

**Svensk
tjänstemanna-
rätt** DEL 2:2

Stig Jägerskiöld

ALMQVIST & WIKSELL STOCKHOLM

GÖTEBORG · UPPSALA

SVENSK TJÄNSTEMANNARÄTT

II: 2

Av Stig Jägerskiöld

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2023
eISBN: 9789198891843

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.234>



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

II: 2

Av Stig Jägerskiöld

Stig Jägerskiöld

UPPSALA 1961

Till detta arbetes tryckning
har bidrag lämnats av
STATENS RÅD FÖR SAMHÄLLSFORSKNING
och
EMIL HEIJNES STIFTELSE
FÖR RÄTTSFORSKNING

ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI AB

UPPSALA 1961

Upps. univ.
Örebrofil.

10 MAJ 1968

Biblioteket

INNEHÅLL

Företal 9

KAP. 7 A. *Tjänstemäns skadeståndsskyldighet*

Svensk skadeståndsrätt, s. 11 — Offentligt skadeståndsansvar, s. 15 — Stats och kommuns ansvar, s. 17 — Tjänstemäns skadeståndsskyldighet? s. 20 — Utvecklingen av statens och kommuns ansvar, s. 23 — Stats och kommuns ansvar enligt svensk rätt, s. 28 — Statens och kommuns ansvar erkänt i praxis, s. 35 — Särskild författningsreglering, s. 41 — Ersättning av riksdagen. Anonym culpa. s. 44 — Reformförslag, s. 45 — Tjänstemäns personliga skadeståndsansvar, s. 49 — Tjänstemäns skadeståndsskyldighet i förhållande till stat och kommun, s. 50 — Statens och kommuns regressrätt, s. 57 — Tjänstemäns skadeståndsplikt i förhållande till enskild, s. 60 — Skadeståndspliktens grund, s. 64 — Culpabedömningen, s. 71.

KAP. 8. *Anställningens förmåner*

I. Lönerätten, s. 88.

Allmänna normer för förmånerna, s. 88 — Tid för åtnjutande av löneförmåner. Saar § 27, s. 93 — Motiv för lönesättning, s. 94 — Metod för avlöning, s. 103 — Ersättning för arbete utöver tjänsten s. 111 — Avlöningsreglementen m. m. s. 112 — Tillämplighet å tjänstemän, s. 115 — Ändring av löne regler, s. 115 — Övergångsregler, s. 119 — Löneplan, s. 121 — Lönegrad. Saar § 4, s. 123 — Löneklasser. Saar § 20, s. 125 — Lönegradskonstruktioner. Lönegrad och löneklass, s. 126 — Lönerum. Saar § 20, s. 127 — Övriga avlöningsreglementens uppbyggnad, s. 127 — Övergångsregler vid löneplansändring, s. 128 — Tjänstemäns placering i löneklass. Flyttning. Snedddning och tillgodoräkning. Saar §§ 21-25, s. 129 — Dyrorts-

gruppering. Saar § 26, s. 141 — Stationeringsort. Saar § 9, s. 142 — Arvode. Saar §§ 37, 52, s. 144 — Taxor. Saar § 36, s. 145 — Individuella avtal, ackord, Saar § 19, s. 147 — Lönefyllnad, löneförstärkning. Saar § 37, s. 147 — Ålderstillägg, s. 148 — Dyr-tidstillägg — rörligt tillägg m. m. s. 150 — Kallorts-tillägg. Saar § 34, s. 152 — Obekvämhetsstillägg m. m. Saar § 35, s. 153 — Övertidsersättning. Saar § 32, s. 154 — Vikariatslöneförordnanden — vikariat. Saar §§ 8, 31, s. 157 — Avdrag å lön. Allmänt, s. 163 — Kvittning m. m. Saar § 50, s. 164 — Avdrag enligt Saar § 28, s. 167 — Avdrag vid tjänstledighet. Saar § 28:1, s. 168 — Avdrag vid avstängning och bestraffning. Saar § 28:III, s. 182 — Avdrag genom samordning. Saar § 19, s. 183 — Löneförmåner in natura, s. 186 — Tjänstebostad, s. 186 — Tjänstedrätt m. m. Saar § 39, s. 194 — Semester och ferier. Saar §§ 29-30, s. 195 — Semester enligt SemL, s. 199 — Semester enligt AR. Saar §§ 29, 30, s. 200 — Den fria sjukvården m. m. Saar §§ 41-48, s. 206 — Resekostnadsersättning och traktamente. Saar § 33, ARR, s. 223 — Traktamente, s. 234 — Flyttning-ersättning. Saar § 33, s. 237.

II. Ideella förmåner, s. 240.

Tjänstgöringsbetyg, s. 240 — Straffrättsligt skydd, s. 245.

III. Pensionsväsendet, s. 248.

Pensionsrättens konstruktion, s. 249 — Pensionsförfattningarna, s. 259 — Rätten till pension, s. 264 — Avgångsskyldighet, s. 266 — Livränta, s. 272 — Förtidspension, s. 272 — Förordnandepension, s. 273 — Pensionsbeloppet. Tjänsteår, underlag, samordning, s. 274 — Familjepensioneringen, s. 279 — Kommunernas pensionsväsen, s. 283 — Särreglerad förvaltning, s. 289 — Familjepensionering, s. 295.

IV. Sammanfattning, s. 296.

KAP. 9. *Förhandlings- och föreningsrätt. Stridsmedel*

I. Förenings- och förhandlingsrätt, s. 299.

Den allmänna arbetsrätten, s. 299 — Föreningsrätten, s. 299 — Arbetsledarfrågan, s. 305 — Internationell reglering, s. 306 — Föreningsorganisationen, s. 307 —

Förhandlingsrätten, s. 308 — Kollektivavtalet, s. 309 — Avtalsämnen, s. 310 — Stridsmedlen. Medling. Fredsplikt, s. 311 — Arbetsrättsliga problem inom tjänstemannarätten, s. 316 — Föreningsrätt, s. 317 — Föreningsrättskränkning, s. 318 — Frikretsfrågan, s. 320 — Föreningsorganisationen, s. 323 — Föreningarna och medlemmarna, s. 326 — Förhandlingsrätt enligt KSF och LKF, s. 327 — Förhandlingsrättens sanktioner, s. 330 — Förhandlingsrättens närmare innebörd, s. 332 — Förhandlingsämnena, s. 334 — Besvärsmått över beslut om förhandling, s. 339 — Delgivningsskyldigheten, s. 340 — Förhandlingsordning, s. 343 — Förhandlingsrättens vidareutveckling, s. 350 — Förhandlingsrättens senare utveckling, s. 352 — Kollektivavtal, s. 353 — Rättspraxis ifråga om kollektivavtal i tjänstemannarätten, s. 354 — Senare utveckling i riktning mot kollektivavtalsreglering, s. 361 — Valet av form för samverkan, s. 374 — Ämne för överenskommelse, s. 375 — Tidsbestämda överenskommelser, s. 377 — Förhandlingsordning, s. 379 — Överenskommelsernas bindande verkan, s. 384 — Procedurordning, s. 388 — Fredsplikt, s. 389 — Kommunerna, s. 391 — Sammanfattning, s. 397 — Tjänsteorganisation och finansmakt. Riksdagen och förhandlingsväsendet, s. 399 — Riksdagen och överenskommelserna med tjänstemannorganisationerna, s. 406 — Reformförslag, s. 421 — De olika formerna för tjänstemännens medinflytande å tjänstevillkor m. m. s. 430.

II. Stridsmedlen, s. 432.

Strejkrätten, s. 436 — Sammanfattning om strejkrätten. Reformtankar, s. 441 — Kollektiv uppsägning, s. 443 — Ämnesområdet, s. 456 — Strejkrätt och oavsättlighet. Varselpplikt. Skyddsarbete, s. 457 — Tjänsteplikt, s. 461 — Blockad, s. 465 — Lockout, s. 468 — Löneindragning, s. 469 — Medling, s. 477 — Skiljedom, s. 479 — Reformförslag. Vidgad förhandlingsrätt, kollektivavtal och stridsmedel, s. 480 — Sammanfattning, s. 488.

KAP. 10. Rättsmedel

Besvärsmått, s. 491 — Besvärsmått, s. 495 — Statsrådet och RegR, s. 496 — Kammarrätten, s. 498 —

Saklegitimation, s. 500 — Besvärsgrunder, s. 504 — Kommunal besvärsnämnd, s. 507 — Besvärsprocessen — och domstolen, s. 508 — Räkta, s. 510 — Rättegångskostnad, s. 511 — Underställning, s. 512 — Domstolsprövning, s. 513 — Förvaltningsprocess och allmän domstol; GRB 10: 26, s. 515 — Domstolsprövningen vidgas, s. 518 — Exklusiv administrativ kompetens, s. 520 — Tjänstemannadomstol, s. 523 — Skiljedom, s. 523 — Räkta, rättegångskostnad, s. 523 — Preskription, s. 524 — Extraordinära rättsmedel, resning, domvillobesvär och återställande av försutten tid, s. 525 — Dispens, s. 533 — Nåd, s. 534.

<i>Förkortningslista</i>	535
<i>Rättelser och tillägg till delarna 1 och 2: 1</i>	538

FÖRETAL

Med denna del av Svensk tjänstemannarätt avslutas detta arbetes textparti. I ett följande häfte hoppas jag kunna lämna litteratur- och rättsfallsförteckningar och en sammanfattning.

Det arbete, som jag nu slutfört, är resultatet av studier, som jag började för snart tjugo år sedan, och som avsatt även andra litterära resultat. Trots den jämförelsevis långa tidrymd, under vilken arbetet pågått, är det icke, därom är jag medveten, fullgånget. Visserligen torde det vara tämligen missvisande att, som en kanske mer än vanligt ovederhäftig recensent, påstå, att det nu avslutade arbetet tillkommit i »rasande fart». Två årtionden äro nämligen en rätt stor del av ett människoliv och en lugnare takt är icke mången individ medgiven. Men ej ens under en så avsevärd tid kan det vara möjligt för andra än specialister inom förvaltningen att vinna full förtrogenhet med — om icke hela så en större del av — tjänstemannarätten. Jag har måst med ledning av en mera begränsad personlig praktisk erfarenhet söka lämna en systematisk framställning med ledning av främst rättsfallssamlingar, lagstiftningsmotiv och tidigare specialframställningar. När härtill kommer, att under loppet av arbetet författningsmaterialet undergått stora förändringar — medan andra planeras — är det kanske ursäktligt, att full konsekvens vid utväljandet av material, vid avvägning mellan framställningens olika delar, mellan text och noter m. m. icke alltid kunnat iakttagas.

¹ L. Geijer i Svensk Juristtidning, 1960, s. 112.

Jag har emellertid haft en stor nytta av arbeten, som kommit under senare år på olika tjänstemannarättsliga områden. Främst vill jag nämna Ericsons och Ekenbergs lönerättsliga framställningar, samt Lagergrens och Westmans förhandlingsrättsliga arbete. De ha icke kunnat föranleda, att jag avstått från att behandla samma områden, ty då skulle min framställning företett luckor, som varit besvärande för den, som till äventyrs vill söka en orientering i hela ämnet i mitt arbete. Men jag har ansett mig kunna i vissa partier lämna en mera översiktlig framställning under hänvisning till föreliggande speciallitteratur. Särskilt gäller detta löne- och pensionsrätten. Tyvärr kom tredje delen av Ekenbergs arbete mig tillhanda först när denna del av Svensk tjänstemannarätt redan förelåg i ombrutet korrektur, varför jag endast i begränsad mån kunnat införa hänvisningar till Ekenbergs text.

Under arbetet på det avsnitt av nu framlagda del, som behandlar förenings- och förhandlingsrätten samt stridsmedlen, har jag under en period jämväl verkat som expert åt 1956 års förhandlingsrättsutredning. Det är uppenbart att jag haft stor nytta och vägledning av de överläggningar i detta ämne, som jag haft med f. landshövdingen Olle Ekblom samt övriga experter, särskilt den vid en tragisk olycka, mänskligt att döma, för tidigt omkomne tingsdomaren Sven Olof Jacobson. Å ena sidan har jag lämnat honom mitt material till hjälp vid utarbetandet av de partier av SOU 1960: 10, för vilka han närmast svarat. Å andra sidan har jag fått en på många områden värdefull komplettering genom hans arbete för utredningen. Till alla dem, som bistått mig i detta arbete, riktar jag ett varmt tack. Jur. kand. Joen Forsberg har särskilt hjälpt mig med rättsfallskontroll.

TJÄNSTEMÄNNENS SKADESTÅNDSSKYLDIGHET

Svensk skadeståndsrätt

I föregående del av detta arbete har en skildring lämnats av de olika former av tjänstemäns ansvar för handlande, som straff-, disciplinär- och redogöraransvar utgöra. Härtill ansluter sig tjänstemännens skadeståndsrättsliga ansvar. Detta är — liksom svensk skadeståndsrätt överhuvudtaget — endast i starkt begränsad mån reglerat i skriven rätt. En för våra förhållanden icke obetydlig rättspraxis föreligger emellertid även i detta ämne, som däremot i doktrinen nära nog helt försumrats.¹

Fråga är emellertid om den praxis, som föreligger i fråga om tjänstemäns skadeståndsskyldighet, i alla hänseenden är lyckligt utformad, ja, om den alls är uppbyggd på en sammanhängande rättsuppfattning. Ett försök till undersökning härav kräver i första hand en bakgrund i det civilrättsliga regelsystemet. Därefter kan förvaltningens särskilda krav beaktas.

Skyldighet att utgiva skadestånd² kan vara grundad å av-

¹ *H. Strömberg* behandlar dock ämnet ur anstaltsförvaltningens synpunkt, *Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare* (1949), s. 179 ff. *Herlitz*, *Föreläsningar i förvaltningsrätt* 3, s. 86 ff.; jfr *dens.* i *FT* 1950, s. 331; *Sundberg*, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 134 f., rymma endast några korta satser i ämnet.

² Den svenska skadeståndsrättsliga litteraturen är numera av imponerande omfång. Här må hänvisas till *Winroths* klassiska arbete i *Strödda*

tal; den är då *obligatorisk*. Skadeståndsplikten kan ock inträda oberoende av avtalsförhållande; den är då *utomobligatorisk* och grundas å något annat förhållande. Till området för det i egentlig mening obligatoriska skadeståndsansvaret ansluta sig de fall, då ett avtalsförhållande konstrueras till grund för skadeståndsplikten — man talar här om *kontraktstiktioner*, ofta alltför lösligt underbyggda.³

Här intresserar det utomobligatoriska skadeståndsansvaret. Det grundas enligt skriven svensk rätt — SL 6 kap. — på ansvar för brott. Bakom dessa regler — särskilt SL 6: 1 — ligger emellertid även den allmänna culpa-principen; den som genom positivt handlande vållat annan person- eller sak-skada, skall ersätta denna. Grundsatsen är rätthistoriskt ett arv från den romerska rätten, *lex Aquilia*.⁴ Den innebär icke endast en enhetlig reglering av skadeståndsansvaret utan även en begränsning av skadeståndsplikten till fall, där vållande kan anses föreligga. Eljest har nämligen — och särskilt i naturrätten — skadeståndsplikten gärna anknutits till den skadliga effekten i och för sig. (Man talar då om kausalitetsfall.) Begränsningen till culpa-fallen kan, som ofta framhållits, tjäna till trygghet mot en överdriven skadeståndsskyldighet, vilken skulle kunna verka hämmande på hand-

uppsatser IV, Om skadestånd (2 uppl. 1907); *Lundstedt*, Grundlinjer i skadeståndsrätten 1-2: 2 (1935-1953); *Rodhe*, Obligationsrätt (1956); *Ekelöf*, Straffet, skadeståndet och vitet (1942); *Alexanderson* vid Nordiska juriststämman 1926 samt i FJT 1944; *Strahl* i Minnesskriften till 1734 års lag (1934); *dens.* i SOU 1950: 16; *Karlgren*, Skadeståndsrätt (2 uppl. 1959); jfr *Hellners* analyserande framställning av den svenska debatten i Minnesskrift, utg. av Juridiska fakulteten i Stockholm 1957. Speciella problem behandlas av *Ulf Persson*, Skada och värde (1953); *Grönfors*, Om trafikskadeansvar utanför kontraktstiktioner (1952). Skadeståndsrättsliga spörsmål (1953), Försäkr. jurid. för:s publ. 10.

³ Särskilt *Hult* har i sina skadeståndsrättsliga studier (se bl. a. Juridisk debatt) framhållit detta.

⁴ *Thyrén*, Culpa legis Aquiliæ (1893); *Lundstedt*, Grundlinjer i skadeståndsrätten 1 (1935) och 2, 2: 1 (1948), s. 125 ff.

lingsvilja och företagsamhet, en synpunkt som även för den offentliga rättens del äger vikt.

Den svenska skadeståndsrätten anknyter emellertid ingalunda endast till reglerna i SL 6 kap. Det är en lagstiftningsteknisk tillfällighet att vi råkat få culpa-regeln uttryckt främst där, medan en föreslagen allmän reglering av ämnet i HB aldrig kommit till stånd. I spridda lagrum — även i HB — föreligga speciella skadeståndsregler. Skadeståndsrätten har dessutom byggts ut till ett självständigt culpa-ansvar. Härvid har även underlåtenhet att handla blivit grund för skadeståndsplikt, i fall där skyldighet att handla kan antagas.⁵ SL 6: 1 kan sägas vara ersatt med allmänna civilrättsliga regler om skadeståndsplikt, medan särskilda skadeståndsregler i 6 kap. — bl. a. om rätt i vissa fall till ideellt skadestånd — alltjämt har självständig betydelse.

Till området för culpa-ansvar ansluter sig emellertid numera återigen olika regler om mera vittgående ansvarsskyldighet. Man plägar tala om strikt ansvar, även om den skarpa distinktionen mellan culpa-ansvar och strikt ansvar icke stått provet vid en mera inträngande analys.⁶

Av intresse är här, att ett *principalansvar*⁷ utvecklats, innebärande ansvar för anställdas fel, i första hand byggt å arbetsgivarens culpa (felaktigt val av medarbetare, felaktiga anvisningar till dem eller bristande övervakning, culpa in eligendo etc.); men ansvaret är utbyggt i strängare riktning. Principalansvaret kan vara begränsat till att avse arbetsledande personal men ock — i förening med andra grundsatser — utvecklas till att avse alla anställda. Av särskild vikt här är, att det kan vara förenat med regressrätt mot den närmast felande, ehuru denna rätt ej sällan i lag avskurits

⁵ Se härom *Andenæs*, *Straffbar unnlåtelse* (1942); *Ussing*, *Erstatningsansvar for Undladelse*, TFR 1947, s. 241.

⁶ Se särskilt *Lundstedt*, a. a. 2: 2, 1, s. 8 ff.

⁷ *Lundstedt*, a. a. s. 356 ff.

eller begränsats i praxis, se även lag 30 juni 1916 ang. ansvar för skada genom automobiltrafik § 11 (jfr även FörsAvtL § 25).⁸ Principalansvaret möter inom kontraktsrätten.

Skadeståndsansvaret kan ock vara motiverat med en verksamhets *farliga natur*; det första typiska fallet härpå är järnvägsdriften. Synpunkten har senare vunnit allt större beaktande, om man ock kan konstatera, att den i viss mån tillmätts en överdriven betydelse.⁹

Även i övrigt har i praxis ett mera strikt ansvar utformats. *Grannelagsförhållande* kan föranleda skyldighet ersätta skada å fastighet.¹ *Garantiansvar* kan tagas till intäkt för ersättningsplikt. Skyldighet att anordna övervakning, utöva inspektion, tillse att viss anordning vidtagits m. m., påstås; åsidosättande av dessa plikter föranleder skadestånd. På vissa områden föreligger i skriven lag reglerad strikt ansvarsplikt, så i trafikskadelagstiftningen, i SjöL, i 1902 års lag innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

Otvivelaktigt har sålunda culpa-regeln på stora områden kompletterats med ett strängare ansvar. Det strikta ansvaret har åter vunnit terräng. Härtill har även försäkringsväsendets oerhörda utveckling bidragit. På det offentliga ansvarets utveckling har detta ägt återverkan.

I doktrinen har man samtidigt ägnat en ingående uppmärksamhet åt de problem, vilka avse skadeståndsansvarets grund. I korthet kan man kanske säga, att medan man i slutet av förra århundradet framställde den skadevållandes onda vilja såsom det bärande motivet att ålägga honom reparationsplikt, uppmärksamheten numera i högre grad riktas mot skadeståndsrättens sociala funktion.²

⁸ *Hellner*, Försäkringsgivarens regressrätt (1953). Jfr SOU 1958: 44.

⁹ Jfr *Grönfors*, Om trafikskadeansvar utanför kontraktsförhållanden (1952).

¹ Se härom *Hellner* i a. Minnesskrift.

² *Lundstedt*, a. a. s. 259 ff.; *Ljungman*, Om skada och olägenhet från grannfastighet (1943).

Offentligt skadeståndsansvar

Den svenska rättens skrivna regler rymma emellertid icke någon enhetlig reglering av de offentliga subjektens skadeståndsskyldighet. Vissa specialbestämmelser föreligga emellertid. Men vad gäller i övrigt om ansvar i offentligrättsliga förhållanden? Vilket samband ha reglerna därom med den offentliga rättens övriga institut?^{2a}

Ämnet sönderfaller vid en närmare analys i, väsentligen, tre olika delar: frågan om stats och kommuns ansvar för skada, som tillfogas annat subjekt; fråga om tjänstemännens personliga ansvar för skada, som vållas enskild (eller annat offentligt subjekt) och fråga om tjänstemännens ansvar för skada, som vållas det subjekt, hos vilket tjänstemannen är anställd.

Ett förhållande faller omedelbart i ögonen. Frågan om skadeståndsskyldighet i offentlig verksamhet äger ett nära samband med problemen om gränserna för och kontrollen över denna verksamhet. Det har sedan lång tid förelegat en markant — och ännu starkt verkande — strävan att skydda offentliga subjekt, främst staten, från verkningarna av skadeståndskrav, särskilt för allmänna domstolars bedömande av eventuell skadeståndsskyldighet. Dessa strävanden hava utan tvivel till vissa tider även burits upp av maktpolitiska motiv, eller i vart fall av prestigebegär. De kunna dock även motiveras utifrån mera övertygande grunder, såsom hänsyn till förvaltningens effektivitet, önskvärd arbetsro m. m.; se härom i det följande. Samma strävanden att freda offentlig verksamhet ha även på andra områden tagit sig uttryck, så vid begränsningen av domstolskontrollen av förvaltningen (nedan kap. 10), samt vid avvisandet av tjänstemännens anspråk på stridsmedel och full avtalsrätt (nedan kap. 8 B).³

^{2a} Jfr även *Westerlund* i FJT 1955, s. 215, särskilt s. 244, om *condictio indebiti* i förvaltningsförhållande.

³ Jfr även *mitt* arbete Om allmän förvaltningsrätt, s. 60 ff.

Även här möta allmänt hållna »höghetssynpunkter» och suveränitetsfiktioner, samtidigt med mera nyanserade, reella skäl. Ännu präglas debatten om den offentliga skadeståndsrätten av brytningen mellan dylika åsikter.

Det är å andra sidan uppenbart, att kravet på skadeståndsansvar även i offentlig verksamhet under olika politiska konjunkturen förts fram med sådan kraft, att eftergifter däremot måst göras.

Man kan peka därpå, att i den rika doktrin, som utbildades under upplysningstiden och där frihets- och trygghetsidéer fördes fram, även kravet på ansvar för offentligt handlande restes. Så gjorde Locke och Montesquieu gällande, att även staten måste vara underkastad ej endast kontroll utan även ersättningsplikt i förhållande till medborgarna.

Ifråga om ett särskilt skadeförhållande — den oskyldigt häktades eller dömdes — hade redan under upplysningstidens viktiga rättsskyddsdebatt med synnerlig skärpa kravet på ersättningsplikt — och då för statens del — framförts. Här framträdde tidigt den synpunkten, att det offentliga skadeståndsansvaret icke endast borde anknytas till tjänstemannens felaktiga åtgärd, utan till den objektiva felaktigheten i handlandet, vare sig detta vore ett tjänstefel eller ej. Så reste Filangieri och andra samtida italienska kriminalister krav på statsersättning till de oskyldigt dömda. Motsvarande rätt begärde opinionen i Frankrike under 1770- och 1780-talen (se t. ex. Brissot och de la Madelaines svar på en akademiprisfråga i ämnet år 1781). I engelsk doktrin och praktisk politik följdes denna linje av Bentham och Romilly. Vi finna i upplysningstidens mest berömda strafflagstiftningsverk stadganden i ämnet, så i Leopold »den vises» strafflagbok för Toscana år 1786 och den samtida neapolitanska strafflagen. Motsvarande regler ha långt senare i andra stater allmänt införts i olika vågor av humanitära reformer.

Dessa ideologiskt betingade strävanden ha föranlett icke endast viktiga föreskrifter om statsansvar i de franska revolutionsförfattningarna utan även avsatt tydliga spår i, bl. a., den upplysta danska enväldsmonarkins förvaltningsrätt under 1700-talets slut.⁴ Med den historiska skolan och statsromantiken bröts emellertid denna lovande utvecklingslinje.

Vi ha i arv från dessa svunna sekler fått olika ideologiska tendenser på den offentliga skadeståndsrättens område.

Nu kan man emellertid erkänna skadeståndsskyldighet antingen för kronans eller för tjänstemännens del. Man kan ock kombinera ansvar för staten med ansvar för tjänstemännen, antingen olika på skilda områden, eller efter skilda förutsättningar eller helt generellt. Kombinationen kan innebära subsidiärt eller primärt statsansvar.

Stats och kommuns ansvar?

Svar på frågan om *statens* ansvar för fel i tjänsten har en äldre generation ofta sökt finna efter *doktrinära* linjer. Man har här, som ofta eljest, sökt ledning i olika allmänna satsar om statens höghetsmakt eller om det offentliga handlandets givna lagenlighet — vilket åberopas mot ett ansvar — eller tvärtom ur statskorporationens ansvar för sina organs handlande. Såsom Castberg med en välgörande realism framhöll redan år 1931 böra emellertid numera dylika konstruktioner icke längre spela någon roll.⁵ Hänsynen till statens »höghetsmakt» spelar dock alltjämt en roll, även så tillvida, som statens ansvar — i den mån det erkännes — ibland säges

⁴ Se härom särskilt *Matzens* avhandling vid det andra nordiska juristmötet år 1875 (tr. 1876).

⁵ *Castberg*, Statens og kommunens ansvar for sine tjenestemenns handlinger (1931).

vara ett garantiansvar. Man är dock i större mån än tidigare benägen att beakta reella rättspolitiska motiv.

Utvecklingen mot ett offentligt skadeståndsansvar har även i senare tid följt statsrättsliga linjer. Så hänvisade Uppström i sin inledande uppsats i ämnet vid det femte nordiska juristmötet 1884 just till den moderna statsrättens grundsatser, enligt vilka likformighet skulle råda mellan medborgarne ifråga om uppoffring av enskild rätt för allmänt väl. Även andra allmänt statsrättsliga satser ha pläгат åberopas i dylika samband.

Man kan helt visst ock iakttaga andra bärande motiv för utvecklingen av det offentliga skadeståndsplikt. Ett är *solvenssynpunkten*. Ej tjänstemän men väl stat eller kommun kunna tänkas verkligen möjliggöra skadeståndets reparativa funktion och därmed dess socialt tryggnande uppgift.

En annan, mera begränsad tankelinje, som ägt väsentlig betydelse, anknyter till den offentliga verksamhetens expansion på områden, vilka i övrigt normalt äro föremål för *enskilds företagsamhet*. I affärsdrift har det legat naturligt väl till att erkänna skadeståndsrättsligt ansvar efter motsvarande grunder som för enskilda. Man har här ock kunnat anknyta till en distinktion mellan »*actes d'autorité*» och »*actes de gestion*».

Vidare har det i den enskilda rätten erkända *principalansvaret* även verkat förebildligt i den offentliga rätten.⁶ Detta ansvar kan emellertid motiveras efter olika linjer. En, närmast en fiktion, bygger på arbetsgivarens ansvar för urval, tillsyn m. m. En annan linje innebär, att arbetsgivaren garanterar för den anställdes riktiga handlande; detta leder i så fall gärna till ansvar för culpa men ej eljest, och för jämväl till regressrätt mot den anställda, konsekvenser, som

⁶ Diskussion därom och av vissa domskäl hos *Lundstedt*, a. a. 2, 2: 1, där särskild uppmärksamhet ägnas frågan om stats och kommuns ansvar är strikt eller grundas å fingerad culpa.

kunna te sig mindre lyckliga. En tredje linje anknyter till den tanken, att den anställde »är» arbetsgivaren; i den offentliga rätten »äro» i vart fall högre tjänstemän sålunda staten, kommunen. Fråga är med andra ord om en identifikation, där ansvaret beror av att den handlande jämväl »är» den ersättningsskyldige. Reellt sett kanske man kan peka på att en bärande synpunkt är den, att allenast arbetsgivaren, företaget, staten eller kommunen, är regelmässigt solvent för skadestånd, varför det är även socialt betingat att låta denne bära ansvaret för skadan. Solvensproblemet återkommer sålunda här.

Nära denna linje ligger det renodlade offentliga ansvaret för verksamhet, som för medborgarne medför risker, skador och förluster.

Slutligen har en *försäkringsmässig* linje förfäktats. Statsansvaret bör, hävdas det, tjäna som en utjämnande faktor samhällsmedlemmarna emellan. Den, som drabbas av skada till följd av offentligt handlande, skall ersättas medelst allmänna medel, något som innebär såväl att skadebördan fördelas på många som att den skadelidande får en garanti för ersättning, som erinrar om ett försäkringsskydd. Dylika tankar — som möta särskilt i fransk doktrin — ha i vårt land förts fram av Strahl dels i Förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område, SOU 1950: 167, dels i reservation i SOU 1958: 43⁸. De bära upp den lagstiftning, som år 1940 antogs om krigsskadeersättning.⁹

Man kan emellertid å andra sidan mena, att staten genom regler om tjänstemännens tillsättande — det noggranna urvalet efter objektiva grunder — samt deras långt gående straff- eller disciplinärrettsliga ansvar, tillräckligt sörjt för

⁷ Jfr härom även rec. av *Herlitz* i FT 1950, s. 331 ff.

⁸ Jfr *Strahl* i SvJT 1947, s. 81; *dens.* i TSA 1949, s. 180.

⁹ Se även *Molén*, Är kronan ansvarig för krigsskador orsakade av svenska krigsmakten? SvJT 1944, s. 69.

medborgarnes trygghet. Tjänstemännens kriminella ansvar tjänar ju, som ovan (2: 1, s. 172 ff.) framhållits, även syftet att garantera den enskildes säkerhet och korrekta behandling. Ett offentligt skadeståndsansvar vore ur denna synpunkt obilligt. Man kan ock hänvisa därtill, att statsansvaret på ett mindre lyckat sätt drager in staten i processer med medborgarne. Dessa — och helt säkert även andra — synpunkter kunna åberopas för den regeln, att om ansvar alls skall kunna utkrävas, det skall riktas mot tjänstemännen, ej mot staten eller kommunen.

Tjänstemäns skadeståndsskyldighet?

Men även om tjänstemännens ansvar gå meningarna isär. Även här anmäla sig olika rättspolitiska motiv. De intressera oss särskilt, vilka pläga anföras för och emot ett skadeståndsrättsligt ansvar för tjänstemännen själva.

Man kan i en debatt om tjänstemännens ansvar å ena sidan hänvisa till skadeståndspliktens betydelse ur individualpreventiv och ur allmänpreventiv synpunkt. Just skyldigheten att ersätta den skada, som tjänstemannen vållar staten, kommunen eller enskild person, kan leda till ett förbättrat handlande av tjänstemannen; synpunkten betonades kraftigt från kronans sida i NJA 1934, s. 197. Allmänpreventivt verkar säkerligen skadeståndsreglernas jämna upprätthållande moralbildande inom tjänstemannakåren. Att tjänstemannen kan förpliktas ersätta skada, som genom hans vållande drabbat enskild, kan ock ur allmänhetens synpunkt te sig rättvist.

Å andra sidan kan man mot tjänstemännens skadeståndsskyldighet anföras de motiv, som överhuvudtaget pläga åberopas gentemot en vidsträckt skadeståndsplikt, och som — se ovan — helt allmänt kunna sägas bära upp även den

begränsning i förhållande till mera vittgående principer, som culpa-principen dock utgör.

Man kan sålunda icke utan fog hävda, att ett skadeståndsrättsligt ansvar för tjänstemannen personligen kan otillbörligen hindra hans handlande. Det kan premiera försiktighet på aktivitetens bekostnad¹; man jämföre vad ovan nämnts om den allmänna vikten av en dylik synpunkt. Ussing har framhållit denna synpunkt ifråga om det individuella skadeståndsansvaret.² Dicey³ har i *Law of the Constitution* erinrat om ett praktiskt exempel som bevis på dylika nackdelar, som äro förbundna med tjänstemännens skadeståndsansvar. Vi äro i vårt land tämligen väl förtrogna med denna nackdel efter en lång erfarenhet av redogöraransvaret och anmärkningsmålen. I svensk rätt har f. ö. denna synpunkt i några fall föranlett legal reglering, som upphävt tjänstemännens personliga ersättningskyldighet, så ifråga om fartygsbefälhavare och piloter, se s. 54. — Det må i detta samband nämnas, att försvarets forskningsanstalt hos Kungl. Maj:t hemställt om begränsning av tjänstemännens personliga skadeståndsansvar. Verket har härvid framhållit, att »de stora riskerna i samband med forskningsarbeten ävensom ovissheten om det skadeståndsanspråk, som vid inträffad skada kan resas mot den enskilde forskaren, verkar hämmande på arbetet och utgör en ständigt lika aktuell press på forskarpersonalen». Liknande synpunkter ha av tjänstemannaorganisationer framförts.⁴

Ytterst kommer man fram till den frågeställningen, om ansvaret för skada av offentlig verksamhet alls skall gene-

¹ Jfr *Street*, *Governmental liability* (1953), s. 15 f.

² *Ussing*, *Skyld og Skade*, s. 36; *dens.*, *Erstatningsret* (1937), s. 68.

³ *Dicey*, *Law of the Constitution* (8 uppl. 1924), s. 392 f. Jfr *P. Andersen*, *Offentligretsligt Erstatningsansvar* (1938), s. 26. Jfr om tysk rätt *Esser*, *Schuldrecht* (1960), s. 885.

⁴ Se t. ex. *Statstjänstemännens riksförbund*, *Styrelseberättelse för år 1959*, s. 18 ff.; *Göransson* i *FT* 1939, s. 83.

rellt anknytas till tjänstemännens culpa. Är icke i stället problemet riktigare ställt, om ett statsansvar anknytes till den objektivt sett lidna skadan, oavsett om denna kan tillräknas tjänsteman såsom fel eller försummelse eller icke, oavsett om tjänstemännen förpliktas till personligt skadeståndsansvar? Otivelaktigt peka redan många utvecklingslinjer i den tidigare utvecklingen i denna riktning. I modern debatt är ofta problemet ock ställt på detta sätt.⁵

Även om man icke går så långt, kan det offentliga ansvar betraktas som det primära, medan tjänstemännens ansvar — i större eller mindre omfattning — kommer i andra hand, även om det ytterst kan realiseras genom regresstalan. I Finland har den offentliga skadeståndsrätten tidigare föreslagits utformad efter dylika linjer. Hos oss peka vissa åtgärder i denna riktning, ehuru de ingalunda ännu innebära någon genomförd legal reglering.

I detta samband intresserar emellertid statens och kommunernas skadeståndsskyldighet främst ur den synpunkten, att dess förhandenvaro och omfattning kan återverka å tjänstemännens personliga ansvar. Det är särskilt ur denna synpunkt, som jag här nödgas något uppehålla mig vid den svenska rätten och dess utveckling på detta särskilda område. Att ett dylikt samband föreligger, blir tydligt redan vid analys av debatten om statsansvarets utformning, men framgår ock av en undersökning av praxis och författningsregler om regressansvaret för tjänstemännens del. Härtill kommer även, att gränserna för statens ansvar för beslut kunna vara vägledande även vid en precisering av tjänstemännens eget ansvar.

⁵ Se *Verhandlungen* des 41. deutschen Juristentages (1955) 1. Jfr allmänt Haas, *System der öffentlichrechtlichen Entschädigungspflichten* (1955).

Utvecklingen av statens och kommunens ansvar

Problemläget i fråga om de offentliga subjektens skadeståndsansvar belyses väl i en kort översikt över *utländsk rätt* på skadeståndsansvarets område. En dylik framställning är ock här erforderlig, dels när främmande rätt i rik mån utövat inflytande å svensk doktrin och rättsbildning, dels när olika lösningars verkningar mot denna bakgrund framstå i klarare dager.⁶

För *engelsk* rätts del är utgångspunkten den, att kronan i enlighet med de feodala traditionerna icke svarade för skada, vållad enskild. *Petition of right* stod emellertid den enskilde till buds och kunde leda till att hans talan medgavs av kronan; systemet utvecklades under 1800-talet (*Petition of Right Act* 1860). Ett ökat antal skadefall särskilt under det andra världskriget liksom utsikterna till en vidgad statsverksamhet efter en genomförd socialisering föranledde år 1947 antagandet av *The Crown Proceedings Act*, som avskaffade *petition of right* och gjorde kronan ansvarig för »tort» även å anställdas sida.⁷

Emellertid medgav engelsk rätt tidigt, att den enskilde, som lidit skada genom ett felaktigt handlande å tjänstemans sida, härför tillerkändes skadestånd av den felande. *Dacey*⁸ framhöll sålunda, att det vore en värdefull medborgerlig rättighet och ett rättsskydd, att varje medborgare kunde vid allmän domstol instämma en tjänsteman lika väl som en annan medborgare, med yrkande om ansvar för vållande till

⁶ Anteckningar om främmande rätt möta i SOU 1958:43. Se även *Castberg*, Statens og kommunens ansvar for sine tjenestemenns handlinger (1931), *P. Andersen*, Offentligretsligt Erstatningsansvar (1938), *Conradi* i FT 1954 och i Referenternes Indlæg ved det Nordiske Administrative Forbunds Møde i Reykjavik 1958, s. 72 ff.

⁷ *Street*, Governmental liability (1953), s. 1 ff. Jfr *Herlitz* i FT 1948, s. 268 ff.

⁸ *Dacey*, Law of the Constitution, s. 369 ff.

fel. Vad som då ännu ej observerats fullt ut var, att detta rättsskydd materiellt var avhängigt av tjänstemannens solvens, så länge något statsansvar ej var förenat med den enskilde tjänstemannens.

I fransk rätt⁹ är den historiska utgångspunkten, att ansvar för staten icke erkändes. Denna kronans immunitet utsträcktes emellertid även till tjänstemännen. Härutinnan ha emellertid väsentliga modifikationer inträtt. Ansvar har införts dels för tjänstemän, dels för stat och kommun. För tjänstemännen arbetade sig efter år 1810 ett ansvar fram, men då för »faute personnelle». Därmed avses fel, som tjänstemannen gjort — skada, som han vållat — genom handlande, som icke kan inräknas under tjänstgöringen, såsom missbruk av ställning, allmänt brott utanför tjänsteområdet. Ansvaret anses vara civilrättsligt och skall alltså göras gällande vid allmän domstol.

