] RÅ I 351/1948. Jfr SOU 1952: 14, s. 353 f. Mot. i Stockholms stfullm. 27/1948; stadskollegiets utl. o. mem. 51/1956, s. 55 f.

[1] Jfr *Sundberg,* Utredning. Se även *Dahlström,* Svensk Socialvårdstidning 1948, s. 141 ff.

[2] Se härom SOU 1951: 54, s. 164 f.

[3] Om begreppet se ovan s. 145. Jfr även *Kaijser* i SST 1956.

[4] *Olsson—Kaijser,* Kommunallagarna (1956) s. 98, 185, 252 ff.; 364 f.

För den särreglerade kommunala förvaltningen bliva de regler bestämmande, vilka ingå i de särskilda författningarna.

Följer av specialförfattning, att tillsättningsrätten tillkommer Kungl. Maj:t eller statlig myndighet — därmed förstås även magistrat — gäller stadgandet i RF § 28 om förtjänst och skicklighet.[5] En erinran därom har gjorts i SjhL § 14 — Kungl. Maj:ts tillsättande av lasaretts-, sjukstuge- och sanatorieläkare — men principen gäller dylik erinran förutan.

Men även i vissa fall, då kommunal instans[6] tillsätter, uppställas — i likhet med vad fallet är inom de statliga förvaltningarna — särskilda regler angående tillsättnings- och befordringsgrunder. Enligt FolkskSt[7] skola vid uppgörande av förslag till ledig tjänst såsom befordringsgrunder gälla dels genom vitsord eller å annat sätt ådagalagda kunskaper och färdigheter, dels ock längden av föregående tjänstgöring (§ 19: 5). — Jämlikt SjhL (§ 14) och FolktandvK skall vid tillsättning av tjänst som lasarettsläkare, resp. lasarettstandläkare, de sökande bedömas efter skicklighet och förtjänst, men om någon av de sökande kan åberopa framstående skicklighet på vederbörande område, ådagalagd genom berömvärd tjänstgöring å sjukhus, grundlig utbildning eller väl vitsordat vetenskapligt forskningsarbete skall särskild hänsyn tagas därtill.

Den för tjänsten lämpligaste skall antagas till lärare vid central verkstadsskola (KSt den 10 okt. 1941 § 26).

Specialförfattning kan emellertid ock allenast i visst hänseende binda kommun vid tillsättning men i övrigt lämna dess bedömningsfrihet obeskuren. Enligt lagen den 28 mars 1919 tillsattes distriktsbarnmorska av barnmorskestyrelse. Här-

[5] *Jägerskiöld,* Om magistratens rättsliga ställning, FT 1951. Jfr ovan s. 520. Se även Kungl. Maj:ts i FT 1951, s. 170 f., återgivna beslut.

[6] Jfr t. ex. RÅ S 89/1943. Se i övrigt SOU 1955: 31, s. 405 ff.

[7] Fråga om dessa gällde å viss lärartjänst, RÅ E 69/1948.

vid gällde bl. a., jämlikt barnmorskereglementet den 21 nov. 1919 (§ 30), att reservbarnmorska skulle äga visst företräde framför i övrigt lika förtjänta medsökande. Sedan barnmorskestyrelse i enlighet med stadsläkares förord utsett annan sökande än reservbarnmorska, har MedSt:n med hänsyn till hennes företrädesrätt och enär den funnit klaganden mera förtjänt än den av barnmorskestyrelsen utsedda, upphävt tillsättningsbeslutet. RegR:ns majoritet fann, sedan domstolens mening av Kungl. Maj:ts inhämtats, ej skäl till ändring. En ledamot — Lundevall — fann däremot, att vederbörande författning icke kunde anses innefatta hinder för barnmorskestyrelsen att i enlighet med förordet utse den av de sökande, som styrelsen ansåge vara med avseende å förtjänst och skicklighet för tjänsten lämpligast. Kungl. Maj:t följde denna mening.[8] Man finner här sålunda, att den kommunala instansen väl ansetts äga slutligt bedöma de sökandes meriter men att normen för tillsättningen framhölls vara »förtjänst och skicklighet», en återglans av RF § 28 inom den kommunala styrelsens ram.

För kommunala tjänster föreligga icke några generella regler angående *kompetens eller andra villkor*. Kommunerna äga i princip full frihet att underlåta uppställa villkor eller att uppställa de villkor, som de må anse ändamålsenliga. Underlåtenhet att fastställa allmänna dylika villkor har givit kommunerna en stor handlingsfrihet vid tjänstetillsättning; problem, som möta i den statliga organisationen, saknas här. Kommun äger föreskriva, att blott män må ifrågakomma till viss tjänst, eller tillsätta den med utlänning. Önskar kommun förbehålla viss tjänst manlig sökande, måste dock beslutet därom fattas och meddelas före ansökningsförfarandet. Olikställighet kan icke senare införas.[9] Från behörighetsvillkor, som kommunen själv upp-

[8] RÅ 23/1936.

[9] Se även RÅ 242/1923: Kyrkorådet hade saknat befogenhet att icke

ställt, äger den själv bortse.[1] För kommunalborgmästare fastställer dock LKBorgm det behörighetsvillkor, att han skall hava avlagt för domarämbetet föreskrivna kunskapsprov, med möjlighet för konungen att förklara annan behörig på grund av annan utbildning eller ådagalagd duglighet i kommunala värv (§ 1).