Av den äldre offentlighetsrättsliga ansvarsfriheten återstår en begränsad immunitet för »actes de gouvernement», vissa regeringshandlingar av närmast politisk innebörd. Ansvaret åter kan avse »faute du service», med rättsväg till Conseil d'Etat. Därmed åsyftas ansvar för fel av förvaltningen, även om det ej kan tillräknas någon särskild tjänsteman, alltså oberoende av individuell culpa.

Staten kan emellertid ock svara för tjänstemans culpösa handlande i tjänsten, vilket betecknas som »faute de service». Detta ansvar uppfattas som ett strikt ansvar utifrån den fiktionen, att staten som sådan icke kan handla culpöst. Även detta ansvar göres gällande inför administrativ domstol.

Statsansvaret kan emellertid ock ha annan grund. Man har tidigt gjort en — numera såsom diskutabel ansedd —

⁹ *Duez*, La responsabilité de la puissance publique (1938); *Berthélemy*, Droit administratif; *Jeanneau*, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative (1954); *Chapus*, Responsabilité publique et responsabilité privée (1953).

distinktion mellan affärsdrift och myndighetsutövning (»acte d'autorité» och »acte de gestion»). Civilrättsligt ansvar för affärsdrift har tidigt erkänts och utkräves inför domstol.

Statsansvaret har sålunda arbetat sig fram. I vissa fall föreligger speciell lagstiftning, som understundom begränsar ansvaret till grova fel, så ifråga om domares fel enligt lag av år 1933, liksom ifråga om viss politiförvaltning.

Tjänstemännens eget ansvar har framför allt avsett fel utanför tjänsten. Regresstalan har emellertid i större utsträckning medgivits. En rättsutveckling äger rum i praxis mot ett vidgat tjänstemannaansvar.¹

I *belgisk* rätt återigen erkännes sedan länge ett vidsträckt ansvar för tjänstemännen personligen.² Det uttryckes ytterst i konstitutionen art 24. Det har dock numera begränsats och ersatts av statens och kommunernas ansvar.

I *tysk* rätt erkändes liksom i engelsk tjänstemannens personliga skadeståndsansvar på grund av fel och försummelse; det lagfästes, med vissa begränsningar, i BGB § 839.

Statsansvaret erkändes tidigare endast för statens privaträttsliga verksamhet, för järnvägsdriften, postväsendet m. m., §§ 31, 89. Ett arbetsgivareansvar för lägre anställda förelåg ävenså, om staten svarade för culpa in eligendo vel inspicendo. Emellertid betonade Gierke — utifrån sin kända uppfattning om statens och korporationernas väsen — identiteten mellan staten och dess organ. Detta betraktelsesätt ledde logiskt till erkännandet av ett allmänt skadeståndsansvar för staten för organens handlande.³ Gierkes åsikter vunno med tiden terräng. Med Weimarförfattningen år 1919 (art. 131)

¹ *Waline*, Droit administratif (7 upp.) 1954.

² *Cambier*, La responsabilité de la puissance publique (1947); *Gaude-met*, Le statut des agents publics en Belgique, Rev. du Droit public 1949 (65), s. 336 f.

³ *Gierke*, Die Deutsche Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung (1887), s. 743 ff. Jfr *Jellinek*, System der öffentlichen Rechte (1905), s. 245. Se senare *Gierke*, Haftung des Staates und der

erkändes statsansvaret för tjänstemans fel i tjänsten vid myndighetsutövning. Samtidigt behöll man emellertid regressrätten för staten gentemot tjänstemannen, om ock i begränsad mån. Med den nu gällande tyska Grundgesetz övertogs Weimarkonstitutionens regler i detta ämne (art. 34). Ansvaret begränsas därigenom, att förutsättning är, att tjänsteplikt skall ha förelegat i förhållande till den skadelidande. Ett tjänstefel utanför detta område föranleder ej ersättning.⁴

Att märka är, att dessa konstitutionella regler avse myndighetsutövning, medan statsansvar såsom arbetsgivare vid affärsdrift alltfört följer civilrättens system, varvid ansvaret anknytes endast till »culpa in eligendo vel inspiciendo vel instruendo»; det är även i materiellt hänseende något mera begränsat. För domare är ansvaret begränsat till uppsåtliga fel, varjämte förutsättes, att felet icke kunnat repareras genom fullföljd.

I senare utveckling betonas emellertid det otillfredsställande i att anknyta det offentliga skadeståndsansvar till culpa.

Även i *Danmark* och *Norge*⁵ var den närmaste utgångspunkten den, att kronan icke svarade för tjänstemännens fel⁶. Det var sålunda den ståndpunkt, som den enväldige danske konungen intog i resolution den 12 nov. 1828.

Utvecklingen har emellertid här gått i riktning mot först ett erkännande av tjänstemännens ansvar, därefter en utveckling av statsansvaret. I Danmark har nu ock den en-

Gemeinde für Beamten. Verhandlungen des 28. Deutschen Juristentages (1905) 1, s. 120 ff. Se nu *Esser*, Schuldrecht, s. 885 ff.; *Hövelmann*, Über die Schwierigkeiten bei der Verfolgung von Ersatzansprüchen gegen den Staat (1958).

⁴ Se t. ex. EBG 18, s. 110 (1955).

⁵ Se *Castberg*, a. a., och där anförd äldre litteratur; *P. Andersen*, a. a. Allmänt om skadeståndsrätt: *Lassen*, Haandbog i Obligationsretten (3 uppl. 1917-20); *Ussing*, Erstatningsret (1937), s. 96, 195; *Stang*, Erstatningsansvar (1919); *Øvergaard*, Norsk erstatningsret (2 uppl. 1951, s. 205 ff.); *Illum* i TfR 1935.

⁶ Jfr *K. Andersen*, Erstatningsret (1959), s. 114 ff.

skilde tjänstemannens ansvar i viss mån kommit i skymundan. Denna utveckling har delvis skett genom lagstiftning, ej minst genom föreskrifter i Retsplejeloven om statsansvar för tjänstemäns fel. Men även i rättspraxis har en utvidgning av statsansvaret ägt rum.

I Norge utvecklades relativt tidigt ett statsansvar för regeringens handlingar; härtill har bidragit, att den enskilde till följd av regeringens begränsade ansvar eljest icke skulle kunna vinna ersättning. För underordnade myndigheters beslut har staten länge ansetts icke ansvarig, se NRt 1925, s. 526, men vissa sena rättsfall gå härutinnan vidare (se bl. a. NRt 1952, s. 536). Staten har ansetts ansvarig för felaktigt faktiskt handlande. Statsansvar för affärsdriften har sedan länge erkänts.

I *Finland* bygger den senare utvecklingen dels på ett allmänt stadgande i RF § 93 om tjänstemannaansvar, dels på en i anslutning därtill utfärdad lag den 18 maj 1927 om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänstemän. Före denna lag var tjänstemannaansvaret ej endast primärt utan det enda, som ifrågakom på andra områden än affärsdriften, offentliga arbeten m. m.; staten svarade icke eljest för tjänstemännens skadevållande handlingar. Genom lagen regleras dels ersättning till oskyldigt häktade och dömda — liksom hos oss oberoende av tjänstemans vållande — dels ansvar för skada och förlust av enskild egendom i myndighets besittning, dels ock statens ekonomiska ansvar för skadestånd, var till statstjänsteman dömts i följd av lagstridigt förfarande vid rättsvård eller offentlig förvaltningsverksamhet. Skadeståndet skall erläggas av statsmedel, om tjänstemannen icke kan gälda det (§ 3). Staten har regressrätt gentemot den som vållat skadan.⁷

⁷ Se närmare om den finländska rättens innebörd *Ståhlberg*, *Finlands förvaltningsrätt* (1940), s. 227 ff. och där anförda källor. *Beckman* i *FJT* 1950, s. 257; *Kuuskoski* i *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Juhlajulkaisu* 1948, s. 631 ff.

Stats och kommuns skadeståndsansvar enligt svensk rätt

Man hävdar allmänt i svensk *doktrin*, att stat och kommun i princip icke svara för skada, som vållas i offentlig verksamhet, i vart fall icke vid myndighetsutövning, eller i »offentliqrättsliga»⁸ samband.

Doktrinhistoriskt synes det dock, som om den moderna åsikten på denna punkt först relativt sent blivit allmänt godtagen. Rättshistoriskt torde ock skiftande tendenser i utvecklingen kunna påvisas.

Helt visst kan det ej råda något tvivel därom, att före upplysningstiden hos oss lika litet som i övriga europeiska rikena ett statsansvar knappast var tänkbart. Vilka åsiktsbrytningar, som i vårt land ägt rum under intryck av upplysningstidens läror, kan ej nu helt klarläggas. Ett fall från 1800-talets mitt synes bygga på ett erkännande av ett statens ansvar, men rättsfallets allmänna betydelse kan nu svårigen bedömas; se NT 1866, s. 598.

När frågan om statsansvaret något senare med skärpa aktualiserats dels under debatten på de nordiska juristmötena, dels i riksdagen, gingo å svensk sida meningarna isär. Man kan dock säga, att den förhärskande meningen var, att staten icke svarade för tjänstemäns fel. Det synes mig tydligt, att denna opinion — liksom vad senare anförts i ämnet — i ej ringa mån är en återklang av den äldre utländska doktrin om statens upphöjdhet över ansvarskrav, som nyss nämnts.

Än tydligare framträder denna — av äldre utländsk doktrin beroende — åsiktsbildning hos Herlitz; se t. ex. uttalanen vid det femtonde nordiska juristmötet år 1931. Ännu Karlgren⁹ anser (i viss anslutning till Alexanderson och Herlitz), att den principiella utgångspunkten är den, att stats-

⁸ Kritik av denna begreppsbildning *Lundstedt*, a. a. 2, 2: 1, s. 50 ff.; jfr *Jägerskiöld*, Om allmän förvaltningsrätt, s. 22 ff.

⁹ A. a. s. 190 f.

ansvar icke föreligger, ehuru han anser vissa reservationer erforderliga; satsens praktiska betydelse finge på grund av många modifikationer ej överskattas, men staten svarade »icke utan vidare» för nämnda culpa.

Man plägar i doktrinen åberopa vissa *rättsfall* till styrkande av det sagda. Fråga är emellertid, i vilken utsträckning de lämna täckning för satser om kronans — respektive kommunens — ansvarsfrihet för skada, som vållats enskild. (I det följande behandlas stat och kommun parallellt; jag kan icke finna, att bärande grunder för en åtskillnad mellan dessa subjekt för offentlig förvaltning finnas i detta samband.)¹

Ett område av tjänstemäns felaktiga handlande synes mig härvid urskiljbart. Vållar tjänsteman skada genom handlande utanför sin kompetens, svarar staten eller kommunen icke härför, därest man ej undantagsvis kan fästa avgörande vikt vid den enskildes behov att kunna förlita sig på myndighets uppgift. Är däremot fråga om handlande utanför kompetensområde efter uppdrag eller order av myndighet, kan detta beslut tillräknas de för sagda beslut ansvariga som tjänstefel, och skadestandsfrågan blir då att bedöma såsom en fråga om ansvar för felaktigt beslut.

Men vad gäller i övrigt?

Några rättsfall föreligga, vari stat och kommun icke ansetts skadeståndspliktiga vid felaktigt handlande av tjänsteman. Man har menat, att de visa, att staten ej svarar för fel i myndighetsutövning.

I doktrinen har man särskilt hänfört sig till det här redan i flera samband citerade rättsfallet NJA 1930, s. 45 (jfr del 1, s. 499, 618). Ansvar ansågs ej åvila kronan för den förlust,

¹ Jfr *Björling* vid Nordiska Juristmötet 1931; annan mening *Sundberg*, Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder (1933).

som en tjänsteman (Clementz) lidit därigenom, att han först tillsatts å en tjänst i Boden och därvid förmåtts taga avsked från tidigare innehavd tjänst i Malmö, för att senare — sedan besvär över beslutet i Boden prövats och bifallits — förlora den tjänsten. Här är emellertid fråga om skada i ett fall, då ansvar icke kunnat tillräknas någon tjänsteman, alltså om en situation, som möjligen kan bringa reglerna om anonym culpa (faute de service) i åtanke, men där fråga är, om ens dylik föreligger. Visserligen ha HovR och HD här i domskälen uttalat, att statsansvar icke skulle ifrågakomma, ens om fråga varit om tjänstefel. Men då dylikt ej förelegat, torde uttalandet allenast ha karaktär av ett s. k. »obiter dictum»; det kan därför kanske ej vara bindande inom ramen för svensk rättskällelära, däremot belysande för dåtida uppfattning.²

Lika litet kan det även återopade rättsfallet NJA 1936, s. 471, anses styrka någon allmän regel om statens frihet från ansvar för tjänstemans culpa. Fråga var här om ett fel i ett taxeringsbevis. Taxeringsvärdet hade genom förväxling mellan olika fastigheter angivits för högt. En bank hade belånat fastigheten med ledning av det för högt angivna taxeringsvärdet och lidit förlust. Banken yrkade skadestånd av kronan och staden, enär de oriktiga uppgifterna »berodde på åtgärder av befattningshavare i statens eller stadens tjänst». RR:n, vars utslag icke ändrades, fann, att den felaktighet, »som vid åsättandet av taxeringsvärde å ifrågasvarande fastighet kunde hava begåtts av taxeringsnämnden eller till taxeringsnämndens förfogande stående tjänsteman», icke lagligen kunde medföra ersättningsplikt. Härvid är

² Om rättsfallet se särskilt *Alexanderson* vid 1931 års juristmötes Förhandlingar, s. 256 f.; *Lundstedt*, a. a. 2: 1, s. 51 ff.; *Karlgren*, a. a., s. 191. Jfr SOU 1958: 43, s. 135. Lundstedt diskuterar främst — utifrån en enligt min mening felaktig ståndpunkt — kriterierna för ett rättsanspråk, i polemik mot mig.

emellertid att märka, dels att kronan och staden åberopat RF § 113, med stadgandet om ansvarsfrihet vid taxering, dels att domstolen möjligen kan ha byggt sitt slut å det förhållandet, att syftet med en fastighetstaxering är att skapa en grund för beskattning, icke för fastighetsvärdering i samband med belåning.³ Det förhållandet, att penninginstitut lägga taxeringsbevis till grund för lånevärdering — i viss omfattning — är icke utan vidare av relevans i detta samband. Påfallande är ju ock för den, som har erfarenhet av bankpraxis m. m., att taxeringsvärdena icke ensamma tillmätas vitsord, i vart fall icke under vissa tider av fiskaliskt påverkad värderingspraxis.

Ej heller NJA 1945, s. 231, är ägnat att skapa klarhet i fråga om statens ansvar för tjänstemännens handlande. Fråga var här om något annat än tjänstemans culpa⁴ (annan mening Karlgren, a. a. s. 191), nämligen därom, om ersättningskyldighet kunde åläggas kronan för en avstängningsåtgärd av militära skäl år 1940, som drabbat ett hotell och restaurang. Åtgärden ansågs av HD:s majoritet ej grunda skadeståndsplikt. Här är i verkligheten fråga om ersättning för rättsenligt ingrepp i enskild rätt, där fråga blir om eventuell tillämpning av ersättningsregler i likhet med expropriation; man jämföre NJA 1953, s. 42, se särskilt NJA 1956, not C 583; kronan hade i ej fullföljt förköpsärende utverkat avverkningsförbud å fastighet; kronan förpliktades här, till skillnad mot i NJA 1945, s. 231, att ersätta skadan.

Mera vägledande kunde det även åberopade rättsfallet NJA 1937, s. 629, vara. Här var otvivelaktigt fråga om culpa, för vilken kronan ej fanns ersättningsskyldig. Kronolots hade genom försummelse vållat ett fartygs grundstötning. Men härvid är att märka, att ehuru tvångslotssystem numera före-

³ Jfr vad ovan anförts om tysk rätt.

⁴ Se härom *Sundberg* i FT 1942, s. 1 ff.; *Myrberg* i StvT 1941, s. 297 ff.

ligger hos oss, lotsen är medlem av besättningen. Hans ställning gör det därför rimligt att låta icke staten utan redaren bära risken för fel och försummelse å hans sida. Det förhållandet, att staten tillhandahåller lots för sjöfarten innebär icke samma utövning av statlig myndighet eller statlig förvaltning, som när fråga är om tvångsdesinfektion (jfr nedan om NJA 1929, s. 428); härvid föreligger allenast en plikt att anlita den lotspersonal, som man bedömer vara mest betryggande.⁵ Motsvarande utgång i NJA 1941, s. 32 för stads del.⁶ Tydligt har det relativt svaga sambandet mellan lotstvänet och skadans vållande påverkat praxis, kanske ock skadornas ofta stora ekonomiska betydelse. Ej heller strider ND 1949, s. 525, häremot, se nedan.

Ej heller har kronan eller staden ansetts ersättningskyldig för förlust, som drabbat myndling genom förmyndares åtgärder, ehuru tjänsteman i förmyndarekammaren visat försummelse i kontrollen över förmyndaren och därigenom bidragit till att möjliggöra felet (NJA 1937 not A 157, 158).⁷ Det synes emellertid här ovisst, om överväganden rörande sambandet mellan försummelsen och skadan möjligen kan ha bidragit till bedömningen.

I NJA 1956, s. 385⁸ förelåg till bedömning ett yrkande om skadestånd av den grund, att en folkskolelärare genom ett felaktigt beslut i första instans icke blivit tillsatt å den tjänst han rätteligen skulle erhållit och efter besvär även erhöill. Skadeståndet yrkades av kommunen med belopp, sva-

⁵ Jfr *Alexandersons* votum i ärendet, vari denne även anknyter till lotsningsavgiftens obetydlighet.

⁶ De kommentarer, som i doktrinen (även *Karlgrén*, a. a. s. 193, noten) pläga ägnas dessa rättsfall, vilka felaktigt kontrasteras mot NJA 1936, s. 141, I synas mig ej träffande. Se SOU 1958: 43, s. 136 f. Jfr även *Lundstedt*, a. a. 2: 2, 1, s. 364; *Göransson* i SST 1937, s. 586; *dens.* i FT 1939, s. 83; *Beckman* i ND 1946; *FJT* 1950; *Janzen* i ND 1936, s. vii; *Selmer* i AFS 1959.

⁷ *Strahl* i SOU 1950: 16, s. 33.

⁸ Jfr del 1, tillägget.

rande mot löneskillnaden under den tid, tillsättningen fördröjts. HovR förklarade härvid, att det oriktiga beslutet inneburit sådan myndighetsutövning, att detsamma icke i och för sig vore av beskaffenhet att föranleda skadeståndsskyldighet för kommunen; HD meddelade ej prövningstillstånd. Vad därmed avses, är väl oklart. Sannolikt återspeglas här de ovan återgivna uttalandena i NJA 1930, s. 45. Det må anmärkas, att rättelse vunnits genom besvär; man jämföre därmed, att offentligt skadestånd för myndighets beslut — där sådant kunde utgå — ofta icke ådömes just i dylika lägen, så att den enskilde icke får skadestånd, om han efter överklagande vunnit rättelse, respektive att han ej får skadestånd, därest han icke överklagat det påstått felaktiga beslutet.

Dessa rättsfall kunna sammanställas med vissa avgöranden, vari kommun icke ansetts pliktig ersätta skada, som vållats enskild genom felaktiga beslut. Det synes mig givande att sammanställa dem med nyss återgivna fall. Enskild har icke av stad kunnat få ersättning, som vållats honom därigenom, att han enligt HvN:s beslut anordnat en wc-installation, som senare i annat ärende fanns olaglig (SvJT 1946, rf s. 87). Ej heller har enskild kunnat få skadestånd i anledning av felaktigt vägrat byggnadslov, NJA 1954, not C 911 (FFR 1954, s. 168). Lika litet har ersättning utgått för ett felaktigt beslut att av sanitära skäl destruera ett apelsinparti, NJA 1956, not C 463 (FFR 1956, s. 223). Jfr även NJA 1929, s. 128.

Rättsfallen överensstämma med ovan återgivna fall vilka avse statlig myndighet. Någon orsak att söka förklara utgången i dessa kommunala fall med den förlegade distinktionen mellan kommunal s. k. egen- och självförvaltning finnes dock icke.⁹ Det gemensamma för rättsfallen är, att var-

⁹ Se även *Olsson-Kajser*, Kommunallagarna (1956), s. 229. Annan mening än min hos *Romson* i FT 1954, s. 343 ff., som anknyter till »självförvaltnings»-begreppet.

ken stat eller kommun ansetts ansvarig för dessa felaktiga beslut. Kommunens ansvarsfrihet beror förr därav, icke av att besluten fattats av »självförvaltningsorgan».

Det erbjuder emellertid stora vanskligheter att av det föreliggande rättsfallsmaterialet draga någon *slutsats* om statens, respektive kommunens, ansvar för tjänstemäns handlande. Man kan helt visst icke på dem bygga någon allmän regel om offentligt ansvar; detta framgår omedelbart av nedan anförda rättsfall, vari ansvar tvärtom erkänts. Sannolikt gäller en regel om principiell ansvarsfrihet för beslut, men ej för faktiskt handlande. Men hur långt denna i så fall bär, är svårt att säga. Ty samtliga ovan anförda fall rymma särskilda omständigheter, vilka skulle kunna tänkas motivera undantag i det konkreta fallet från en allmän, motsatt huvudregel. Sammanställer man det föreliggande rättsfallsmaterialet med de uttalanden, vilka — låt vara för avsevärd tid sedan — gjorts vid antagandet av de särskilda lagarna om statsansvar (se nedan) — torde man dock vara befogad påstå, att domstolarna ännu icke i rättspraxis velat erkänna ett offentligt ansvar för felaktiga beslut, där ej *särskild grund* för skadestånd — avtal, rättsskydd, prestationsplikt¹ — finnes. Man kanske har tillmätt det förhållandet vikt, att den med ett beslut missnöjde kan överklaga detta och därmed vinna ändring i felaktiga beslut. Häri kan dock ej ett avgörande skäl mot skadeståndsansvar för alla felaktiga beslut ligga. Ett beslut kan nämligen vara felaktigt och vålla skada, utan att den därav berörde kan i tid inse felet och föranleda beslutets omprövning genom anförande av besvär.

Ett ansvar för tjänstemans försummelse i andra samband har däremot arbetat sig fram i en betydande utsträckning.

¹ Så i fråga om beslut av kommunal nämnd att vägra leverans eller installation, jfr NJA 1929, s. 128; 1934, s. 92.

Detta har skett efter två olika linjer, i rättspraxis och genom lagstiftning.

Vad först *rättspraxis* beträffar², kan man fråga, om här föreligga allenast — såsom Lundstedt och ännu Karlgren anföra — viktiga modifikationer i en motsatt huvudprincip, av innebörd, att staten icke svarar för tjänstemäns fel, eller om tvärtom en huvudprincip — möjligen först numera — finnes om statsansvar. Svaret kan te sig ovisst. Personligen är jag böjd att antaga det senare alternativet.

Det kan icke i detta samband ifrågakomma att lämna en mera ingående analys av rättsfallen eller åsyfta fullständighet. Då omfattningen av stats och kommuns skadeståndsansvar kan återverka på tjänstemännens personliga ansvar, måste dock huvudlinjerna i rättsutvecklingen angivas. I de rättsfall rörande offentligt skadeståndsansvar, som finnas, kunna ock ingå upplysningar av vikt även för klarläggande av frågor om tjänstemännens personliga ansvar, såsom om culpa-bedömning. En sammanställning av det viktigaste rättsfallsmaterialet synes därför här motiverad. På frågan, efter vilka grunder ansvaret fördelas mellan stat och kommun, ingår jag ej.

Statens och kommuns ansvar erkänt i praxis

Kronans skadeståndsansvar för *tjänstemans culpösa handlande* har erkänts i NJA 1929, s. 428. Staten förpliktades där ersätta skada, som vållats enskild genom felaktig desinfektionsåtgärd, vållad av person, som erhållit uppdraget av KB (veterinär). Man kan här särskilt betona det tvångsmoment, som förelåg för den enskilde att genom tjänstemannen företaga åtgärden; ett samband däremellan och statsansvaret synes troligt.

² Se även Lundstedt, a. a. 2: 2, 1, s. 50-75.

I NJA 1931, s. 172 förpliktades GenTSt att ersätta enskild person för en ökad kostnad, som han måst vidkännas vid förvärv å auktion av ett förverkat fartyg i följd av ett felaktigt tillkännagivande å auktionen.

Av särskild betydelse för en analys av rättspraxis synes NJA 1936, s. 141 I vara. Här var nämligen — till skillnad mot det nyssnämnda, ofta ej rätt analyserade fallet NJA 1936, s. 471 — verkligen fråga om vårdslöshet vid utförandet av en handling, som skulle tjäna till vägledning för allmänheten, nämligen utsättande av sjömärke.³ Domslutet kan väl grundas å ett kvasi-kontraktsrättsligt resonemang, om därmed någon kan förmås att lättare godtaga statens ersättningskyldighet.⁴ Så byggde HovR upp sitt slut på det resonemanget, att »kronan genom lotsverket låte verkställa utsättande av prickar och liknande säkerhetsanstalter för sjöfarten, samt kronan finge anses i förhållande till de sjöfarande hava åtagit sig att svara för att dess säkerhetsanstalter bleve behörigen vidtagna». HD:s majoritet återigen anknöt direkt till det förhållandet, att kronan genom lotsverket ombesörjer säkerhetsanstalterna för sjöfarten, varför den vore pliktig ersätta skada vållad genom oriktig anvisning om rätta leden. Två justitieråd voro dock skiljaktiga: kronan kunde icke anses ha iklätt sig garanti för anordningarnas betryggande beskaffenhet.

I NJA 1949, s. 72, har återigen kronans skadeståndsansvar anknutits till en skyldighet för myndighet, som framkallat faran, att vidtaga viss säkerhetsåtgärd, nämligen att anbringa varningsmärke vid en kraftledning. Underlåtenheten medförde skadeståndsskyldighet för kronan.

Dessa båda rättsfall överensstämja med de, vari kommun

³ Jfr Göransson, a. a. I NJA 1936, s. 141 II, ogillades ett skadeståndsykrande mot kronan, enär exakthet i utprickning ej vore att påräkna.

⁴ Så i SOU 1958: 43, s. 136 f.

ansetts ersättningspliktig, då skada vållats vid försummad utmärkning av väg m. m.

I andra fall kan man se, att ansvar för kronan anknutits till det förhållandet, att den skadevällande intagit förmansställning eller varit självständigt organ. Flera rättsfall avse skador under militära övningar. I NJA 1929, s. 550, ansågs kronan pliktig ersätta skada å värnpliktig, för vilken fänrik ansågs ansvarig, men ej för skada, vållad av annan värnpliktig; jfr rättsfallet i NJA 1936, s. 667, där detachementsbefälhavare — tillika pilot — engagerat kronans ansvar såsom förman, däremot icke som pilot. Se NJA 1926, s. 223; 1928, s. 454; 1932, s. 281; 1936 not A 368; 1944, s. 301; 1947, s. 586; 1953, s. 164, s. 521, 1955, s. 272; 1959, s. 393. Ansvar för skador, vållade vid militära övningar⁵, har emellertid i praxis blivit starkt vidgat utöver culpa, se även NJA 1928, s. 316; 1937, s. 196; 1946, s. 573; 1945, s. 322 I; 445; 1946, s. 734; 1948, s. 815; 1949, s. 732 (jfr 1952, s. 582). Militärpersons anvisningar rörande fartygs styrning, lämnade befälhavare och rorsman (vällande till grundstötning) NJA 1945, s. 682, ha ansetts grunda skadeståndsplikt för kronan.

I vissa fall⁶ har kronans skadeståndsskyldighet även i övrigt grundats därå, att viss verksamhet vore »farlig», varför — även om culpa hos tjänsteman förelegat — denna slutligt kommit att sakna självständig betydelse eller ej varit enda grund för bedömning. I NJA 1937, s. 196, har HovR sålunda grundat kronans skadeståndsskyldighet å culpa, medan HD byggt på verksamhetens farlighet i och för sig. I NJA 1952, s. 582, ogillade HD:s majoritet talan, grundad allenast å farlig verksamhets-synpunkter, medan en ledamot

⁵ Se även SvJT 1923, rf. s. 57. Debatt om ytterligare vidgning bl. a. av *Molén* och *Karlgren* i SvJT 1944, s. 69 ff.

⁶ Se även *Conradi*, Rättspraxis om stats och kommuns skadeståndsansvar utan skuld, FT 1954, s. 247 ff.

vill bifalla käromålet. Man kan vidare konstatera ett vidsträckt offentligt ansvar för skador vållade i följd av brister i gatu- och väghållning, tillsyn å väg, sandning, snöplogning och därmed jämförlig förvaltningsverksamhet. Se NJA 1949, s. 357, s. 660; 1953, s. 417; 1955, s. 89.⁷ Om färjor se 1923, s. 179. Här har man ock understundom övergivit den begränsning i ansvaret, som legat i anknytningen till förmansställning. Jfr NJA 1934, s. 371.⁸ Se även NJA 1929, s. 520.

Likå föreligger ett vidsträckt ansvar för huvudmannen vid *sjukhusvård*, något som understundom anknutits till förpliktelsen att driva verksamheten och huvudmannens garanti för behandlingen. Se NJA 1925, s. 103; 1932, s. 572; 1942, s. 718; 1945, s. 669; 1952, s. 270. Jfr 1945, s. 617. Ansvaret går utöver ansvar för arbetsledningen.

I *grannelagsförhållande* har stat och kommun ansetts skadeståndsskyldiga, och detta alldeles oavsett, om fastighet, som vållat skadan, är offentlighetsrättsligt destinerad eller icke, se NJA 1947, s. 57; 1948, s. 353; 1909, s. 248; 1919, not A 101.

Om analogier med ansvar för depositarie se nedan om tullverket. I utrikesförvaltningen har uttrycklig reservation gjorts för ansvarsfrihet ifråga om depositioner hos beskickningar och konsulat.⁹

Har ett felaktigt handlande av tjänsteman medfört *ekonomisk vinning för kronan*, har staten ansetts skadeståndsskyldig och har icke kunnat freda sig med en hänvisning till tjänstemannens ansvar. Så har skadeståndsansvar för patentintrång, mot kronans bestridande, utdömts, NJA 1926, s. 149. Har skadan drabbat statens egendom, har även staten, ej blott redaren, fått bära förlusten, där kronolots varit vållande, ND 1949, s. 525.

⁷ *Hörstadius* i SST 1932, s. 481.

⁸ *Lundstedt*, a. a. 2: 1, s. 483 ff.

⁹ Särskilda föreskrifter och anvisningar, § 66.

Har förhållandet mellan staten kunnat jämföras med ett obligatoriskt förhållande, har skadeståndsansvaret legat nära till hands, ej sällan är det ogörligt att urskilja, i vad mån domar äro betingade även av *kontraktshypoteser*. Man möter denna synpunkt i rättspraxis samt — kanske alltför ofta — i doktrinen. Se t. ex. NJA 1925, s. 103 — åsidosatt åtagan förpliktelse (obs! HovR:ns domskäl). Man plägar hit hänföra även de fall, då felaktig behandling å sjukhus m. m. föranlett ersättningsskyldighet för huvudmannen oavsett läkares eller förmans culpa. En liknande linje leder understundom till vittgående ersättningsplikt i grannelagsförhållande. Såsom ägare av trafik- eller transportmedel kan stat och kommun svara för skador i likhet med enskilda (NJA 1918, s. 579; 1930, s. 449).¹ Kontraktshypoteser ha även återuppsatt såsom grund för ansvar ej endast för överordnade tjänstemäns fel, utan även för underordnad personals.²

Slutligen möter ett stort område, där ersättningsskyldighet för staten och kommunerna ansetts föreligga av den grund, att verksamheten ifråga sagts vara *affärsdrift*, dvs. blivit jämförd med enskild verksamhet.³ I utländsk rätt liksom i svensk har, som tidigare nämnts, denna linje gärna godtagits. Resonemanget kan sägas vara träffande ifråga om sådan verksamhet som verkligen avser fri företagsamhet. Man plägar emellertid dock förklara kronans ansvar även gentemot nyttjare av monopolanstalt därmed, att fråga är om affärsdrift.

Det synes alltså påtagligt, att kronans ansvarsskyldighet i praxis alltmer vidgats. Förgäves har man häremot anfört — så i NJA 1936, s. 141 I — att en vidgad skyldighet kunde leda till materiellt högst betydande följder; det kunde komma

¹ Jfr NJA II 1899, n. 7, s. 5 ff.

² Jfr H. Strömberg, a. a. s. 174 ff.

³ Jfr Wikander, i Festskrift för Ekeberg (1950), s. 571.

att gälla ersättning för förlusten av en Amerikabåt eller av ett turistfartyg med ett värde av många millioner. Detta förhållande har icke i och för sig hämmat utvecklingen på detta rättsområde. De ändrade samhällsförhållandena ha tvärtom tillåtits återverka. Vi få senare se, att motsvarande utveckling ägt rum på det område, som här främst intresserar oss, nämligen ifråga om de enskilda tjänstemännens ansvar. Även här ha skyldigheter av materiellt sett tidigare oanad vidd kommit att utkrävas, utan att beloppens storlek i och för sig verkat hindrande på rättsutvecklingen.

Den stora omfattning, vari stats och kommuns ansvar sålunda numera erkännes även för tjänstemäns handlande, torde sammanfattningsvis kunna sägas visa, att dylikt ansvar i vart fall medgivits i annat handlande än vid förvaltningsbeslut, även då fråga är om »myndighetsutövning».⁴ Det har främst varit fråga om person- och sakskada vid aktivt handlande eller vid underlåten handlingsplikt, men detta såväl vid myndighetsutövning som eljest. Utvecklingen är icke präglad av enhetliga synpunkter. Detta kan ej heller överraska. Den offentliga verksamheten är till sin natur numera så skiftande, att enhetliga regler knappast kunna vara motiverade i alla skadeståndsrättsliga hänseenden.

Man kan emellertid ställa sig frågande därtill, om en distinktion mellan felaktiga beslut och vållande till person- och sakskada i detta samband bör vara av betydelse. Man kan betona dels gränsdragningens svårighet, dels ock skador- nas ofta materiella likhet. Påfallande är ock, att i fall, då författningsreglering skett, någon dylik begränsning av statens ansvar ej ansetts given (se nedan). I vissa fall, där en prestationsplikt antagits eller där analogi med expropriationsrätt varit näraliggande, ha även beslut föranlett skadestånd. Man kan väl å andra sidan hänvisa därtill, att offent-

⁴ Annan mening bl. a. *Karlgren* i *SvJT* 1944, s. 74 och *Skadeståndsrätt*.

liga beslut såtillvida intaga en annan ställning, som rättelse-
möjlighet oftast kan prövas av den enskilde, något som ej
står till buds i fråga om omedelbart verkande handlingar.
Men har skada inträffat, synes det materiellt otillfredsstäl-
lande, om det förhållandet skall påverka ersättning till den
drabbade, att skadan vållats genom ett beslut. En annan
gräns mellan de olika områdena synes önskvärd och kan ju
redan skönjas i vissa fall av ingrepp i äganderätt, se s. 37.

Särskild författningsreglering

På vissa områden har genom särskild lagstiftning statens
skadeståndsansvar erkänts. Därmed har dels ett statsansvar
för tjänstemäns fel utbildats men dels ock ett ansvar erkänts,
oberoende av dylik culpa.

Med lagstiftningen, ursprungligen år 1886, om ersättning
i vissa fall åt oskyldigt häktade och dömda, nu lag den 13
april 1945 (under RB 24:), har ett statsansvar införts, som
ej är beroende av tjänstefel utan anknyter till objektivet fel.⁵
Vidare märkes lagen den 10 juli 1899 (under UL 1:) om
ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som
förorsakats av ämbets- eller tjänstemän med flera. Att märka
är här, att båda dessa lagar tillkommit under trycket av en
allmän opinion, som bildats efter inträffade händelser, vari
enskilda kommit att lida till följd av tjänstemäns fel men
icke av dem kunnat utfå skadestånd. Förslag till mera gene-
rella lagbud om offentligt skadestånd ha då ock förelegat,
men kunnat tillbakavisas under hänvisning till dessa par-
tiella lösningar.⁶ Ytterligare är att anteckna, att staten svarar

⁴ Till liknande resultat har den holländska rättsutvecklingen fört,
Held, i *Ztschr. f. Vergleichende Rechtswissenschaft* 1936, s. 243.

⁵ Se härom även *Cars*, Om resning i rättegångsmål (1959), s. 297.

⁶ Se mot. AK 155/1881; JO 1883, s. 41 ff.; mot. AK 97/1884; JO 1885,
s. 21 ff.; mot. AK 51/1890, FK:s 1 LU 2/1890; mot. AK 9/1895 m. fl.

för vissa rättegångskostnader, i fall då åtal utan sannolika skäl väckts (RB 31: 1-2).

På vissa andra områden, där statsmyndigheter kommit i ständig beröring med allmänhet och mottagit personer eller gods för transport eller gods för förvaring, ha särregler utformats, vilka erkänt statens skadeståndsplikt även för tjänstemäns culpösa handlande, understundom under begränsning av denna plikt i förhållande till vad som skulle gällt, om civilrättens regelsystem gjorts omedelbart tillämpligt. Här är fråga om såväl myndighetsutövning som affärsdrift, om beslut som ock om annan åtgärd.

Så har tullverkets ansvar för förtullningsåtgärd erkänts i förhållande till trafikant⁷ (tullstadgan § 16). Tullens ansvar för gods återigen ansluter sig nära till civilrättens regler om ansvar vid deposition.⁸ Detta ansvar har i rättspraxis i ökad utsträckning medgivits, så ifråga om ändamålsenligheten av förvaringslokal (NJA 1920, s. 398) men även ifråga om åtgärder avseende förvaring m. m. (NJA 1925, s. 629; 1929, s. 253) och personalens tillgrepp (jfr NJA 1922, s. 370).

För postens del har reglering skett i KF den 18 maj 1934 (nr 168) poststadgan; i KF den 11 juli 1924 angående postgironörelsen (nr 378)⁹; i KF den 22 april 1932 angående villkoren för postbefordran av tidningar m. m. (nr 75); samt i KF den 21 juni 1923 angående postsparbanken (nr 277).

För järnvägsväsendets del¹ skedde en reglering genom lagen den 12 mars 1886 i vad avser skada i följd av järnvägsdrift, medan transportansvaret regleras i specialförfattningar. Se även lag den 17 juni 1916 ang. tillämpning med avse-

⁷ Jfr *Sundberg*, a. a. s. 22 ff.

⁸ Se även *Grönfors*, Om ansvaret för lossat men icke mottaget gods vid sjötransport (1959), s. 40 ff. och där anförd litteratur, särskilt *Wikander*, Om tullverkets ansvarighet för gods i dess vård m. m. (1939).

⁹ Jfr *Wejle* i FT 1952, s. 222. Se även *H. Strömberg*, a. a. s. 195 ff.

¹ *H. Strömberg*, a. a. s. 173 ff.

ende å elektrisk järnväg av 1886 års lag. Motsvarande regler gälla spårväg. Erinras må även om ovan angivna områden, där strikt ansvar lagreglerats. Se även lagen den 16 okt. 1914 om tillsyn å fartyg § 25.

Man kan härtill foga, att i vissa fall den enskilde, som lidit skada genom felaktig eller försumlig tjänsteåtgärd, kan kompenseras härför på annat sätt än genom tjänstemans skadestånd. Så kan nedsättning i dylikt fall beviljas i de avgifter, som utgå enligt 1952 års lantmäteritaxa § 25.