Inom den särreglerade förvaltningen är läget det, att tvingande regler om behörighet kunna vara fastställda i vederbörande författning, såsom i PolL, FolkskSt, SjhL, BrL. Iakttages icke stadgat kompetensvillkor, kan förslaget eller tillsättningsbeslutet upphävas.[2] Kommun kan dessutom — om laga hinder ej föreligger — ytterligare uppställa villkor, som dock icke få samma bindande verkan, som författningsbestämmelser äga.[3] HvN äger sålunda förbehålla viss tjänst manliga sökanden.[4] I fråga om medborgarskap kan likaledes i särförfattning svenskt medborgarskap föreskrivas. Har så icke skett, är läget oklart. Inom RegR hystes olika meningar om utländsk medborgare är behörig vara organist och klockare (RÅ 22/1935). Tre regeringsråd funno detta vara fallet.

---

upptaga kvinnlig sökande på förslag till vissa tjänster, vilka ledigförklarats utan begränsning till manliga sökande. Jfr FT 1951, s. 170 f.: tjänster inom utsökningsväsendet, som magistrat tillsatte, voro icke av den art, att kvinna borde uteslutas (Kungl. Maj:t i statsr. 11/5 1951).

[1] RÅ S 275/1945: Kommunalnämnd hade beslutat anställa kvinnligt skrivbiträde och fastställt vissa kompetensvillkor; fullmäktige fastställde beslutet. Efter ansökning utsåg nämnden sökande, som icke fyllde vissa uppställda villkor. KB undanröjde beslutet, enär nämnden utsett person, som ej fyllde villkoren. RegR:n ogillade däremot talan mot nämndens beslut, enär kommunalnämnden icke överskridit sin befogenhet. Jfr även E 71/1946, RÅ I 308/1952. — Fördelningen av den kommunala kompetensen kan medföra, att visst kommunalt organ är bundet av en av kommunen antagen föreskrift. Har dylik varit föremål för underställning, ligger även häri ett hinder mot ett senare ensidigt åsidosättande.

[2] RÅ S 185/1935 m. fl. rättsfall.

[3] RÅ S 12/1933, E 25/1950. Se särskilt E 54/1954.

[4] RÅ 29/1946.

Två regeringsråd åter ansågo Kungl. Maj:ts tillstånd erforderligt, och Kungl. Maj:t följde denna mening. Dessa tjänsters betydelse och möjligen deras förvaltningshistoriska bakgrund torde utgjort motiven för att dylik kontroll över tillsättningen ansetts erforderlig.

Tillsättningsbeslut

Fullmäktiges (nämnds) tillsättning kan ske utan omröstning, på begäran efter omröstning. Tidigare skedde omröstning ofta öppet, varvid ordförandens röst fällde utslaget. I vissa författningar stadgades däremot, att val och tjänstetillsättning skulle ske slutet, varvid lotten fällde utslaget.[5] Detta har numera blivit regel.

Besvärsrätt

Över fullmäktiges, nämnds eller styrelses tillsättningsbeslut kunna besvär anföras jämlikt KL (§ 76), LLt (§ 78), LFS (§ 68) eller specialförfattning. I fall, då beslut ansetts allenast utgöra verkställighet till fullmäktigebeslut, ha dock besvär ej självständigt medgivits över tillsättningen[6]; rättsläget torde dock härvidlag numera vara att bedöma annorlunda. Exempel finnas även på att besvärsrätt i specialförfattning uttryckligen avskurits, såsom vid förordnande av i. o. lärare, timlärare och vikarier (se t. ex. StKMsk § 62). Har så ej skett, föreligger besvärsrätt.[7]

[5] Jfr RÅ 53/1935, RÅ 47/1945. Se i övrigt *Olsson—Kaijser*, a. a. s. 132 ff. och där anförda rättsfall. Om proposition RÅ 44/1951.

[6] RÅ C 34/1918: Stadsfullmäktige beviljade anslag till fattigsakförare och utsågo vissa personer att utgöra en nämnd med uppdrag att antaga sakförare. Nämnden antog sådan. Besvär avvisades, enär tillsättningsbeslutet icke vore av beskaffenhet att kunna överklagas. Jfr RÅ 31/1925: väghållningsdistrikt hade bemyndigat vägstyrelse att anställa vägmästare. Besvär över tillsättningsbeslutet kunde enligt RegR:s majoritet icke föras. Förklaringen till utgången har i bägge fallen sagts vara, att allenast verkställighetsbeslut fattats. Se *Sundberg*, a. a. s. 80 f.

[7] Jfr RÅ 47/1945.

I besvärsskrift skall klaganden precisera sitt yrkande, eller eljest göra det före besvärstidens utgång.

Besvärsmyndighet

Vid besvär enligt KL över representations eller allmänt administrativt organs beslut är KB besvärsmyndighet, varvid fullföljd sker till RegR; att kommun äger möjlighet införa särskild nämnd för prövning av besvär över tjänstetillsättning, har nyss nämnts (s. 600). Besvär enligt LtL åter föres hos Kungl. Maj:t.[8]

Enligt de särreglerande författningarna är KB oftast besvärsmyndighet[9], men i vissa fall är annan statlig myndighet det. Sålunda skola besvär över hälso- och sjukvårdsberednings beslut föras hos MedSt med fullföljd till Kungl. Maj:t i statsrådet. I vissa fall kan SkolÖSt eller magistrat vara besvärsmyndighet. Över KB:s tillsättningsbeslut klagas hos Kungl. Maj:t, PolR § 47.

Tillsättning av kyrkobetjänte och skolvaktmästare överklagas hos DomK.[1] Skolrådets, resp. folkskolestyrelsens tillsättningsbeslut liksom kyrkostämmans val överklagas hos DomK med fullföljd till RegR (FolkskSt §§ 8 e, 22). Över DomK:s utslag på besvär över tillsättning av i. o. lärare må klagan ej föras (jfr RÅ E 7/1950).

Besvärsgrunder

Såsom besvärsgrund kan vid besvär över statlig myndighets beslut åberopas antingen felaktighet i förfarandet — såväl vid byråkratiska och kollegiala som valförfaranden — eller felaktighet i innehållet och härvid, att beslutet över-

[8] Jfr RÅ 47/1945.

[9] Besvär över val av fjärdingsman direkt hos Kungl. Maj:t ej upptagna, RÅ S 66/1920, RÅ 54/195.

[1] RÅ E 54/1939, E 71/1941. Se vidare SOU 1948: 28, s. 47 f.; SOU 1955: 31, s. 223 ff.; 394 ff.

skridit myndighetens kompetens eller strider mot lag eller författning; sistnämnda besvärsgrund kan anföras, bland annat, då stadgade behörighetsvillkor icke iakttagits — eller där meritvärdering anses felaktig.

Vid besvär enligt KL, LFS och LtL kan felaktighet i förfarandet åberopas, ty detta skäl täckes av besvärsgrunden, att beslutet »icke i laga ordning tillkommit»; ärendet har kanske icke rätteligen beretts, kallelse ej varit lagenlig, ordförandens utslagsröst felaktigt åberopats.[1] Felaktighet i innehållet kommer emellertid i regel att sakna aktualitet, enär sådana normer för tillsättning av kommunal tjänst oftast saknas, vilkas åsidosättande skulle innebära kränkning av enskild rätt, orättvis grund eller kompetensöverskridande (undantag se ovan s. 598 ff., 613).[2]

Inom den särreglerade förvaltningen åter föreligger icke samma allmänna begränsning i besvärsgrunderna, som enligt kommunallagarna; motsvarande regler som för statsförvaltningen kunna gälla.[3] Se t. ex. SjhSt § 30 i fråga om förordnande av underläkare och distriktsvårdstandläkare[4]; regl. f. sjukhusen i Stockholm, Göteborg och Malmö betr. viss övrig personal; BySt § 13: 3, BvL § 81, FambF § 35, PolR § 47.

Saklegitimation

Kommunala beslut, för vilka besvärsreglerna i KL gälla, kunna överklagas av envar kommunmedlem. När icke särregler finnas, antages varje kommunalt beslut intressera samtliga kommunmedlemmar, en tillsättning eller ett entledi-

---

[2] *Sundberg,* Utredning s. 49 ff.

[3] *Sundberg,* a. a. s. 69 ff.; SOU 1948: 28, s. 45 ff.

[4] Att tillsättning av sjukstugeläkare (mindre sjukstuga) ej kan materiellt prövas, framgår av Kungl. Maj:ts beslut i statsr., återgivet i Sveriges landstings tidskrift 1955, s. 166 f. Jfr SOU 1955: 31, s. 425; RÅ E 21/1942, E 125/1945, E 14/1943.

gande sålunda även den, vilken icke är intressent i vanlig mening, denne kan därmed aktualisera en omprövning av statlig myndighet av det kommunala beslutet.[5] Ett annat förhållande är, att denna besvärsrätt för den icke av beslutet omedelbart berörde såtillvida kan vara illusorisk som han kan komma att sakna besvärsgrund, enär han ej kan åberopa, att beslutet rör hans enskilda rätt och han ej äger åberopa, att det kränker annans[6]; angripbarhet efter någon av de övriga besvärsgrunderna måste föreligga för att besvärsrätten skall få någon praktisk betydelse. Av det förhållandet, att alla kommunmedlemmar genom besvär kunna få kommunala beslut omprövade, medan kommuns angelägenheter i övrigt icke — i den mån ej särskild statsuppsikt föreligger — angå annan än kommunmedlem, har den slutsats dragits, att den, som icke är kommunmedlem, ej är besvärsberättigad. Att annan intresserad än sökande, som ej är kommunmedlem, saknar besvärsrätt, är klart. Person som icke var bosatt i kommun, har t. ex. icke ägt besvära sig över att annan utsetts till sundhetspolis (RÅ 32/1933). Men att sökande skulle sakna besvärsrätt, är en följd av det kommunala besvärsinstitutets historiskt — av de associationsrättsliga paralleller, som nyss nämnts — betingade utformning, som måste anses föga lyckad inom tjänstemannarätten. Sökande till tjänst inom annan kommun än den egna blir nämligen icke berättigad anföra besvär över beslutet i tillsättningsärendet. Sökande skulle sålunda vara sämre ställd i fråga om kommunala än i fråga om administrativa besvär. Före tillkomsten av KL gav varken lagtext eller förarbeten någon säker vägledning, även om icke kommunmedlems besvärsrätt i vissa samband syntes vara förutsatt.[7] Från praxis äro dock fall att anteckna, vari sökande, som ej var kom-

[5] *Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet, s. 196 ff.
[6] RÅ E 168/1925.
[7] KPr 174/1908, s. 21; KPr 4/1940, s. 69: *Sjöberg*, a. a. s. 153 ff.

munmedlem, icke ägt anföra besvär över tjänstetillsättning.[8] Förenings besvärsrätt slutligen blev i rättspraxis olika bedömd. Tjänstemannaförening har i vissa fall — RÅ 11/1943 och RÅ S 234/1943, S 110/1945 — icke tillerkänts besvärsrätt över beslut i kommun, där den icke var medlem. Häremot synes ett tidigare avgörande kontrastera, vari RegRs majoritet kommit till motsatt uppfattning (RÅ 56/1942[9]) av icke genomskinlig orsak, möjligen en osäker rättshistorisk premiss.