Man plägar emellertid framhålla, att ovan angivna författningar ej få tolkas analogiskt utan bygga på den förutsättningen, att statsansvar icke utan laga stöd skulle föreligga, varför det ej kunde finnas utanför området för specialreglering.² De lege lata torde läget vara klart. Det är emellertid ett egenartat och otillfredsställande läge, vari svensk rätt därmed kommit.³ På vissa områden har trycket av opinion eller erfarenheten av vissa händelser framtvingit specialreglering, medan på andra, kanske tämligen likartade fält, statsansvaret principiellt avvisas. De partiella lagstiftningarna ha sålunda utövat en hämmande verkan.⁴ Påfallande är också, att lagstiftaren i flera samband funnit det nödvändigt att medgiva skadeståndsplikt icke endast för faktiska handlingar, som vålla sak- eller personskada, utan jämväl för felaktiga beslut. På denna punkt har i positiv skriven rätt en utveckling skett långt framom rättspraxis.

² Man jfr ock förarbetena till lagen den 16 okt. 1914 om tillsyn å fartyg (§ 25) vari antages, att staten icke skulle kunna i där åsyftat fall utan efter särskilt lagstadgande förklaras ersättningsskyldig; lagrådet yttrade härvid, att varje nytt steg i riktning mot att göra staten ansvarig för tjänstemans fel och försummelse borde föregås av en såvitt möjligt fullständig utredning om riskens omfattning. Se även *Alexanderson* i *NJA* 1937, s. 629 (s. 635); *Eck* i *FT* 1954, s. 355 ff.

³ Att lagstiftningen hos oss fått en så begränsad räckvidd är särskilt påfallande vid jämförelse med ungefär samtida dansk lagstiftning.

⁴ Jfr erkännanden härav i debatten i ämnet vid 1931 års nordiska juristmöte.

Ersättning av riksdagen. Anonym culpa

Det överraskar likväl icke, att i praxis regler utbildats om ex gratia-ersättningar av allmänna medel till enskild, som lidit skada genom fel i offentlig verksamhet, även genom felaktiga beslut. På vissa områden lämnas regelmässigt ersättning oberoende därav om culpa ligger tjänstemannen till last. På andra områden lämnas ersättning, även om fråga endast är om ett ursäktligt misstag. Så ersättes den person för förlorad arbetsförtjänst, som felaktigt inkallats till militärtjänst, oberoende av om tjänstefel föreligger eller ej.

Av särskilt intresse är, att på denna administrativa väg ersättningsmöjlighet öppnats även i fall av s.k. *anonym culpa*. Därmed avses fall, då skada objektivt sett inträffat men denna icke kan tillräknas någon viss tjänsteman. Jämställda därmed äro fall, då skadan väl skulle kunna tillräknas någon viss tjänsteman, men detta in casu blir ogörligt, enär ansvarsfrihet av särskild orsak inträtt, t. ex. i följd av preskription. Vidare kan staten ex gratia träda emellan, när den enskilde tjänstemannen ej är solvent för vållad skada.

Slutligen kan ersättning lämnas i fall av objektiv skada utan att något fel kan påvisas. Så beslöt riksdagen, sent omsider, att lämna viss ersättning till den i ett tillsättningsärendet hårt drabbade Clementz (se nedan).

JO har jämväl sedan länge plägat hos riksdagen hemställa om ersättning av statsmedel till enskild i dylika situationer. Redan år 1906 fäste JO riksdagens uppmärksamhet på ett dylikt fall, där fråga var om olaga frihetsberövande. Riksdagen godtog JO:s mening.⁵ Jfr JO 1960, s. 89; MO 1960, s. 73.

Det är visserligen påtagligt, att en skarp skillnad förefinnes mellan dessa fall av frivilligt å statens sida erbjuden

⁵ JO 1906, 1 LU 1/1906, s. 1.

ersättning och de fall, där förpliktelse till dylik enligt strikt lag föreligger. Man kan här erinra om att HD icke kunde finna någon grund för ersättning till Clementz, NJA 1930, s. 45. Det är emellertid tydligt, att den praxis, enligt vilken riksdagen lämnar ersättning, icke är helt utan betydelse för rättsutvecklingen. Den kan i viss mån vara uttryck för en rättsuppfattning, som med tiden — kanske snart nog — kommer att prägla rättspraxis eller lagstiftning; så föregingos 1886 och 1899 års nyssnämnda lagar om statsersättning av dylika riksdagsbeslut. Praxis i ersättningsfrågor kan å andra sidan vara en säkerhetsventil, som gör det möjligt att till en tid undvika ny lagstiftning. Till sist kan praxis komma att få karaktär av sedvanerätt. Man måste därför numera i högre grad än vad en gången tids positivist voro villiga till beakta även dylik praxis som ett väsentligt element i rättslivet. Många paralleller härtill finnas, icke minst i den offentliga rätten.⁶

Reformförslag

Den svenska rättens ståndpunkt i fråga om offentligt skadestånd har emellertid — med fullt fog — funnits otillfredsställande.⁷ Man har, under fullföljande av Strahls utredning i SOU 1950: 16 och i nordiskt samarbete, nyligen sökt att i form av särskild lagstiftning nyreglera detta område, SOU 1958: 43.

Huvudtankarna i det nu framlagda förslaget äro, att stat

⁶ Se om ersättning vid monopolisering *mitt* arbete Statens ersättnings-skyldighet vid införande av monopol. Om ersättning vid borttagande av vissa förmåner till tjänstemän del 1, s. 309. Även i finländsk rätt erkännes statsansvar vid anonym culpa, se *Beckman*, a. a., *Kuuskoski*, a. a.

⁷ Se t. ex. ifråga om inskrivningsväsendet mot FK 13/1937, rds skrivelse 425/1937; i fråga om förfarandet enligt 1899 års lag statsrev. ber. 1948¹, s. 9; SU 143/1949. Allmänt i LU 33/1946; mot. FK 160/1949; i LU 38/1949. Se även förhandlingarna vid det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm år 1951, s. 17-78; se även *Eek* i FT 1954, s. 355 ff.

och kommun skola primärt svara för vissa, men icke alla fel av tjänstemän, vilka vållat enskild person skada; härtill kommer ansvar för s. k. anonym culpa. Tjänstemännens personliga ansvar återigen skall kvarstå, men i jämförelse med nu gällande rätt begränsas dels genom en allmän jämkningsregel, dels genom begränsning av statens och kommunens regressrätt. Kommittén uttalar härom, att det vore ett önskemål, att det personliga skadeståndsansvaret för tjänstemännen kunde lättas. »Att en tjänsteman skall gälda fullt skadestånd även när hans fel eller försummelse är ringa, är onekligen ofta hårt. Motsvarande gäller om skyldigheten att återgälda vad det allmänna utgivit i anledning av tjänstemannens fel eller försummelse» (s. 20). Kommittén hänvisar till stöd härför dels till förhållandena i Danmark och Norge, dels till förhållandena inom den enskilda sektorn, där det »endast i begränsad omfattning torde förekomma, att arbetsgivaren av den anställda uttager ersättning för utgift, som den senare ådragit arbetsgivaren genom fel eller försummelse i tjänsten». Kommittén menade, att det bleve möjligt att lätta på de enskilda tjänstemännens ansvar, om statens och kommunens skadeståndsansvar gentemot tredje man vidgades. (Härtill kan fogas den viktiga uppgiften, att regressrätt gentemot anställd inom den enskilda sektorn är begränsad genom försäkringsvillkor i många fall, då ansvarsförsäkring föreligger, något som än ytterligare gör klyftan mellan den offentliga rätten och den enskilda stor.)

Vad kommitténs förslag till bestämning av gränserna för det föreslagna offentliga ansvaret beträffar, lider det, primärt, av den bristen, att ansvaret på ett lagstiftningstekniskt mindre tillfredsställande sätt anknytes till det förhållandet, att genom fel eller försummelse de krav åsidosatts, »som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning» (§ 4). Då bedömningen av förutsättningarna för culpa-ansvaret är den centrala och erfaren-

hetsmässigt mest svårbedömda uppgiften i detta komplex, lämnar en dylik »kautschuk-paragraf» föga vägledning⁸ — och därmed skapas sannolikt osäkerhet och vållas processer, kostnader och förluster.

I tydlig anknytning till viss hittillsvarande rättspraxis och därunder aktualiserade — dock helt visst begränsade — problem, ha några specialstadganden lämnats, vilka utesluta statsansvar för speciella fel, §§ 5–8. Fel eller försummelse i viss kontroll föranleder ej skadeståndsplikt; ej heller felaktig upplysning, som ej lämnats i bevis eller varå man uppenbart skulle kunna förlita sig; för lotsars m. fl. fel gälla ej lagens regler. Å andra sidan har ansvarsskyldigheten i några fall vidgats, §§ 9–12, varjämte civilrättens regler avses skola gälla på det i § 20 angivna området. Slutligen begränsar lagen — på ett förmodligen mindre tillfredsställande sätt — i vissa fall storleken av ersättningsbeloppen.

Ur tjänstemannasympunkt intresserar emellertid främst förhållandet mellan det föreslagna offentliga ansvaret och tjänstemännens personliga. Såsom nyss nämndes är avsikten att söka begränsa tjänstemannaansvaret, delvis därigenom att detta ersättes med ett offentligt ansvar.

Det är emellertid härvid att märka, att tjänstemannaansvaret icke självständigt reglerats i lagen. Det är sålunda tydligt, att inom ett område ett primärt ansvar för tjänstemannen skall finnas, som alltfört icke täckes av det offentliga ansvaret. Såsom nyss nämndes, göres nämligen det offentliga ansvaret beroende därav, att de krav åsidosatts, som man skäligen kan i förhållande till den skadelidande enskilde ställa på verksamheten. Detta område för ansvarighet är avsett att vara av mindre omfattning än tjänstemännens

⁸ Motsvarande betonas i tysk doktrin i kommentarer till enahanda föreskrift i BGB § 839. Se t. ex. *Delius*, *Die Beamtenhaftpflichtgesetz* (1929), s. 308.

kvarstående skadeståndsansvar. Sålunda skulle stat eller kommun icke svara vid lägre grader av culpa, medan tjänstemannens ansvar skulle kvarstå oförminskat. I ett läge, där disproportion mellan fel och ansvar kan uppkomma, lämnas tjänstemannen sålunda ensam med sitt ansvar, låt vara att detta i sin tur kan jämkas jämlikt § 19. — Vidare begränsas, som nyss nämnts, det offentliga ansvaret i flera hänseenden materiellt eller göres beroende av förutsättningar. I den mån dessa regler äro tillämpliga, kan ett personligt ansvar gälla utöver det statliga.

Förslaget⁹ innebär en i viss mån tillfredsställande lösning av ett sedan länge i vårt land diskuterat problem, nämligen om domstols prövning av förvaltningsbeslut; jfr härom nedan kap. 10. Medan i följd av mindre lyckliga omständigheter en naturlig utveckling av denna kontrollmöjlighet stannat upp¹ — och förvaltningsbesluten icke kunna omprövas i annat än begränsade fall — skulle, om 1958 års förslag förverkligades, det stå den enskilde fritt att genom skadeståndstalan inför allmän domstol få såväl förvaltningsavgöranden som domar (beslut) omprövide. Skadestånd på grund av felaktiga beslut m. m. skulle kunna utgå, trots att beslutet alltjämt består, låt vara, att detta ifråga om domstols dom (beslut) skulle begränsas till de fall, då åklagare anhängiggör eller biträder talan. Att detta utgör en revolutionerande omvälvning har av JK betonats i remissyttrande över förslaget. Såsom JK påvisat, överensstämmer förslaget därutinnan icke med eljest iakttagna, grundläggande principer för svensk offentlig rätt. Man frågar sig om det icke varit en angelägen uppgift att i stället söka finna en

⁹ Se även *Conradi*, Något om statens och kommunernas skadeståndsansvar, i Referenternes Indlæg ved det Nordiske Administrative Forbunds Møde 1958, s. 72 ff.

¹ Jfr *Jägerskiöld*, Om allmän förvaltningsrätt, s. 63 ff.

avgränsning av de fall, vari skadestånd bör ifrågakomma, från andra fall, där skadeståndstalan måste anses innebära en alltför hård belastning.²

Tjänstemännens personliga skadeståndsansvar

Såsom torde framgå av den lämnade översikten över stats och kommuns ansvar för tjänstemäns fel och försummelse enligt svensk rätt föreligger väl numera ett relativt vidsträckt dylikt ansvar. Det täcker dock ingalunda hela det område, där enskild kan lida skada eller förfång i följd av offentligt handlande. Av särskilt intresse ur det här behandlade ämnets synpunkt är emellertid, att statens och kommunernas ansvar i någon mån ersätter tjänstemannaansvaret.

Emellertid kvarstår i vår rätt alltså tjänstemännens personliga skadeståndsansvar i en mycket betydande omfattning, såväl primärt i förhållande till skadelidande som supplemertärt i förhållande till ett stats- eller kommunansvar. Det är till stor del härvid fråga om tillämpning av civilrättens skadeståndsregler, varom understundom en erinran intagits i lagtext, så i KL §§ 42 och 63 beträffande ledamot av kommunens styrelse och revisor. Man kan ej heller undgå det intrycket, att det förhållandet, att statens och kommunernas ansvar är relativt begränsat, i någon mån föranleder en utvidgning av tjänstemannaansvaret. Detta framstår ej sällan som den enda möjligheten att bereda den enskilde, som lidit skada, ersättning. Man synes därför kunna skönja

² Ur förvaltningsrättslig synpunkt äro jämväl åtskilliga egenheter att anteckna i lagförslaget. Särskilt synas begreppsbestämningarna i §§ 1-3 onöjaktiga. Kritiska synpunkter på förslaget ha anlagts av *G. Petré* i Festskrift tillägnad Halvar Sundberg (1959) samt av *Sundberg* i StvT 1959.

³ Jfr *P. Andersen*, a. o. s. 125 ff.; *Ståhlberg* a. a. s. 227 ff.

en tendens att — ej minst genom en vidgning av culpa-
begreppet — göra tjänstemän personligen ansvariga.

Emellertid kan tjänstemannaansvaret icke endast ifrågakomma i förhållande till enskild person, utan i första hand i förhållande till det subjekt, hos vilket tjänstemannen är anställd, stat eller kommun. Hos kommun anställd kan ock bliva skadeståndsskyldig i förhållande till staten, jfr Herlitz i FT 1940, s. 238.

Tjänstemäns skadeståndsskyldighet i förhållande till stat och kommun

Tjänstemän, vilka för stat eller kommun uppbära eller förvalta medel, äro härför enligt svensk rätt i vidsträckt mån redovisningsskyldiga; vår rätt skiljer sig härutinnan i hög grad från fransk, men överensstämmer med belgisk⁴, schweizisk och tysk. De äro ansvariga för utgifternas riktighet. De kunna vara ansvariga för att inkomster icke eftergivas eller försummas. Ansvaret kan vara strikt utformat, såsom fallet alltjämt är i — den icke kriminella — anmärkningsprocessen⁵ och i kommunernas garantiansvar⁶. Det innebär skyldighet att erlægga de medel, för vilka ansvar föreligger. Till detta ansvar kan komma ett sysslomannaansvar enligt HB 18:4, med däri stadgad skadeståndsskyldighet i förhållande till huvudmannen.⁷ Särskilda föreskrifter möta på vissa förvaltningsområden, så i LärovSt §§ 148, 217 m. fl.

Ansvar för medel föranleder skyldighet att utgiva dem eller att härför gälda ersättning. Har tjänsteman felaktigt

⁴ Jfr *Gaudemet*, a. a. s. 337.

⁵ Del 2: 1, s. 451 ff. Se nu även SOU 1960: 7, s. 70 ff. Tullverkets redogöraransvar anknyter dock numera till tjänstefel.

⁶ *Sundberg*, Kommunalrätt (1956), s. 456 f. och, särskilt, *Olsson-Kaijser*, Kommunallagarna (1956), s. 174, 228.

⁷ NJA 1939 not A 120.

gjort utgift, för vilken han primärt svarar, kan felet medföra, att han icke av kronan eller kommunen återfår utlägg. Här föreligger ett vittgående uppbördsmanansvar. — Jämväl för kassaförvaltare kan ansvar ifrågakomma, som erinrar om reglerna i HB 10: 3, 4; 11: 1; 12: 1, om ansvar för pant-havare m. m. — Är tjänstemannen ansvarig för materiel, kan han förpliktas gottgöra förluster. Denna princip är generell; e contrarioslut av föreliggande positiva stadganden⁸ skall ej göras.

Bristfälligt handhavande av medel och materiel, bristande redovisning kan emellertid vara ett brott. Det kan vara ett allmänt brott (t. ex. förskingring, trolöshet mot huvudman, bedrägeri) eller ett ämbetsbrott. Tidigare utkrävdes ansvar för brist i omhänderhavda medel i kriminalaktion inför KamR (balansmål)⁹, där anmärkningsmålen prövas, men de kriminella aktionerna ha numera koncentrerats till allmän domstol. Ämbetsbrotten ha ock avgränsats från de allmänna brotten, varvid dock straffskärpning för tjänsteman kan ifrågakomma; se härom del 2: 1, s. 253 ff., 260 ff. Till ansvaret för brott kan knytas skadeståndsskyldighet jämlikt SL 6: 1. Detta förutsätter då till skillnad mot redogöraransvaret — i flertalet fall — åtminstone vållande.

Underlåtenhet att tillvarataga allmän rätt — t. ex. i fråga om ställd borgen eller bevakande av preskriptionsfrist — kan föranleda ersättningsskyldighet (jfr NJA 1929, s. 52; 1932, s. 255 NRev.); kommunalrättsligt är att märka, att beviljad ansvarsfrihet kan avskära möjligheten till skadeståndstalan även för ämbetsbrottet (KL § 66); talan skall

⁸ T. ex. krigsmaterielreglementet 22 juni 1950 samt intendenturmaterielinstruktionen (jfr MO 1958, s. 137). Se även Bet. år 1944 av den militära expeditionstjänstkommittén, del 4. Culpa torde antagas, där tjänstemannen ej kan freda sig. Jfr SvJT 1944, rf. s. 9, 44, 56; 1945, rf. s. 71; 1946, rf. s. 10; 1953, rf. s. 7.

⁹ Jfr *Alsén* i SvJT 1925, s. 209.

anställas inom »natt och år», eljest inträder ansvarsfrihet. Underlåten eller felaktig stämpelbeläggning kan medföra skadeståndsplikt, som numera förutsätter tjänstefel, se NJA 1898, s. 193; 1899, s. 535; 1916, s. 85.

Fel och försummelse vid handhavande av materiel kan likaså medföra ersättningsplikt, t. ex. om tjänsteman (lärare) försummat att efter lektions slut släcka elden i gasugn och därmed vållat onödig kostnad. Domare, som felaktigt föranlett persons kvarhållande i häkte eller annan anstalt, har förpliktats ersätta kronan kostnaden för uppehållet, etc.

Tjänstemans felaktiga handlande kan emellertid även eljest vara ett tjänstefel, och till detta kan skadeståndsansvar knytas. Däremot kan icke med laga verkan betalnings-skyldighet åläggas såsom order, under åberopande av lyd-nadsplikt eller — i kommun — genom fullmäktigbeslut (RA S 360/1930; S 38/1931). En försummelse, som medför förlust, kan på grund av tjänstefelet medföra ersättningsplikt. Över-skridande av anslag kan föranleda skadeståndsskyldighet; om medlen funnits nyttjade till statens bästa, kan detta dock föranleda till — eventuellt partiell — frihet från ersättnings-skyldighet (NJA 1934, s. 197). Underlåtenhet att vidarebe-fordra order, varigenom kronan vållats fortsatta utgifter, har föranlett skadestånd för den försumlige, dock jämkat med hänsyn till att staten haft viss nytta av den fortsatta verk-samheten (se MO 1940, s. 170).

Jämväl andra kostnader har tjänsteman måst ersätta, då han genom felaktigt handlande funnits vållande till dem. Så har tjänsteman, som i reglemente inryckt icke lagenliga föreskrifter, måst ersätta kostnaden för urkundens omtryck-ning, JO 1840, s. 57. Se även JO 1826–27, s. 42.

Underlåten uppfyllelse av tjänsteplikt¹ kan i och för sig vara skadeståndsgrundande (jfr nedan om stridsmedel).

¹ Se även NJA 1936, s. 688.

Tjänstemännens personliga ersättningsplikt kan sålunda i förhållande till stat och kommun göras gällande på olika vägar och under i viss mån skiftande förutsättningar. Det allmänna skadeståndsansvaret för tjänstemännen står — i och för sig — bäst i överensstämmelse med rättsordningen i övrigt. Redogöraransvaret är på flertalet förvaltningsområden ur culpa-synpunkt väsentligen strängare än det allmänna skadeståndsansvaret, även om numera en viss hänsyn bl. a. till praxis tages (se t. ex. RÅ Fö 3/1941); om hänsyn till culpa-synpunkter se även RÅ 38/1946, samt SOU 1960: 7, s. 43 ff. och där anförda rättsfall. — Redogöraransvaret är ock mera objektivt utformat och en tjänsteman kan icke — såsom i en skadeståndprocess — till sitt fredande åberopa, att kronan genom hans felaktiga handlande likväl haft en nytta att beakta. En betalning ur ett felaktigt anslag kan föranleda redogöraransvar, oaktat betalningsskyldighet förelegat, RÅ Fö 10/1931. De olika ansvarsformerna täcka icke heller sammanfallande områden.

Även ur redogöraransvarets och därmed likartade intressens synpunkt utgör dock den mera allmänna ersättningsplikt, som numera i viss mån kan anknytas till tjänstefelet, en betydelsefull komplettering (jfr KÅ 1/1958). Detta är av vikt i synnerhet som redogöraransvar icke föreligger inom statsförvaltningen i dess helhet, ej alls inom kommunalförvaltning och dessutom i flera olika lägen faktiskt icke kan göras gällande (se 2: 1, s. 439). Så kan, t. ex., en kommunalborgmästare, som icke uttagit lösen och stämpel, icke härför ställas till ansvar i anmärkningsmål, men väl bli ersättningsskyldig för den skada, som tjänstefelet förorsakat det allmänna, JO 1956, s. 119. Jfr JO 1953, s. 201, ersättning skadeståndsvägen för felaktig reseräkning; NJA 1941, not B 382, skadestånd för felaktiga åtgärder och underlåtenhet.

Tjänsteman kan härvid bli ansvarig även för *under-*

lydande tjänstemans² eller annan personals fel och försummelser. Dyligt ansvar förutsätter — där ej strikt ansvar stadgats — påvisbar plikt att övervaka eller instruera underlydande; försummelse härav kan då vara tjänstefel. Inom uppborrdsväsendet och exekutionsväsendet förelåg tidigare vittgående ansvarsregler av dylig innebörd (se t. ex. UL 1: 3), som dock voro förenade med möjlighet för den överordnade att av den underlydande kräva borgen eller annan säkerhet för anförtrodda medel. Om förutsättningarna för överordnads skadeståndsansvar se även NJA 1941, not B 403 (skadestånd för borgmästare vid stadsexekutors förskingring endast i »mån . . . klaganden genom försummelse i kontrollens utövning kan anses hava gjort förskingringarna möjliga»). Se även det i mot AK 257/1945 återgivna rättsfallet. Jfr SOU 1960: 7, s. 31 f.

Av intresse i detta samband är, att tjänstemännens personliga ersättningsskyldighet på vissa områden är *upphävd* eller i en eller annan form *begränsad*; att skadeståndsbeloppet enligt vissa lagrum kan jämkas — så enligt SjöL, SjomL (§ 50) och LuftfL (10: 3) — är ytterligare ett annat förhållande, värt att observera. För befälhavare å kronans krigsfartyg infördes en regel av dylig, men begränsad innebörd i SLK § 33. Nu gäller jämlikt SP § 7, att krigsman, som under utövande av befäl å krigsmaktens fartyg är ansvarig för dess säkerhet, och vid fartygets manövrering eller navigering begått förseelse, för vilken han ej finnes förskylla svårare straff än disciplinstraff eller böter, icke är skyldig gälda skada eller kostnad, som genom förseelsen tillskyndas kronan eller annan. Motsvarande begränsning i skadeståndsansvaret gäller för krigsman, som under utövande av befäl å luftfartyg, hörande till krigsmakten, eller såsom förare av

² Se även *Bergendal* i SvJT 1928. Jfr för norsk rätt men med betydelse även därutöver *Øvergaard*, a. a. s. 226 ff. Se även *P. Andersen*, a. a. s. 51 ff.

sådant fartyg, är ansvarig för dess säkerhet (lag den 7 mars 1929). För tjänsteman, som för kronans bil, bliva för bilförare gällande generella begränsningsregler tillämpliga.

I detta samband må även påpekas, att tjänsteman, som är ansvarig för medel, enligt Saar § 33: 4, kan åtnjuta *felräkningspengar* (se t. ex. om postverket TB 20 § B).

Skälet till dessa begränsningar i ansvarsreglerna är — särskilt för de nyssnämnda militära föreskrifterna — att man icke på dessa områden velat hämma de ansvariga tjänstemännens handlande genom farhågor för personlig ersättningskyldighet, särskilt icke i lägen, där beslutsamhet och handlingsaktivitet kunna vara viktiga egenskaper ur allmän synpunkt.

Det är emellertid tydligt — och har redan ovan framhållits — att motsvarande synpunkter kunna anläggas på flera områden än de nyss nämnda; fråga är om icke tjänstemännens personliga ersättningskyldighet skulle kunna radikalt begränsas i vart fall i förhållande till kronan. De nu gällande reglerna innebära i vart fall ganska egenartade ojämnheter i ansvarsbegränsningen. Medan t. ex. en pilot kan vara fri från ansvar för skada å flygplan kan sålunda en mekaniker vara fullt ansvarsskyldig, och det med högst väsentliga belopp.

Nu kunna emellertid kronans ersättningskrav gentemot tjänstemän *eftergivnas*. I enlighet med maktodelningslärans grundsatser har härvid krävts, att riksdagens medgivande skall inhämtas.³ Fullt konsekvent har detta dock icke iakttagits. Riksdagens medgivande kan lämnas genom generella normer; så kan enligt den militära rättsvårdskungörelsen § 19 befattningshavare, som äger besluta i ersättningsärende, även besluta om avskrivning av skada eller förlust, därest värdet icke överskrider 1 000 kronor^{3a} (om beräkning se MO

³ *Ehnbom* i FT 1950, s. 1 ff.; *Wejle* i FT 1952, s. 222.

^{3a} Jfr 1 LU 35/1944 och 5/1960.

1957, s. 80). Riksdagens medgivande inhämtas jämväl ofta i det enskilda fallet. Man kan mena, att redan härigenom tillräckliga garantier för tjänstemännen skapats mot orimliga ersättningsskyldigheter. Men en dylik administrativ praxis kan lida av de fel, som äro förbundna med skönmässiga avgöranden in casu.

Statens, liksom kommunens, möjlighet att av tjänsteman utfå ersättning eller skadestånd är emellertid beroende även därav, att orsakssammanhang föreligger mellan tjänstefelet och skadan, och att felet ur denna synpunkt bör drabba tjänstemannen; se närmare härom nedan. Jämväl tjänstemannens möjlighet att förutse skadan, kan beaktas; NJA 1936, s. 688, vari överinstanserna icke funno postmästare ansvarig för skada, som kronan lidit därigenom, att en häst måst anskaffas, sedan hästhållaren underlåtit ställa sin häst till förfogande, något som föränletts därav, att han icke av postmästare aviserats om kallelse i rekommenderat brev. Tjänstefelet ansågs av överinstanserna icke vara »av den art» att tjänstemannen ådragit sig den yrkade skadeståndsplikten. Jfr nedan s. 79.

Vidare är att märka, att om ett tjänstefel medfört, att kronan berikats⁴, skyldigheten att ersätta annan, som av felet lidit skada, kan böra övergå å staten. I vart fall har JO i ett fall hemställt om en dylik lösning, sedan häradshövding felaktigt i dom förordnat därom, att visst bötesbelopp skulle tillfalla kronan och icke kommun (JO 1954, s. 223): »I första hand skulle väl S. såsom ansvarig för häradsrättens beslut vara skyldig att gottgöra kommunen skadan. Med hänsyn till omständigheterna synes mig emellertid skadestånd i detta fall skäligen icke böra utkrävas av S. Då bötesbeloppet inbetalats till statsverket men rätteligen icke skolat tillkomma detta, synes det mig . . . rimligt, att rättelse . . . åvägbringas genom att bötesbeloppet av kronan överlåtes å kommunen.»

⁴ Jfr NJA 1934, s. 197. Jfr däremot *Rodhe* i SvJT 1944, s. 9.

Statens och kommunens regressrätt

I den mån ett ansvar föreligger för tjänstemännens fel kan staten eller kommun genom *regresstalan* inför allmän domstol⁵ mot tjänstemannen söka vinna det erlagda beloppet åter. Detta har ju särskild betydelse på de områden, där genom speciallag statsansvaret vidgats (se även RB 31: 3), liksom där i rättspraxis ett offentligt ansvar erkänts. I vissa fall har positivt lagbud om regressrätt meddelats, så i 1899 års lag om statsansvar för skador, vållade av utmätningsmän. Regresstalan bifalles dock icke i alla de fall, där offentligt ansvar förelegat. För regress kräves, att felet skall kunna tillräknas den tjänsteman, mot vilken talan föres.⁶

Det är här att märka, dels att i vissa fall genom specialreglering tjänstemän fritagits från personligt ansvar eller detta begränsats, se ovan, dels ock framför allt, att staten i praxis ofta avstår från regress mot tjänstemannen. Det är uppenbart att härvid en återverkan skett, från vissa försäkringsvillkor och lagregler om underlåten regress⁷, på den offentliga tjänstemannarätten. I ansvarsförsäkringar ingå nämligen i viss utsträckning regler av den innebörd, att regressrätten begränsas, vartill kommer, att regressrätten — av olika skäl — i viss lagstiftning begränsats, så i YrkessL. Denna återverkan från civilrätten å den offentliga rätten är särskilt framträdande i de fall, där en i mera privaträttsliga former driven verksamhet övergått till statlig. Så är t. ex. läget för vägväsendets del, där tidigare vägstyrelserna för sin personal tecknat ansvarsförsäkringar, varefter den begränsning i regressrätten, som där avtalats, bevarats även efter vägväsendets förstatligande. I KF den 3 maj 1946 med vissa bestämmelser rörande skadeståndsskyldighet för förare av

⁵ Jfr NJA 1930, s. 5.

⁶ Se t. ex. NJA 1880, s. 166.

⁷ Jfr *Karlgren*, a. a. s. 13.

motorfordon⁸, som tillhör eller nyttjas av staten, har regressrätt mot föraren begränsats till fall av rattfylleri, dolus, grov culpa eller olovligt brukande. Föraren har ock möjlighet att av kronan vinna åter, vad han nödgats utgiva till tredje man, utom i de sistnämnda situationerna.⁹

Även på järnvägsförvaltningens område har en liknande utveckling ägt rum, vilken plägar hänföras till erfarenheter vid en viss svårare olycka. Ej sällan har riksdagen beviljat medel för ersättning under villkor, att regresstalan ej föres mot de skadevällande, se t. ex. KPr 201, 311/1937. JärnvSt:n har sålunda i skrivelse till Kungl. Maj:t den 5 sept. 1959 framhållit, att »vid statens järnvägar har blott i ringa utsträckning ersättningskrav riktats mot de anställda med hänsyn till bl. a. det riskabla arbetet i trafiken och de vanligen stora skador, som kan uppstå även vid ringa försummelse . . . Preventivintresset tillgodoses genom disciplinära åtgärder.» Efter vad som uppgivits, plägar JärnvSt numera anställa regresskrav vid grov vårdslöshet och vid onycterhet samt givetvis vid dolöst handlande. JärnvSt:ns riktlinjer i detta hänseende ha redovisats för riksdagen år 1945 och icke föranlett erinran.

Man har ock i olika samband ansett, att kronans anspråk gentemot tjänstemannen skulle begränsas. Redan 1914 års tullkommission anförde ur tullverkets särskilda erfarenhet, att en obegränsad regressrätt gentemot tjänstemännen kunde medföra olägenheter ur allmän synpunkt. Kommissionen anförde, att det för det dåvarande vore vanligt att anställa regresstalan i fall, då tullverket finge ersätta enskild för gods, som förkommit eller skadats. Om en dylik ersättningskyldighet, »som under omständigheter kan bliva rent av ruinerande, åligger tjänstemannen, kan det nämligen befaras, att vederbörande för att utesluta varje som helst risk för

⁸ Men ej cykell

⁹ Jfr NJA 1941, s. 188; 1943, s. 144. Se även SOU 1938: 27.

godsets förfarande utpostera en överdrivet stor bevakningspersonal». Emellertid kunde »kostnaden härför bli väsentligt drygare än kostnaden för att ersätta ett eller annat förkommet eller skadat kolli». Kommissionen föreslog därför en begränsning till fall av dolus. Vid culpa finge man i stället tillgripa disciplinär bestraffning. — Senare förordade Strahl i SOU 1950: 16, s. 123, 143, 162 olika lösningar av innebörd att begränsa regresstalan.

I det nu föreliggande förslaget till reglering av offentligt skadeståndsansvar — som i princip anknyter allenast till tjänstemäns dolus och culpa — har regressmöjligheten berörts. Förslaget innebär emellertid allenast, att tjänstemannens skadeståndsplikt kan *jämkas* i den mån, kronan har ett regresskrav i anledning av skadestånd. Det lämnas oreglerat, huru regresskravet skall behandlas i den mån förlikning träffats mellan kronan och den skadelidande, samt om tjänstemannen därvid äger medverka. Det svenska förslaget står i denna del i mindre god överensstämmelse med rättsutvecklingen¹, det är ock mindre gynnsamt för tjänstemännen än t. ex. den lagreglering, som ägt rum med KF den 3 maj 1946 i fråga om förare av motorfordon, som tillhör eller nyttjas av staten (begränsning till dolus och grov culpa). Förslaget är ock långt mindre förmånligt än det danska, liksom det ej skapar det skydd för tjänstemännen, som ett vittgående statsansvar sedan länge berett de tyska tjänstemännen.

Helt visst kan man, som tidigare nämnts, ifrågasätta, huruvida ett mera allmänt eftergivande av tjänstemännens ersättnings- och skadeståndsskyldighet i förhållande till stat och kommun kan få olyckliga verkningar på förvaltningsverksamhetens kvalitet. Skadeståndsansvarets systematiska upprätthållande skulle med andra ord nu äga en preventiv

¹ Jfr SOU 1957: 36, och SOU 1958: 44, vad avser begränsning av regressrätt.

verkan, som vore av väsentligt värde.² Tankegången har ju ofta anförts till stöd för redogöraransvarets bevarande. Man torde emellertid icke ha ansett dylika erfarenheter särskilt vägande, då i civilrätten, som här framhållits, regressrätten väsentligen inskränkts. Fråga är ock, om icke tjänstemännens skadeståndsrättsliga problem skulle kunna mera systematiskt och ändamålsenligt lösas under utnyttjande av det moderna försäkringsväsendets möjligheter än vad fallet redan är. Nämnas må ock, att lagstiftaren bl. a. i Belgien funnit det ändamålsenligt att begränsa tjänstemännens skadeståndsansvar i förhållande till staten så, att det samordnats med det disciplinära ansvaret; preventionen, ej reparationen, har blivit det centrala.³

Tjänstemans skadeståndsplikt i förhållande till enskild

Ett i väsentliga hänseenden annat problem än det nyss behandlade erbjuder frågan om tjänstemäns skyldighet att ersätta enskild skada, som äger sin orsak i tjänstemannens handlande eller underlåtenhet.

Det första spørsmål, som härvid aktualiseras, är, huruvida en tjänstemans *offentligrättsliga ställning* kan innebära någon privilegierad ställning i skadeståndsrättsligt hänseende eller om eljest särskilda regler härutinnan gälla. Den åsikten har ju länge hävdats, att någon ersättningsskyldighet icke kan föreligga i fråga om skada vållad av åtgärd vid myndighetsutövning.⁴ Den ståndpunkten skulle då ligga nära till hands, att motsvarande bör gälla även till förmån för tjänstemannen, organet för myndighetsutövningen.

² Detta har betonats särskilt av *Lundstedt*, a. a. Jfr *Karlgren*, a. a. s. 12 ff.

³ *Gaudemet*, a. a. s. 337.

⁴ Detta är ännu *Strahls* mening i SOU 1950: 16, s. 33; och möter även i SOU 1958: 43.

I doktrinen har man dock redan jämförelsevis tidigt slagit fast, att tjänstemannen personligen kan vara skyldig att ersätta skada, vållad genom fel eller försummelse i tjänsten. Detta är t. ex. Naumanns mening⁵, och den har ej senare rönt motsägelse.

I äldre svensk rättspraxis förekommer likväl i tydlig parallellitet med principen om kronans immunitet, uttryck för den meningen, att tjänsteman överhuvudtaget icke är skyldig ersätta skada vållad genom åtgärd, vidtagen i tjänsten. I rättsfallet NJA 1906, s. 566, var sålunda fråga om skadeståndsskyldighet för stins, som av misstag utlämnat gods till annan än mottagaren; HR:n ansåg, att talan icke kunde bifallas, »enär P. med det ifrågavarande godset . . . tagit befattning allenast såsom tjänsteman vid X järnvägs AB, i vilken egenkap han icke vore avsändare ansvarig för sina åtgärder med godset». I HovR och HD befriade emellertid icke tjänstemannaställningen från skadeståndsskyldighet. I NJA 1932, s. 87 var fråga om ansvar för utgift, som telegraf-tjänsteman vållat enskild genom felaktig expediering av beställningsorder. Svaranden, telegraftjänstemannen, framställde den invändningen, att han såsom tjänsteman måste åtnjuta samma frihet från skadeståndsansvar, som telegrafverket förbehållit sig gentemot nyttjaren. Domstolen ogillade likväl denna invändning.

Båda dessa rättsfall hänföra sig väl till affärsverksamhet. Motsvarande princip gäller emellertid uppenbarligen och sedan mycket länge även verksamhet i allmän tjänst och egentlig myndighetsutövning. Även vid sådan kan tjänsteman bli ansvarig för skada vållad av felaktig positiv åtgärd eller felaktigt underlåtande.

Tjänstemannaställning medför sålunda icke någon frihet från skadeståndsskyldighet för fel i tjänsten. Dylig kan

⁵ *Naumann*, Svensk statsförfattningsrätt 2 (1880), s. 215. Jfr senare *Malmgren* i Lärobok i rättskunskap, s. 31.

tvärtom i princip föreligga för skada, som vållas av tjänstemannen. Det förhållandet, att kronan i vissa fall, t. ex. genom friskrivningsklausul i kontraktsvillkor, icke är skadeståndsskyldig, innebär icke heller, att tjänstemannen vinner samma förmån. Än mindre åtnjuter kommunala tjänstemän en dylik särställning.

Tjänstemännens skyldighet att till enskild skadelidande utgiva ersättning är ock ett processuellt uppmärksammat skäl för anordning av ansvarstalan. Ovan har, i kap. 7⁶, redovisats, hurusom det förhållandet är ett tungt vägande skäl för judiciellt och ej disciplinärt förfarande, att enskild parts anspråk kan komma till bedömning. På motsvarande sätt är det enligt MilRGL § 22 ovillkorligt stadgat, att bestraffningsberättigad militär befälhavare skall hänskjuta militärt mål till åklagaren, om i målet finnes annan målsägande än kronan; MO har noga övervakat, att denna regel iakttages (se MO 1952, s. 153 ff., 1953, s. 98 ff., 1957, s. 30 ff.).

Den grundsats, som sålunda följts i svensk rättspraxis ifråga om tjänstemäns skadeståndsrättsliga ansvar, torde emellertid icke kunna grundas å någon generell, skriven rättsregel. Väl ser man understundom den meningen förfäktad⁷, att detta ansvar skulle kunna grundas å RF § 47, med dess föreskrift om tjänstemännens lydnadsplikt och ansvar i förhållande till konungen. Men detta grundlagsrum reglerar icke skadeståndsansvaret. Däremot föreligga vissa särskilda lagrum, vilka stadga dylikt ansvar för vissa tjänstemän. Så stadgades i GRB 1: 12 skadeståndsansvar för domare för felaktig dom. Detta lagrum tillämpades tidigare även å förvaltningens tjänstemän. I UL § 139 stadgades, att fogde vore ansvarig i visst fall, och i UL § 207 öppnas möjlighet för enskild att hos överexekutor yrka förpliktelse för utmätningssman att själv svara för vad utmätas bort samt att er-

⁶ Del 2: 1, s. 346 f.

⁷ P. Andersen, a. a. s. 29.

lägga skadestånd, förty han i utsökningsmål orätt förfarit. Påfallande är emellertid, att man ifråga om tjänstemannaansvaret icke, såsom för statsansvaret, dragit någon negativ slutsats av det förhållandet, att ansvar icke stadgats, ej heller ansett något motsatsslut möjligt av de regler om ansvar, som för vissa fall må finnas. Ifråga om tjänstemän har man ju ock sedan år 1864 kriminaliseringen i SL 25 kap. att falla tillbaka på, vilken i förening med skadeståndsreglerna i SL 6 kap. utgör en mycket bred grund för ansvarsutkrävande även i skadeståndsrättsligt hänseende.

För *taxeringstjänstemän* gäller emellertid enligt RF § 113 frihet från ansvar för debiterings- och taxeringsåtgärder. Se närmare 2: 1, s. 179 f. Även här har ifrågasatts, att riksdagen skulle anslå medel till ersättning åt den, som lidit skada genom felaktig dylik åtgärd.⁸

Kronans eller kommunens eventuella skadeståndsskyldighet innebär däremot icke i och för sig någon motsvarande befrielse för tjänstemannen. Kronans och kommunens ansvar är enligt svensk rätt supplementärt i förhållande till tjänstemännen.⁹ Kronans (kommunens) ansvar kan väl vara av praktisk ekonomisk betydelse för den skadelidande för det fall, att den skadeståndsskyldige tjänstemannen ej skulle vara solvent för beloppet, vilket ju kan antagas bliva fallet i fråga om större ersättningsbelopp.¹ För tjänstemannens juridiska ansvar innebär kronans däremot icke någon minskning. Däremot kan statsansvaret rent faktiskt få till följd ett minskat ianspråkstagande av tjänstemannens ersättningsförmåga.

⁸ Se t. ex. mot. AK 235/1949, som dock avslagits.

⁹ Se argumentation i NJA 1936, s. 688.

¹ Ett belysande exempel härpå är NJA 1929, s. 550. Fänrik och värnpliktig hade ådömts skyldighet ersätta skada, vållad tredje person genom vårdslöshet vid handhavande av skjutvapen. Då de saknade medel till skadeståndets utgivande, yrkade den skadade vid domstol förpliktelse för kronan att gälda detta. Talan bifölls i vad avsåg fänrikens handlande, jfr ovan s. 37.

Skadeståndspliktens grund

Det torde sålunda väl vara klart, att enligt svensk rätt tjänstemannens ställning icke i och för sig medför någon minskning i hans skadeståndsrättsliga ansvar för åtgärder i tjänsten. Detta utesluter emellertid icke, att tjänsteförhållandena kunna påverka tjänstemannens ansvar i olika situationer.

Strafflagen — SL 6 kap. — anknyter skadestånd till begåendet av brottslig handling. I föreliggande samband kan skadeståndsskyldighet bero — främst — av ämbetsbrott enligt SL 25 kap. eller motsvarande specialstraffrätt, ävensom av disciplinärt ansvar. Härvid blir skadeståndsskyldigheten beroende av att den klandrade handlingen kan föras in under något dylikt lagrum. Tjänsteman kan dock givetvis även i tjänsten förbryta sig mot annat lagrum i SL, t. ex. genom att begå misshandel, och förskylla ansvar enligt lagrum i SL 14 kap., vartill skadeståndsskyldighet kan anknytas, eller göra sig skyldig till ärekränkning.² Den möjlighet, som för tjänstemännens del sålunda finnes, att anknyta skadeståndsskyldighet till straffansvar, är för tjänstemannens del synnerligen omfattande, redan enär ämbetsbrotten upptaga en så vid latitud. De rymma ju varje försummelse, oförstånd och oskicklighet. En ytterligare vidgning av culpaansvaret är därför sällan erforderlig; se dock nedan om NJA 1956, s. 217.

Ogillas ansvarsyrkande utdömes oftast icke heller enskilt skadestånd, som må hava yrkats för den klandrade handlingen. Se t. ex. i JO 1953, s. 199 återgivna dom: »Åtalet mot N. kan förty icke bifallas. Vid denna prövning kan ej heller A:s talan mot N. vinna bifall»; samt å s. 225 åter-

² Jfr NJA 1933, s. 6, 542. Jfr om privilegierade situationer *Nelson, Rätt och ära* (1950), s. 257 ff., samt *Jägerskiöld, Riksdagsmännens rättsliga ställning* (1956).

given dom: »Enär RR icke funnit E. förfallen till ansvar för tjänstefel kan VoVBySt:s ersättningsyrkande ej bifallas.»

Man kan helt visst generellt ifrågasätta det rimliga och riktiga uti den rättsliga konstruktionen på skadeståndsrättens område, att skadeståndsskyldighet följer av brottslig gärning. Kriminalisering av visst handlande syftar nämligen icke alltid till reparativ funktion.

Sammankopplingen av straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar är icke heller ur andra synpunkter fullt lycklig.³ Det kan svårligen förnekas, att de båda ansvarsformerna åsyfta skilda verkningar. Straffet är bl. a. ett avsiktligt tillfogat lidande, som sedan länge icke syftar till någon reparativ funktion. Man söker i stället att motivera straffet med individuellt bättrande verkan eller allmänt »moralbildande» funktion. Skadeståndet har in casu en reparativ funktion. Då det dessutom innebär en ekonomisk uppoffring, kan det äga samma verkningar som straffet, vilket f. ö. även det kan bestå i en penninguppoffring. Skadeståndsrättens systematiska upprätthållande har en moralbildande verkan. Skadeståndet kan emellertid uppgå till belopp av helt annan storleksordning och konsekvens för den skyldiges ekonomi än i vart fall flertalet straffformer, om det ock å andra sidan icke har samma diffamerande verkan. Skadestånd skall nämligen utdömas till täckande av den objektivt konstaterbara skadan, oberoende av gärningsmannens ställning, ekonomi m. m., även om det må föreligga begränsade jämningsmöjligheter. Så länge svensk rätt har denna utformning, kommer skadeståndet alltså att sättas i relation till skadan i första hand och jämningsmöjligheten att vara begränsad; jfr NJA 1959, s. 209, där fråga var om ersättningskyldighet för styrman för vållande till grundstötning, varvid HD med

³ Jfr även *H. Strömberg*, a. a. s. 419 ff.; allmänna synpunkter hos *Ekelöf*, a. a.

ändring av HovR:ns dom förpliktade styrmannen att ersätta ett så avsevärt belopp, att det vida måste överstiga hans sannolika förmåga.

Den enskildes möjlighet att fullgöra större skadeståndsförpliktelse är nämligen i flertalet fall starkt begränsad, och de fall, där den enskilde kan råka förfoga över medel av större omfattning, äro slumpvis förekommande. Väl kan med svensk rätts nuvarande utformning i fråga om konkursens begränsade verkningar å gäldenärens ansvar ett utdömt skadeståndsbetopp föranleda upprepade krav och exekutiva åtgärder under den förpliktades hela liv samt bringa honom i de största svårigheter, om ock lönen genom införselinstitutets ännu lyckligtvis begränsade verkningar är relativt skyddad, även gentemot skadeståndskrav. Man kan därför understundom fråga sig, om en så vittgående skadeståndsskyldighet verkligen är motiverad som den, vilken kan knytas an till varje fällande straffdom. Särskilt gäller detta, när tillämplighetsområdet för en kriminalisering är så vidsträckt som fallet är vid ämbetsbrotten. Ej heller är det givet, att de rättspolitiska motiv, vilka kunna bära upp en straffrättslig sanktion gentemot ett felaktigt handlande av en tjänsteman i tjänsten, verkligen jämväl böra motivera ett skadeståndsansvar, som anknyter till den faktiskt vållade skadan. Disproportionen kan nämligen bliva påfallande stor.

Det är å andra sidan även uppenbart, att skadestånd kan vara motiverat i vissa fall, där straffrättslig reaktion icke ter sig nödvändig. Det begångna felet kan vara ringa eller ursäktligt, eller handlingssättet rent av vara sådant, att det icke skäligen bör föranleda straffrättsligt ansvar. Å andra sidan kan en vållad skada vara av den innebörd, att den synes böra ersättas av den vållande. Här kan då bli fråga om ett skadeståndsansvar grundat å culpa. De synpunkter, som man sålunda kan anlägga på förhållandet mellan straffrättsligt ansvar och skadestånd, motsvaras av vissa tendenser

att, jämväl på tjänstemannarättens område, gå utöver det av SL förutsatta sambandet.

Ett fristående skadeståndsansvar kan även för tjänstemän någon gång tillämpas. I NJA 1956, s. 217, var sålunda fråga om utfästelse av tjänsteman hos lantbruksnämnd, att nämnden skulle stödja en lantbrukare med, bl. a., en garanti för betalning av varor. I anledning härav lämnade en rörelseidkare lantbrukaren kredit. För förlust, som uppkom genom lantbrukarens insolvens, ansågs tjänstemannen ersättningspliktig; nämnden var däremot icke bunden av hans utfästelse, som han ej varit behörig lämna. HD:s majoritet tillämpade härvid — analogt — AvtL:ns § 25 (med hänsyn till arten av lantbruksnämndens uppgifter och verksamhet samt omständigheterna i övrigt företedde rättsförhållandet sådana likheter med ett privaträttsligt mellanhavande, att detta vore motiverat). Oberoende av huruvida tjänstemannens förförande kunde, i betraktande av vad han till försvar därför anfört eller eljest, vara tjänstefel, fann HD honom ej kunna undgå skadeståndsskyldighet till rörelseidkaren för handlande utan föregiven fullmakt. Två dissidenter ville emellertid i stället anknyta skadeståndsplikten till »de regler, som må anses gälla för tjänstemans ansvarighet för åtgärder i tjänsten». Då tjänstemannen gjort sig skyldig till oförstånd i tjänsten, kunde han icke undgå skyldighet att ersätta rörelseidkaren nämnda förlust. Detta vore oberoende av om tjänstemannen gjort sig förfallen till ansvar, varom i målet icke vore fråga. AvtL vore icke tillämplig å lantbruksnämnden. Man ser, att culpaansvarets extendering ligger nära till hands för att uppnå eftersträfvade syften.

En annan synpunkt synes mig ligga bakom en särmening, anförd av Karlgren i NJA 1960, s. 76.

Skadeståndsplikt kunde här icke alternativt anknytas till någon civilrättslig särreglering, utan allenast till culpa. Fråga var här om ett handlande av en krigsman, som väl icke stred

mot givna instruktioner, men likväl ansågs innebära ett åsidosättande av normalt iakttagna krav på omsorg m. m. Karlgren förutsätter här, att man i dylikt fall skulle kunna utdöma skadestånd utan att anknyta detta till det klander, som ansvar för ett tjänstefel utgör. HD:s majoritet har emellertid valt att — kanske med utgångspunkt i övertygelsen om skadeståndsdomens riktighet — jämväl fälla till ansvar för tjänstefel. Detta innebär i så fall, att sammankopplingen av skadeståndsskyldighet med straffrättsligt ansvar kan föranleda en bestraffning — med de olägenheter för den enskilde, som därmed äro förbundna — ehuru detta icke i och för sig är alldeles nödvändigt; enär annan grund för utdömande av ett i sig välmotiverat skadestånd saknas, har jämväl kriminellt ansvar utdömts. I andra fall är det uppenbart, att de straffrättsliga och de skadeståndsrättsliga synpunkterna inbördes påverkat bedömningen, så att ansvarsfrågan blivit bedömd på ett annat sätt än fallet skulle varit, om detta samband icke varit legalt förutsatt. Detta sammanfaller med minoritetens mening i NJA 1956, s. 217.

Tydligt är, att skadeståndsskyldigheten ofta betraktas som primär i förhållande till det straffrättsliga ansvaret. Detta tager sig bl. a. det uttrycket, att JO ej sällan eftergiver straffrättslig reaktion, om tjänstemannen visat sig ersätta den skada, som han anses ha vållat. JO bygger härvid på den möjlighet, som hans instruktion lämnar, att eftergiva åtal. Denna praxis erbjuder sålunda en viss likhet med åtalseftergiften. Den har redan långvarig hävd; se t. ex. JO 1842-3, s. 103.

JO åberopar ock ofta som grund för underlåtenhet att anställa åtal, att någon skada ej tillfogats enskild; skulle dylik föreligga, vore med andra ord åtal motiverat. Se t. ex. JO 1952, s. 201: »Då någon skada emellertid ej torde ha tillskyndats F. på grund av felet, låter jag bero vid vad härutinnan i ärendet förevarit.» Jfr JO 1953, s. 296. Man

kan sammanställa detta därmed, att det — som ovan redovisats — är ett viktigt skäl för anställande av åtal och ej disciplinär bestraffning, att enskilda skadeståndsanspråk föreligga. Jfr MO 1944, s. 179: »Genom sin underlåtenhet att tillse, att S. blivit underrättad om uppskovsbeslutet, finge P. anses ha gjort sig skyldig till tjänstefel. Då S. måste anses ha genom felet tillskyndats skada funne MO sig icke kunna underlåta att beivra detsamma.»

I fall, då JO avstått från åtal, har JO emellertid begränsat sig till att angiva, att han funnit tjänstemannens handlings-sätt felaktigt, utan att därvid utsätta, om han finner det vara ett ämbetsbrott. MO återigen har härutinnan en i viss mån avvikande praxis.

Det här betonade förhållandet, att skadeståndsrätten ofta ter sig som det centrala, kan ytterligare belysas därmed, att JO sedan lång tid — i vart fall sedan år 1906 (ovan s. 44) — plägar hos Kungl. Maj:t hemställa om ersättning till enskild skadelidande av statsmedel i fall, då skadan ej kunnat täckas av tjänstemans skadestånd. Detta kan t. ex. bli va fallet, om domstol ogillat yrkandet mot viss tjänsteman men fel begåtts, se t. ex. JO 1952, s. 71, s. 267: »Då alltså någon enskild tjänsteman icke torde vara skyldig att ersätta J. den skada, som tillfogats honom genom den — ostridigt inom länsstyrelsen — uppkomna felaktigheten i hans pass, synes det mig rimligt, att ersättning på annat sätt beredes honom.» Särskilt om kronan erhållit ekonomisk förmån av det begångna felet, har ersättning lämnats av statsmedel. Se t. ex. JO 1954, s. 223.

Man kan helt visst diskutera lämpligheten av denna utveckling, som åt JO och MO givit en möjlighet — rent faktisk — att utöva ett ofta avgörande inflytande över frågor om tjänstemäns skadeståndsskyldighet och dennas omfattning. Man kan, som ett belysande exempel därpå, att ombudsmännens auktoritet kan leda till utgivande utan rättslig

prövning av skadestånd hänvisa till JO 1953, s. 279: »Genom att ej söka höra klaganden före det interimistiska beslutets meddelande ... hade T. förfarit felaktigt. Härigenom hade utan tvivel skada i viss mån åsamkats klaganden. T. hade också förklarat sig villig att gottgöra klaganden för det lidande, som till följd av T:s förfarande tillskyndats honom och i sådant hänseende erbjudit sig att utgiva, förutom kostnadsersättning ... ett belopp av 350 kronor. Då enligt min mening klaganden borde anses skäligen gottgjord för den åsamkade skadan med det av T. sålunda erbjudna beloppet, fann jag mig böra innan ärendet ... avgjordes, bereda T. tillfälle att till klaganden utgiva ersättning... Sedan därefter T. inkommit med bevis, att han till H. såsom ombud för klaganden inbetalt 425 kronor, fann jag ärendet icke föranleda någon min vidare åtgärd.»

Då ombudsmännens kompetens ju även riktar sig mot allmänna domstolar, kan det även inträffa, att ombudsmännens mening kommer att utan rättslig prövning sättas före domstols. Se t. ex. JO 1953, s. 298: Hovrätten yttrade här: »Genom det förelupna felet syntes N. knappast ha lidit någon skada. Därest JO likväl skulle finna skada ha uppkommit för N., vore hovrätten villig att gottgöra N. densamma.»

Denna utveckling av sättet för skadeståndsskyldighetens bedömning utgör en märklig komplettering till de processuella regler, vilka eljest föreligga. Härvid kräves ju talan inför allmän domstol med yrkande om skadestånd för att dylikt skall utdömas. Skadestånd kan icke åläggas tjänsteman i disciplinär väg, med undantag för det i UL § 207 reglerade förfarandet. Däremot står en möjlighet öppen inom militärväsendet, att i de i MilRGL § 60 reglerade disciplinmålen ålägga ersättningsskyldighet i förhållande till kronan. Härvid äger bestraffningsberättigad befälhavare dock icke enligt § 58 ålägga dylik skyldighet, därest förlusten eller skadan

överstiger 500 kronor. I andra fall skall målet hänskjutas till åklagare (jfr MO 1951, s. 97). Medan sålunda stränga krav ställas på förfarandet före ett rättsligt avgörande av en skadeståndsfråga, kan i ärende inför JO eller MO rent faktiskt skadestånd framtvingas under hand. Detta måste synas egendomligt, även om ämbetenas kvalitet kan sägas utgöra en garanti mot i vart fall missbruk.

Ytterligare märkes, att skadeståndsansvaret kan bortfalla eller begränsas genom beaktande av fördelar, som ett felaktigt handlande jämväl kan medföra för den därav drabbade. Då behovet av reparation här blir utslagsgivande, har det preventiva motivet skjutits undan, se t. ex. JO 1955, s. 232, nedan s. 75.

Erinras må till sist därom, att skadeståndsansvaret såtillvida är frikopplat från det kriminella, som skadestånd kan utkrävas oberoende av talan om kriminellt ansvar. Jämväl bestraffning i allenast disciplinär väg har, som nyss nämnts, kunnat grunda skadeståndskrav, se t. ex. NJA 1907, s. 399; jfr 1936, s. 688. Skadeståndsanspråket kan göras gällande oberoende av straffpreskription och därav, om straffet förfallit (SL 6: 7). Anspråk kan framställas oberoende av gärningsmannens frånfälle (JO 1840, s. 139). Skadeståndskravet är dock underkastat tioårspreskription, därest icke kortare frist i följd av speciell bestämmelse gäller.

Angående sättet för skadeståndstalan väckande, medverkan av allmän åklagare och enskilda rätt att föra talan, se RB 45: 4-6. Jfr om återkallelse av talan JO 1952, s. 157.

Culpabedömningen

För frågan om förutsättningarna för en tjänstemans skadeståndsskyldighet i det enskilda fallet är det nödvändigt att i första hand söka klarlägga, vilka åtgärder tjänstemannen

är skyldig vidtaga till fyllande av sin tjänsteplikt, hur stor uppmärksamhet han därvid måste visa, vad han skall underlåta etc. Vad konstituerar ett fel eller en försummelse?⁴

Några för alla tjänstemän lika normer finnas härvid givetvis icke.

Fråga är *icke* — såsom i anmärkningsprocessen — om objektivt fel i den meningen, att ett handlande, som avviker från norm, grundlägger ansvar redan av detta skäl. Det förhållandet, att en dom eller ett beslut vid omprövning finnes böra ändras eller upphävas, grundlägger icke i och för sig straff- eller skadeståndsrättsligt ansvar såsom för felaktig handling.

En domares dömande verksamhet⁵ kan leda till resultat, vilka befinnas felaktiga. De stå sig kanske icke vid en omprövning i högre instans. Här är man emellertid uppenbart benägen att godtaga en vid zon för ansvarsfrihet. Om den enskilde överklagar domen och vinner ändring, innebär icke detta konstaterande av domens »felaktighet», att den för domen ansvarige alltid blir skyldig att upprätta den enskildes skada, som består i kostnaden för fullföljd. Ej ens om resning medgives, är skadeståndsplikten given. Man vill ej ytterligare försvåra och belasta en yrkesuppgift av denna svårighetsgrad med ersättningsskyldighet vid bedömningar, som ändras. Processuellt är det ock angeläget att undvika omprövning av domslut i skadeståndsmål gentemot domare. I tysk rätt ha dylika synpunkter, som ovan framhållits, lett till den begränsning av domares skadeståndsansvar, att endast dolöst handlande avses.

Möjligt är däremot hos oss, att lagstridigt dömande kan föranleda skadestånd för den därav skadade. För långt fri-

⁴ Jfr härom även *H. Strömberg*, a. a. s. 179 ff. Allmänt se *Lundstedt*, a. a. 1; *F. Schmidt*, Om culpabegreppet, SvJT 1954, s. 467; *Karlgren*, ibid. 1955, s. 194; se även *Hellner*, ibid. 1953, s. 609.

⁵ Jfr *Conradi*, a. a. s. 87 ff.; *B. Palmgren* och *Bergroth* i FJT 1945, s. 33, 40.

hetsstraff, felaktig bötesdom har sålunda föränlett ersättningsskyldighet (jfr JO 1956, s. 64). I ett uppmärksammat rättsfall (NJA 1935, s. 1) förelåg en felaktig HD-dom, som — ehuru felet med hänsyn till omständigheterna i målet snarare kan sägas hava härrört av casus än av culpa — likväl föränlett domare att frivilligt ersätta part liden skada (JO 1936, s. 230, jfr Strahl i SvJT 1935, s. 620, Beckman, Svensk rättspraxis. Familjerätt. SvJT 1937, s. 832, noten). En författningstolkning, som finnes vara icke blott ogrundad utan även vårdslös, kan vara ett tjänstefel, som må grunda skadeståndsplikt. I fransk doktrin har under senare tid betonats det ökade behovet av rättsskydd genom skadestånd för fel i dömande verksamhet, som uppkommit särskilt i följd av den administrativa rättsskipningens stora utbyggnad.^{5a}

En åklagares åtal kan ogillas. Den tilltalade får enligt processrätten trots detta icke ersättning för egna kostnader under annan förutsättning, än att åtalet väckts utan sannolika skäl eller eljest, då den tilltalade frikännes, det på grund av omständigheterna finnes synnerlig anledning därtill, då statsverket bestrider vissa kostnader (RB 31: 2); först om åtalet finnes vara väckt — respektive fullföljt — utan skäl drabbas åklagaren av ersättningsskyldighet i förhållande till staten (RB 31: 3). Tjänstemannens ersättningsskyldighet är i detta fall begränsad. Dessa regler innebära dock icke, att åklagare icke får enligt allmänna regler svara för det tjänstefel, som ett åtal kan innebära, och att i dylikt samband skadeståndsskyldighet kan ifrågakomma.⁶

För förvaltningstjänstemannens del är det tydligt, att han kan ådraga sig ansvar såväl genom positivt handlande — dolöst eller culpöst — som genom underlåtenhet. En första förutsättning är dock, att handlandet kan finnas strida mot

^{5a} *Montané de la Roque* i Rev. du Droit public 1952 (68), s. 609 ff.

⁶ *Gärde m. fl.*, Nya rättegångsbalken (1949), s. 419 ff.

tjänsteplikt. Har elev t. ex. ådragit sig skada genom frivillig övning, torde lärare icke vara skadeståndsskyldig, därest han utövat den tillsyn, vartill han var pliktig. Denna gränsdragning är dock ej helt klar; den sammanfaller ej alltid helt med tjänstgöringsskyldigheten.⁷ Den kan gå något längre än denna, särskilt om tjänstemannen frivilligt gått utöver sin tjänsteplikt.

Tjänstemannens riktiga handlande bedömes med ledning av för honom gällande föreskrifter, givna i lag eller annan författning, instruktion, tjänsteanvisning eller order m. m. Ett handlande, som avviker från gällande föreskrifter, anses felaktigt. Felaktigheten kan tillräknas vederbörande som grund för skadeståndsansvar. Strafflagbudet i 25 kap. hava här karaktär av blankettstadganden, vilka måste konkretiseras. Frågeställningen om gränserna för felaktighet och icke felaktigt handlande — som i 2: 1 dryftats i samband med det straffrättsliga ansvaret (s. 281 ff.) — återkommer sålunda här.

Tjänstemännens ansvar kan emellertid icke bestämmas med ledning allenast av tydliga föreskrifter — alldeles bortsett från problemet, om handlande i överensstämmelse därmed fredar dem i alla lägen. Det är tvärtom påtagligt, att instruktioner och andra föreskrifter icke uttömmande kunna normera tjänstemäns handlande. Detta måste kunna bedömas jämväl ur synpunkten av om det överensstämmer med eller strider mot normalt av en korrekt person iakttaget handlande eller annan dylik allmän norm; se även KL § 42. Jfr JO 1954, s. 9. För tjänstemännens del kommer härvid även praxis att spela en stor roll, i vart fall därest den icke är lagstridig.

Att märka är emellertid här, att en gärning, som väl är ett felaktigt handlande, materiellt kan vara försvarlig och

⁷ Se härom 2: 1, s. 248 ff.; NJA 1924, s. 547. Jfr NJA 1948, s. 262: en ledig spårvagnsförare i uniform på plattform har åsidosatt tjänsteplikt som spårvägstjänsteman.

icke vålla skada. Det kan t. ex. vara otillåtet att verkställa visst löneavdrag, men då tjänstemannen ändock skolat erlägga beloppet, kan skada ej sägas ha uppstått för honom, JO 1955, s. 232. Skadeståndsrättsligt kan detta beaktas, men ej ifråga om redogöransvar.

Man frågar sig emellertid vad som må utgöra grunden för domstolarnas bedömning av culpa? I vart fall när vi lämnat området för positivt fixerade handlingsregler erbjuder problemet stora svårigheter. Det har, som välkänt är, i doktrinen föranlett en, nu redan långvarig debatt, utan att man kan säga, att rättsvetenskapen nått fram till en fullgod analys av problemet.⁸

Man kanske kan sammanfattningsvis säga, att domstolarna söka bedöma, vad som vid tiden för gärningen var normalt iakttagen aktsamhet m. m. Det är i första hand fråga om försök att fastställa, vad man i samhället — i relevanta kretsar — anser vara ett korrekt handlande, och vad som å andra sidan avviker från denna standard i den grad, att ansvar och därmed skadeståndsskyldighet bör utkrävas. Det är sålunda fråga om försök att *objektivt* bedöma förutsättningarna för handlandet. Det är, i vart fall typiskt sett, icke fråga om en fri värdering av domstolen.

Folkskolelärare ansågs icke vållande till en kroppsskada under kälkåkning en s. k. friluftsdag (NJA 1931 not A 148).⁹ Om bedömningen av en pilots handlande vid flygning se de olika meningarna i NJA 1936, s. 667. Om kraven på en lots se NJA 1941, s. 32. Om kraven på läkare¹ och sjukvårdspersonal se bl. a. följande fall; NJA 1925, s. 103; 1931,

⁸ *Chapus*, a. a. s. 350 ff.

⁹ Om lärares ansvar se *Folkskolestadgan*, utg. av Wallin o. Holmquist (1951), s. 60; *Engstrand* i *Svensk läraretidning* 1950, s. 50 ff.

¹ Om läkares ansvar se *Hellström* i *Svenska läkartidningen* 1944, s. 255 f. Jfr NRT 1935, s. 1090 och *Dahl* i *TfR* 1946, s. 245. Allmänt se bl. a. *Hübner-Drost*, *Ärztliches Haftpflichtrecht* (1955); *Tidemand-Petersson*, *Lægeansvar* (1957); *E. Jakobsen*, *Lægers civilretlige Ansvar* (1958).

s. 377; 1932, s. 572; 1933, s. 709; 1935, s. 549; 1942, s. 718; 1945, s. 617, s. 669; 1946, s. 712; 1952, s. 270; MO 1956, s. 119 f. I NJA 1927, s. 248, ansågs en officer ha vållat vådaskott genom att ha försummat att kontrollera, att patronerna uttagits ur en honom underlydande värnpliktigs gevär. Jfr NJA 1942, s. 718 (ej culpa hos läkaren?). Om krav på officer se NJA 1945, s. 26; 1959, s. 393. I NJA 1906, s. 566, var fråga om de krav, man kan ställa på en järnvägstjänstemans omsorg vid utlämnande av gods.

I NJA 1934, s. 497, var fråga om de anspråk, man kunde ställa på ledamöterna av en vägstyrelse ifråga om anvisningar till personal beträffande utmärkande av vinterväg; domstolarnas majoriteter funno, att icke några krav åsidosatts, vilka man kunde ställa på styrelseledamöterna, medan en reservant i HovR var av motsatt mening. I NJA 1939, s. 501, ansågs däremot en fattigvårdsstyrelseordförande försumlig genom att icke bereda en sinnesslö anstaltsvård och i stället låta henne vistas i en förhyrd lägenhet, där hon anlagt mordbränder; HR och HD utdömde skadestånd, medan HovR friade.

Det material, varå domstolen vid en analys av tjänstemäns handlande får bygga, lämnar i första hand utredningen i målet. Att domstolen härvid kan bedöma lämnade uppgifter även med hänsyn till den uppgiftslämnandes kunskaper och erfarenhet, omdömesförmåga och auktoritet, är uppenbart. Se t. ex. NJA 1945, s. 669. Domstolen är dock icke bunden ens av myndighets bedömanden. Sålunda kan domstol väl på en läkares handlande ställa andra och strängare krav än MedSt.

I culpa-bedömningen kan tydligen även ingå hänsyn till den högre eller lägre graden av sannolikhet av en fara eller skada; se t. ex. SvJT 1935, rf. s. 22: Rektor ansågs ej ansvarig för ordningsmans slag med pekpinne, som skadat elev. Rek-

torn ansågs väl hava varit pliktig att härför varna ordningsmannen, men underlåtenheten medförde icke ansvar.

Man har därjämte i doktrinen ofta betonat, att domstolarna söka att genom rättspraxis dirigera handlandet. De skulle i så fall icke taga sikte på den faktiskt föreliggande bedömningen av vad som är normalt korrekt handlande, utan på vad domstolen värderar vara ur någon relevant synpunkt önskvärt handlande. Det synes dock sannolikt, att denna synpunkt i litteraturen överdrivits. Å andra sidan kan man helt visst påvisa exempel på en sådan rättsbildning. Men dess praktiska betydelse, dess frekvens, synes vara väsentligt ringare än vad som uppgivits.

Det felaktiga handlandet skall å den *subjektiva* sidan omfattas av gärningsmannens medvetande — varvid gränsen till dolöst handlande blir svävande — eller åtminstone kunna sägas strida mot vad gärningsmannen bort veta, inse, förutse; man inskjuter även här sålunda föreställningen om en normalt aktsam person. Under denna gräns föreligger casus, som ej kan föranleda ansvar. Se t. ex. NJA 1935, s. 486: skadeståndsanspråk bifallet mot lärare, som tilldelat elev ett slag över örat med påföljd att trumhinnan brustit. Gärningen ansågs av HD i och för sig falla inom den då tillåtna bestraffningsmakten och hava varit befogad. HD fann, att det likväl med hänsyn till omständigheterna vore fråga om ett oförsiktigt handlande, och utdömde skadestånd; man jfr härmed NJA 1922, s. 271.²

Den subjektiva bedömningen av culpa-ansvaret vid skadeståndskrav hänför sig emellertid ifråga om tjänstemän ofta — liksom vid straffansvar — till de krav, som man anser sig kunna ställa på en tänkt normaltjänsteman. Särskild hänsyn till individuella subjektiva omständigheter tagas relativt sällan. Man rör sig nämligen här med krav på ett handlande inom den offentliga förvaltningens ram, varvid likformighet

² Se om äga SOU 1950: 3.

i bedömningen är av särskild vikt — och dessutom med personal, som får anses fylla relativt högt ställda krav. Undantagsvis tages dock hänsyn till subjektiva förhållanden. Utbildningen kan t. ex. hava varit sådan, att den ej satt vederbörande tjänsteman i stånd att fylla viss funktion på rätt sätt, en synpunkt, som kanske vinner särskild aktualitet vid tvångsmässigt ålagda förrättningar, se NJA 1945, s. 515. Man kan ock tänka sig, att en tjänsteman ålagts en tjänsteuppgift, som överskrider de krav, man rimligen kan ställa på en person i den ställningen, ifråga om yrkesskicklighet, erfarenhet m. m. Detta bör då kunna inverka till tjänstemannens ursäktande vid en senare bedömning av ansvar för felaktigt handlande. En domstol kan även i övrigt beakta de förutsättningar för en viss uppgift, som en tjänsteman må äga i fråga om erfarenhet, arbetsbörda m. m. (se t. ex. det i MO 1944, s. 55 f. återgivna rättsfallet). Jfr NJA 1930, s. 5.

För att ett felaktigt handlande eller försummelse skall kunna föranleda skadestånd fordras, i första hand, att käranden kan påvisa, att *skada* överhuvudtaget inträffat, NJA 1940, s. 606; jfr HRn:s dom i NJA 1935, s. 567. Vidare kräves ett *orsakssammanhang* mellan gärningen och skadan (jfr Alexandersons votum i NJA 1938: 22).³ Ehuru en läkare ansågs ha behandlat en patient mindre omsorgsfullt än omständigheterna påkallat, friades han från skadeståndsskyldighet, enär det icke med tillbörlig säkerhet visats, att invaliditet förorsakats av felaktig behandling, NJA 1933, s. 709; orsakssammanhang ansågs däremot föreligga i NJA 1935, s. 549. Jfr i fråga om redovisning av stämplars NJA 1935, s. 451, HovR:ns och HD:s domskäl. Se även JO 1955, s. 220; MO 1958, s. 15 ff.

³ Se även *Lundstedt*, a. a. 2: 2, 2 s. 311 ff.; *Lech* i SvJT 1955, s. 1; *Ulf Persson*, a. a. samt *F. Schmidt* i SvJT 1954, s. 209.

Ehuru ett orsakssammanhang mellan ett felaktigt handlande och en skada kan finnas, kan skyldighet ersätta skadan likväl icke anses böra ifrågakomma. I rättspraxis har man på olika vägar sökt finna en begränsning i skadeståndsskyldigheten även inom det område, där fel eller försummelse samt skada föreligga och ett orsakssammanhang kan påvisas. Man talar härvid om *adekvans*. Den olyckliga effekten skall, i vart fall, kunna förutses av en person, varå man kan ställa stränga krav. Är detta icke fallet, föreligger icke skadeståndsskyldighet. Inom denna ram kan fråga därefter bli, om culpa skall anses föreligga. Uppenbarligen finnes även här utrymme för värdering av den handling eller den underlåtenhet, som står i orsakssamband med skadan.

Domstolarna ha sålunda icke funnit postmästare ersättningskyldig för kronans kostnad att anskaffa en häst, sedan han försummat att avisera hästägare om rekommenderad kallelse till inställelse med hästen (NJA 1936, s. 688).⁴ Barnavårdsman, som icke sökt fastställa utomäktenskapligt barns börd, har icke av HD ansetts böra ersätta den skada, som barnet kan ha lidit därigenom, att det icke erhållit fullt arv efter sin fader (men genom uppgörelse hälften). HR anknöt till att skada ej visats. HovR:ns majoritet uttalade, att det begångna felet »med hänsyn till i målet förekomna omständigheter icke kunde anses vara av beskaffenhet att för D. medföra ersättningskyldighet», vilken dom fastställdes. Här synes det troligt, att den bärande grunden för ansvarsfriheten var hänsyn till bristande kunskap om ny lag (NJA 1935, s. 567).

Mot landsfiskal, som utsetts till rättens ombudsman i konkurs, fördes skadeståndstalan för det han godkänt utdelningsförslag och slutredovisning utan att jämlikt KL § 125 förvissa sig om, att skattekrav mot boet icke förelåg. Detta

⁴ Annan tolkning av rättsfallet hos *H. Strömberg*, a. a. s. 222. Jfr dock s. 422 n. 48.

påstods vara en tjänsteförsummelse enligt SL 25: 17. Då kommun hade vållats förlust därigenom, att dess skattekrav icke beaktats och boet kommit att sakna medel för dess gäldande, borde ombudsmannen vara skyldig ersätta kommunen denna skada. HR förpliktade honom därtill, men HovR friade honom därifrån, särskilt med hänsyn till att skattekravet vid tiden för konkursens avslutande syntes klart, och kommunen nöjd med utgången av ett pågående taxeringsmål, som dittills gått kommunen emot. HD fastställde domen, varvid dock JustR Alexanderson ogillade skadeståndstalan med hänsyn till omständigheterna i målet, ehuru befattningshavaren förfarit oriktigt genom att godkänna förslaget till slututdelning i konkursen; JustR E. Lind önskade fastställa häradsrättens dom (NJA 1939, s. 216).

Man kan härmed jämföra ett flertal fall, vari fråga varit om skadeståndsansvar för militärperson för skador, vållade genom vapen eller ammunition eller sprängämnen, som åtkommit i visst samband med försummelse i förvaringen av det skadebringande föremålet eller genom försummelse av kontroll, varningsåtgärd el. dyl. I NJA 1945, s. 26, var fråga om skadestånd för en dödsolycka under militär skjutning. Domstolarna funno väl, att officeren, som lett övningen, underlåtit att genom varningsskyltar underrätta befolkningen om den föreliggande faran, vilket han bort göra: »Omständigheterna . . . utmärka emellertid icke, att behovet av dylika säkerhetsanordningar före skjutningen ifråga bort för L. framstå med sådan tydlighet, att L. genom sin underlåtenhet att vidtaga desamma kan anses hava gjort sig skyldig till tjänsteförsummelse eller till vållande av K:s död.» Här var det sålunda förutsebarheten av faran, som domstolen ansåg vara relevant.

I NJA 1956, s. 635, var fråga därom, huruvida underofficer, som utlämnat ett vapen — vilket därefter förorsakat en dödsolycka — skulle kunna fällas till ansvar och förpliktas utgiva

skadestånd. HR ansåg, att kausalitet saknades mellan gärningen och dödsolyckan samt ogillade ansvars- och skadeståndstalan. HovR ansåg däremot att »sådan orsakssammanhang» (sic!) förelåg, att svaranden finge anses vara vållande till dödsfallet. Gärningen ansågs innefatta jämväl tjänstefel. HD meddelade icke prövningstillstånd. I verkligheten torde även här förutsebarheten av faran varit det relevanta.