Spörsmålet om besvärsrätt har under förarbetena till den nya KL åter prövats. Kommunallagstiftningskommittén har under hänvisning till den kommunala självstyrelsen, kommuns rätt att efter eget förgottfinnande utse den person, kommunen önskar, avvisat förslag om vidgad besvärsrätt vid tjänstetillsättning. Det vore oriktigt att medgiva icke kommunmedlem besvärsrätt över felaktighet vid beslutets fattande.[1] Att ett faktiskt rättskyddsbehov finnes för intressent, som icke är kommunmedlem, synes dock obestridligt; tillsätter kommun besvärsnämnd för prövning av beslut om tjänstetillsättning, kan det beaktas. Rent faktiskt lär det ock i viss mån tillgodoses även därigenom, att RegRn:s prövning av kommunmedlemskapet är svag — en föga rimlig lösning.[2] Om icke i mål invändning om bristande besvärsrätt av denna grund gjorts och det icke är uppenbart, att klaganden icke är kommunmedlem, prövas nämligen besvären. Sålunda ha besvär av sökanden till skolvaktmästartjänst, till tjänst vid kommunal rättshjälpsanstalt och till tjänst vid gas- och elektricitetsverk prövats, oaktat klaganden enligt handlingarna varit bosatt i annan kommun än den, där den

[8] Se t. ex. RÅ I 188/1950 (kommunalborgmästartjänst); RÅ I 309/1952. Jfr RÅ S 165/1922, S 32/1932, E 128/1932; om besvärsrätt över beslut om ledigförklaring se RÅ E 97/1941, 11/1943.

[9] Jfr *Sjöberg*, a. a. s. 156 f.

[1] SOU 1952: 14, s. 335. Jfr *Kaijser* i FT 1953, s. 160 ff.

[2] *Sjöberg*, a. a. s. 159 f. SOU 1948: 28, s. 50, vartill i övrigt hänvisas.

sökta tjänsten funnits. (Jfr RÅ S 528/1946, 12/1937.) RegR:ns praxis har varit så fri, att man ifrågasatt, huruvida den ej generellt medgivit sökanden besvärsrätt (Westerberg i FT 1948, s. 159). Besvärssakkunniga ha ock förordat en dylik reglering i yttrande över kommunallagsförslaget.

Finnas, såsom inom de särreglerade kommunala förvaltningsgrenarna, avvikande regler angående besvärsrätten, kunna de innebära, att rätt föreligger för envar kommunmedlem att anföra besvär. Besvär över tillsättning av vissa kommunala tjänster kan sålunda anföras, förutom av sökande, som ej erhållit tjänsten, av envar kommunmedlem (RÅ 143/1929) däremot icke av den, som varken är sökande eller kommunmedlem.[3] För vissa frågor inom tillsättningsförfarandet kunna allenast kommunalbesvär ifrågakomma och besvär kunna då anföras blott av kommunmedlem efter de i KL stadgade grunderna (RÅ E 76/1946).

För andra fall kunna de särskilda besvärsreglerna medgiva en på annat sätt vidgad besvärsrätt, såsom SjhL § 12, där även direktionsledamot eller den, som enligt särskilda bestämmelser äger deltaga i direktions överläggningar äger anföra besvär över direktionens beslut, om han förmenar, att de ej tillkommit i laga ordning eller, i vissa fall, om han ej åtnöjes med dem. Enligt FolktandvI äger ledamot av hälsovårdsberedningen eller någon, som enligt lag eller författning äger deltaga i beredningens överläggningar, anföra besvär, där han menar att visst förord ej tillkommit i laga ordning eller icke åtnöjes med visst tillsättningsbeslut (§ 18). Har val upphävts, äger den väljande myndigheten besvärsrätt (RÅ 76 I/1920). Äro besvären allmänna förvaltningsbesvär, blir envar intressent legitimerad (se om förening RÅ 43/1954).

Vid *fullföljd* är den kommunala instans, som fattat det

[3] Kungl. Maj:t i statsr. den 27 juni 1947, Folkskollärarnes tidning 1947, nr 40 s. 16 ff. *Olsson—Kaijser*, a. a. s. 255 f. o. där anförda rättsfall.

överklagade beslutet, berättigad att klaga (se t. ex. RÅ 30/1924, skolråd). Allenast den, som anfört besvär i första instans, äger eljest rätt till fullföljd (RÅ E 162/1936). Ha besvär enligt KL bifallits, äger dock varje kommunmedlem klagorätt, vid administrativa besvär sökande.

Äger statlig myndighet tillsättningsrätten, är ej kommunal myndighet besvärsberättigad Kommunalnämnd är ej befogad föra besvär över KB:s tillsättning av poliskonstapel (SST 1954, s. 385) ej heller drätselkammare (SST 1953, s. 25). Kommunal myndighets besvärsrätt är även i övrigt starkt begränsad (RÅ C 7/1915, S 82/1929, S 164/1943, 39/1951), men besvär tolkas så vitt möjligt som undertecknarens personliga och prövas, om han är besvärsberättigad (RÅ S 363/1936).

Missnöjesanmälan har stadgats i författningar rörande folkundervisningen.

Besvär *ingivas* i regel hos besvärsmyndigheten; besvär över landstingsbeslut dock hos KB; över beslut om förord enligt SjhL och FolktandvI ingivas besvär hos Medst.

Besvärstiden m. m.

Besvärstiden är enligt KL och LtL tre veckor, räknat från kungörelsedagen (delgivningsdagen); för kyrkokommunala beslut är tiden trettio dagar. Enligt BesvTL gäller nu för dess tillämplighetsområde tre veckors tid (se ovan s. 583). Enligt FolkskSt (§ 22) gäller trettio dagars tid. Men även andra besvärstider finnas. Enligt I MedSt (§ 52) är besvärstiden sålunda tjugo dagar efter delgivning, resp. anslag.