Understundom sökes en begränsning i tjänstemännens ansvar vid fel utifrån det betraktelsesättet, att en viss föreskrift, ett visst åläggande, icke tjänar syftet att trygga den enskilde eller i vart fall ej grundar en förpliktelse i förhållande till den faktiskt skadelidande. I tysk rätt är detta positivt uttryckt.⁵ Man kan icke taga alla anvisningar, som må gälla för en tjänstemans handlande, till intäkt för att ett åsidosättande av dylik anvisning skall — om detta leder till skada — medföra skadeståndsskyldighet för tjänstemannen. I rättspraxis har sålunda gjorts en skillnad mellan normer för handlande, vilka avse att äga verkan utåt, och normer, vilka allenast äro av vikt internt. Ett åsidosättande av en föreskrift av sistnämnda art kan väl vara ett fel, men icke medföra skyldighet att ersätta tredje mans skada.

Man har i doktrinen framhållit⁶, att många förvaltningsföreskrifter avse sådana handlingsnormer, som iakttagande av viss tjänstetid, viss expeditionstid, tystnadsplikt eller annan intern ordning. Ett åsidosättande därav kan stå i ett orsakssammanhang med en skada, men det kan likväl finnas omotiverat att förplikta tjänstemannen att ersätta denna.

Så har HD funnit, att en rälsbussförare icke var ersättningskyldig för skada, som stod i orsakssammanhang med hans åsidosättande av viss säkerhetsföreskrift, NJA 1953, s. 191. I NJA 1946, s. 28, blev återigen utgången i ansvarsfrågan den motsatta; spårvagnsförare hade här åsidosatt före-

⁵ Jfr ovan s. 26. *Esser*, a. a. s. 893, och där anförda rättsfall.

⁶ Se t. ex. *H. Strömberg*, a. a. s. 421. Jfr *Conradi*, a. a. s. 95 ff.

skrift om dörrarnas öppnande och en dödsolycka vållats. Härvid förelågo dock särskilda omständigheter.

Det synes emellertid uppenbart, att de linjer, som man sökt uppdraga för en begränsning av skadeståndsansvaret, delvis sammanfalla. Ej heller är det möjligt att av domskälen — vilka ofta äro ur kunskapsteoretisk synpunkt mindre lätt tillgängliga — utläsa några säkra svar på frågor om de bärande motiven. Domskäl av typen, att tjänstemannen väl begått ett fel men att detta icke är av beskaffenhet att böra föranleda skadeståndsansvar äro nämligen till sitt innehåll tomma. Inom doktrinen gå ock meningarna vitt isär.⁷ Det kan ej inom ramen för denna begränsade undersökning vara motiverat att söka tränga vidare in i ämnet.

Slutligen är att erinra därom, att en tjänstemans skadeståndsskyldighet kan minskas med hänsyn till den *skadelidandes medverkan*; härom får här endast hänvisas till civilrättens regler i ämnet.⁸

Underordnad tjänsteman, som vållat skada, kan bliva fri från ansvar härför, därest han handlat på grund av överordnads *order*. Grundsatsen möter redan i JO 1840, s. 139. I dylikt fall övergår skadeståndsskyldigheten på den egentligen ansvarige tjänstemannen:

Befälhavare på torpedbåtar, ingående i en division, vilka hållit för hög fart och därigenom vållat skada å enskild egendom, hava icke kunnat åläggas ersätta denna, enär de handlat å divisionsbefälhavarens order; denne har ensam ålagts ersätta skadan (NJA 1907, s. 399). Korpral har icke kunnat fällas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för det han icke iakttagit nödig omsorg och varsamhet vid framförande av fordon i trafik, enär han handlat enligt befallning, som han icke lagligen kunnat vägra att efterkomma (NJA 1931, s. 183).⁹

⁷ Jfr *Castberg*, Innledning till Forvaltningsretten, s. 329, 340.

⁸ *Grönfors*, Skadelidandes medverkan (1954). Jfr *Esser*, a. a. s. 899.

⁹ Jfr 2: 1, s. 41 ff.

Liksom straffansvar kan ifrågakomma för underlåtenhet att kontrollera eller instruera *underlydande* personal — i följd varav ett felaktigt handlande möjliggöres — kan jämväl skadeståndsplikt inträda; jfr vad ovan anförts om skadeståndsplikt i förhållande till kronan av dylik grund. Fråga torde emellertid här vara om en författningsreglerad eller av omständigheterna framgående skyldighet för den överordnade, som denne åsidosatt, dolöst eller culpöst. Jfr NJA 1938, s. 22, där ansvarstalan mot läkare ogillats, när han ej ansågs ansvarig för personalens fel. I NJA 1945, s. 669, ogillades talan mot läkare, som grundades å ansvar för sjuksköterskors fel; härvid åberopades som domskäl även, att sjuksköterskorna haft att under tjänsteansvar fylla de injektionssprutor, varom fråga var. En mera realistisk förklaring är kanske den, att det ligger såväl i allmänt som enskilt intresse, att en tjänsteman skall kunna ägna sig åt de viktigaste och mest kvalificerade uppgifterna — i nyss nämnda fall operationen — i förlitande på att andra uppgifter korrekt handhavas av biträden. Jfr om förhållanden i försvarsväsendet, en aktiv officer och räkenskapskontroll, det i MO 1944, s. 55 f. återgivna rättsfallet: »E. hade, med riktig uppfattning om vad som särskilt med hänsyn till den då rådande skärpta beredskapen varit det väsentligaste, låtit den förra delen av tjänsten komma i första rummet.»

Söker man med ledning av *rättspraxis* fastställa, för vilka fel och försummelse tjänstemän blivit ersättnings- eller *skadeståndsskyldiga*, skola vi för en äldre tids del finna, att fråga i regel varit om reparation av skador i starkt begränsad omfattning.

En grupp fall utgöra de, där fråga är om förvaltnings- tekniska fel. Domare ha fått ersätta viss kostnad vid för sen expediering av utslag (JO 1823-4, s. 51; 1834, s. 30). Dröjs-

mål med lagsökningsärende har föranlett viss ersättning (JO 1851, s. 61) liksom försummad underrättelse om tid för utslag i mål m. m. (JO 1826-27, s. 80). Ersättningsbelopp ha utdömts på grund av utslag, som ej överensstämt med rättens beslut (JO 1836-37, s. 26) och för oriktig saköreslängd (JO 1836-3, s. 31). Domare var skadeståndsskyldig för förlust, vållad genom ett i utslag angivet för lågt belopp, NJA 1910, s. 583.

Tjänsteförsummelseerna erbjuda ett varierande material. Häradshövding hade sammankallat till ting men ej meddelat, att det måst inställas, varför menigheten fick resa hem, JO 1840-41, s. 51. Jfr om försummad handräckning till verkställighet av skuldfordringsutslag (JO 1953, s. 11), om försummelse vid växelprotester NJA 1940, s. 606.

Felaktiga intyg eller andra felaktiga handlingar, vilka ägt rättsverkan för enskild, ha föranlett ersättningsplikt för den ansvarige, se om felaktigt gravationsbevis JO 1851, s. 72; 1854, s. 24; NJA 1899, s. 282, 414; 1900, s. 256. Om felaktigt bevis, som föranlett för långt frihetsstraff, JO 1840-41, s. 35. Ekonomisk skada genom obehörigt påtecknande å obligation av visst bevis i samband med exekutiv auktion föranledde ersättningsplikt, JO 1902, s. 12.

Felaktig författningstillämpning har i en mängd fall föranlett ersättningsskyldighet, särskilt under det första århundradet av JO:s verksamhet. Felaktig förvandling av böter, JO 1825, s. 43; 1826-27, s. 60; 1834, s. 34; 1834-35, s. 30, 36; 1836-37, s. 27; 1840, s. 33, 47, m. fl. Oriktig förvandling och sammanläggning av straff, JO 1836-37, s. 71, 79. Felaktig sammanläggning av straff eller straff utöver högsta kroppspplikt, JO 1850, s. 157, 161. Upptagande av ej rätt instämt mål, JO 1850, s. 165; 1851, s. 67. För högt beräknad lösen, JO 1856, s. 101. Felaktigt straff, JO 1842-3, s. 79. Felaktigt utslag om ansvar för itererad fylleriförseelse, JO 1840-41, s. 43. Tortyr, JO 1840, s. 139. Obehörig förvandling av

vitesböter, JO 1836-37, s. 54, 56. Olagligt ådömande av kyrkopliskt, JO 1836-37, s. 41.

I JO 1854, s. 40 f. ansåg HovR en dom vara »uppenbarligen mot lag stridande», varför domaren förfarit vårdslöst. I NJA 1894, s. 519, har ordföranden i HR fällts till ansvar och skadestånd på grund av utslag i strid mot GRB 16: 6.

I JO:s äldre praxis förekommer emellertid även ett antal fall, där ansvar synes ha krävts för domar, som varit felaktiga i en något annan mening än nyss nämnda. Fråga kan här sägas ha varit om lagtolkning, som, när den ansetts vårdslös, föranlett även skadeståndsansvar. Se t. ex. i JO 1847, s. 22 ff. angivet rättsfall (»Bergstingsrätten hade av vårdslöshet eller oförstånd fällt orätt dom»).

Felaktigt användande av tvångsmedel har givetvis beivrats och föranlett även ersättningsskyldighet. Se om dröjsmål med rannsaking av häktad JO 1826-7, s. 72; 1844-45, s. 48; 1852, s. 31; om olaga häktning 1836-37, s. 63; 1851, s. 54; olaga anhållande, 1849, s. 143; jfr 1849, s. 1956; 1852, s. 20. Om oriktigt beslag se JO 1893, s. 42, och senast JO 1956, s. 37. Felaktiga inkallelseåtgärder till militärtjänst kunna medföra skadeståndsplikt för den härför ansvarige, liksom underlåtenhet att meddela om uppskov, t. ex. MO 1944, s. 176 ff. Ärekränkande yttrande i tjänsten, otillbörliga uttalanden m. m. kunna grundlägga skadeståndsplikt, se JO 1952, s. 96; 1956, s. 63.

Till de typiska fall av ersättnings- eller skadeståndsskyldighet, som utmärkte tiden till sekelskiftet, ha under detta århundrade kommit andra av annan innebörd och betydelse. Många av de feltyper, som ovan antecknats, möta alltjämt. Andra ha förlorat i frekvens eller helt försvunnit.

Å ena sidan kan man iakttaga, att ersättningsskyldighet, som anknutits till ansvar för felaktigt dömande, nu mera sällan förekommer i vad avser de allmänna domstolarna. Vad som här återspeglas, synes mig vara det förhållandet,

att såväl rättskipningens som lagstiftningens kvalitet höjts, i vart fall genomsnittligt. (MO erbjuder dock ett antal exempel på felaktigheter från militär rättskipning.) Fall av klart rättsstridig praxis torde icke nu som under 1800-talets förra hälft förekomma i större omfattning. Genom lagstiftningens utbyggnad och mera systematiska uppläggning även på områden, som förut icke tilldragit sig samma uppmärksamhet, ha felkällor eliminerats. Men man kan ock säga, att perspektiven såtillvida förskjutits, som numera mera än förr fråga ofta är om en tillåten skiljaktighet i tolkning, i värdering m. m., där man icke som tjänstefel betraktar lösningar, vilka må avvika ganska väsentligt från den fixerade positiva rätten.

Även ett annat förhållande har påtagligt minskat riskerna för felaktigt handlande av tjänstemän av en typ, som tidigare ofta förorsakade kriminella aktioner och därtill anknutna återbärings- eller ersättningsskyldigheter. Det är löneväsandets utveckling mot en avveckling av sportler, avgifter och andra prestationer å allmänhetens sida. Oklarhet om rätt att uppbära särskilda ersättningar, fel vid deras beräkning eller missbruk av rätten att betinga ersättning föranledde tidigare ett stort antal ansvarsyrkanden m. m. Kontantlönens allmänna godtagande har här inneburit väsentliga förenklingar.

Å andra sidan har samhällets fortsatta förvandling, samhällsuppgifternas utbildning och omformning radikalt förändrat villkoren för tjänstemännens verksamhet och å dem ställt krav, vilka voro en gången tid främmande. Samhällets socialvård har byggts ut. Den anses numera på viktiga områden innebära skyldighet att vaka över farliga element, att omhändertaga dem och tillse, att de icke vålla olyckor m. m. Socialvården innebär ock en plikt till omvårdnad om den omhändertagne eller en skyldighet att omhändertaga.

Den tillsyn, den kontroll och plikt till vård, som numera åvilar förvaltningen, ställer strängare krav på tjänstemännen

än tidigare. Likaledes skärpas anspråken på laglydnad och korrekt handlande, när i en förut okänd omfattning maktmedel över enskilda och deras egendom tillkomma myndigheterna. Frihetsberövanden, beslag m. m. kunna ske i administrativ ordning utan de garantier, som domstolarnas handläggning erbjuder. Tillstånd och förmåner beslutas av myndigheter i en omfattning, som gör den enskilde i hög grad beroende av förvaltningspersonalens kvalitet och förmåga. Den handhar ock allmänna medel av en tidigare oanad storleksordning.

Allt detta gör, att fordringarna på tjänstemännen måste vara höga. Men om och i vad mån det riktiga medlet för kravens förverkligande är en skadeståndsskyldighet av nu föreliggande innebörd, ter sig osäkert. Påfallande är, att tjänstemannaansvaret på viktiga områden ännu saknar svarighet i statsansvar — statens ansvar för felaktiga domar och häktningsåtgärder avser t. ex. icke socialvårdens frihetsberövanden.¹ Tjänstemännens skadeståndsansvar är ock bristfälligt ur preventiv synpunkt genom dess slumpartade tillämpning och varierande hårdhet. Den riktiga avvägningen mellan de olika relevanta synpunkterna på ansvarsfrihet, statligt och kommunalt ansvar samt tjänstemannaansvar har för svensk rätts del aldrig omsorgsfullt företagits. Ämnet är alltjämt nära nog ouppmärksammat.

Det må här även betonas, att en betydande utveckling skett även med avseende å den materiella betydelsen av tjänstemännens skadeståndsplikt. Medan under 1800-talet i flertalet fall var fråga allenast om att med jämförelsevis obetydliga belopp ersätta sådana den enskildes kostnader som avgift för nytt beslut eller dom, för förklaring i ärende eller för hänvändelse till JO, har tjänstemän i vårt århundrade fått ersätta förlorad arbetsförtjänst och annan ekonomisk skada i betydande omfattning.

¹ Jfr *Eek* i FT 1954, s. 355 ff.

ANSTÄLLNINGENS FÖRMÅNER

I. Lönerätten

Allmänna normer för förmånerna

Genom anställningen i allmän tjänst tillförsäkras tjänstemannen förmåner.

Man har intensivt diskuterat, huruvida dessa utgöra ett underhåll, anpassat efter tjänstemannaställningen, eller en lön, ställd i relation till arbetsprestation, ansvar, utbildning eller andra omständigheter. Med utgångspunkt i svaret på denna fråga har man därefter hävdad olika rättsregler. Lösningen av dessa problem ha blivit olika i de skilda rättsystemen. I tysk rätt, där tjänstemannaförhållandets privaträttsliga konsekvenser bestridas och rättsförhållandet i stället uppfattas såsom positivrättsligt offentligrättsligt reglerat, anses förmånerna innebära ett av det allmänna fastställt underhåll.¹

Man kan i vart fall konstatera, att lönesättningen för tjänster sker efter normer av sistnämnda art. Lönen ställes väl nu i förhållande till det arbete, som tjänstemannen utför i tjänsten, eller till andra, för anställningen relevanta moment, såsom ansvar och utbildning. Endast undantagsvis bestrider en tjänsteman de honom åliggande uppgifterna utan ersättning, såsom fallet är med olönade konsulter. Men om full korrespondens mellan ersättning och arbetsprestation är i regel ej fråga (jfr nedan s. 147 om ackord m. m.).

Utvecklingen av de förvaltningsrättsliga principer, som

¹ *Distel-Selge*, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz (1945), s. 299 ff.; *Bender*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1956), s. 84. Jfr *P. Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 142 ff., 183 ff.

härvid tillämpas, liksom av gällande rättsregler, har ägt rum under en förhållandevis lång tid. Många olika grundsatser ha brutit sig mot varandra, olika rätts- eller förvaltningspolitiska målsättningar ha följts, erfarenheter ha vunnits och bedömts på skiftande sätt. Här liksom inom tjänstemannarätten i övrigt strida effektivitets- och säkerhetsintressen mot varandra i en aldrig avslutad, inbördes växelverkan. Allt detta gör, att vi inom tjänstemannarätten ha ett betydelsefullt och rikhaltigt rättsfalls- och rättsregelmaterial, som, i vart fall till en del, kan väcka intresse även utanför de mera begränsade fackkretsarna.

Det kan väl ej här ifrågakomma att lämna vare sig en fullständig rättshistorisk behandling av detta ämne eller en systematisk framställning av den aktuella rättens skiftande mångfald, vilken skulle syfta till fullständighet. Vad som här kan göras är i stället att lämna en analyserande översikt över den aktuella rättens grundsatser under framhävande av de rättshistoriska perspektiven och under hänvisning i övrigt till de detaljrika framställningar, som rymmas inom specialarbeten, kanske särskilt Ekenbergs och Ericsons här redan ofta anförda handböcker.

Såsom rättstekniska termer² förekomma olika, understundom till sin sakliga innebörd skiftande, ord. Man talar om »lön», varmed i regel förstås ett med jämna tidsintervall regelbundet utbetalt kontantbelopp, se t. ex. Saar §§ 25 ff, PrLRegl § 24, som till förutsättning har en anställning.³ Med lörens beräkning icke endast efter lönegrad utan även efter löneklass kan dock understundom tvekan uppkomma, vad som rätteligen skall anses vara lönen, t. ex. om rätten till lönen omfattar lönegraden, vari tillsättning skett, eller ock senare beslut om inplacering i löneklass. Med

² Jfr även finansrättsligt *Sandström*, Om beskattning av inkomst av tjänst m. m. (1945).

³ Jfr tidigare *Rabenius*: a. a. 1, s. 359 ff. Om lön såsom förutsättning för införsel NJA 1958, s. 254.

avlöning förstås ofta detsamma som lön, men understundom är avlöning ett mera vidsträckt begrepp än lönen, såsom i CAR § 2: 1, Saar §§ 18, 19, jfr nedan även om fall då underställningsplikt föreligger om alla beslut om avlöning. Sportler, avgifter av allmänheten m. m., kunna vara en avlöningsform, understundom den enda för viss tjänst, men dessa förmåner hänföras i regel icke till lönen. Naturaförmåner föras oftast icke heller hit, men man kan dock, särskilt i äldre texter, se, att avkastning av fast egendom eller dylik förmån säges vara anslagen till »lön», på »lön» (t. ex. 1858 års bevillningsförordning § 6: 1). För längre tids vikariat — se nedan s. 157 — har numera begreppet »vikariatslön» införts, till skillnad från vikariatsersättning vid kortare förordnande. Från lönen skiljes vanligen pensionen, som dock understundom ansetts vara »uppskjuten lön» (s. 249). Jfr Saar § 18.

Arvodet åter är i princip en kontant ersättning för viss prestation, enstaka eller fortlöpande (s. 144), ursprungligen betydde arvode arbete, men numera ersättning för arbete. Som nedan närmare visas, kan arvodet emellertid beräknas med ledning av lönegradsbelopp och utgå periodiskt. Det kan å andra sidan till sin innebörd sammanfalla med lönetillägg, men det kan ock motsvara en lön (jfr tidigare t. ex. docentstipendier).

Utöver lönen kan tjänstemannen vara berättigad till »tillägg», vilka må vara generella (dyrtidstillägg m. fl.) eller mera individualiserade, löneförstärkning m. m., s. 147 ff.

»Ersättningar»⁴ äro i princip utbetalning av penningar eller medgivande av annan förmån i anledning av en prestation eller en uppgift, som tjänstemannen fullgör utöver den normala tjänsteplikten — varvid skillnad markeras mot arvoden — eller ock utgår ersättningen som kompensation för

⁴ Jfr KK den 29 nov. 1932 ang. vissa ersättningar åt befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet.

kostnader, vilka drabba tjänstemannen utöver vad han normalt själv bör bestrida (t. ex. prästdräktsbidrag). För vissa tjänstemän ifrågakomma övertidsersättningar, för andra semesterersättning. Resor bekostas sålunda i tjänsten genom särskilda ersättningar, flyttning likaså. Vissa tjänstemän tillerkännas representationsbidrag. För de risker, som vissa redovisningsskyldiga löpa, utgå felräkningspengar. Dylika ersättningar kunna vara baserade på exakta beräkningar av omkostnader, men de kunna ock vara normerade, och därvid så — såsom felräkningspengarna men även reseersättningarna — att de kunna medgiva en vinst för tjänstemannen. Men ej ens i dylika fall finnas tillräckliga skäl att hänföra dem till lönen (annan mening Ekenberg, a. a. 1, s. 129 f.). Understundom betecknas även ersättningar som tillägg, så språktillägget för präst, som håller gudstjänst m. m. på finska eller lapska (PrLRegl § 31), obekvämhetsstillägg.

Vidare begrepp än lön äro ofta löneförmåner, resp. avlöningsförmåner. Därmed förstås enligt Saar § 18, liksom PrLRegl § 16, de enligt reglementet eller enligt särskilt beslut på grund av tjänsten utgående ekonomiska förmånerna, även naturaförmåner, men ej pensionsrätten. Avlöningsförmånerna omfatta sålunda icke endast lönen, utan även tillägg, ersättningar och vissa arvoden, semester och semesterersättning, tjänstebostad samt sjukförmåner, begravningshjälp m. m. Genom undantagsstadgande i Saar § 19 höra dock icke hit vissa naturaförmåner, såsom fria resor, fri elström, nedsatt telefonkostnad. Enligt KNR 1955 § 17 innefattar avlöningsförmåner lön, semester m. m., sjuklön m. m., vikariatsersättning, tantiem och sportler, men icke naturaförmåner eller komensationstillägg.

Nu förekomma även mera vidsträckta lönebegrepp, vilka innefatta naturaförmåner, tillägg och ersättningar samt även pension. Så nyttjar Ekenberg, a. a. 1, s. 29 f. en dylik begreppsbildning. Det skydd, som tjänstemännen åtnjuta för

sin ekonomiska ställning, åsyftar ingalunda endast lönen i inskränkt mening, utan alla med tjänsten varaktigt förbundna förmåner av ekonomiskt värde, låt vara att grunderna för dessas beräkning kunna tänkas bli rubbade. Att skyddet i mycket kan genombrytas genom förbehåll, har ovan visats. När i PoLL § 14 underställningsplikt gällde ifråga om kommunala beslut rörande polisens förmåner, betecknas dessa som avlöning, varmed avses såväl lön som semester, tillägg och ersättningar samt tjänstebostad men icke förmån av fri telefon, ersättning för uniformskostnader, beväpning m. m., eller dylikt.⁵ I denna författning omfattar avlöningen icke heller pension, familjeunderstöd eller begravningshjälp, men beslut i dessa ämnen hade genom särskilt angivande även gjorts underställningspliktiga.

Ytterligare en begreppsbestämning måste göras för avgränsning av de avlöningsförmåner, vilka kunna föranleda anmärkningsprocess och där målen i sista instans handläggas av KamR. (IKamR § 1, KK den 12 dec. 1924, nr 528 § 1). Hit föras även tvister om pensionsförmåner. Men här har, möjligen efter samma grunder, som bestämt Saar § 19, anspråk på fri telefon i bostad icke hänförts till KamR, utan till administrativ myndighet och därefter till RegR (RA Fö 26/1941; jfr KÅ not 512/1949). Däremot har yrkande om rätt för underofficer att i bostaden erhålla elström till kronans självkostnadspris behandlats som avlöningsmål (KÅ 21/1947). Jfr nedan s. 498.

Ett ännu vidare begrepp torde löningsrättighet vara. Därmed förstås enligt ILänsst § 6 alla de förmåner, som kunna tillkomma en tjänsteman. Närmare härom i samband med redovisningen för de rättsmedel, som stå tjänstemannen till buds.

⁵ *Sjöholm*, a. a. s. 168. Se även RA 61/1930 (semester), RA 11/1939, skyldighet bebo tjänstebostad, lön under avstängning; NJA 1943, s. 647. — Jfr om lönebegreppen i KSF § 4, LKF § 6, t. ex. RA S 140/1946, RA 25/1947.

I vissa senare författningar nyttjas termen inkomst eller in-
täkt.⁶ Härmed förstås sammanfattningsvis såväl kontanta av-
löningsförmåner, lön, arvode, tillägg som övriga kontanta
förmåner. Åtskillnad göres här mellan ordinarie inkomster,
fasta dylika, och extra inkomster, såsom avgifter av allmän-
heten, även i de fall, då dessa utgjort en beräknad, väsentlig
del av förmånerna (se t. ex. SOU 1937: 48, s. 198, KPr 208/
1939, s. 6). Skillnaden kan äga betydelse för tolkningen av
regler till skydd för tjänstemännen, förbehåll om rätt att
ändra normerna för tjänstemännens avlöning m. m. (jfr RÅ
S 267/1928).

Den begreppsbildning, som sålunda i korthet här skisse-
rats, är icke särskilt fast, ej heller genomgående nyttjad. Den
svenska lönerättens bristfällighet i terminologiskt hänseende
är tyvärr uppenbar. Detta vållar i flera samband svårig-
heter, enär förvaltningen mången gång, även i andra fall
än nyss angivits, har behov av att sammanfattningsvis kunna
med exakthet beteckna olika förmåner och grupper av för-
månerna. Detta är sålunda fallet när fråga blivit om förhållan-
det mellan lön och pension, om återverkan av beslut om
t. ex. tjänstledighet eller avstängning å de tjänstemannen
tillkommande, olika förmånerna, eller då fråga är om tillämp-
ning av bidragsförfattningar avseende lönekostnader, se t. ex.
RÅ 29/1953.

Tid för åtnjutande av löneförmåner. Saar § 27

De förmåner, som äro förenade med tjänsten, tillkomma
innehavaren från och med den dag tjänstemannen enligt
utnämnings- eller annan tillsättningshandling tillträdde tjän-
sten (Saar § 27, PrLRegl § 24), fr. o. m. tillträdesdagen (KNR
§ 17). Tjänstgöringens faktiska påbörjande är sålunda här
icke relevant tidpunkt. Tillsättningsakten förutsättes skola

⁶ Kommunalskattelagen § 32: 1, Sandström, a. a. s. 91 ff.

angiva tjänstens tillträde. Har så ej skett, anses dagen efter tillsättningsbeslutet vara tillträdesdag (KÅ 17/1939). Tjänstetillsättningar böra ske så, att tillträdet sammanfaller med kalendermånads ingång. Lönen utgår till dess tjänsten frånträdes; därvid räknas dagen för myndighetens beslut om frånträdande, ej tiden för laga kraft (KÅ 8/1945). Jämväl här avses, att den relevanta dagen måtte sammanfalla med månadsskifte.

Lönen beräknas för kalendermånad (Saar § 50, PrLRegl § 45, KNR § 17). Daglön ifrågakommer vid kortare tidsperioder för beräkning, såsom vid frånträdande av tjänst, förflyttning eller löneklassförändring m. m. eller då läsårsdaglön tillämpas. Vid utbetalningen verkställas de avdrag, som belöpa å samma tid.

Tidigare utbetalades lön och vad därmed var jämställt såsom förskott, medan tjänstgöringspengarna erlades i efterskott. Systemet lades om med 1919 års reform för kommunikationsverkens del, se Bet. ang. gemensamt lönesystem för postverket . . . s. 10 ff. Jfr RÅ S 352/1934. Huvudregeln är numera att lönen utbetalas i efterskott, tidigast den 25 i månaden. Undantagsvis kan tidigare utbetalning ske efter vederbörande myndighets beslut, med belopp motsvarande den gångna tjänstgöringstiden, därest särskilt ömmande omständigheter föreligga och tillfällig hjälp för mötande av oförutsedda och hastigt påkommande utgifter är av behovet synnerligen påkallat, Saar § 50: 1, PrLRegl § 45: 3. Förskottssystem i övrigt, t. ex. på grund av ansträngda affärer, får däremot icke förekomma.

Ej heller få överlåtelser ske av framtida rätt, SvJT 1941, rf. s. 26. Jfr P. Andersen, a. a. s. 63.

Motiv för lönesättning

Motiv för en lönesättning kunna var av mångahanda slag. Då frågan om formerna för den offentliga lönesättningen nu

är aktuell, torde det ej sakna intresse att söka analysera dessa olika moment. Motiven för lönesättning få ock en ökad betydelse om bedömningen t. ex. vid ett avtalslöst tillstånd — skulle ske under beaktande av skälig lönesättning.

Lönesättningen har hittills i stort sett varit ensidig, dvs. fastställd av myndighet, ehuru den under senare tid i större utsträckning framstår som ett resultat av förhandlingar, ofta som ett led i en överenskommelse. Den bakgrund i stridsmöjligheter emellan organiserade arbetsgivare och arbetstagare, som präglar lönesättningen inom det enskilda näringslivet (och den otvivelaktiga påverkan på lönesättningen av uppfattningen om företagets lönsamhet, som där sker) saknar dock i regel motsvarighet inom den offentliga förvaltningen. Men mellan de båda ytterligheter, som den offentliga och den enskilda rätten kunna sägas representera, finnas dock nyanser.

Även den ensidiga lönesättningen kan ske under beaktande, i större eller mindre utsträckning, av motpartens synpunkter, framförda under mer eller mindre förhandlingsmässiga former; redan tidigare har här (1, s. 73 ff.) vissa uppgifter om tjänstemännens medverkan, lönenämnderna och organisationerna, lämnats och jag återkommer senare därtill. Man kan givetvis jämväl säga, att i det allmänna, även vid en ensidig lönesättning, eftersträvas billighet, rättvisa, skälighet, och tages hänsyn till behov. Vissa moment beaktas härvid mer eller mindre under olika tider.

En markant skillnad gentemot den enskilda företagsamheten framträder ock därigenom, att den offentliga förvaltningen i stor omfattning icke är företagsamhet. Rörelsens lönsamhet är en väsentlig faktor på den enskilda arbetssektorn men saknar i stor utsträckning relevans för den offentliga förvaltningen. Denna faktor kan givetvis icke påverka de förvaltningsgrenar, vilka måste upprätthållas. Här framträder samma motsättning mellan offentlig skyldighet att

prestera visst resultat, som även kan påverka civilrättsliga regler och förhållanden. Nödvändigheten av att upprätthålla förvaltningen under alla omständigheter är emellertid naturligtvis ett ännu starkare moment än vad skyldigheten för enskilda att prestera tjänstbarheter till allmänheten kan vara. Inom den del av den offentliga förvaltningen som är företagsamhet återigen reduceras betydelsen utav detta moment, mer eller mindre. Även här kan skyldighet prestera tjänstbarhet föreligga såsom följd av monopolställning, t. ex. postverkets, koncessionsvillkor el. dyl., men företagsamheten kan ock vara obunden av dylika offentlighetsregler, såsom när statens reproduktionsanstalt konkurrerar med enskild företagsamhet inom den litografiska industriens område. Trots detta är en återverkan från den allmänna arbetsmarknaden ej sällan märkbar. Det är knappast lönsamheten i och för sig, som återverkar, utan den allmänna ekonomiska utvecklingen, sådan denna påverkat den enskilda marknadens lönesättning.

I många fall har lönesättning för allmänna tjänster rätt tidigt präglats av konkurrens med *den enskilda marknaden* och liknande synpunkter. Så var tidigt fallet inom de affärsdrivande verken, där det gällt att förvärva tjänstemän⁷ i konkurrens med enskilda företag, och vilkas prestationer för kronan omedelbart kunnat medföra direkt ekonomisk vinning. Motsvarande gäller den kommunala förvaltningen. Från senare tid kunna typiska exempel på återverkan å den offentliga sektorn av den enskilda marknadens förhållanden hämtas, t. ex. från den år 1951 genomförda chefstjänstemannalöneregleringen. Statsrådet betonade härvid, bl. a., att en eftersläpning ägt rum i dessa tjänstemäns löneutveckling sedd i relation till den allmänna arbetsmarknaden (KPr 114/1951). Denna faktor vid lönesättningen framträder naturligtvis i

⁷ Jfr förarbetena till KomAR, särskilt Bet. 1919, s. 214 f.

högre grad, ju mer lönesättningen, som under senaste år, skett efter förhandlingar och (kvasi)avtal. Med KPr 52/1951 underställde statsrådet och chefen för civildepartementet riksdagen en överenskommelse med tjänstemannaorganisationerna om generell höjning av nyreglerade statstjänstemannalöner. Statsrådet betonade härvid, att den löneökning som skulle äga rum, innebure för statstjänstemännens del en reallöneförbättring, som i stort sett motsvarade vad som i sådant hänseende uppnåtts vid 1951 års avtalsuppgörelser på den allmänna arbetsmarknaden. Med KPr 60/1952 underställdes riksdagen förslag till lönetillägg för statstjänstemän under år 1952. Departementschefen hänvisade härvid till den avslutade avtalsrörelsen på den allmänna arbetsmarknaden under år 1951 och det för 1952 träffade ramavtalet; de principer, som legat till grund för ramavtalet, hade varit grundläggande jämväl för den löneförhandlingsöverenskommelse, som träffats rörande statstjänstemännens löner under år 1952. När statsrådet i KPr 82/1953 föreslog riksdagen att godkänna oförändrat tillägg å statstjänstemannalönerna hänvisade statsrådet därtill, att dåmera för första gången en undersökning verkställt rörande statstjänstemännens inkomstförhållanden enligt de principer, som tillämpades för lönestatistiken på den enskilda arbetsmarknaden. (Anledning förekomme, att undersökningen giver vid handen, att löneläget för statstjänstemännen hävdad sig väl vid jämförelse med den enskilda marknadens lönesättning.) När statsrådet i KPr 191/1955 däremot föreslog viss ökning i statstjänstemannalönerna, hänvisade han därtill, att den allmänna lönenivån för statstjänstemännen och de med dem jämställda grupperna varit i stort sett oförändrad sedan januari 1952. Under den tid, som förflutit sedan angivna tidpunkt, hade dock på den enskilda sektorn av arbetsmarknaden förekommit löneökningar av icke oväsentlig storlek, såväl till följd av avtalsrörelser som genom löneglidning. Den löneökning på den

enskilda marknaden, som sålunda ägt rum och icke ägde motsvarighet i den offentliga sektorn, borde kompenseras.

Jämväl i fråga om särskilda förmåner sker emellertid hänvisning till förhållandena på den enskilda marknaden. I KPr 100/1954 föreslogos jämkningar i vissa år 1952 beslutade provisoriska bestämmelser om ersättning för arbete på obekvämt arbetstid. Statsrådet och chefen för civildepartementet hänvisade härvid därtill, att dylik ersättning på den enskilda arbetsmarknaden tillkomme endast arbetare och jämställda. I statsverkspropositionen 1956 hänvisade civilministern till stöd för vissa lönegradsuppflyttningar sammanfattningsvis till att den föreslagna löneökningen vore att betrakta som en motsvarighet till den löneökning, som förekommit på den enskilda sektorn av arbetsmarknaden.

Å andra sidan har otvivelaktigt hänsyn ofta tagits till de förmåner, som i offentlig tjänst anställda äga genom trygghet i anställning, pensionsrätt m. m., och som alltså — ehuru i något mindre mån — skilja statsliksom kommunaltjänst från enskild.

För den statliga lönesättningens del är härvid jämväl att märka återverkningar från den *kommunala* utvecklingen. Inom kommunal förvaltning förekommer ju i stor omfattning motsvarande verksamhetsgrenar som inom statlig. Den av kommunerna beslutade lönesättningen kan härvid givetvis vara av betydelse såväl såsom förebild för statlig lönesättning som konkurrensfaktor, vilken man genom förbättrade villkor för motsvarande statstjänstemän kan vilja eliminera. I KPr 209/1955 föreslogs med hänsyn till den kommunala utvecklingen förhöjd lönegradsplacering för vissa statliga tjänstemän, särskilt inom sjukvårdsorganisationen. Civilministern framhöll härvid bl. a. önskvärdheten av att den kommunala och den statliga lönegradsplaceringen för berörda tjänster gjordes i stort sett enhetlig. Statsrådet kunde emeller-

tid icke underlåta att framhålla, att den här ifrågavarande kommunala lönesättningen innebure, att kommunerna i vissa fall företagit uppflyttningar även av tjänster, beträffande vilka den kommunala sektorn icke kunde anses dominerande inom det offentliga området. Statsrådet menade därför, att det vore ofrånkomligt med en bättre samordning av de offentliga arbetsgivarnas lönepolitik.⁸

Inom den kommunala förvaltningen spelar än ytterligare dels underställningsinstitutet, dels ock statsbidragsväsendet en icke oväsentlig roll, ur tjänstemannarättslig synpunkt, på de områden, där de möta. Underställning av lönebeslut sker hos statlig myndighet, som härvid beaktar, att skälig lönesättning iakttages, t. ex. ifråga om rådhusrätter, magistrater, m. fl. (ej mer enligt PoLL § 14), men ock söker uppnå likformighet de olika kommunerna emellan. Att underställningsvillkorets åsidosättande kan skapa vanskliga problem i fråga om avlöningsbesluts giltighet, är en annan fråga, som redan här antecknats. I andra fall kan statlig kontroll över lönesättning innebära en maximering, ett hinder för kommunal enhet, såsom tidigare församlingarna (PrLL § 10), att utgiva alltför höga ersättningar; man jämföre nu ifråga om sjukassorna SjöFL § 84, där vissa högre tjänstemäns löner skola fastställas av RFA, och denna lönesättning torde bliva normerande även för lägre tjänstemän.⁹ — Statsbidragen avse likaledes dels att framkalla en ur allmän synpunkt skälig lönesättning — så var tidigare fallet särskilt inom folkundervisningen¹ —, dels ofta att förhindra gynnande förmåner härutöver. I andra fall — så för HushS — ha statsbidrag förenats med villkor att följa eller för vissa tjänster direkt tillämpa de statliga avlöningsreglerna.

⁸ Jfr även Klackenbergs, P. M., bil. 7 i SOU 1937: 48; Helgers P. M., bil. 8 ibid.

⁹ Jfr *min* undersökning Självstyrelse i socialrätten (otryckt).

¹ Jfr *min* undersökning Från kyrkskola till enhetsskola.

Man tager numera i regel vid lönesättning för samma tjänster icke hänsyn till arbetets större eller mindre tillfälliga *omfattning* eller till av lokala förhållanden betingade variationer i arbetsprestationerna. Man kan härvid jämföra med den i den tidigare gällande PrLL § 1 uttryckta grundsatsen, att vederbörande tillförsäkrades »en efter tjänstegrad och ämbetsåligganden lämpad anständig bärning, utan att särskild ersättning för honom på grund av tjänsten åliggande förrättningar må äga rum». Skall lön utgå med skäligt belopp, kunna ökade göromål dock beaktas, RÅ 12/1944.

Det sagda innebär givetvis icke, att icke lönesättning sker under värdering av de till tjänsten hörande uppgifterna och en avvägning av tjänsternas inbördes betydelse. Tvärtom är just detta ett av de vägledande motiven för lönesättning. Önskan att till viss tjänst förvärva dugliga, erfarna, väl utbildade tjänstemän påverkar lönesättning, graden av självständighet och omdöme, initiativ och energi likaså (Jfr SOU 1926: 20, s. 115, 123, 125 angående hovrättsrådslön, s. 121 angående hovrättspresident, s. 132 angående hovrättssekreterare). För provinsialläkare är lönesättningen gjord under beaktande av distriktens svårskötthet. I andra fall åter utgå lönefyllnader (nedan s. 147), särskilda arvoden eller tillägg.

Tidigare återverkade tjänsternas organisatoriska ställning — ordinarie eller icke — och tjänstemännens anställningsform, deras organisatoriska ställning på lönesättningen. I löneplanerna voro t. ex. de extraordinarie tjänstemännen så avlönade, att deras lönebelopp låg två löneklasser under det lägsta för ordinarie tjänsteman i motsvarande lönegrad gällande; lönen i lönegraden slutade med ett lönebelopp, som sammanföll med den näst högsta löneklassen för ordinarie.² För extra tjänsteman var lönen maximerad så, att den icke fick överstiga motsvarande begynnelselönen för jämförlig extraordinarie tjänsteman (se t. ex. KK 26 juni 1925, nr 356, nr

² Se t. ex. SOU 1929: 39, s. 20 ff.

360). I SOU 1934: 42 föreslogs en skillnad av två löneklasser eller vid längre tjänstgöring en löneklass. Skillnaden avsåg att markera, att en befordran skedde vid övergång till extraordinarie, resp. ordinarie tjänst. Genom de extraordinarie och därefter även de icke ordinarie tjänstemännens inordnande inom det statliga tjänste- och familjepensionssystemet under 1930-talets första år kom emellertid förutsättningen för denna differentierade lönesättning att bortfalla. Den tidigare utgående lönen hade varit en nettolön utan pensionsavdrag. Det ansågs då icke rimligt, att denna lön skulle belastas med pensionsavgifter, även om det svarade mot en ny förmån, utan avgifterna kompensades med viss lönehöjning. Denna sattes till en löneklass, varefter skillnad mellan ordinarie och icke ordinarie blev reducerad (SOU 1934: 42, s. 13 ff.) för att senare bortfalla.

En icke oviktig faktor vid lönereglering är helt visst strävandet efter enhetlighet och konsekvens. Dessa omsorger göra sig gällande såväl från statens sida som för tjänstemännens del. Man eftersträvar så tillvida likformig lönesättning, som lika tjänster böra placeras lika; att härvid likformigheten kan bedömas efter olika grunder, är ett annat förhållande. En understundom önskvärd nyansering av lönesättningen har av dylika skäl ofta blivit svåruppnådd. En konsekvens av avlöningsväsendets hos oss stora uniformitet har ock blivit, att olika arbetsmarknadspolitiska omständigheter icke kunnat tillfullo utnyttjas. Om i ett verk en lönesättning kommit att drivas upp, därför att starkt behov av viss arbetskraft där förelegat, har detta ofta måst medföra en, eljest kanske icke fullt betingad, höjd lönesättning på andra områden. Omvänt har oviljan att medgiva en prejudicerande höjd lönesättning kanske medfört, att man på vissa områden fått avstå från en kvalificerad arbetskraft, som varit av behovet. I viss mån rymmer dock den svenska tjänstemannarätten även möjlighet till mera individualiserande regleringar, såsom då lönefyll-

nader och tillägg av olika slag kunna medgivas under bevarande i övrigt av likformig lönesättning (nedan s. 147).

Ett väsentligt motiv för lönesättning är hänsyn till vederbörande tjänstemäns inkomstbehov. Tidigare betalades mindre lön för kvinnor än för män, med särskild hänsyn till den mannen oftast åliggande familjeförsörjningen (se utredningen i SOU 1924: 13, s. 75). Man lämnade särskilda tillägg för barn (SOU 1937: 48, s. 17); dyrtidstilläggen voro större för barnaförsörjare (SOU 1930: 17, s. 42).³ Numera sker lönesättning i regel icke efter dylika behovsprinciper.⁴ Nativitetsfrämjande syften fullföljas ekonomiskt allmänt på andra vägar än lönesättningens, tidigare genom skattelättnader, nu medelst barnbidrag. Löneklassuppflyttning och befordran innebär dock, faktiskt, i regel en ökad möjlighet för tjänstemän att möta ökade utgiftskrav från familjens sida.

Normalt sker sålunda lönesättning inom statlig och kommunal förvaltning ensidigt, under beaktande likväl av allmänna skälighetssynpunkter. Att härvid allmänt sett tjänstemäns behov av täckning för levnadskostnader beaktas, är uppenbart och ofrånkomligt; jfr nedan om motiven för lönegradskonstruktioner, s. 124. Fråga är ej heller endast om existensminimum utan, mer eller mindre öppet, om en socialt lämplig existens för de olika tjänstemannagrupperna. Ytterst syftar ju ock tjänstemannarörelsen, strävandet efter förhandlingsrätt och stridsmedel, till förhindrande av deklassering. Kompensation för prisstegringar, penningvärdesfall, sammanhänger ju härmed, vare sig man eftersträvar »reallön» genom naturabetalning, markegång eller annan metod, eller genom dyrtidstillägg, dyrtidskompensation efter index (nedan s. 150)⁵ eller ock lönejusteringar. Lokala kom-

³ En historik i KPr 1/1925, utgifterna s. 14 ff.; bil 3 till SOU 1937: 48; *Ekenberg*, a. a. 1, s. 139 ff.

⁴ Se direktiven till 1945 års lönekommitté, SOU 1946: 48, 1947: 23.

⁵ Jfr om reallönebegreppet SOU 1937: 32, s. 24; KPr 111/1951, s. 5. Se även *E. von Hofsten*, Index och levnadskostnad (1949).

pensationer återigen kunna vinnas genom dyrtidstillägg, utlandstillägg, enslighetstillägg, kallortstillägg m. m. (nedan s. 152).

Metod för avlöning

Tidigare fastställdes de olika tjänsternas löneförmåner antingen särskilt för varje enskild tjänst; så var länge fallet i fråga om ett stort antal kyrkliga tjänster. Eller ock sättes lönen lika för vissa grupper tjänster i ett verks eller en myndighets stat. I 1696 års mönsterstat hade normer för den statliga förvaltningen på sin tid sammanförts i en handling. För städernas del fastställde konungen jämväl stater. Med den offentliga förvaltningens utbyggnad ha reglerna angående lönesättningen fortlöpande förenhetligats.

Ett offentligrättsligt problem av icke ringa svårighet har här mött. I den mån tjänstemannens avlöning tryggats med fasta anslag, boställen, viss inkomstitel eller dylikt, vilket för en äldre naturhushållning var naturligt⁶, låg det nära till hands att uppfatta de olika tjänsterna som självständiga *subjekt*, vilka innehades med en subjektiv rätt till ifrågasvarande förmån. Ännu mer utpräglade och bättre underbyggda konstruktioner möta i det inom vissa offentligrättsliga enheter skapats särskilda bildningar, såsom domkyrkor, sockenkyrkor, prästbord, universitet, stiftelser, korporationer, läroverk och andra anstalter.⁷ Det har då gällt att överbygga dessa skilda rättssubjekt, att samordna lönetillgångar eller på annat sätt möjliggöra rationalisering och likformighet. Svårigheterna ha ökats även därigenom, att vissa rättigheter förlänats privilegieskydd, såsom i prästerskapets privilegier, RF

⁶ *Eli F. Heckscher*, Det äldre vasakonungadömet ekonomiska politik och idéer, Historiska studier tillägnade Ludvig Stavenow (1924).

⁷ *Jägerskiöld*, Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954, s. 299 ff.

§ 114. Lösningen har till en del vunnits genom statssubjektets utvidgning till att omfatta enheter, vilka tidigare uppfattats som självständiga. Så ha universiteten och läroverken — om ock ej fullt konsekvent — infogats i den statliga förvaltningsapparaten och den statliga rättssubjektiviteten. I andra fall har i författningsväg ökad likformighet skapats. För prästerskapets del⁸ märkes, att den äldre kyrkorätten, även KyrkoL, bygger därpå, att sockenkyrkan, resp. domkyrkan, är ett eget subjekt, som skall förses med tillgångar även för prästerskapets och kyrkobetjäntes försörjning (mensa). Detta skedde genom bostället, prästbordet, eller klockarbordet, och anslag av avgifter, såsom tionden, senare, efter kyrkoreduktionen, även med anslag från kronan. Men man eftersträvade med tiden även reglering inom de olika församlingarna och detta skedde, viktigt nog, främst under anlitanande av avtalsformer. Genom konventioner mellan församling och präst, som dock var underställd statlig kontroll och ytterst kunde ersättas genom en ensidig statlig reglering om enighet ej kunde vinnas, reglerades inom de olika församlingarna prästerskapets förmåner. Reformen i annan riktning inleddes med besvärresolutionen år 1682 och 1683, fullföljdes med riksdagsbeslut år 1810 och KF den 11 juli 1862 angående allmänt ordnande av prästerskapets inkomster. Med sistnämnda författning öppnades emellertid möjlighet även till utjämning de olika rättssubjekten emellan.

Man hade redan länge strävat efter enhetlighet i lönesystemet, så att lika tjänster skulle lönas lika. En märklig vändpunkt i utvecklingen blev här nämnda 1862 års författning, där dock allenast inkomster av från kronan förlänad egendom, statsanslag m. m. berördes genom utjämning subjekten emellan. Med 1910 års PrLL och skapandet av pastorat och kyrkofond har emellertid en väsentligt längre gående utjäm-

⁸ SOU 1929: 39, s. 50 f. Jfr KPr 85/1910.

ning — som ofta kritiserats som rättskränkande — möjliggjorts, där löneförmånerna gjorts i princip oberoende av de olika pastoratens inkomster. Härmed övervunnos även de svårigheter, som de olika församlingarnas och övriga kyrkorättsliga subjekts rättsligt individualiserade ställning utgjorde. Motsvarande skedde för biskoparnas del med 1864 års reglering av biskopslönerna och ytterst med 1936 års lagstiftning i ämnet. För klockarnas, kyrkomusikernas, del följde en modern reglering med 1938 års klockarboställslag (KPr 188/1938, jfr Åberg i FT 1942). — En liknande utveckling har även ägt rum inom undervisningsväsendet. Om den offentliga organisationens betydelse för samordning se nedan s. 183 f., 278.

Strävandena att införa likformighet i lönesättning har jämväl även föranlett, att avkastningen av *donationsmedel*, vilka skola gå till tjänstemäns avlöning, i största möjliga mån inräknats i löneförmåner eller om detta ej varit möjligt, föranlett minskning i de offentliga löneförmånerna. Tjänstemän ha härvid i första hand i AR förpliktats att vidkännas avdrag i lönen med belopp, motsvarande de särskilda förmånernas värde enligt uppskattning i behörig ordning. Härmed har en rättslig grundval för en utjämning skapats. Regler av denna innebörd möta jämförelsevis tidigt ifråga om tjänster vid läroverk och universitet (en översikt av frågans tidigare utveckling i SOU 1924: 13, s. 318 ff., SOU 1948: 44, s. 86, 223 ff.).

Undantag har dock länge måst göras i de fall, där donators vilja varit, att donationen skulle möjliggöra en förmån för tjänstemannen utöver hans offentliga lön. Respekten för de enskilda donationernas villkor tog sig uttryck i 1862 års nyss anförda författning om ordnandet av prästerskapets avlöningsförmåner, där förbehåll gjordes för fall av enskild donation. I KF den 2 nov. 1883 om ordnande av klockarens löne-

inkomster träffades även förbehåll för de fall, då särskilt meddelade föreskrifter bestämde om donationens avkastning, § 3. PrLL § 7 fick till sist det innehåll, att donation, som kan visas ha avsett att bereda präst inkomster utöver lönen, alltså måste tjäna samma ändamål (historik i SOU 1929: 39, s. 54 ff., 193; SOU 1948: 44, s. 220). Denna reglering medförde helt naturligt ett ökat intresse för äldre donationsvillkor, och ett icke ringa antal rättegångar om dessas tolkning ha förts, vilka erbjuda ett för våra förhållanden ofta mycket fängslande rättshistoriskt och rättsteoretiskt intresse, men som ur andra, kanske befogade, synpunkter av 1946 års prästlönekommitté förklarats hava utgjort en belastning för rättsordningen. Man jfrf NJA 1922, s. 570; 1925, s. 589; 1929, s. 353, 358; 1932, s. 263; 1934, s. 57 I; 1936, s. 265 I; 1945, s. 67 (jfr 1941, s. 80) — där förmån utöver lönen funnits hava varit av donator avsedd. Annan utgång i sak NJA 1925, s. 229; 1943, s. 57 II; 1938, s. 157; 1944, s. 458, där donation av drottning Kristina ansetts ej vara gjord av enskild person utan av statschefen, jfr NJA 1923, s. 394. — Motsvarande princip som i PrLL § 7 har ännu bevarats för läroverkens del (SOU 1924: 13, s. 325) se nu Saar § 19 B. Att härvid ofta svåra tolkningsfrågor uppkomma är känt. Bl. a. har den frågan aktualiserats, och besvarats jakande, om även tjänstledig tjänsteinnehavare skall få donationsavkastningen.

Utvecklingen har emellertid lett därtill, att myndigheterna ifrågasatt att helt indraga även avkastningen av donationer till tjänstemäns avlöning; den kvarstående ojämnheten i förmåner har ansetts stötande, liksom processandet. Riksdagen fattade år 1950 beslut i denna riktning för de donationer, vilka härrörde från kronan.

För prästerskapets del aktualiserades frågan om enskilda donationer vid utarbetandet av PrLRegl. Under förarbetena till denna författning tillrättsdes väl (SOU 1948: 44, s. 87) — tydligen i anslutning till Tom Wohlins mening (FT 1945,

s. 336 ff.) — Kungl. Maj:t att nyttja sin permutationsrätt^o till att förändra donationsvillkoren så, att avkastningen icke längre ginge till avlöningsändamål utan till annat behov. Reserveranter inom 1946 års prästlönekommitté erinrade emellertid om att permutationsrätten icke ägde denna vidsträckta innebörd; tydligen menade man, att permutation allenast kunde nyttjas i lägen, då donationsvillkor ej kunde uppfyllas eller endast ytterst olämpligt kunde iakttagas (SOU 1948: 44, s. 251). Författningstexten utformades så, att permutationsfrågan lämnas öppen, men tjänstemännen förbjudas uppbära, bl. a., donations- eller gåvomedel (§ 15: 1).¹

Med det numera i största möjliga utsträckning enhälligt och konsekvent planerade avlöningssystem, varöver vi förfoga, ha vissa äldre *avlöningsmetoder* ock kunnat avskaffas. I äldre tid ersattes tjänstemännen ofta med *naturaförmåner*. Härvid anslogos åt innehavare av tjänster fixerade naturapersedlar, eller såsom tionden, en fixerad andel i vissa persedlar. Reda skapades i systemet — som dock därmed ock gjordes stelbent — genom indelning. Prästerskapets avlöningssystem, undervisningsväsendets, den civila och judiciella förvaltningens och särskilt försvarsverkets historia erbjuda rika exempel på dylik organisation.

Inom den äldre statsstyrelsen framträdde jämväl en annan distinktion, mellan *förläning* och fixerade löneförmåner. Förläningen innebar, att avkastningen av en fastighet eller en rättighet, t. ex. del i böter, tullmedel, skattemedel, utan redovisningsskyldighet anslogos såsom avlöning. Den fixerade avlöningen återigen innebar en precisering av förmånen i

^o Om detta ämne se i övrigt *H. Hessler*, Om stiftelser (1952), s. 366 ff.

¹ Jfr *Ericson*, a. a., s. 231.

penningar eller annan enhet, som förvaltningstekniskt otvivelaktigt innebar ett betydande framsteg. I den mån avkastningen av viss donerad fastighet tillkom tjänsteman, kom rätten därtill att stå förläningen nära. Nära dessa system stodo de åt vissa ätter, som grev- och friherreskap, liksom åt de olika stånden (adeln, prästerskapet) allmänt tillförsäkrade förmånerna, vilka åsyftade att sätta dessas medlemmar i stånd att bestrida statstjänst.

Dylika avlöningsförmåner ha numera i samband med penninghushållningens utveckling i regel avskaffats.² Olika naturaförmåner förekommo dock länge; alltjämt möta bostadsförmåner, bränsleförmåner och fri beklädnad eller kost. Dessa förmåner anses dock numera i regel mindre lämpliga, dels på grund av den ojämnhet i lönesättning, som här lätt kan uppkomma, dels ock enär lönernas verkliga storlek ej blir helt klarlagd varken för tjänstemän eller aspiranter. I stor utsträckning ha därför även dessa olika särförmåner under senare tid avskaffats. Likaledes ha de extra inkomster i tjänsten, som anmärkningsprovisioner m. m. utgjort, ofta indragits.³ Vissa ersättningar av speciell natur utgå dock alltjämt, såsom tågklarerar- och växlingsersättningar vid SJ, där lokförare ock äga rätt till loktjänstpengar (jfr KPr 281/1947), fyrskeppstillägg i lotsverket, tillägg vid sjötjänstgöring i försvaret (Saar § 35). Dylika ersättningar äro emellertid förknippade med viss tjänstgöring; fullgör tjänstemannen icke längre denna, t. ex. på grund av förflyttning, förlorar han i allmänhet rätten därtill.

Vidare har i flertalet fall avlöning genom allmänhetens *avgifter* för tjänstbarheter ersatts med lön. Reformerna äro givetvis även viktiga led i likformighetens genomförande. Sportförmånen har avskaffats för landsstaten år 1918⁴, för

² Lagerroth, Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling (1927).

³ SOU 1926: 20, s. 135.

⁴ Jfr KPr 148/1916.

landsfiskaler år 1936, för lantbruksingenjörer år 1938, för häradshövdingar år 1941, häradsskrivare år 1944 och lantmätare år 1946⁵. Den andel i böter, viten, skadestånd eller förbruten egendom eller dylikt, som tidigare tillkom vissa tjänstemän, såsom åklagare, landsfogdar, landsfiskaler, har i stort sett försvunnit (lagar den 24 april 1936, nr 164, den 19 mars 1937, nr 80, den 19 juli 1941, nr 660). Ersättning medelst sportler förekommer inom den statliga förvaltningen relativt sällan. För lotspersonalen gäller alltså rätt till viss andel i lotsmedel. Inom städerna finnes sportelsystem i viss utsträckning kvar, såsom för uppbördsmän och exekutorer. Se nedan om taxor s. 146. Förbud mot avgifter m. m. i PrLRegL § 15.

För vissa läkare har rätt förelegat att av patienter mottaga frivilligt erbjudna ersättningar. Denna rätt har avlösts genom evalveringsersättningar eller skall nu avlösas, se KPr 19/1959. Någon tvekan torde icke ha förelegat därom, att dylika ersättningar de facto utgjort avlöningsförmåner.

Huvudregeln är numera den, att lönen är varaktigt fastställd till *bestämt kontantbelopp*, lika för jämställda tjänster. Löneplaner och tjänsteförteckningar äro härvid de främsta instrumenten för att angiva förmånernas storlek. Dessa normer utgöra dock endast ett, visserligen dominerande drag, i förvaltningsutvecklingen. Andra metoder förekomma alltså, även individuella avtal; se nedan s. 138, s. 147.^{5a} En analys av dagens lönerätt bör dock i första hand taga sikte på de stora avlöningsreglementena och deras teoretiska konstruktion samt praktiska tillämpning. Ett förhållande måste härvid omedelbart understrykas.

För den statliga förvaltningens del äro i fråga om löne-

⁵ Se tidigare KF 25 nov. 1927. Om reformen se *mitt* Utlåtande, tr. 1946.

^{5a} Om tolkning av utfästelse i ledigförklarande om tillämplig lönegrad RÅ E 38/1951.

gradsplacerade Saars regler i princip *tvingande* (KPr 225/1948, s. 81). Andra förmåner få ej av myndighet beviljas; positiv regel därom möter i AR, t. ex. Saar § 18. Skulle man önska tillägga viss tjänsteman andra förmåner, kräves beslut av Kungl. Maj:t, beträffande ordinarie tjänstemän jämväl riksdagens medgivande. För arbete utöver den vanliga tjänsteutövningen kan Kungl. Maj:t numera anvisa särskilda medel eller eljest föreskriva skälig gottgörelse (Saar § 37, TB § 26). De personliga tillägg, som må avtalas, intaga ock såtillvida en särställning att de icke, om ej annat förordnats, utgå vid sjukledighet, ej heller äro pensionsgrundande eller medräknas som underlag för dyrtidstillägg.

Med dessa till sin grund skiftande förbud mot individuella överenskommelser avser man att hindra en osund konkurrens om arbetskraft och en mindre lycklig olikställighet.

Skulle myndighet tillförsäkra tjänsteman förmån i strid häremot, är beslutet icke bindande för staten, även om det skulle konstrueras som ett avtal. Denna lösning kan uppenbarligen nås på olika vägar. En erbjuda de typiskt offentlig-rättsliga konstruktionerna. Man sluter av regleringens publika karaktär, att avtal i strid mot denna ej äro bindande. En annan, mera privaträttslig, följer förutsättningsläran. De avtalade villkoren äro ogiltiga, när de icke omfattas av de för överenskommelsen gällande förutsättningarna, vari då AR:s föreskrifter inräknas, och, kanske som publika, förut-sättas vara kända (jfr KÅ 18/1946, del 1, s. 112 Jacobsson i SvJT 1957, s. 622 ff. synes mig förbise denna distinktion.

Myndigheternas bundenhet vid AR och svårigheten att vid sidan härav reglera rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen betonades jämväl starkt under förarbetena till den ovan (2: 1, s. 37) redovisade lagstiftningen år 1949 om rätten till arbetstagares uppfinningar. Detta offentliga rättsläge blev här ett vägande skäl för lagreglering av detta område (KPr 101/1949, s. 53 f.).

Även inom den *kommunala* förvaltningen eftersträvas bundenhet vid AR, ehuru personliga uppgörelser vid sidan av dessa kanske här äro mera vanliga. Inom den särreglerade förvaltningen tillkommer här i vissa fall, så tidigare i kyrkorätten och nu i folkundervisningen, att staten som villkor för bidrag ställer, att kommunen icke överskrider de generellt stadgade normerna, RÅ E 70/1955; om präster se Ekenberg a. a. 3, s. 60. Härutöver utfäst förmån är dock ej olaglig, RÅ 45/1953.

Ersättning för arbete utöver tjänsten

Man kan, som nyss betonats, säga, att en huvudregel i den statliga avlöningsrätten är, att lönegradsplacerade tjänstemän icke kunna tillerkännas individuella ersättningar utom i de fall, då särreglering föreligger. För arbete utöver fastställd tid erhålles icke ersättning i andra fall, än då övertid ersättning kan utgå, för arbete utöver vad inom tjänsten sedvanligen förekommer utgår icke ersättning annat än där särskilda medel därtill anslagits eller Kungl. Maj:t kan därom besluta. Ersättningen skall utgå av dylika medel (KÅ not 222/1955). Jfr statsrev. ber. 1958, s. 206.

Denna princip äger emellertid endast avseende på de sysslor, vilka ingå i tjänsten. Vad som ligger utanför tjänsten, därom får särskild överenskommelse träffas eller särskilt beslut fattas. Man får härvid i första hand pröva, vad som hör till tjänsten (se t. ex. NJA 1937, s. 537). För vad tjänsteman enligt behörigen fattat beslut därutöver må hava utfört, blir han ersättningsberättigad enligt sedvanliga civilrättsliga regler. Möjligen kan utrymme finnas för en tillämpning av den tanken, att staten blir betalningsskyldig, enär kronan eljest skulle göra en obehörig vinst.^{5a}

^{5a} Om praxis se Ekenberg, a. a. 2, s. 148. Om obehörig vinst-synpunkter se Hellner, Om obehörig vinst, s. 309 ff.

Avlöningsreglementen m. m.

Systemet att utforma för större områden enhetliga AR tillkom närmast inom de affärsdrivande verken med den ovan ofta återopade 1919 års KomAR, som inom statsförvaltningen följdes av 1921 års StDAR. Dessa voro begränsade till ordinarie tjänstemän. De följdes av andra för icke ordinarie, och av ytterligare andra för olika grenar av den civila och militära förvaltningen. Med den svenska förvaltningsorganisationens fortsatta reformering och utbyggnad tillkommo allt flera avlöningsreglementen. Inom det område, som 1945 års lönekommittés uppdrag avsåg, förelågo då nio olika avlöningsreglementen. Den under åren 1947 och 1948 genomförda reformen innebar därför en väsentlig förenkling utav författningsmaterialet för statsförvaltningens centrala delar. Om förfarandet härvid se nedan s. 406 ff.

Man har numera härvid sökt bortse från anställningsformerna, i viss mån även från skillnad mellan statlig och icke statlig verksamhet.^{5a}

Vi ha sålunda, som tidigare här skildrats, för den statliga – såväl civila som militära – förvaltningen, såväl ordinarie som icke ordinarie tjänstemän, år 1948 fått Saar, som omfattar »statens tjänstemän», med möjlighet dock till särreglering enligt andra avlöningsbestämmelser efter beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. Under Saar lyda nu jämväl rektorer och lärare vid kommunala flickskolor, realskolor, praktiska realskolor, högre folkskolor, utom övningslärare, samt vid de statsunderstödda privatläroverken, vid fackskolan i Uppsala, rektorn vid seminariet för huslig utbildning i Umeå och rektor vid Göteborgs skolköksseminarium, rektorer och vissa lärare vid vissa särskolor för psykiskt efterblivna m. fl., tjänstemän vid hushållningssällskap och skogs-vårdsstyrelser. Särskilt AR föreligger för prästerskapet, där

^{5a} Se vidare *Ekenberg*, a. a. 3.

de civila AR utgjort föredömen (SOU 1929: 39); PrLRegl den 29 juni 1951 (nr 577). Tidigare uppgörelser för de olika pastoraten, vilka fastställdes av Kungl. Maj:t och inom vissa gränser kunde kompletteras med lokalt beslutade förmåner, ha ansetts icke ändamålsenliga. PrLRegl är tillämpligt å ärkebiskopen och övriga biskopar; domprostar, kyrkoherdar, komministrar, kyrkoadjunker i territoriella pastorat samt efter Kungl. Maj:ts och riksdagens beslut i icke territoriella pastorat, samt med dem likställda garnisons- och amiralitetspastorer, och kyrkoherdar i svenska församlingar i utlandet, för vilka kyrkoordning blivit av Kungl. Maj:t fastställd, ävensom stiftsadjunker, kontraktsadjunker, pastoratsadjunker, kyrkoherden för samer, garnisonspastorn i Boden (§ 1). För övningslärare vid såväl statliga som icke statliga skolor föreligger ÖvnLAR den 9 juni 1950 (nr 386).

För krisorganens personal gäller KK den 6 juni 1952 (nr 466) med viss anslutning till Saar. Jämväl för personalen i det allmänna civilförsvaret har ett enhetligt AR den 15 juli 1944 (nr 546) tillkommit. I krigstid regleras avlöningen åt militära och civilmilitära tjänstemän av krigsavlöningsreglementet den 7 dec. 1945 (nr 833).

För riksdagens tjänstemän föreligger ett särskilt AR den 20 juli 1948.

För offentlig förvaltning i övrigt, som ej tillhör statsorganisationen, är Saar ej tillämplig, sålunda icke å hovet, statliga bolag, ej heller å stiftelser, korporationer eller anstalter.

Då *olika* AR sålunda föreligga, vid sidan av varandra, kan det förekomma, att en tjänsteman kan komma att lyda under två eller flera AR. Sålunda kan en befattning vara sammansatt av flera tjänster eller av en tjänst och uppdrag, såsom då en professor vid medicinsk fakultet är överläkare vid kommunalt sjukhus. Hans rätt till vissa förmåner kan då vara beroende av regler, som måste kombineras, t. ex. ifråga om semester och ferier.

Inom den *kommunala* förvaltningen har efter statsförvaltningens föredöme AR införts. Tidigt har här kungamaktens normerande inflytande gjort sig märkbart, såsom genom kontroll över avlöningsväsen, upprättande eller fastställande av stater för magistrat, rådhusrätt m. m. (SOU 1923: 6). Här har givetvis statens intresse av viss lönesättning utgjort en inkörsport även för strävanden att förenhetliga lönesättningen. Så kunde staten, då folkskolan år 1842 uppdrogs åt församlingen (1862 den kyrkliga kommunen), även fastställa en generell skälig lönesättning genom föreskrift i folkskolestadgan om vad folkskoleläraren skulle erhålla i lön. Utan att underställningsplikt förelegat, ha statliga villkor och föreskrifter till slut föranlett ett enhetligt FolkskAR den 30 sept. 1937, ersatt med AR den 30 juni 1948, nr 437.^{5b} Statsbidragsväsendet har möjliggjort förenhetligande av bl. a. AR för statsunderstödda folkhögskolor och lantbruksundervisningsanstalter, den 27 aug. 1951 (nr 615). På andra områden har enhetlighet kunnat skapas, såsom för kyrkomusiker med AR den 9 juni 1950 (nr 385) och för övningslärare med ÖvnLAR.

Kanske främst via underställningstvånget har därefter enhetligt avlöningsreglemente utformats för polisen, PolAR den 14 maj 1954, nr 226. (KPr 75/1954), som nära ansluter sig till Saar, medan underställningsplikten upphävts.

I andra fall ha avlöningsregler införts i statsbidragskungörelser, så i KK 28 juli 1958 med avlöningsbestämmelser vid centrala verkstadsskolor, vilka upprättas av landsting eller förening av dylika eller tillsammans med landstingsfri stad eller av primärkommun (§ 1). Härvid ha löneklasserna i SLF tillämpats, liksom ortsgroupsreglerna i Saar (§§ 2-19). Motsvarande gäller hushållningssällskapen, varvid de tjänster, för vilka bidrag lämnas, inordnats under Saar.

^{5b} Om FolkskAR se SOU 1942: 9; *Ekenberg*, a. a. 3, s. 76; om kyrkomusiker SOU 1945: 16, 1946: 50, KPr 199/1949; 234/1950. Om ÖvnLAR SOU 1947: 15, KPr 234/1950.

Inom den oreglerade kommunala förvaltningen ha utbildats enhetliga kommunala AR. Dessa ha framgått av förhandlingar mellan kommunerna, kommunförbunden, och tjänstemannaorganisationerna. De äro i konsekvens härmed bestämda så, att ett normal AR föreligger för städernas del, ett annat för landskommunernas och ett tredje för landstingens del. De intaga i arbetsrättsligt hänseende i viss mån en särställning såsom utgörande även avtal.

Avlöningsreglementena komma, i följd av nyss nämnda regler om deras exklusivitet som norm för anställningsavtal, att fungera som föreskrifter om normallön, icke som minimilön. Emellertid föreligga även inom AR:s reglerade områden möjlighet till personliga uppgörelser eller avgöranden i individuella fall med hänsyn till personliga säromständigheter. Sålunda kan förmånligare löneklassplacering beslutas, se nedan, liksom lönefyllnader m. m., s. 147. I fråga om arvoden gälla ock särskilda principer. Dessa regler göra systemet något mera nyanserat, men innebära icke någon principiell ändring i AR:s bindande verkan, då de ju äro positivt reglerade undantag.

Tillämplighet å tjänstemän

Saar äger tillämplighet å tjänstemän. Därmed läser icke kunna förstås annan än den, vilken i förvaltningsrättslig mening är anställd som tjänsteman; den enligt kollektivavtal anställda kan icke åberopa Saar, även om han skulle finnas vara underkastad ämbetsansvar. Däremot kan undantagsvis anställning enligt individuellt utformat avtal ske enligt Saar, se § 52, jfr § 31: 2, Ericson, a. a. s. 176 ff.

Ändring av löneregler

AR:s regler intaga emellertid ofta även i ett annat och synnerligen viktigt hänseende en särställning. De äga en bin-

dande verkan, som man plägar beteckna därmed, att de utgöra led i ett avtal mellan staten(kommunen) och tjänstemannen. Därmed åsyftas det förhållandet, att vissa regler icke kunna, sedan tjänstemannen tillsatts, ensidigt ändras av det offentliga subjektet.⁶ I Saar (§ 18), PrLRegl (§ 15), FolkskAR (§ 11) betecknas tjänstemannens anspråk på avlöningsförmåner ock som en rättighet, något som korresponderar därmed, att flertalet tjänstemän sedan en längre tid kunna inför allmän domstol göra gällande anspråk på i vart fall ekonomiska förmåner av tjänsten (se närmare nedan s. 518). I vad mån det avtal, mellan stat eller kommun och tjänsteman, varom här säges vara fråga, kan brytas igenom av lagstiftning och i så fall i vilken form, är däremot ännu en öppen fråga. Såsom tidigare här skildrats, har HD i ett första avgörande funnit, att författning, antagen av Kungl. Maj:t och riksdagen utan civillags form kunde äga dylik verkan, medan HD:s majoritet i ett senare avgörande funnit detta icke vara fallet. Av domskälen framgår emellertid, att domstolen icke tagit ställning till frågan, om samma läge skulle föreligga, därest den avtalsbrytande lagstiftningen utfärdats i civillags form (NJA 1949, s. 468; 1954, s. 532). I en tidigare lagstiftningsdebatt har väl från en rättsvetenskaplig författare — Knut Rodhe — hävdats, att lagstiftaren ägde full frihet genombryta avtal, men torde detta icke i denna utformning vara en godtagen mening.⁷ — Att avtalskonstruktionen däremot leder till för stor bundenhet för staten (kommunen) framgår därav, att tjänstemännens skydd genombrutits i den civilrättsligt klanderfria formen, att i AR förbehåll om ensidig ändringsfrihet för den författningsreglerande träffats — varvid dock nästa problem, som ännu knappast ställts, kom-

⁶ *Westerberg* sårhåller icke dessa frågor från spörsmålet om myndighet vid löneutbetalning kan verkställa avdrag för egna krav m. m. (Om rättskraft i förvaltningsrätten, s. 729).

⁷ Jfr *min* Om allmän förvaltningsrätt (1958), s. 74.

mer att avse möjligheten av att träffa vidsträckta dylika förbehåll (jfr del 1, s. 352).⁸ Överhuvudtaget kommer man här till sist in på frågan, om möjligen generella särregler för offentligrättsliga avtal, såsom i fransk och tysk doktrin, äro motiverade. Till år 1957 gällde, att följande regler voro dispensibla, nämligen de, som avse reseersättning, tjänstgöringstraktamente, flyttningersättning, felräkningspengar, övertidsersättning, ackord eller beting, sjukvård m. m., tjänstebostad m. m., tjänstedräkt, olika ersättningar, arvoden, tillägg. Dispensibla voro även reglerna om placering och uppflyttning i löneklass m. m., vissa regler angående tjänstledighet och vikariatsersättning ävensom regler angående extra inkomster (Saar § 51, tidigare CAR § 66). De föreskrifter, varom tjänstemännen icke voro skyldiga att enligt AR underkasta sig ensidig ändring, avse främst lönebeloppen, semester, kallortstillägg, vissa rörliga tillägg m. m., begravningshjälp, avlöningsutbetalning. Vissa regler kunna av Kungl. Maj:t emellertid ändras i förmånligare riktning. — Vidare är att märka, att vissa regler kunna jämkas ensidigt allenast av Kungl. Maj:t och riksdagen, medan andra kunna ändras av Kungl. Maj:t. I några fall, såsom om kallorter, kan Kungl. Maj:t utfärda regler till grund för beräkningen av tillägg, som även få materiell betydelse för tjänstemännen.

Med 1957 års löneförordning har emellertid en generell skyldighet införts för tjänstemännen att godtaga ändringar avseende lön och pension. Saar § 51 har i överensstämmelse härmed upphävts. Denna vittgående reform förutsätter emellertid dels, att ändring ej beslutes utan överenskommelse med tjänstemannaorganisationerna, dels ock att lönebeloppen ej med bindande verkan för individerna nedsättas (KPr 173/1957). Detta rättsläge framgår emellertid icke av författningstexten utan måste utläsas ur motiven!

Den avtalskonstruktion, som sålunda sedan länge präglat

⁸ Jfr KPr 294/1940.

tjänstemannarättens regelsystem, är emellertid icke alltid godtagen. Man medgiver sålunda, att rätten till lönen och andra, varaktigt utfästade ekonomiska förmåner äro skyddade, men har sedan länge godtagit, att grunderna för vissa särförmåner ensidigt kunna ändras, liksom att tjänstemannen icke har någon skyddad rätt till tjänsteutövning utan till tjänstens ekonomiska förmåner. Men man är ej villig att godtaga, att tjänstemannen med rätt till tjänstens förmåner även har en rätt att på övergångsstat, indragningsstat eller dylikt alltfort få åtnjuta förmånen att efter viss tid flyttas till högre löneklass (KÅ not 189/1945), liksom rätt till löneklassuppflyttning förloras vid förflyttning, som beror av tjänstemannens förvållande. Löneklassplaceringen är överhuvudtaget icke skyddad på samma sätt som lönegradsplacering. Vid misstag har löneklassplacering väl tidigare ansetts icke kunna ensidigt ändras, RÅ Ju 68/1924, Ju 31/1925; RegR förklarade i förstnämnda fallet, att myndigheten icke ägt »att till minskning av klgdn tillerkänd förmån vidtaga ändring i sitt (tidigare) meddelade beslut ang. klgdns placering i löneklass». KamR synes emellertid senare ha intagit motsatt ståndpunkt (KÅ 13/1936). Westerberg har väl kritiserat denna ståndpunkt — »enligt min mening får nedflyttning icke ske (utan löntagarens samtycke) icke ens om framställd revisionsanmärkning . . . godkänts genom laga kraftägande utslag i anmärkningsmål». Men innebörden av denna ståndpunkt är allenast, som framgår av den följande framställningen, att domstols dom i en regressprocess mellan redogöraren och den avlöningsberättigade, om så påfordras, avvaktas. Westerberg menar nämligen, att »löntagaren säkerligen icke längre (motsätter sig) nedflyttning», om domstolen funnit löneklassplaceringen felaktig; finner domstolen åter, att löneklassplaceringen är riktig, borde nedflyttning icke ske. Men Westerberg synes sålunda icke mena, att löneklassplaceringen — även om den anses felaktig — skulle, efter en avtalskonstruk-

tion eller ur stabilitetssynpunkt eller av annat skäl, vara slutligt avgörande, så att domstol över huvud taget icke ägde ingå i prövning av densamma (Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, s. 721)

Vikariatsersättningsbeslut kunna likaledes ensidigt ändras av myndigheten, liksom beslut om löneklassfyllnad. Ej heller ha beslut om ändring av tidigare medgivande av semesterkostnadsbidrag ansetts författningsstridiga (RÅ E 111/1938), lika litet som beslut att icke utbetala ett tidigare tillerkänt arvode, RÅ E 177/1940. Sjöberg har sökt förklara detta därmed, att respektive beslut »icke grundar någon ovillkorlig rätt för vederbörande att komma i åtnjutande av den tillerkända förmånen» — uppenbarligen allenast en omskrivning av beslutens innebörd i sak, ej en förklaring av deras grund (FT 1942, s. 277).

Övergångsregler

Om avlöningsreglementen bedömas som avtalsrättsliga dokument innebär detta, bl. a., att de icke kunna ensidigt ändras i förhållande till den anställde, varför dennes samtycke är erforderligt för att ändring i reglementet eller dettas ersättande av nytt reglemente skall kunna komma till stånd. För övergång till nytt reglemente ha olika rättsregler utformats, vilka dock icke givits den formen, att tjänstemannen redan i det AR, varunder han lyder, underkastas skyldighet att låta sig överföras på vilket annat AR som helst. Mest i enlighet med den avtalsrättsliga konstruktionen står uppenbart, att tjänsteman har att anmäla, huruvida han vill kvarstå å äldre AR eller övergå å nytt. Detta är rätt omständligt, varför så sällan göres, men det var fallet ännu vid landshövdingarnas överförande å CAR år 1939, liksom vid landsfiskalsreformen 1941 (KBr den 28 juni 1941 till KB). Eljest stadgas, att tjänsteman, som önskar övergå på nytt AR,

därom har att göra anmälan eller ansökan. Underlåter han detta, kvarstår han å de äldre villkoren. Denna metod tillämpas ännu, se t. ex. lagen den 30 juni 1934 (nr 444) om ändring av 1907 års TjPL, CivPR den 30 juni 1934 (nr 442), övergbest kap. VIII, KK den 17 juni 1938 (nr 518), om vissa ändringar i reglementet för SPA; FamPR den 30 dec. 1941 (nr 1009) § 1: 2 b; FolkskPR den 18 juli 1942 (nr 699) § 7: 2.