Ha besvär anförts över kommunalt beslut om tjänstetillsättning, hindrar detta icke — om ej författningsbud av motsatt innehåll föreligger — *verkställighet* av beslutet men tillsättningsakt, som utfärdats, får icke någon självständig verkan; den annuleras, om tillsättningen upphäves. Detta är fallet även om tillsättningsakten till äventyrs benämnts full-

makt (RÅ E 178/1913). Effektiviteten har här blivit bestämmande och tjänsten tillträdes med risk för den tillträdande att behöva avstå den, sedan besvärsärendet slutförts.[4]

Besvär kunna *återkallas* intill dess besvärsmyndighetens protokoll justerats eller dess beslut expedierats eller anslagits.[5]

I vissa fall stadgas jämväl skyldighet för det tillsättande kommunala organet eller den väljande menigheten att *underställa* beslutet statlig myndighet. Härvid kan myndigheten vid formell felaktighet kassera beslutet; i vissa fall äger myndigheten även pröva beslutets materiella riktighet. KB äger vägra utfärda förordnande för vald fjärdingsman, om »särskilda skäl» föranleda det och kan därefter själv utse annan (PolL § 11: 3). Motsvarande gäller ifråga om brandchef och skogsbrandchef (BrL § 5). Syftet är då att förmå kommunerna utse den för tjänsten mest lämplige.[6] — I vissa fall skall allenast uppgift om tillsättningsbesked lämnas statlig myndighet (t. ex. SjhSt § 48: 2).

Besvären kunna *leda* till att beslutet upphäves. Vid besvär enligt kommunallagarna är detta givetvis den enda möjligheten. Där materiell prövning av tillsättningsbeslut kan ske, kan besvärsmyndigheten anvisa den tillsättande att utse annan.

Den redogörelse, som ovan lämnats av den kommunala rättens skiftande regler om tjänstetillsättning, visar en utveckling från en tidigare principiell handlingsfrihet mot en större bundenhet. Denna märkliga utveckling har föranletts av olika skäl. Uppenbart är att den statliga regleringen av hithörande spörsmål satt in på områden, vilka ur allmän

[4] *Sjöberg*, a. a. s. 223 ff.
[5] RÅ 52/1935, 18/1941, K 115/1938. Jfr E 34/1941.
[6] Jfr *Sjöholm*, a. a. s. 114.

eller enskild synpunkt äro av särskild vikt, särskilt då sjukvård, polisväsende och undervisning — särskilda garantier för korrekt och ändamålsenligt tjänstemannaurval ha här förvisso varit av nöden — ehuru förfarandena samtidigt rymma regler, vilka trots denna statliga reglering syfta till att åt kommunala organ och intressen bereda visst inflytande (t. ex. genom förslag eller, oftare, förord). Men även tjänstemännens krav på tillsättning efter objektiva grunder — efter förtjänst och skicklighet — ha i hög grad påverkat utvecklingen, här liksom i fråga om rätten till tjänsten. Under hand ha dessutom tjänstemannasociala synpunkter helt visst föranlett förvaltningsrättens utveckling på flera områden, såsom besvärsrättens. Kraven på trygghet ha även påverkat den icke närmare statsreglerade kommunala förvaltningen, där KNR och motsvarande normer inneburit ett framsteg ur tjänstemännens synpunkt och de i Stockholm utfärdade författningarna andra vinster, vilka till slut även avsatt spår i den nya KL:s regler om — frivillig — besvärsnämnd. Från många håll har man dock förmenat, att utvecklingen härvid icke gått tillräckligt långt. Det är härvid att anteckna, att tjänstemannaorganisationer, bland dem TCO, gjort framställning om en mera intensifierad rättsreglering på detta område, något som i riksdagen vunnit genklang i ett flertal motionsvis framförda yrkanden.

Den utveckling, som ägt rum, har emellertid skapat ett föga enhetligt regelsystem. Mången gång ha rättsregler utformats under påverkan av andra synpunkter än tjänstemannarättsliga, ofta varierande — särskilt gäller detta besvärsrätten. Tiden är helt visst kommen för en bearbetning av uppgiften ur enhetlig tjänstemannarättslig synpunkt.

Emellertid är ett ytterligare led i utvecklingen av intresse att observera. Det förekommer, att kommuner genom kollektivavtal förbundit sig att vid tillsättning av tjänster följa

vissa grundsatser, såsom att beakta väl vitsordad tjänstgöring eller viss utbildning. Nu kunna kollektivavtal väl ej enligt ännu gällande rättspraxis slutas för tjänstemän med ämbetsansvar. Men för personer utan dylikt ansvar kunna de gälla och därmed för tjänstemän i förvaltningsrättslig mening, dvs. de, som inneha en tjänst. I dylika fall komma kollektivavtalets föreskrifter att träda i tillämpning. Härav följer, bl. a., att AD kan pröva tillsättningsbeslutets riktighet i jämförelse med kollektivavtalet. Se härom ADD 7/1939, 58/1946, 1/1948. Skulle kollektivavtal framgent kunna slutas för större grupper tjänstemän än nu — varom fråga är — öppna sig här perspektiv av innebörd, att det kommunala tillsättningsförfarandet — i den mån det icke undantages från kollektivavtalens tillämplighetsområde[7] — genom avtalsreglering skulle vinna en utformning i enlighet med vissa tjänstemannakårens klassiska önskemål.

Sammanfattning

Reglerna för tillsättning av tjänstemän inom stat och kommun förete sålunda stora skiftningar. De ha varierat under tidernas gång och de äro väsentligen olika inom den offentliga förvaltningens skilda delar ävensom för de olika grupperna tjänstemän. Vi kunna emellertid skönja vissa huvudlinjer i utvecklingen.