Härifrån skiljer sig en numera oftare använd metod, som otvivelaktigt lättare leder till missförstånd och eventuellt rättsförlust. Det nya reglementet förklaras tillämpligt å vissa tjänstemän — t. ex. de, som viss dag äro underkastade tidigare gällande AR — med rätt dock för den, som så önskar, att anmäla sig vilja kvarstå å äldre AR. Denna metod torde första gången ha nyttjats i StDAR den 22 juni 1921 (nr 451) § 36 och möter senare i CAR § 59: 1 mom. c; MAR § 58: 1; ManskAR § 32: 1; TjPR den 30 dec. 1941 (nr 1008) § 37: 1, FamPR den 30 dec. 1941 § 25: 1 b. Ytterligare en regel kanske här bör nämnas, nämligen att vissa författningar föreskriva, att tjänstemän vid befordran eller förnyad anställning övergå å senast antagna reglemente (se t. ex. KK den 30 juni 1948 med övergbest till Saar).⁹

Kronans ombud har i det tidigare här anförda målet NJA 1946, s. 731, upplyst därom, att valet mellan metod plägar bero av ett bedömande, huruvida flertalet tjänstemän önska kvarstå å äldre eller övergå till nya regler. Är att förvänta, att flertalet övergå å nytt AR, föreskrives skyldighet att anmäla önskan om att kvarstå å äldre AR (negativ anmälan), ty de bliva det minsta antalet och vålla myndigheter och tjänstemän minsta omaket. Är läget det motsatta, antagas flertalet tjänstemän vilja kvarstå å äldre AR, få de, som vilja övergå, företaga anmälan. Sundbergs i utlåtande till käranden fram-

⁹ Tvist om tillämpligt reglemente SvJT 1944 rf., s. 97; jfr RA Fi 752/1948.

förda hypotes, att positiv anmälan föreskrives vid gynnande reform men negativ anmälan vid vidgning av tjänstemännens skyldigheter, torde sakna underlag.

Vid införandet av Saar följdes i första hand metoden att kräva anmälan av den, som ej ville övergå å författningen; KK den 30 juni 1948 (nr 543) med övergbest till Saar. Allenaast för tjänsteman, som icke löd under 1947 års Saar eller 1947 års AR för befattningshavare i viss statsunderstödd verksamhet, öppnades möjlighet att genom positiv anmälan före den 1 oktober 1948 övergå å Saar.

Löneplan

Saar angiver emellertid icke, till skillnad mot äldre AR, lönebelopp för lönegrader eller tjänster. Ej heller har till Saar fogats någon tjänsteförteckning, varigenom tjänster inplaceras i systemet. Lönerna preciseras i stället i de löneplaner, vilka spelat en betydande roll för löneväsandets förenhetligande, såväl det statliga som det kommunala. Löneplanen innebär en skala, vari tjänsterna inpassas. Till betydelsen likartade tjänster kunna härvid jämställas och enhetlighet i lönehänseende vinnas.

Löneplanerna innebära, att lönesättning sker dels därigenom, att visst belopp anges vara lön för tjänst i viss lönegrad eller om lönegraden rymmer flera löneklasser, för de i graden ingående löneklasserna, dels ock genom att de olika tjänsterna inplaceras i lönegrad eller viss person tillsättes som tjänsteman i en lönegrad.

Tidigare förelågo ett stort antal löneplaner, delvis beroende av att löneplanerna voro differentierade med hänsyn till anställningsformerna m. m. Resultatet blev ett svåröverskådligt avlöningssystem. Inom CAR fanns sålunda löneplan A, omfattande civila statstjänstemän i allmänhet, tillsatta

med fullmakt eller konstitutorial; B, för civila statstjänstemän i chefs- eller därmed jämförlig ställning, tillsatta medelst fullmakt; C, för civila statstjänstemän med förordnande för viss tid eller tillsvidare; etc. Vissa tjänstemän åtnjoto, ehuru lydande under avlöningsreglemente, lön med belopp direkt angivet i reglementet och sålunda icke ingående i plan (t. ex. justitieråd). Av löneplanerna voro vissa dyrortsgraderade, andra icke, osv.¹

Löneplanerna förenhetligades och förenklades först med statens löneplansförordning den 30 juni 1947 (nr 376), vartill fogades KK den 30 juni 1947 (nr 377) angående vissa tabellbilagor till statens löneplansförordning. Här ingingo två huvudplaner, en dyrortsgrupperad (nr 1) och en utan dylik gruppering (nr 2). Vidare funnos tre specialplaner, avseende provinsialläkare (nr 3), distriktsveterinärtjänst (nr 4) samt vissa medelst kontrakt tillsatta militära manskapsbeställningar (nr 5).² Skillnad gjordes sålunda icke här vare sig mellan civila och militära tjänster, eller mellan olika anställningsformer. I anledning av vissa ändringar i principerna för lönebeloppens beräkning och ortsgupperingen ersattes löneplansförordningen med statens grundlöneförordning den 3 dec. 1954 (nr 692)³, som i sin tur följts av statens löneförordning den 31 maj 1957 (nr 228). Här äro löneplanerna littererade A-E, ej numrerade 1-5. Här har ock en förändrad indelning mellan löneplanerna skett, så att lönegrad 37 å löneplan 1 överförts till löneplan B; lönegraderna 1-12 å löneplan 2 ha däremot förts till löneplan A. (Se statsverksproposition 1957, bil. 2, gemensamma frågor, s. 16). Skillnaden mellan de olika lönegraderna ha även gjorts mera likformiga. Tidigare ofta starkt varierande spännvidd har normaliserats. En viss förstoring av den genomsnittliga distansen mellan

¹ Se närmare SOU 1937: 48, s. 44 ff., 267 ff.

² SOU 1946: 48, s. 61 ff.

³ KPr 217/1954.

löneklasserna har sålunda ägt rum, som åt befordrad medför en större förmån än vad fallet tidigare understundom varit. En förenkling var även att i planen och dess bil. angivits löneavdrag, övertidsersättningar och vikariatsersättningar.

Lönegrad. Saar § 4

Lönegraderna inom löneplanerna angiva sålunda löneförhöjningar. Vid den för sin tid radikala lönereform, som Gripenstedt åren 1859–60 genomförde, uppställde han för statsförvaltningen fem lönegrader. Den lägsta var avsedd att bereda en ogift befattningshavare »en tarvlig men någorlunda tillräcklig bärning» med en årslön av cirka 1 000 rdr riksmünt. Den andra lönegraden skulle möjliggöra äktenskap, de tre högsta återspegla ämbetenas ökade vikt och ansvar. Den lägsta lönegraden avskaffades under 1870-talet. De tre följande kommo länge att rymma stora massor av den svenska centrala statsförvaltningens befattningshavare i »notarie-, sekreterare- och byråchefsgaderna».

Numera äro lönegraderna väsentligt fler; med 1957 års reform har deras antal dock åter något minskats.

Lönegraderna äga beteckningar, bestående av bokstavs-kombinationer eller enstaka bokstäver, såsom Ca, Cg, Ma, Cob, Mha, A, B. Dessa signa återgåvo skillnaden mellan militär och civil tjänst (M resp. C). Andra bokstäver angåvo anställningsformen eller utvisade, om lönen var dyrortsgrupperad. Enligt det beteckningsschema, som användes åren 1939–1957, angåvo bokstäverna ur alfabetets första hälft dyrortsgradering, bokstäverna ur andra hälften icke dyrortsgraderad lön. Bokstäverna a–d och o–r angåvo vidare olika ordinarie anställningar (Ca, Co, Ma, Mo), resp. dyrortsgrupperad och icke dyrortsgrupperad; e och s betecknade extra ordinarie tjänster (Ce, Cs, Me), f aspirant (Cf, Mf), medan g angav extra anställning (Cg, Mg) samt ha betecknade

icke ordinarie anställning med kontrakt för viss tid. Antalet bokstäver åter angav, huruvida lönen utgick enligt löneplan 1 eller 2 eller 3-5; två bokstäver användes för löneplan 1-2. Kombinationer med tre bokstäver nyttjades för övriga.

Nu nyttjas, enligt löneförordningen 1957, icke bokstavs-signa för lönegradsbeteckning i samma mån som ovan angivits. Så har distinktionen mellan civila och militära tjänster (C och M) fått utgå, likaså särbeteckning å rektorstjänster (Cb). Däremot nyttjas bokstavs-beteckning för specificering av lönegradsplacerad tjänst. På löneplan A och B kombineras signum med andra bokstäver, som angiva tillsättningen. Härvid kännetecknas ordinarie tjänst (beställning) med »o», om den tillsättes med fullmakt eller konstitutorial, eller då icke statlig anställning sker medelst kontrakt. »p» anger, att tjänsten tillsättes med förordnande på viss tid; »q» anger förordnande för begränsad anställningstid; »r» betecknar förordnande tills vidare. För icke ordinarie tjänster (beställningar) nyttjas »e» för att angiva förordnande som extra ordinarie, »f» förordnande som aspirant, »g» förordnande som extra, »h» kontrakt för viss tid; se närmare statsverkspropositionen 1957, bil. 2, gemensamma frågor, s. 51 f. med där intagen överenskommelse med tjänstemannaorganisationerna.

De i lönegraderna angivna lönerna äro emellertid årslöner. Lönernas uppdelning i månadslön och daglön återigen angivas i tabeller.

Tjänsternas *lönegradsplacering* blir det centrala problemet för lönesättningen. De normer för bedömning, vilka härvid kunna komma i fråga, ha i korthet tidigare skisserats. Full exakthet kan naturligtvis icke ernås, det blir fråga om bedömningar av olika synpunkters tyngd och inbördes relativa värde, ej sällan om organisationernas inflytande. Emel-

lertid ha vissa normer för tjänsternas lönegradsplacering under årens lopp utbildats. Ordinarie bottengrad (jag återger här beteckningarna efter det år 1958 gällande lönegradssystemet) för de stora rekryteringsgrupperna inom af-färsverken (brevbärare, stationskarlar) är 7 lönegraden. Ci- vilda arbetsledare i verkstads- och förrådsdrift placeras i 9, 10 och 12. Begynnelsegrad för biträdespersonal inom för- valtningen, som utför maskinskrivning, registrering, bokfö- ring och annat kontorsarbete, är 5 upp till 10 (se närmare KPr 114/1951). Begynnelsegraden inom den s. k. studentkar- riären är ofta 13 lönegraden. Armé-, marin- och flygingen- jörer placeras i 17 och följande lönegrader. Personal med akademisk examen vid de lärda verken pläga placeras i 21- 26 lönegraderna, adjunkter i läroverk i 15-23, lektorer i 24-26 etc. På löneplan 2 ha byråchefer, hovrättsråd, kansli- råd satts i 1 lönegraden, professor i lönegrad 3, samt lag- man och verkschefer placerats i 5-10 lönegraden överdirek- törer eller generaldirektörer eller 7 (landshövdingar), som jämväl omfattar de högsta juristtjänsterna och försvarsgrens- cheferna.⁴

Om tjänsters lönegradsplacering beslutar Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut ifråga om ordinarie och högre e. o. tjänster, medan övriga i stor utsträckning kunna löne- gradsplaceras av myndighet (Saar § 4; TB § 3, jfr Ericson, a. a. s. 100 ff.).

Löneklasser. Saar § 20

Löneplanerna rymma icke allenast lönegrader utan även *löneklasser*. Löneklassernas antal är fler än lönegradernas, en lönegrad består i flertalet fall av flera löneklasser.

Av de olika löneklasserna i en lönegrad nyttjas emellertid

⁴ Se närmare även *Ericson*, a. a. s. 118 ff.

icke alltid alla, understundom kanske endast en. I dylikt fall betecknas lönegraden med tillägg av litt. B. Lönegraden AB 26 innebär sålunda, att endast en löneklass i lönegraden f. n. nyttjas (= 29). På löneplan B finnes emellertid allenast en löneklass i varje grad, varför dylik beteckning där ej kan ifrågakomma, utan allenast lönegradslitteran utsättes.

Löneklasserna angivas nu genom en kombination av lönegradssignum och löneklassnummer, såsom Ao 25: 28, varvid »A» betecknar löneplan, »0» anställningsform, »25» angiver lönegrad och »28» löneklass inom denna.

Jämlikt KK den 10 maj 1957 (nr 152) med vissa bestämmelser i fråga om ändring av lönegradsbeteckningar och lönegradsnummer m. m. skola dylika beteckningar i äldre författningar, stadgar m. m. anses avse motsvarande beteckningar i det nya systemet, därest ej annorlunda stadgas (§ 3).

Lönegradskonstruktioner. Lönegrad och löneklass

Löneplan A omfattar sålunda nu 26 lönegrader med 29 löneklasser. Löneplan B har 10 lönegrader om vardera en löneklass. Dessa följa på den högsta i löneplan A ingående löneklassen, med »lönegradsavstånd» från denna om 10%. Löneplanerna C och D svara mot tidigare 3 och 4.

Nu kunna lönegraderna konstrueras så i förhållande till löneklasserna, att varje högre lönegrad omfattar ett antal löneklasser, som alla ligga högre än de i den närmast lägre lönegraden ingående. Lönegrad 1 omfattar, t. ex., löneklasserna 1-4, lönegrad 2 omfattar löneklasserna 5-8, etc. Detta system innebär, att en befordran från en lönegrad till en annan alltid medför en löneklassuppflyttning och därmed en lönehöjning. Grundsatsen mötte tidigare i AR för StatsK och vissa, efter denna modell utformade AR av s. k. statskontorstyp. Med denna utformning uppkomma icke de svåra problem om sneddnung m. m., som nu föreligga. Med

KomAR 1919 infördes nämligen en nu allmänt följd metod, enligt vilken löneklasser inom näraliggande lönegrader delvis sammanfalla. Man når härmed ökad nyansering av lönegradssystemet, flera lönegrader, snabbare uppflyttning m. m. I nu gällande system är läget det, att då lönegrader omfatta flera löneklasser — löneplan A — så omfattar den högre graden tre löneklasser, vilka jämväl ingå i den närmast lägre lönegraden, samt dessutom en högre löneklass, som ej finnes i den närmast lägre graden, etc. Sålunda rymmer lönegraden 1 å löneplan A löneklasserna 1-4, lönegrad 2 omfattar löneklasserna 2-5, lönegrad 3 omfattar löneklasserna 3-6 etc. En tjänsteman i A 1 kan alltså vara i samma löneklass som en tjänsteman i A 2 eller A 3 men ej i samma löneklass som en tjänsteman i A 5, vilken grad omfattar löneklasserna 5-8.

Lönerum. Saar § 20

Inom den högsta löneklassen i varje lönegrad har en uppdelning i lönerum ägt rum, nämligen i två. Uppflyttning i högre lönerum skedde efter tidsintervaller, såsom vid uppflyttning i högre löneklass. Lönerumsplaceringen spelade emellertid icke någon omedelbar roll för lönebeloppet, men kunde medföra en förhöjd löneklassplacering vid befordran; lönerummen räknades då som löneklasser, vilka kunde utnyttjas av tjänstemannen (se Saar § 22, anvisningar till placeringstabellen).

Övriga avlöningsreglementens uppbyggnad

Jämväl övriga statliga avlöningsreglementen bygga på ett system med lönegrader och löneklasser. Enligt PrLRegl § 17 skall präst, som innehar ordinarie eller e. o. tjänst eller aspi-

ranttjänst, tillhöra lönegrad med beteckning eller nummer enligt tabell, som även innebär löneklass-systemet, uppbyggt på SLF. ÖvnLAR placerar lärarna i lönegrader efter ovan angivna statliga författningar (§ 5).

Enligt FolkskAR äro läraretjänsterna placerade i vissa, ur SLF hämtade lönegrader och löneklasser (§ 13). Extralärare uppbära emellertid läsårsdaglön i stället för månadslön eller daglön. Läsårsdaglön utgår för varje anställningsdag under termin med 12/273 av månadslönen enligt löneplanen för vederbörande löneklass och ortsgrupp.

Övergångsregler vid löneplansändring

Såsom av den lämnade redogörelsen framgår, ha löneplaner, lönegrader och löneklasser vid flera tillfällen nyformats. Med CAR och Saar skedde sålunda radikala omläggningar, med de senare löneplansförordningarna likaså. Detta har givetvis nödvändiggjort ej sällan komplicerade övergångsbestämmelser och omräkningsnormer. Ofta har den metoden följts, att man fingerat, att den nya författningens regler gällt för tjänstemännen retroaktivt (se t. ex. övergångsbest. i KK den 15 juni 1922 nr 367, övergångsbest. 1947 t. Saar, §§ 5, 6, 7).⁵ Omräkningstabeller vid ändringar i löneplaner ha utarbetats, senast den 10 maj 1957 (nr 152). Det torde sakna mening att här redovisa de ofta invecklade frågeställningar, som uppkommit, och praxis utveckling.⁶

⁵ Jfr även *Themptander*, Frågor om löneklassplacering vid retroaktiv tillämpning av den s. k. befördringskungörelsen, FT 1947, s. 348.

⁶ *Ekenberg*, a. a. 1, s. 209 f.

Tjänstemans placering i löneklass. Flyttning. Snedning och tillgodoräkning. Saar §§ 21-25

Vid anställning i statlig tjänst i lönegrad, som omfattar flera löneklasser, skall tjänstemannen löneklassplaceras. I regel placeras tjänstemannen i lägsta löneklass, som ingår i den lönegrad, där hans tjänst är placerad (Saar § 21, PrLRegl § 19). Tjänstemannen flyttas efter fullgjord erforderlig tjänstetid till närmast högre löneklass, och därefter till nästa, därest icke sådana förhållanden föreligga, som innebära uppskov med flyttningen. Tidsperioden i löneklassen är tre år. Den utlöper med utgången av det kalenderkvartal⁷, under vilket denna treårsperiod uppfyllts. Härvid tillgodoräknas även vikariatslöneförordnande å tjänsten. Tjänstgöring behöver dock ej ha fullgjorts hela denna tid. I första hand märkes, att från periodens början högst 120 dagar få förekomma⁸, vilka icke innebära tjänstgöring, utan att detta hindrar, att perioden tillgodoräknas tjänstemannen för löneklassuppflyttning. Förekommer mer än 120 dagar, vilka ej kunna tillgodoräknas såsom tjänstgöring, skall treårsperioden anses utlöpa med det kvartal, under vilket 976 dagar gått från periodens början, vilka må tillgodoräknas för uppflyttning. Följande tidsperioder beräknas på motsvarande sätt.

Flyttningen till högre löneklass motsvarar tidigare med femårsperioder utgående ålderstillägg. Tjänstemannen uppflyttas sålunda efter viss tids sammanhängande⁹ faktiskt fullgjord tjänstgöring — dit räknas dock även semester och ferier; som villkor kan ställas, att viss utbildning fullföljes.

I andra hand märkes, att om tjänstemannen varit tjänst-

⁷ Jfr 1919 års KomAR.

⁸ KPr 225/1948, s. 95.

⁹ Avbrott: RÅ 137/1913; KA 4/1931; å andra sidan ej avbrott: KA 11/1931, 17/1936.

ledig, han får tillgodoräknas denna tid i det fall, att ledigheten beviljats för tjänsteförhållanden. Enahanda är fallet, om ledighet sökts för att innehava eller uppehålla statlig tjänst eller därmed jämnställd, icke statlig tjänst, arvodes-tjänst eller för offentligt uppdrag; för viss militärtjänstgöring samt, i viss utsträckning, för utbildning, för uppdrag inom personalsammanslutning och på grund av olycksfall m. m., havandeskap, barnsörd, sjukdom (TB § 11: 1).¹ Vidare må heltidsanställd tjänsteman tillgodoräknas dagar, då han under högst halva tjänstgöringstiden åtnjutit ledighet med C-avdrag. Har tjänstemannen medgivits nedsättning av tjänstgöring med högst halva tiden, får han tillgodoräknas dagar under viss månad, som äro tjänstgöringsfria till följd av att tjänstgöringen enligt särskilda föreskrifter skolat fullgöras på annan dag i månaden (TB 11: 1). Vid tjänstledighet i andra fall — sålunda ej beroende av tjänsteförhållanden — får anställningstiden icke tillgodoräknas, om ej särregel föreligger. Tiden kan icke heller räknas tjänsteman tillgodo under suspension eller avstängning med C-avdrag, ej heller under frånvaro utan tillstånd.

Beslut om placering i löneklass skall meddelas, oavsett om tjänstemannen begärt det eller icke. Beslutet kan överklagas av tjänstemannen. Det vinner såtillvida icke rättskraft, som det kan av myndigheterna ersättas med ett riktigt beslut, om löneklassplaceringen visar sig hava varit felaktig, och detta även så, att nedflyttning kan ske (KÅ 13/1936, not 181/1938, jfr ovan s. 118. Se även RÅ C 8/1959).

Motsvarande regler om löneklassplacering och flyttning till högre löneklass gälla i övriga AR. Enligt FolkskAR § 14 skall lediga dagar utöver 120 icke tillgodoräknas, men treårsperiod ersättes då med 976 tjänstedagar. Tid för ledighet med C-avdrag får tillgodoräknas av lärare, som härunder bestritt

¹ Jfr KPr 225/1948, s. 91 ff.; SU 165/1948, s. 18.

lärartjänst eller skolledarbefattning vid det statsunderstödda kommunala undervisningsväsendet eller för att inneha eller uppehålla statlig tjänst, för offentligt uppdrag eller militär tjänstgöring eller, under högst 600 dagar per period, för uppdrag i vissa personalsammanslutningar (TB § 16).

Den första *inplaceringen* av en tjänsteman i löneklass är emellertid ingalunda alltid klar. Det är icke givet, att han skall åtnjuta den lägsta löneklassen i den lönegrad, vari han tillsättes. Ofta svårbedömda spörsmål kunna härvid aktualiseras, för vilka en fullständig analys här icke kan ifrågakomma. Vissa huvudlinjer av allmänna intresse må dock angivas. Inom förvaltningen befordras tjänstemännen från lägre till högre tjänster inom en och samma myndighetsorganisation, förflyttas från en tjänst till annan därmed likställd, eller till en lägre tjänst. Tjänsteman överföres kanske från en statlig organisation till en annan. Slutligen kan tjänsteman erhålla statlig tjänst efter att tidigare ha innehaft annan, offentlig eller enskild.

Sneddningsprincipen innebär (SOU 1946: 48, s. 103; 1947: 23, s. 66 ff.), att vederbörande tjänsteman får vid befordran eller förflyttning tillgodoräkna sig den löneklassuppflyttning, som han redan intjänat. Härtill kommer dessutom sedan länge, att tjänstemannen ytterligare placeras en löneklass högre. Tjänsteman får sålunda komma i högre löneklass än i den, vari han skulle ställts, om han nyutnämnts. Detta sker, om tjänsteman tillsättes å tjänst, vars lägsta löneklass skulle vara lägre eller densamma som den, han redan har eller haft. Tjänstemannen flyttas vid befordran upp till närmast högre löneklass än den, vari han senast varit placerad (se nu Saar § 22: 2, TB § 12). Tjänsteman i lönegrad 10 och löneklass 13, som befordras till lönegrad 11, placeras sålunda icke i löneklass 11 utan i löneklass 14. I vissa fall kan, med hänsyn till längre tjänstgöring i tidigare lönegrad, placering i än högre löneklass förekomma.

Sneddning gällde enligt tidigare regler allenast vid befordran från ordinarie tjänst till annan ordinarie tjänst, men icke vid befordran till en e. o. tjänst. Större praktisk betydelse fick sneddningsprincipen, sedan lönegradssystemet utformats i enlighet med 1919 års KomAR. Den blev allmän och överfördes till andra reglementen. Inom administrativ praxis och viss rättspraxis infördes mera allmänt, att även tidigare icke ordinarie tjänsteinnehav beaktades. Metoden möter första gången i ett riksdagsbeslut av år 1913, enligt vilket tjänsteman vid postverket skulle vid befordran till ordinarie få tillgodoräkna sig tjänst i icke ordinarie anställning.

Icke alltid lättlösta problem ha ytterligare uppkommit därigenom, att tjänsteman kan tillsättas å tjänst, sedan han tidigare innehaft annan tjänst, som får tillgodoräknas för sneddning, men där avbrott i tiden föreligger mellan frånträandet av den föregående tjänsten och tillträde till den, se nedan.

Tillgodoräkningsprincipen innebär, att tjänsteman vid nytillträde till tjänst placeras i löneklass, högre än den han eljest skulle innehaft med hänsyn till tid, varunder han utfört arbete i allmän tjänst. Ursprungligen togs icke någon dylik hänsyn. Med tiden blev detta dock fallet. Vi fingo under 1900-talets första årtionden ett flertal olika regler², i avseende å vissa verk eller tjänster, där tillgodoräknings-system gällde. Härvid vållade återigen olikheterna i anställningsvillkor och i den offentliga organisationens systematik avsevärda svårigheter. — Med föreskrifterna om *reglerad befordringsgång* (1, s. 537) har tillgodoräkningen — inom detta område — fått ytterligare en annan innebörd. — Men skall all tidigare verksamhet å alla tjänster tillgodoräknas, eller allenast å ordinarie tjänst? Skall all ordinarie tjänst till-

² Se t. ex. KBr den 26 juni 1933 (nr 464); SOU 1934: 42, s. 26.

godoräknas eller allenast likvärdig eller högre? Skall verksamhet inom hela den allmänna organisationen tillgodoräknas, eller allenast vid samma verk? Den offentliga organisationens oklara utformning återspeglar sig i problemställningarna.

Tillgodoräkningsprincipen utformades under förarbetena till KomAR (1919 års Bet. KomAR, s. 110), och uttrycktes i KomAR § 11; tillgodoräkning kunde ske allenast ifråga om tidigare verksamhet inom samma verk, som där tjänstemannen tillsattes, och allenast verksamhet å likvärdig³ eller högre ordinarie tjänst kunde komma ifråga. Under förarbetena till StDAR (1902 års LRK Bet. 50, s. 64) förordades en annan och vidare tillgodoräkningsprincip, som senare möter i StDAR § 11. Här tillgodoräknades även tjänst vid annat verk. Senare (1922) har tillgodoräkningsprincipen utformats inom statsförvaltningen mera allmänt så, att även arbete å lägre ordinarie tjänst tillgodoräknats. Tillgodoräkningsprincipen mötte jämväl i de senare författningarna angående ålderstillägg. Även här kunde tillgodoräknas allenast tjänstgöring å högre eller likvärdig tjänst, men icke allenast inom samma verk. Vid tolkning av dessa författningar liksom av de avlöningsreglementen, vari tillgodoräkning förutsätter tidigare tjänstgöring å likvärdig tjänst, ha uppkommit en lång rad bedömningsfrågor, avseende huruvida vissa tjänster varit likvärdiga; se t. ex. RÅ 25/1921, där tjänstgöring som andre bibliotekarie vid KB icke kunde tillgodoräknas för ålderstillägg i lektorstjänst, enär tjänsterna icke ansågos likvärdiga.

Som tidigare vid flera tillfällen här framhållits, har under årens lopp en fortsatt utjämning mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän skett. Utvecklingen har även kommit

³ Om den svåra tolkningsfrågan »likvärdig» tjänst m. m. se SOU 1930: 17, s. 77 ff.

att innebära, att tjänstgöring å icke ordinarie tjänst ofta får tillgodoräknas vid anställning å ordinarie tjänst. Redan nyss nämnda 1913 års riksdagsbeslut innebar, att tjänsteman vid postverket skulle vid befordran få tillgodoräkna sig icke ordinarie tid. Skälet härtill var, att tjänstemän i icke ordinarie anställning understundom med mycken möda och stora uppföringar förskaffade sig kompetens för ordinarie tjänst vid sidan av tjänstgöring i icke ordinarie anställning. Det ansågs orättvist, att dylika aktningvärda tjänstemän skulle komma i sämre läge än de kamrater, vilka tidigare kunnat skaffa sig kompetensen till ordinarie anställning och därigenom fått tillgodoräkna sig längre tidsperioder.

Med Saar § 22 och däremot svarande regler i andra AR, såsom PrLRegl § 20, har nu framför allt sneddningsprincipen bevarats och utvecklats; supplementärt kan tillgodoräkning ifrågakomma. Härvid gäller, att tidigare innehavd tjänst beaktas, därest tjänstemannen uppfyller följande villkor. I första hand skall fråga vara om befordran⁴ till tjänst med lönegradsbeteckning Ao, Ae, Ag eller Ar — och tjänstemannen tidigare ha innehaft tjänst med någon av dessa lönegradsbeteckningar. Tidigare anställning utan lönegradsplacering räknas icke.^{4a} Motsvarande förhållande föreligger ifråga om tjänst med lönegradsbeteckning Co, Do eller Eh.⁵ Genom det stora tillämpningsområde, som Saar har, och jämställandet av ordinarie och vissa icke ordinarie tjänster, har den mekaniskt verkande sneddningsprincipen fått stor räckvidd.

För tillgodoräkandet gäller, om den nya tjänsten är högre än den senast innehavda, en till Saar fogad placeringstabell. Är den nya tjänsten lika hög som den senast innehavda

⁴ Fråga om befordran till viss tjänst förelåg eller ej, KA not 86/1950 m. fl.

^{4a} Jfr KA not 589/1949 m. fl.

⁵ Jfr KA not 198/1954 m. fl.; KA not 105/1950 m. fl.

(transport m. m.), räknas den gamla tjänstens tillträdesdag för den nya tjänsten. Samma regel gäller även, om den nya tjänsten är lägre än den tidigare innehavda. Man kan också uttrycka saken så, att snedddning sker vid ordinarie tjänstemans befordran till högre ordinarie eller extra ordinarie tjänst; vid extra ordinarie tjänstemans befordran till ordinarie eller högre extra ordinarie tjänst. Vikariatslöneförordnande räknas lika med tjänsteinnehav. Snedddning sker därför vid övergång från ett förordnande till annat högre. Snedddning sker ej i andra fall, sålunda ej för aspiranter, arvodister m. fl. För beräkning av vilken tjänst, som är högre, se Saar § 3: 5.⁶

Ett särproblem uppkommer, därest tjänsten uppflyttas i högre lönegrad, medan viss tjänsteman innehar den. Skall en ny utgångspunkt för löneklassuppflyttning i den nya lönegraden räknas, eller får tjänstemannen tillgodoräkna sig tiden i den tidigare lägre lönegraden? Den förra lösningen kunde synas vara den mest logiska och möter i KÅ not 143/1950. Men den senare lösningen har i begränsad omfattning valts, KÅ 16/1949.

Vid transport inom samma lönegrad sker emellertid ingen uppflyttning men tillgodoräkning av tidigare tjänst får ske (Saar § 22: 2 mom. b.). Tjänsteman placeras i löneklass 2, som om han tillträtt den nya tjänsten redan då han tillträdde den tidigare innehavda. Såsom transport räknas även övergång mellan statens och riksdagens tjänster och mellan olika lönegrupper.

Vid *nedflyttning* från en tjänst till en annan, ordinarie, sker icke någon försämring av villkoren, om åtgärden ej beror av tjänstemannens förvållande. Tjänsteman kan sålunda här åtnjuta tidigare lön, dvs. högre lön än normalt

⁶ Om tillämpning av flera beräkningsgrunder enligt Saar § 22 se KA 3/1958.

gäller för den tjänst, han bekläder, men han anses inneha tjänst i den lägre lönegrad, vari han blivit placerad; dock skall han åtnjuta löneklassuppflyttning i den högre graden (Saar § 18: 4); såsom nedflyttning utan eget förvållande anses även ansökan i vissa fall eller sjukdom (KÅ not 315/1934).

Vid förflyttning på grund av eget förvållande återigen tillträder tjänstemannen tjänst i lägre lönegrad, men får behålla lön efter högre löneklass; fortsatt löneklassuppflyttning i denna lönegrad sker dock icke.

Ytterligare ett svårlost problem har förelegat vid löneklassplaceringen. Skall tidigare tjänstgöring få tillgodoräknas allenast om tjänstemannen har stått i anställningsförhållande i *obrutet sammanhang* vid tillträde till den nya tjänsten? Eller skall även sådan tjänstgöring beaktas, som följs av ett längre eller kortare tidsavbrott, varunder tjänstemannen icke innehaft statstjänst eller därmed jämförlig tjänst före den senaste tillsättningen? Den äldre rättsregeln innebar otvivelaktigt, att icke något tidsavbrott i anställningsförhållandet godtogs, huru obetydligt avbrottet än var. Tjänsteman betraktades som nyanställd och tillgodoräkning kunde icke ske (KÅ not 323/1938, not 748/1947). Avbrottet måste å andra sidan ha varit fullständigt; sjukledighet, tjänstledighet ansågs ej utgöra avbrott (RÅ 1/1926; KÅ 11/1931, 17/1936, 22/1936, not 148/1938). Detta regelsystem ansågs emellertid i vissa fall orättvist för tjänstemännen. Enligt Saar § 22: 1 må hänsyn icke tagas till tjänst, efter vars frånträdande tjänstemannen under en sammanhängande tid av tre år icke vid något tillfälle innehaft i Saar lönegradsplacerad tjänst, eller statlig anställning enligt kollektivavtal eller anställning, som enligt av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser skall få tillgodoräknas (TB § 12 A 1 mom.).

Huruvida tid, som utgör avbrott mellan äldre anställning och den aktuella, får tillgodoräknas som tjänstgöringstid eller icke, är återigen beroende, bl. a., av om tjänstemannen under

mellantiden fullgjort arbete i statstjänst eller icke (Saar § 22: 2 sista st., jämför med anvisning 2 till placeringstabell A 7 och KPr 225/1948, s. 105). Vissa möjligheter till undantag finnas. Bl. a. är (TB § 12) med lönegradsplacerad tjänst jämställd i annat av Kungl. Maj:t utfärdat AR upptagen, lönegradsplacerad tjänst. Med kollektivavtalsanställning är vissa genom andra avtal reglerade anställningar jämställda.

Tillgodoräkningsprincipens faktiska betydelse har med CAR och Saar starkt minskat, enär tyngdpunkten där ligger på sneddningsinstitutet. Supplementärt äger tillgodoräkningsregeln dock, som nämnts, alltjämt viss vikt.

Sneddningsregeln har emellertid måst *begränsas*. Den har i vissa befordrings samband visat sig äga icke önskvärda verkningar, särskilt då den vid täta befordringar mellan närliggande tjänster kunnat sätta tjänstemän i gynnsammare läge än andra, vilka bort komma i bättre eller i vart fall samma läge, men vilka befordrats med större tids mellanrum och till tjänster med större avstånd från tidigare innehavd. Helt ha dessa olägenheter icke kunnat övervinnas, och de framstå som beklagliga orättvisor. I tidigare AR sökte man genom olika spärregler för sneddnings förminska dem. Dessa regler voro emellertid icke praktiska och arbetskrävande. De hava därför i Saar förenklats till en maximering om tre år av den tid, som må tillgodoräknas för löneklassuppflyttning (SOU 1946: 48, s. 111 ff.).

Såsom framgår av den tidigare översikten över de statliga AR (s. 111), föreligga emellertid inom statlig och statsunderstödd verksamhet *olika reglementen*. Fråga blir då, huruvida tjänstgöring under ett reglemente kan få tillgodoräknas vid tillträde av tjänst, varå annat reglemente är tillämpligt. Vid övergång från eller till tjänst, varå PrLRegl är tillämpligt, till annan statlig tjänst, gäller, att präst får tillgodoräkna sig tidigare innehavd tjänst med lönegradsbeteckning Ao, Bo, Ae, Be, Ag, Bg (§ 20). — Vid övergång mellan statlig

och kommunal tjänst märkes, att vissa tjänster inom särreglerad kommunal förvaltning enligt Saar § 1 mom. 1 redan äro underkastade Saar. I sista hand föreligger möjlighet för Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, för vederbörande myndighet att meddela beslut eller utfärda bestämmelser, om och i den mån så prövas skäligt, varigenom i visst fall eller viss grupp av fall förmånligare placering eller uppflyttning i löneklass inom lönegraden kan erhållas än vad som följer av bestämmelser i Saar §§ 21–23. Motsvarande föreskrift ingår i andra AR.

Samma problematik kan uppkomma, därest viss tjänsteorganisation eller förvaltningsverksamhet föres under ett AR, som tidigare ej varit tillämpligt, eller överföres från ett AR till annat. Fråga kan härvid bliva om beräkning av tid, om analog tillämpning av regler m. m., se t. ex. beträffande statsunderstödda handelsinstitut RÅ E 83/1944.

Är det för tjänsteman, som tillträder tjänst med någon av lönegradsbeteckningarna Ao, Ae, Ag, Ar förmånligare att tillgodoräkna sig hos staten innehavd anställning med avlöning enligt kollektivavtal (se nedan), är han berättigad därtill (Saar § 23) enligt vissa beräkningsgrunder.

Beslut om löneklassplacering fattas i flertalet fall av den löneutbetalande myndigheten; vid universitet bestämmer rektor (UnivSt § 13), vid läroverk skolstyrelsen, enligt PrLR DomK, i försvaret FöCivF, jfr Ekenberg, a. a. 3, s. 356.

Slutligen gäller, att förmånligare löneklassplacering medgivits generellt i vissa särskilda fall eller må medgivnas vid *särskild anledning*. Uttömmande enhetliga regler ha sålunda icke kunnat lämnas i Saar. Kungl. Maj:t äger härvid själv eller genom myndighet meddela beslut eller utfärda bestämmelser, varigenom i visst fall eller viss grupp av fall förmånligare placering eller uppflyttning i löneklass (lönerum) kan erhållas (Saar § 24) än som följer av bestämmelserna i 21–23 §§. Tjänsteman, som under 12 år varit berättigad till

flygtillägg men av »organisatoriska skäl»^{6a} förflyttas eller på grund av flygolycksfall eller yrkessjukdom blir förhindrad flyga, skall avlönas i två löneklasser högre än eljest (Saar § 35: 3, p. 8). Tjänsteman kan hos Kungl. Maj:t söka om förmånligare löneklassplacering med hänsyn till innehav av lönegradsplacerad tjänst eller arvodesbefattning. Ansökan ingives till civildepartementet eller vederbörande myndighet, som har att med eget utlåtande översända den till departementet. Utsikt till framgång äger dylik ansökan t. ex. i fall, då tjänsteman innehaft ordinarie statlig tjänst, för vilken avlöningen fastställts enligt sådana grunder, att de vanliga löneklassplaceringarna icke kunna tillämpas (t. ex. beställning å reservstat eller övergångsstat), i vissa fall då tjänstemannen tidigare innehaft arvodesbeställning, eller fall då tjänsteman tidigare innehaft kommunal befattning eller i icke-statlig anställning utfört arbete av allmännyttig beskaffenhet.⁷

Är tjänsteman särskilt kvalificerad för tjänsten och anses det påkallat ur statens intresse, kan slutligen för tjänstemannens bibehållande vid tjänsten denna av Kungl. Maj:t medgivas lön enligt högre löneklass, högst den som med två enheter överstiger den högsta i lönegraden. Medgivandet innebär icke ändring av tjänstemannens löneklassplacering (§ 25: 1; jfr PrLRegl § 21).