Av väsentlig innebörd är uppenbarligen även för tillsättningsreglerna den åskådning, som må råda om rätten till tjänsten. Tjänstemännen ha naturligen alltid med skärpa framhållit vikten av korrekta beslut i befordringsärenden; en talare på riddarhuset framhöll sålunda vid 1762 års stormiga riksdag — friherre C. Ridderstolpe — under betonande av frågans politiska vikt — »huru högst angeläget det är, att tjänsterna lagligen utdelas, synnerl. som i an-

[7] Så enligt 1948 års förhandlingsrättsdelegerade, SOU 1951: 54, s. 139.

seende till vår allmänna fattigdom friheten därvid är intresserad, som nog lär göra Er måne om deras utdelande. Om lagen vid tjänsters utdelning icke bliver gällande, kunna de sämre ofta äga bästa lyckan och den käckaste få en usel lott.»[8]

Detta intresse av tillsättnings- och befordringsärendenas handläggning skärptes under frihetstiden till krav på procederets utformning till påfallande likhet med tvistemålens handläggning. Mot bakgrund av åskådningen, att tjänsten är tjänstemannens välfångna egendom framstår befordringsärendet som en civilrättslig process om bättre rätt till detta värde. Det är ur denna synpunkt man har att se utvecklingen av reglerna om ledigförklarande, ansökningstidens bindande verkan, de fixerade normerna för meriters värdering, förslagsförfarandets utformning m. m. Kanske mest tydligt framträder betraktelsesättet i de regler, som med tiden infördes om ansvar för den, som vållat att annan felaktigt ej erhållit sökt tjänst och om rätt till ersättning för den förfördelade, regler, vartill nutida rätt icke äger motsvarighet.

Mot ett dylikt strikt reglerat tillsättningsförfarande strider ofta förvaltningens krav på effektivitet och rörlighet. Obundenhet av ansökningstid och förslag ger större möjlighet till urval vid tjänstetillsättning, bundenhet vid strikt meritvärdering kan däremot leda till en olycklig brist på rörlighet vid personbedömningen etc. Av den starkare gustavianska statsmakten och av en senare, i den historiska skolans statsuppfattning fostrad generation bröts ock det frihetstida befordringsväsendet sönder. Meritvärderingen blev åter friare, ansökningsförfarandet mindre bundet. Statsnyttan, överhetsstatens handlingsfrihet har — på skiftande teoretiska grunder och i olika politiska samband — långt in i vårt århundrade

[8] RoAP 1760–62, v. 2, s. 132.

ansetts fordra mindre formbundenhet.[8a] Utvecklingen har emellertid ingalunda varit enhetlig. Inom flera förvaltningsgrenar ha tvärtom strängare regler vunnit insteg. För den egentliga statsförvaltningen och för de affärsdrivande verken har väl myndigheternas handlingsfrihet ökats, men inom skolväsendet, kyrka, sjukvård och polisväsendet ha andra synpunkter vunnit beaktande. Men man uppfattar knappast längre på allvar tjänstemännens önskemål om befordran som rättsanspråk — något som tager sig uttryck, bl. a., däri, att hinder ur dylik synpunkt mot underlåtenhet att iakttaga tidsfrister m. m. ej föreligger.[9] I den på äldre svensk grund byggande finländska rätten har däremot ett striktare regelsystem bevarats (jfr NAT 1938, s. 499, inlägg av Tarjanne, Herlitz, Natt och Dag).

För tillsättningsförfarandet ha emellertid vittgående förändringar föranletts av tjänstemannaorganisationernas uppkomst och ökade inflytande. Återigen ha tjänstemännens intressen vunnit företrädare med en omedelbar talerätt. Mot den omedelbara statsnyttans krav göres nu gällande värdet av enhetliga och objektiva grunder för tillsättning och befordran, av rättvisa och trygghet för tjänstemännen — något som naturligt även kan förenas med vissa statsnyttosynpunkter. En lång rad av reformer i tillsättningsförfarandet kunna återföras på organisationernas krav. Ledigförklarandet har ägnats ökat intresse — fri konkurrens mellan tjänstemän och möjlighet för alla kompetenta att anmäla sig har krävts och den betydelsefulla antagningen av aspiranter har på flera områden vunnit närmare reglering. Organisationer ha ivrat för att ansökningstiden skulle strängt iakttagas. Organisationer ha motsatt sig nytt ledigförklarande, när kompetent

---

[8a] *W. Willoughby,* The American constitutional system, 2 uppl. (1929) ch. LXXXIV; *James Hart,* Tenure of Office under the Constitution (1930); *E. S. Corwin,* The Presidents remove Power (1927).

[9] Jfr *Thulin,* NAT 1941, s. 132 f. 1943, s. 121 ff.

sökande finnes. Slutligen ha föreningarna verkat för offentlighetsprincipens iakttagande i befordringsärenden.[1] Befordringsförfarandet har kompletterats med fastare former för meritvärdering och för tjänstemannamedverkan i förordsfullmäktige och befordringsnämnder m. m. — liksom under frihetstiden kan man f. ö. här iakttaga en ökad benägenhet att beakta tjänsteåldern, den lättast förfäktade och formellt mest rättvisa av alla befordringsgrunder! Å andra sidan kan man iakttaga, att föreningarnas inflytande i vissa hänseenden lett till åsidosättande av de regler om formellt tillsättningsförfarande, som finnas. Kravet på konsekvent ledigförklarande av tjänster har eftergivits i fall, då vissa intressen talat däremot, såsom då tjänstemän skulle återgå till tjänster, från vilka de i påtryckningssyfte avgått.

Förändringarna inskränka sig emellertid icke härtill. Fråga har blivit om tillsättningsreglernas överförande från området för ensidig statlig och kommunal beslutanderätt till den avtalsreglerade sfären. Ännu i 1948 års förhandlingsrättsdelegerades betänkande (SOU 1951: 54) — där kollektivtal för tjänstemän i stor omfattning föreslogs — hänfördes reglerna om tillsättning till dem, vilka förbehållas myndigheterna för ensidigt avgörande.[2] Från andra håll har emellertid, under remissförfarandet, påyrkats att även reglerna om tillsättningsförfarandet skulle kunna vara föremål för avtalsförhandlingar och avtal, varvid bl. a. åberopats behovet ur tjänstemännens synpunkt av regelsystemets utveckling.[3] Och för de tjänstemän, vilka icke äro underkastade ämbetsansvar utan vilka kunna lyda under kollektivavtal, ha genom dessa avtal mera kvalificerade regler om tillsättningsförfarande införts, än som eljest skulle gällt. Här öppna sig otvivelaktigt nya perspektiv.

[1] MO 1954, s. 205; jfr *Jägerskiöld,* FT 1955, s. 46.
[2] A. a. s. 164 ff.
[3] Så i Sacos remissyttrande.

Emellertid har den svenska rättsutvecklingen på tjänstemannarättens område avsatt originella resultat. Under de för tjänstemannaklassen gynnsamma betingelser, som frihetstidens samhällsskick utgjorde, ha rättsregler utbildats, vilka i högre grad än i något annat land säkrat anställning och befordran efter meriter och under öppna och kontrollerbara tillsättningsförfaranden. Reglerna kompletteras med vittgående möjligheter till besvär för den med tillsättningsbeslutet missnöjde sökanden eller med parlamentarisk kontroll av statsrådets beslut. Såväl tillsättningsförfarandena som besvärsrätten ha skapat en svensk tradition på detta område, som torde vara säregen och mer eller mindre skarpt avviker från främmande rättssystem — väl känt är ju också den understundom mindre goda lyhördhet för de svenska rättstraditionerna, som utländska personer kunna ådagalägga, när de någon gång äga uppgifter i svenska tillsättningsprocedurer. Den vittgående besvärsrätten för sökanden skiljer ock det svenska befordringsväsendet från det danska och det norska, där möjligheten finna en omprövning av tillsättningsbeslut — i den för dessa länder karaktäristiska formen av domstolstalan — är mycket mer begränsad.[4]

En iakttagelse av vikt måste till sist antecknas. Den svenska tjänstemannarättens bristande genomarbetning har på många områden skapat osäkerhet om rättsläget. Varken myndigheter eller tjänstemän eller allmänhet veta vad gällande rätt är på väsentliga områden. Att detta kan vålla skador av icke ringa omfattning framgår med särskild tydlighet av ett sådant livsöde, som den tidigare nämnde Clementz[5]; en tjänsteman

---

[4] Jfr härom *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten, s. 99 ff.; jfr *Lundh* i NAT 1938, s. 539.

[5] Om detta se förutom ovan (s. 499) anförd litteratur — och särskilt Allan Vougts mot. vid 1930 års riksdag om ersättning ex gratia åt Clementz — även *Sundberg*, Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder (1933) s. 32.

hade här i följd av en först som riktig bedömd tillsättning förmåtts avstå från sin tjänst och sedan han förlorat sin nya tjänst, icke kunnat återfå den gamla eller annan likvärdig och ej heller i rättegångsväg erhålla ersättning för sin skada. Fallet är här särskilt att anteckna ur den synpunkten, att utnämningsbeslutet upphävdes av det skälet, att Clementz icke skulle ägt efter ansökningstidens utgång komplettera sin telegrafiskt ingivna ansökan med föreskrivna handlingar — något som dock eljest icke sällan förekommer. Behovet av klarläggande lagstiftning rörande tillsättningsförfarandet framstår mot bakgrund av detta och liknande fall — och de äro icke få — som uppenbart. Den högadlige riddarhustalarens nyss anförda ord från 1762 års riksdag äga en sentida motsvarighet i Allan Vougts motion vid 1930 års riksdag. En lagstiftning, som skulle lämna säkrare vägledning, skulle helt visst även vara en förvaltningsekonomisk vinning; många besvärsärenden skulle kunna undvikas.

Det nyss sagda innebär å andra sidan icke, att ej tjänstemannarätten även under vår tid undergått en avsevärd utveckling och att dess regelsystem kompletterats och tillpassats samhällets nuvarande gestaltning. För stora grupper tjänstemän viktiga förbättringar ha vunnits genom stadganden om reglerad befordringsgång, om samordning mellan tjänstemannatillsättning och arbetsförmedling, tjänstemannarätten och sociala skyddsregler. Andra författningar avse särskilda förvaltningsgrenar, där tillsättningsförfarandet blivit förbättrat, såsom MilBefK för försvaret och förordsfullmäktige i järnvägs- och postförvaltningarna. Religions-, medborgarskaps- och examensvillkoren ha även varit föremål för en, dock icke avslutad, översyn. Andra reformer ha följt det fortgående arbetet å den allmänna förvaltningsrättens område.

Rättelser och tillägg

S. 14, r. 20, står *civil,* läs *civilt.*
S. 14, r. 23, står *Retsvidenskab,* läs *Retsvæsen.*
S. 16, n. 2, står *1930,* läs *1935.*
S. 18, r. 1, *även* utgår!
S. 51. Citaten ur *Rabenius* återfinnas i del 1, § 149; i andra uppl. (1875) § 136, s. 356.
S. 52. *Blombergs* mening uttryckt i Den nordiska förvaltningsrätten 1887—1889.
S. 55, n. 7, sidhänvisningen till *Dahlmann* avser 1847 års uppl.
S. 62. *Augdahls* uppfattning uttryckt i Ministeriernes Maanedsblad 1926, s. 54. *Sundbergs* och *Castbergs* konstruktioner återfinnas i här citerade framställningar utan svårighet.
S. 85, n. 8, står *28/1947,* läs *281/1947.*
S. 87, n. 4, står *163,* läs *153.*
S. 100, första st., slutet, tillägges: *NJA 1949, s. 468.*
S. 106, n. 9 a, står *var,* läs *nu.*
S. 112, r. 6, står *vars,* läs *RR:ns.*
S. 117, r. 7, står *ADD 24/1939,* läs *ADD 7/1939.*
S. 117, r. 12, *åtminstone* utgår!
S. 134, r. 22, står *Dess,* läs *Deras.*
S. 136, r. 18, 19, står *mellanskolor,* läs *realskolor.* Saar är tillämpligt även å vissa tjänstemän vid statsunderstödda privatskolor m. fl.
S. 136, n. 4, står *28,* läs *281.*
S. 138, st. 3. *Statens löneplansförordning* har nu ersatts av *statens grundlöneförordning den 3 dec. 1954, nr 692.*
S. 147, st. 1. Citatet är ur *F. Ericson,* De statliga avlöningsförfattningarna (1948), s. 66.
S. 148, n. 7, tillägges: RÅ 65/1925.
S. 157, r. 2, står *Ce 25,* läs *Ce 26;* står *Cs 24,* läs *Cs 25.* R. 13, står *31,* läs *32;* står *24,* läs *25.*
S. 170, n. 6, står *om tryckfrihet (1943),* läs *Om tryckfriheten (1942).*
S. 173, n. 1, står *12,* läs *11.*

S. 184, n. 6 a, *Åman* utgår!

S. 226, n. 5. Tjänster vid det statsunderstödda institutet för konserveringsforskning icke statliga, se Kungl. Maj:ts besl. FT 1951, s. 338.

S. 236, n. 1. Efter *Kommunalrätt* tillägges *(1947)*. Till noten fogas: Se även SOU 1945: 58, s. 25 f.

S. 244, n. 5, står *92*, läs *125*.

S. 245, n. 6, sista raden, står *59*, läs *56*.

S. 254, r. 7, *en* utgår!

S. 259, n. 3, står *Svensk läkartidning 1944*, läs *Svenska läkartidningen 1946, nr. 42*.

S. 272, r. 9. Om den äldre holländska rättsutvecklingen se *Wijnants*, Supremae Curiae Brabantes Decisiones; Hollandse Consultatien IV, cons. 182 m. fl. I den äldre doktrinen rådde meningsskiljaktighet om oavsättligheten.

S. 311, r. 21, står *Borgmästarna*, läs *Bergmästarna*.

S. 311, n. 9, står *268/1919*, läs *268/1929*.

S. 317, n. 8, står *22/1941*, läs *225/1941*.

S. 415, r. 8, står *förordnat*, läs *förordnandet*.

S. 425. Noterna 4 och 5 hava blivit omkastade.

S. 443, r. 18. Efter *1904* skall tilläggas *AK*.

S. 446. Nu gällande KF om distriktsbarnmorskor är av den 3 juni 1955.

S. 481, n. 2, står *242*, läs *272*.

S. 489, st. 2. Om saklegitimation vid överklagande av ledigförklaring, se Kungl. Maj:ts beslut FT 1951, s. 301 f.

S. 504, n. 7, står *Tanner*, läs *Thanner*.

S. 537, efter första st. tillägges: Omsorgen om partiellt arbetsföra kan likaså beaktas, se härom nu tilläggsbest. t. Saar § 4; KPr 132/1949.

S. 565, r. 4, står *266*, läs *226*.

S. 567, st. 2, r. 4, står *friskbetyg av läkare*, läs *läkarbetyg*. — R. 5 står *Saar § 4*, läs *Saar § 5*. — Obs. att praxis vid ledigförklarande i fråga om krav på läkarbetyg varierar; anvisningar i tilläggsbest. t. Saar § 4.

S. 567, n. 7. Om praxis i fråga om synkrav, se även FT 1951, s. 113.

S. 576, st. 2, jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 100 f.

S. 582, n. 8, står *136*, läs *72*.

S. 586, r. 5, står *1921*, läs *1924*.

S. 589, r. 7, står *E 30*, läs *30*.

S. 595, n. 5, står *391*, läs *I 91;* n. 6, r. 4, står *1914*, läs *1920;* r. 13, står *1936*, läs *1918*.
S. 603, n. 9, står *242*, läs *E 42*.
S. 604, n. 1, står *275*, läs *235;* n. 2, står *1935*, läs *1932*.
S. 606, n. 9, står *54/195*, läs *S 54/1935*.

Vid några tillfällen har i texten prästlönereglemente förkortats PrLR i st. f. PrLRegl.

1937 års tyska Beamtengesetz, till vilken i framställningen hänvisats, har följts av Bundesbeamtengesetz den 14 juli 1953. Reglerna i § 32 om nullitet och nullitetsförklaring av tillsättningsbeslut ha ersatts av §§ 11 och 12 om nullitet och återkallande.

I NJA 1956, s. 385, har en skadeståndstalan ogillats av en folkskolelärare, som ehuru mera meriterad icke förrän efter besvär erhållit sökt i. o. tjänst. Käranden ansåg sig — stödd av ett utlåtande av Sundberg — ha såsom den »mest meriterade haft lagligen grundad rätt att bliva utsedd till ifrågavarande tjänst» och yrkade av kommunen ersättning för förlorade förmåner. Underinstanserna ogillade käromålet och fullföljdstillstånd meddelades icke. — Utgången bekräftar vad här tidigare angivits vara svensk rätts nuvarande ståndpunkt — men talan belyser olika utvecklingsmöjligheter. Jag återkommer till ämnet i kap. 10.

I NJA 1956, s. 273, ha telegrafiskt anfört vad icke godkänts, jfr vad här anförts om telegrambesvär.

Av samme författare har tidigare utkommit, bl. a.:

Sverige och Europa 1716–1718 (1937).
Om förhållandet mellan disciplinärt och judiciellt ansvar (1945).
Tre utlåtanden (1946).
Statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol (1947).
Folkrätt och inomstatlig rätt (1955).

ALMQVIST & WIKSELL · STOCKHOLM

Pris 32 kr.

ALMQVIST & WIKSELL 568011