Vid *förflyttning såsom straff* till lägre ordinarie tjänst får tjänstemannen alltid åtnjuta lön enligt den klass han tillhörde före flyttningen, Saar § 25: 2, PrLRegl § 22.

Sker övergång från kollektivavtalsanställning till lönegradsplacerad tjänst, skall tjänstemannen i den nya tjänsten hänföras lägst till den löneklass, i vilken lönen närmast över-

^{6a} Ej vid frivillig förflyttning (befordran), KA 8/1954.

⁷ Se analys i *Ericson*, a. a. s. 284 ff.

stiger den avlöning, som han tidigare fått uppbära (den s. k. jämförelserregeln Saar § 23, TB 13: 1).⁸ Mycket obetydlig skillnad mellan lönen och viss löneklass skall dock icke föranleda placering i lägre löneklass, KÅ 11/1953, jfr not 557/1946. Vissa förmåner räknas härvid in (KÅ 12/1951) men icke övertidsersättning (KÅ 4/1953). — I vissa fall kan tveksamhet råda, huruvida avlöningsbestämmelser äro att hänföra till kollektivavtal eller icke (KÅ 14/1951). Särskilt blir detta fallet vid retroaktiva löneförbättringar på arbetsmarknaden och i avlöningsreglerna för tjänstemän (jfr nedan). KamR har även funnit, att retroaktiv löneförbättring härvid skall inräknas i tjänstemannalönen (14 dec. 1956, not 257). Anställning mot timlön, som ej är kollektivavtalsreglerad, kan icke tillgodoräknas för löneklassplacering.⁹

Tillgodoräkningsproblem möta givetvis i övriga förvaltningsgrenar, där särskilda AR föreligga. De ha i fråga om annan tjänstgöring i FolkskAR § 15 numera lösts genom hänvisning till Saar § 22, TB § 12 (KK den 28 juli 1958 om ändring i FolkskAR § 15). Fråga om tillgodoräknande av sjukdomstid för löneklassuppflyttning, se RÅ 47/1943. Om maximering av tillgodoräknad tid, RÅ 36/1947. Vikariat tillgodoräknas ej, RÅ E 3/1957; jfr PolAR § 6; RÅ C 7/1959.

Dyrortsgruppering. Saar § 26

Vidare möter dyrortsgrupperingen.⁵ Vid 1907 års lönereglering för statskontoret (KPr 100/1907; SOU 1924: 13, s. 40 ff.) och senare löneregleringar följdes grundsatsen, att lönen graderades olika för enahanda tjänster med hänsyn till tjänst-

⁸ Jfr SOU 1937: 48, motiv till § 8: 2. Jfr *Sjöberg*, Angående löneklassplacering vid övergång från kollektivavtalsanställning, FT 1957, s. 202.

⁹ FCF 28 okt. 1958, Dn:rs 9161-9163: 136.

⁵ Se SOU 1951: 7.

göringsorten. Man önskade då i denna form kompensera ojämnheter i levnadskostnader å de olika orterna, vilka även tidigare i viss mån beaktats men då genom olika löneförmåner, såsom tjänstebostad. Man har efter år 1907 strävat att skapa likformighet genom löneskillnader. Undantag ha ock förekommit, där man icke önskat eller i vart fall icke fullt ut velat kompensera skillnad i dyrortsgruppering för att motverka en överdriven strävan att vinna anställning i huvudstaden eller å annan lockande ort (SOU 1926: 20, s. 113 f.). Särskilt i den mån förmån av fri bostad avskaffats, har behovet av en differentierad lönesättning inom större, över riket spridda tjänstemannakårer blivit mera kännbart; se beträffande KomAR KK den 16 juli 1920 (nr 524). Å andra sidan har dyrortssystemet kritiserats ur den synpunkten, att det skulle innebära ett accentuerande av skillnaderna mellan olika orter, mellan stad och land. Förslag till systemets avskaffande har ock nyligen övervägts.

Nu upptages inom vissa löneplaner olika lönebelopp att tillämpas alltefter lönekostnader å de olika orterna. Detta gäller nu löneplan A, men icke löneplan B. Härvid kan Kungl. Maj:t beträffande viss tjänsteman eller grupp av tjänstemän bestämma, att lön skall utgå efter annan ortsgrupp. Syftet är även här att möjliggöra reallönelikhet (Saar § 26). För vinnande av överskådlighet sammanlägges ortstillägg och grundlön i ett lönebelopp.

Orterna fördelas genom beslut av Kungl. Maj:t i olika *ortsgupper*. Fördelningen sker med hänsyn till kostnaderna å de skilda orterna. Ort utom riket anses alltid tillhöra ortsgrupp 5, dvs. den dyraste gruppen.

Ur dyrortssynpunkt indelades riket tidigare i sju⁶, därefter i fem grupper (jfr PrLRegl § 8: 2), nu i tre, grupp 1-2 ha utgått⁷; spännvidden mellan grupperna har minskats från

⁶ Se om tidigare metoder Sociala meddelanden 1920, s. 857 ff.

⁷ KPr 111/1951; 132/1953.

16 till 12%. Grupperingen påverkas även av kommunal-skatteförhållandena, se nu KPr 151/1960.

Förteckning i enlighet härmed ingår i KK den 5 december 1958 (nr 574) angående skattegrupperingen (jfr KK den 6 juni 1957, nr 381).

Spänningen mellan högsta och lägsta grupp i lönehänse-
ende är högst 16% (KPr 132/1953), och bygger å en ingående
undersökning av de faktiska ekonomiska förhållandena i
orterna. En påtaglig skillnad förefinnes här mellan lönesätt-
ningen å den enskilda arbetsmarknaden, där en spänning
om 27% föreligger, något som man befarar kunna öka små-
righeterna att uppnå balans mellan statliga och enskilda
löner. Jfr KPr 1/1957, bil. 2, s. 17 ff.

Stationeringsort. Saar § 9

Dyrortssystemet bygger därpå, att det för varje tjänsteman
finnes en stationeringsort⁸, som äger betydelse i detta men
ock i andra samband (se om resekostnad och traktamente
s. 229). Denna ort framgår antingen av omständigheterna,
fastställes av konungen eller bestämmes av vederbörande
myndighet (Saar § 9). Har tjänsteman på grund av tjänst
särskild arbetsplats anvisad, är den ort, inom vilken arbets-
platsen är belägen, stationeringsort. Om tjänstgöringen är
mindre fast fixerad, får särskilt beslut i saken fattas. Sker
detta ej, gäller den faktiska tjänsteorten. Enligt PrLRegl är
den ort stationeringsort, där prästens tjänstebostad är belä-
gen; anvisar pastorat ej tjänstebostad, bestämmer Kungl.
Maj:t eller, enligt bemyndigande, DomK, stationeringsorten
(§ 8: 1). Enligt FolkskAR är den ort stationeringsort, där
den skola är belägen, vari läraren huvudsakligen tjänstgör
(§ 7). Kungl. Maj:t kan dock för viss lärare eller grupp av
lärare förordna, att lön skall utgå efter annan ortsgrupp

⁸ Se KPr 100/1907. Jfr SOU 1924: 13, s. 40 ff.

än som skulle följa av stationeringsorten (§ 13: 4). Motsvarande reglering i ÖvnLAR § 2: 2.

Beträffande fastställandet av stationeringsort gäller, att om tjänsteman befordras eller förflyttas till tjänst å annan ort, denna blir hans stationeringsort från och med den tillträdesdag, som skall gälla enligt tillsättningshandlingen eller eljest. Om tillsättningen föregås av förordnande å den nya tjänsten eller följes av förordnande å den gamla, har myndigheten att besluta om stationeringsort under tiden.

Vid befordran^o eller ofrivillig förflyttning kan tjänsteman med eget hushåll¹, av myndighet beviljas *anstånd med ändring* av stationeringsort, till dess tjänstemannen fått godtagbar bostad å den nya orten (dock högst för ett år). Vid förordnande å annan ort bevaras den ordinarie stationeringsorten, men myndigheten kan besluta annorlunda. TB § 7.

Stationeringsorten äger en avsevärd betydelse, dels i vissa fall för lönen och pensionens beräkning, dels allmänt som moment vid avgörande av reseersättningsfrågor m. m. TB § 7 anvisar ock myndigheterna att vid prövning av dylika frågor beakta icke endast statsverkets ekonomiska intressen utan även, att tjänstemännen ej oskäligt betungas genom ändring av stationeringsort (om praxis se Ericson, a. a. s. 159 ff.).

Arvode. Saar §§ 37, 52

Från den sedvanliga kontantlönen är att skilja arvodet, etymologiskt en förkortning av arvodes (= arbets-) ersättning.

Arvodet kan vara av annan legal karaktär än lönen. Typiskt sett utgår arvode med bestämt belopp såsom en fixerad

^o Begreppet befordran preciseras i Saar § 3: 5. Såsom befordran anses ej uppflyttning i reglerad befordringsgång (jfr 1, s. 537) KA 18/1955. Se nu även KPr 151/1960, s. 40. Om villkoren för uppskov se KCirk. 28 nov. 1958 (nr 554). Om praxis statsrev. ber. 1958, s. 487.

¹ KA 3/1955, jfr nedan s. 238.

ersättning för visst uppdrag, men kan ock vara tidsbestämt. t. ex. årsarvode, månadsarvode, dagarvode, timarvode (jfr KK den 8 sept. 1950 nr 495). Arvodet har icke alltid de samma följdverkningar i lönerättsligt hänseende, som äro förbundna med lönen. Tidigare framträdde detta mera än nu, då i pensionsrättsligt, semesterrättsligt och andra hänseenden en betydande utjämning ägt rum.

Denna typ av arvoden är fortfarande vanlig. De förekomma särskilt som ersättning för uppdrag, vilka icke taga en tjänstemans hela tid i anspråk, såsom arvode för viss undervisningsprestation, för tolkningsuppdrag, eller för prestation inom tjänsteorganisationen utöver den ordinarie tjänsten, såsom ersättning för uppdrag att vara ställföreträdare eller ordförande i vissa sammanhang (se t. ex. SOU 1942: 30, s. 167 ff. om ställföreträdararvoden). Vanligt är, att ordförande och ledamöter av nämnder erhålla ersättning med arvoden, ofta förenade med rätt till ersättning även för beivrande av sammanträden, resor m. m. Inom det kyrkliga avlöningsväsendet märkes prostarvudet, PrLRegl § 32. Se även Saar § 37: 1, Ericson, a. a. s. 482 ff., där även de regler redovisas, vilka gälla vid tjänstledighet, avstängning m. m. samt den fylliga framställningen hos Ekenberg, a. a. 3, s. 170 ff.

Gränsen till avlöningen har emellertid ingalunda hållits klar. Under olika tider har arvodet kommit att användas som avlöningsform även för heltidsanställd personal. Inom det akademiska befordringsväsendet voro tidigare docentarvoden väl kända, vilka icke uppfattades som lön, utan som stipendier (jfr RÅ S 57/1940). Arvoden ha även använts för ersättning av personal, som icke varit ordinarie anställd, antingen i följd av brist på avlöningsmedel eller med hänsyn till det osäkra framtida behovet av arbetskraften; ofta har arvodet varit avlöningsform för pensionerad arbetskraft eller för arbetskraft, som icke, i varje fall för tillfället, fyllt före-

skrivna kompetensfordringar, eller som endast sysselsättes viss del av året, se Ekenberg, a. a. 2, s. 289; 3, s. 160 ff.

Arvodet kan i många fall sägas ha i väsentliga hänseenden blivit jämställt med lönen. Exempel finnas på att tjänstemän avlönas med arvoden, vilka ställts i relation till lönegradslönerna. Inom järnvägsförvaltningen var arvodet t. ex. den normala avlöningen fram till år 1919. Arvoden bli ofta av den fasthet, att de upptagas på vederbörande stat.

Inom riksdagsmannarätten och kommunalrätten möta arvoden för valda representanter, vilka numera komma lönen nära; i Finland utgå de senare efter lönegradssystem.^{1a}

Arvodesbeloppen kunna fastställas författningsmässigt eller under hand av Kungl. Maj:t eller av underordnad myndighet. Enligt Saar fastställas avlöningsförmånerna för arvodesbefattningar av vederbörande myndighet, i den mån Kungl. Maj:t icke beslutit. Hänsyn skall härvid tagas till egenpension eller årligt understöd av statsmedel, lön för reservstatsbeställning som vederbörande kan åtnjuta (§ 52).

Med Saar har en viss konsolidering av arvodesformen eftersträvat. Enligt förarbetena bör arvode undvikas för heltidsanställda. Arvodesanställning bör i stället förbehållas de fall, då ordinarie anställning icke kan beredas, t. ex. för överåriga eller för underåriga eller för personer med bristande formell kompetens. Jfr även SOU 1950: 43, s. 171 ff. Samtidigt har arvodesbefattningen utskilts som ett särskilt begrepp. Att härmed även löneklassplacering av tjänstemän vid tillträde till lönegradsplacerad tjänst underlättas, är uppenbart.

Taxor. Saar § 36

I några fall äga emellertid tjänstemän alltjämt uppbära hela eller viss del av sin inkomst som ersättningar för de olika prestationer de utföra till stat, kommun eller den all-

^{1a} *Jägerskiöld, De nordiska riksdagsmännens rättsliga ställning (1957).*

mänhet, som anlitar dem. Men ersättningarna ha härvid reglerats genom taxor. Provinsialläkare äga sålunda att dels uppbära viss lön av statsmedel, dels ock avgifter enligt taxa (Saar § 36); för dem gäller provinsialläkartaxan den 22 maj 1953 (nr 425 och 638). Mindre bemedlades avgifter erläggas med statsmedel, jfr KK 1933: 239, 1939: 257. Även andra, statligt eller kommunalt anställda läkare äga — eller ha in- till ikraftträdandet av 1959 års sjukhuslagstiftning ägt — uppbära avgifter, även för tjänster, vilka icke äro att hänföra till privatpraktik. Allmänhetens ersättning har härvid mest varit frivilligt tillbjuden, men föreligger en rådgivande taxa (från 1929) till vägledning.³ Rätt för läkare att taga betalt för utfärdade intyg föreligger i vissa fall, och är i andra fall tveksam. Att militärläkare äro skyldiga lämna intyg utan ersättning till de tjänstemän, om vilkas hälsotillstånd de ha att taga befattning, se KÅ 1947, not 276 och 297, 1949 not 510. Om rätt till ersättning för vissa intyg för anställning se å ena sidan KÅ 20/1943, å andra sidan 8/1952. Likaledes äro veterinärer i statlig tjänst i vissa fall berättigade att uppbära avgifter, Saar § 36. För distriktsveterinärerna gäller veterinärtaxan den 8 dec. 1933 (nr 630).³ Även inom lots- och fyrstaten föreligga möjligheter för tjänstemännen att uppbära avgifter av allmänheten, se KF den 4 juni 1937 (nr 330) och den 6 juni 1952 (nr 390) angående lotslott och lotslotsersättning m. m., liksom för länsarkitekter m. fl.

I den mån taxor äga betydelse för ersättning med allmänna medel underställas de riksdagens prövning; så sker i viss utsträckning även i annan mån, ehuru taxorna allenast normera allmänhetens avgifter, varvid möjligen frågans samband med avlöningssystemet eller dess organisatoriska vikt varit motivet härför (se t. ex. KPr 125/1953; 151/1960).

² Jfr *Ericson*, a. a. s. 478.

³ Se härom KPr 19/1959.

Individuella avtal, ackord. Saar § 19

Helt likformiga och automatiskt verkande kunna lönerätsregleringarna icke i de olika AR vara. Differentieringar äro till sist nödvändiga även med avseende å det arbete, som hör till tjänstgöringen. Den differentiering, som ligger i lönegradsplacering, är ej alltid tillräcklig.

Hänsyn till arbetsprestation kan tagas genom medgivande av övertidsersättning; om detta begrepp och möjligheten härtill se nedan.

En annan metod är att bedöma ersättningen för arbetsprestation med ledning av arbetet; denna följes vid *ackord* och *beting*. Även enligt Saar föreligger möjlighet därtill, i anslutning till äldre tradition särskilt vid de affärsdrivande verken (se t. ex. SJ:s AR år 1874, AR den 14 nov. 1907, nr 127, KomAR § 34, CIOR § 20, 38, 45).

Nu kan denna avlöningsform enligt Saar § 19 nyttjas ifråga om tjänstemän, vilka innehava tjänst i högst grad Ca, Ce, Cg 22 eller Cf 20, nu Ao, Ae, Ag 17, Af 15. Möjligheten är dock icke i princip, och ej heller i praxis, begränsad till affärsverken. Förutsättning för dylik lönesättning är, att den prövas lämplig ur statens intressesynpunkt (se närmare VattenfSt föreskrifter den 31 juli 1950, och Ericson, a. a. s. 235 f.).

Lönefyllnad, löneförstärkning. Saar § 37

Personliga lönefyllnader förekomma även för att kompensera tjänstemän för förluster i följd av ändrade regler rörande innehavd tjänst, överföring i annan tjänst (jfr tvisten i NJA 1955, s. 405). Huvudsynpunkten är ju här den, att en nedsättning av lönen ej bör få ske i de fall, då tjänstemannen innehar fastare anställning. Beslut i denna riktning fattas då av riksdagen i samband med omreglering

av tjänster eller tjänst. Mången gång utjämnas förmåner som villkor vid senare förbättring av löneförmåner; om möjligheten härtill i visst fall se SvJT 1944, rf. s. 97.

Av annan innebörd och räckvidd äro reglerna om löneförstärkning. I de fall, då för viss eller vissa tjänstemän löneförbättring är motiverad, utan att man vill medgiva dylik för hela den grupp, vartill de höra, kan dylik förbättring beslutas (Saar § 37). Vissa tider ha för några tjänster *löneförstärkning* beslutits, i regel beroende på hänsyn till särskilda levnadskostnader (KPr 219/1938, s. 50), ökade göromål eller ny värdering av tjänsten. Löneförstärkning kan äga provisorisk karaktär, t. ex. utgå i avvaktan på ny löneordning. Detta var sålunda fallet inom landsstaten, där 1925 års riksdag på stat uppförde förstärkningsbidrag för landssekreterare och landskamrerare. I andra fall ha rekryteringssvårigheter varit bestämmande. Så ifråga om läkare vid sinnessjukhus (KPr 100/1950).

I återigen andra fall avses en individualisering av tjänster inom en större grupp, som i och för sig bedömes — med rätt eller orätt — som likformig. Så ha häradshövdingarna indelats i olika kategorier med hänsyn till domsagornas storlek, arbetsbörda m. m., under det att alla tjänsterna äro hänfödda till en och samma lönegrad (KPr 252/1942). Om donationsmedel se ovan, s. 105.

Om felräkningspengar (Saar § 33) se om representationsbidrag (Saar § 33: 5) se Ericson, a. a. s. 395.

Ålderstillägg

Avlöningen var tidigare, efter i olika förvaltningsgrenar skiftande normer, gärna uppdelad i lön och *tjänstgöringspengar*. Uppdelningen kunde markera en skillnad mellan underhåll och ersättning för verklig utförd arbete; den var på sin tid motiverad även med hänsyn till oavsättlig-

hetsgrundsatsen. Vid tjänstledighet och efter pensionering förlorade tjänstemannen tjänstgöringspengarna, men behöll övriga förmåner, vilka allenast ansågos skyddade av den i RF § 36 uttryckta grundsatsen. Systemet, som även efterbildades i vissa kommuner, har numera för statens del, med början i KomAR och StDAR avskaffats.¹ Det har i övrigt ersatts med tjänstledighetsavdrag och särskilda pensionsbelopp.

Till lönen och tjänstgöringspengarna kommo alltifrån 1870-talets avlöningsreformer — under tysk påverkan — *ålderstillägg* (LRK 1902, Bet. 1, s. 62). Ålderstilläggen syftade, bl. a., till att åt tjänstemännen säkra en automatiskt verkande löneförbättring, önskvärd med hänsyn till tjänstemannens med åldern ökade levnadskostnader för familjebildning, barnuppfostran m. m. Den automatiskt verkande förbättringen skulle även frigöra tjänstemannen från ett obehörigt beroende av förmännens omdöme. Allenast vid påvisbara fel kunde löneförbättringen utebli. Uppfattningarna om den lämpliga fördelningen mellan lön och ålderstillägg skiftade. Enligt det på sin tid uppmärksammade, s. k. Tenowska systemet — först framlagt av sedermera generaldirektören Tenow år 1901 — skulle avlöningarna från början sättas relativt lågt men genom ett flertal ofta återkommande ålderstillägg höjas till belopp, vida överstigande eljest som normalt ansedda slutavlöningar. Sammanlagda lönesumman skulle dock helst bli en besparing (LRK 1902, Bet. 1, s. 62). Syftemålet var att starkare beakta den skillnad i inkomstbehov, som föreligger mellan en ung, ogift tjänsteman, och en äldre, som bildat familj. Samma uppgift tjänar nu löneklasser och i övrigt befordringsgången.

¹ Jfr SOU 1939: 39, s. 187.

Dyrtidstillägg — rörligt tillägg m. m.

Med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen kunna lönerna varieras genom *dyrtidstillägg*. Det är här att märka, att lönesättningen laborerar med ett fast penningvärde. Oavsättligheten innebär allenast ett skydd för den fastställda lönen, ej för dess reella värde.² Avlöningen måste höjas eller sänkas omedelbart med hänsyn till växlingar i prisnivå, penningvärde, om tjänstemännens ställning i sak skall vara skyddad. Omräkning av lönerna anses ej kunna ske tillräckligt snabbt i tider av skiftande penningvärde, utan effektivare arrangemang ha eftersträfvats. Med hänsyn till ökade levnadskostnader föreslogos dylika tillägg redan år 1873. Fr. o. m. år 1901 ha inom vissa delar av statsförvaltningen dyrtidstillägg utgått. Under första världskriget införde 1916 års riksdag krigstidshjälp, vilket år 1917 omformades till krigstidstillägg och fr. o. m. år 1919 kallats dyrtidstillägg.

De dyrtidstillägg, vilka infördes under och efter första världskriget, byggde på ett av socialstyrelsen uppgjort index och skulle kompensera tjänstemän för den reella minskning av lönen, som prisstegringarna medfört. År 1923 förenhetligades reglerna men med maximerade belopp för de tjänstemän, vilka voro underkastade AR. Från och med år 1922 hade emellertid indexberäkningen redan verkat i motsatt riktning, varför tilläggen i någon mån gått nedåt. De inarbetades under 1930-talet i lönerna, varvid man avsåg att skapa en ny fast löneskala. Under andra världskrigets dyrtid anknöt man till SocSt:ns levnadskostnadsindex; vid styrelsens sida ställdes år 1941 ett rådgivande organ, indexnämnden. Man sökte dock även maximera de ånyo nödvändiga statliga dyrtidstilläggen.³ Emellertid har den så upprättade spärren

² Jfr *Eli F. Heckscher*, *Prisrevolutionen och tjänstemännens löner* (1920).

³ KPr 320/1943.

icke kunnat hållas, utan statsmakterna nödgades införa rörligt tillägg och kristillägg.

Dyrtidstilläggens anpassning efter enbart prisindex kritiserades redan under förarbetena till Saar. 1945 års lönekommitté uttalade sålunda, att en sådan tillpassning av tilläggen efter levnadskostnadernas förändring, som dittills skett, vore mindre tillfredsställande. Den allmänna utvecklingen vore inte alltid kongruent med levnadskostnadsindex. På den allmänna arbetsmarknaden hade löneutvecklingen ingalunda alltid sammanfallit med levnadskostnaderna. Lönerna kunde gå upp under tider av växande välstånd, utan att priserna företedde samma eller motsvarande tendens.

Sedan olika alternativ övervägts till utformning av § 4 löneplansförordningen⁴, har under de följande åren, efter förhandlingar, beslutits olika procentmässiga lönetillägg, 12 % åren 1947 till 1951 (KPr 250/1948, 41/1950), 32 % 1951 (KPr 52/1951); år 1952 höjdes lönerna allmänt 15 % (KPr 60/1952). Utgående lönerna överstego sålunda från och med 1952 grundlönerna med över 50 procent. I anledning av denna betydande skillnad mellan grundlöner och utgående löner begärde statstjänstemännens huvudorganisationer, att åtminstone en del av lönetilläggen skulle inarbetas i grundlönerna. Detta yrkande ledde till en ny fixering år 1955 (KPr 217/1954) av grundlönerna. Tillägget blev därefter 8 % 1955; för år 1956 har ytterligare 4 % tillägg utgått.

Med 1957 års lönerreform ha lönerna återigen »nollställts», så att grundlöner fastställts i Statens löneförordning till belopp av den storlek, som motsvarar 100/110 av baslöner 1957, vari inräknas tilläggen, även de s. k. kompensations-tillägg, vilka i samband med sjukförmånernas samordnande utgått enligt KK den 3 december 1954 (nr 806). Härutöver utgår rörligt tillägg, som årligen efter förhandling och avtal fastställs.

⁴ Se närmare KPr 281 och 300/1947.

Även inom den *kommunala* förvaltningen har, naturligt nog, dyrtidstillägg införts, liksom andra kompenserande tillägg i nära anslutning till det statliga lönesystemet.

Kallortstillägg. Saar § 34

För vissa tjänster ifrågakommer särskilt tillägg med hänsyn till vistelse å kallort eller i ödebygd.² *Kallortstillägg* avser att kompensera vissa ökade levnadskostnader i följd av bosättning, som icke kan ersättas genom dyrortsgrupperingen, såsom för eldning, varmare beklädnad, rikligare eller dyrare näring (se kommunikationsverkens lönekommittés bet. 1919, s. 57; SOU 1924: 13, s. 280, 1929: 39, s. 180). Jämlikt Saar § 34 utgå kallortstillägg till tjänsteman, som är stationerad å sådan ort inom rikets nordliga delar, där vistelsen på grund av klimatiska förhållanden och levnadsbetingelser i övrigt kan medföra avsevärda olägenheter i fysiologiskt hänseende. Närmare bestämmelser om orternas fördelning, kallortstillägg och kallortsklasser meddelas av Kungl. Maj:t (KK den 30 juni 1948, nr 533, med vissa bestämmelser om kallortstillägg). Vissa tjänstemän äga uppbära kallortstraktamente eller — som i lots- och fyrstaten — enslighetstillägg, efter fastställda enslighetsklasser. Kallortstillägg har funnits skola utgå till tjänsteman, som är stationerad å dylik ort, oavsett om han i följd av kommendering icke faktiskt vistats där, utan å annan ort, som ej hör till denna kategori, KÅ 2/1951. Men tillägget är å andra sidan beroende av stationering å kallort, och utgår icke vid endast tillfälligt förordnande (KÅ not 389/1929). Jämför om lärare även

² Se även KK nr 467/1957. Ny indelning m. m. se KPr 151/1960. Fr. o. m. den 1 juni 1961 finnas 4 kallortsklasser med lönetillägg om 1, 2, 4 resp. 8% å lönen.

ÖvnLAR § 16. Enligt 1957 års löneöverenskommelse med tjänstemannaorganisationerna (KPr 1/1957, bil. 2, gemensamma frågor, s. 47) skall ett provisoriskt extra tillägg införas till avhjälpande av svårigheter att förvärva och bibehålla personal på vissa tjänster inom delar av Norrland. Härei inräknas de utgående kallortstilläggen.

Kallortstillägg förekommer även inom den kommunala förvaltningen. Inom de avlöningsreglementen, vilka utformats statligt, möter kallortstillägget sålunda t. ex. i FolkskAR § 22. Tillägget förekommer emellertid även i KNR.

Obekvämetstillägg m. m. Saar § 35

Med KK den 4 mars 1955 (nr 68) infördes efter förebilder från den enskilda arbetsmarknaden *obekvämetstillägg*³ (författningen ersatte tidigare provisorisk KK den 14 mars 1952, nr 68). I viss mån kan obekvämt arbetstid kompenseras genom tjänstens lönegradsplacering, och övertidsersättningen tager, som nämnts, viss hänsyn härtill. Men det har funnits lämpligt att komplettera rätten till övertidsersättning med ersättning för obekvämt tid i fall, då övertidsersättning ej utgår och fråga ej heller är om övertidsarbete, men verkligt arbete (tjänstgöring) ändå fullföljes på från normala tider avvikande delar av dygnet eller å eljest arbetsfria dagar (jfr KÅ 5/1955). Föreskrifterna härom täcka ett svårreglerat område — man jämföre med den enskilda arbetsrättens splittrade och ojämna regleringar i ämnet. Liksom övertidsersättning kan dylik ersättning utgå allenast till tjänsteman i viss lägre lönegrad, nämligen till den, som innehar eller på förordnande upprätthåller tjänst i högst lönegrad Ao, Ae eller Ag 17 eller Af 15 och kan

³ KPr 61/1952; KPr 100/1954. *Ekenberg*, a. a. 2, s. 121 ff. Författningen tillämplig å polispersonal, PolAR § 19: 1; TB § 14: 2.

erhålla övertidsersättning (om möjlighet till undantag se KPr 21/1955). Parallellen med den enskilda arbetsmarknaden, där motsvarande tillägg icke tillkomma tjänstemän, har här varit bestämmande.⁴ I alla fall kräves, att tjänstemannen har reglerad arbetstid. Problem uppkomma här, bl. a., vid bestämningen av begreppet verklig tjänstgöring, där gränsdragning måste ske till allehanda beredskaps-, reserv- och annan dylik tjänstgöring; se härom bl. a. av JärnvSt och TelSt utfärdade tillämpningsföreskrifter.

Såsom obekvämt arbetstid anses (§ 2) tiden mellan kl. 19 och 6; tid å sön- eller helgdag, påskafton, midsommarafton eller julafton mellan 6 och 19; å vardag, som omedelbart efterföljes av sön- eller helgdag, tiden mellan kl. 16 och 19, dock ej å dag före Långfredagen, Kristi Himmelfärdsdag eller Alla Helgons dag. Obekvämhetsstillägg utgår med 60 öre per timme och å vissa tider till 1: 75 (§ 3). Tillägg kan jämkas, om annan kontant gottgörelse redan utgår (§ 4). Anspråk skola framställas till vederbörande myndighet inom 6 månader efter utgången av tjänstgöringsmånaden; undantag kunna dock medgivas av Kungl. Maj:t. Se KPr 151/1960, s. 24.

Om tillägg för tjänstgöring å tåg, vid flygning och sjö-tjänst m. m. Saar § 35; se närmare Ekenberg a. a. 2, s. 122 ff. Ericson, a. a. s. 464 ff.

Övertidsersättning. Saar § 32

Rätten till övertidsersättning har utgjort ett viktigt problem för tjänstemännen.⁵ Inom många grupper tjänstemän

⁴ Ersättning vägrad, då tjänstemannen i Ca 16 ej varit berättigad till övertidsersättning, KA not 51/1953.

⁵ Jfr Ekenberg, a. a. 2, s. 140 ff. Se även Ericson, a. a., s. 386 ff. KPr 152/1959.

förekomma betydande arbetsprestationer på övertid. Extra ersättning härför har ansetts rimligen böra ifrågakomma, i synnerhet vid jämförelse med utvecklingen på liknande områden inom den enskilda sektorn. Om den enskilda arbetsrätten se Schmidt, Tjänsteavtalet, s. 369.

Skyldighet fullgöra övertidsarbete anses böra följa de inom den enskilda arbetsrätten utbildade normerna.

Ersättningsfrågan har genom Saar^{5a} (§ 32, TB § 19) så till vida lösts, som rätt till betalning medgivits för övertidsarbete, men allenast för de lägre av de lönegrader, som nu betecknas som Ao, Ae, Af och Ag. Gränsen drogs vid 16:e lönegraden, för aspiranter vid 14:e; efter överenskommelse 1959, 17:e, resp. 15:e. Konungen må dock lämna medgivande till ersättning även i övrigt, varvid främst skulle ifrågakomma de fall, då tjänsteman i lönegrad ovan denna gräns fullgör övertid å annan tjänst, där ersättning kan utgå (KPr 225/1948). Såsom förutsättning för ersättning gäller vidare, att enligt vederbörande myndighets beprövande fråga är om sådant arbete, att behovet av övertidstjänstgöring och varaktigheten därav kan överblickas och kontrolleras.⁶ Utövar tjänstemannen inom arbetsområdet mera självständigt befäl, utgår icke ersättning.⁷ I förarbetena har vikten av restriktiv tillämpning anbefallts. För vissa förvaltningsområden föreligga normativa föreskrifter.

Begreppet övertidstjänstgöring har man sökt definiera som tjänstgöring utöver den såsom normal för viss tjänst fastställda tiden; vid avkortad tjänstgöring vad som överstiger den normala.⁸ Inom samma och angränsande dygn må arbetstid förläggas å andra tider än normalt gällande utan att

^{5a} Motsvarande i PolAR § 16, se även RA 11 /1957.

⁶ Jfr FCF 1954, Dn:r I: 69, 80/53. KA 9/1959; RA C 5/1958.

⁷ TLA 63/1950; TSA 59/1950, 155/1952; jfr RA 52/1957; C 7/1956; C 30/1958.

⁸ Ej endast beredskap för tjänst, KA not 270/1954.

detta föranleder övertidsersättning (TB § 19: 1, st. 2). Övertid skall ha påkallats eller godkänts av vederbörande myndighet. Tjänstgöringslistor, instruktioner och arbetstidsbestämmelser äro här vägledande. Under viss tid reducerad tjänstgöring — t. ex. under sommaren — kan återtagas för dagen utan att fråga blir om övertid.⁹ För resetid utgår eventuellt traktamente, men i regel ej övertidsersättning, ej heller för utbildningskurser m. m.¹

Ersättning utgår efter tjänstemannens val i kompensationsledighet eller penningersättning, varvid myndighet dock med hänsyn till personliga faktorer m. m. kan föreskriva kompensationsledighet (KPr 158/1956). Kompensationsledigheten utgår med 1 $\frac{1}{2}$, i vissa fall 2 gånger övertiden. Kan ledighet icke medgivas, skall övertidsersättning utgå. Om tjänsteman med avkortad tjänstgöring undantagsvis anlitas för arbete å annan del av dagen, äger han åtnjuta fyllnadslön, Saar § 32: 4. Se även Ovegård i FT 1954, s. 39.

Övertidsersättningens belopp anges i statens löneförordning i bil. t. KK i anslutning t. SLF.

Vid kvalificerad övertidstjänstgöring — å natt, sön- eller helgdag, påskafton, midsommarafton eller julafton eller å tid mellan 18 och 22 kväll före sön- eller helgdag — utgår förhöjd ersättning. Vid kompensationsledighet blir denna dubbla övertidstjänstgöringen.

Vikariatslöneförordnanden — vikariat. Saar §§ 8, 31

Är en tjänst obesatt eller är tjänsteman förhindrad att upprätthålla sin tjänst, kan och i vissa fall skall annan tjänsteman förordnas därtill. Detta är fallet, vare sig hinder att förrätta tjänsten föreligger eller annan orsak föranlett

⁹ Jfr FCF 4/2 1955, 6377; 47/54.

¹ FCF 11/5 1954, I; 94/54.

tjänstledighet eller befrielse helt eller delvis medgivits från göromål, därför att tjänstemannen har att handlägga annan uppgift inom verket eller i tjänsten. Skyldighet att förordna vikarie föreligger i olika omfattning. Vid något längre ledighet kan det vara nödvändigt att förordna vikarie. Har den ledige tjänstemannen uppgifter — t. ex. föredragning, kontrasignation, expedition — som dagligen måste fyllas, föranleder även kortvarig ledighet vikariatsförordnande. Är han chefstjänsteman, måste givetvis annan förordnas, då verk och myndigheter icke kunna sakna chef ens för kortare tid.

Å andra sidan tala kostnadsskäl emot förordnanden. Enligt KK den 29 juni 1945 (nr 518), som ersatte tidigare KCirk den 4 jan. 1940 (nr 37), ålades statsmyndigheterna att begränsa vikariatsförordnanden till vad som erfordras för arbetets behöriga gång. Kungl. Maj:t fäste härvid myndigheternas uppmärksamhet bl. a. på vissa uttalanden av 1936 års lönekommitté (SOU 1937: 48), vari framhållits, att vikarie icke borde förordnas vid varje fall av semester eller tjänstledighet för ordinarie tjänsteman; därest ordinarie tjänsteman åtnjöte ledighet under allenast en eller annan dag, syntes i åtskilliga fall, särskilt i vissa administrativa befattningar, de åliggande göromålen kunna utan större olägenhet uppskjutas eller löpande eller brådskande göromål uppdelas på andra befattningshavare i samma eller högre lönegrad, utan att dessa behövde befrias från egna arbetsuppgifter. För dylika fall syntes särskild vikarie icke behöva förordnas och följaktligen ej heller vikariatsersättning utbetalas. Detta borde iakttagas även vid ledigheter av längre varaktighet än allenast några dagar. Saar bygger på samma grundsatser, medan FolkskSt närmast avser, att skolstyrelse skall förordna vikarie, därest icke SkolÖSt eller i vissa fall, folkskoleinspektionen, medgivit undantag. På vissa områden förordnas ej vikarie för kortare tid än sju dagar (jfr KÅ 11/1958). Om skyldighet att mottaga vikariatsförordnande se

Saar § 11 och särskilda bestämmelser, Ericson, a. a. s. 175. Jfr del 2: 1, s. 18 ff.

Ersättningsfrågor vid tjänstgöring å annans tjänst hava hört till de svåra problemen inom lönerätten. Sedan skillnad mellan lön och tjänstgöringspengar införts, plägade tjänstgöringspengarna utgå som vikariatsersättning, medan avlöningen utgick till den ordinarie tjänstemannen. Systemet medförde emellertid ojämnheter och orättvisor.

Det har därför ersatts med ett annat system, där tjänstemannens lön under ledigheten regleras självständigt genom avdrag, se nedan, medan vikariatsersättning utgår efter olika principer för det fall, då han erhåller vikariatslöneförordnande, och det fall, då han har att fullgöra ett enkelt vikariatsförordnande. Innehav av vikariatslöneförordnande är, som redan nämnts, i väsentliga hänseenden jämställt med innehav av tjänst, vilket icke är fallet med vikariatsförordnande.⁴ En tredje utväg kan vara att i stället å extra tjänst eller mot arvode anställa person, som har att fullgöra alla eller vissa av de uppgifter, som skulle ankommit å den ledige tjänstemannen. Denna utväg anlitas särskilt, då med tjänsten följa sådana uppgifter, att lönegradsplacerad tjänsteman icke står till buds för vikariatet. I ytterligare andra fall finnas tjänstemän att tillgå — ordinarie eller extraordinarie — i vilkas tjänsteåligganden det ingår att förrätta arbete, som eljest ankommer å högre eller annan tjänsteinnehavare. Av denna typ äro assessorstjänster, varför särskild ersättning icke utgår vid adjunktion i rätten. Även om lönegradsplacerad tjänsteman förordnas, kan man slutligen i vissa fall finna det skäligt att härför anlita formen av anställning som extra tjänsteman eller arvodist särskilt om förordnande mera sällan ifrågakommer.

⁴ Ursprungligen föreslagits, SOU 1930: 17, s. 169; 1937: 48, s. 170; jfr SOU 1947: 23, s. 113.

Vikariatslöneförordnande innebär, att den vikarierande erhåller trygghet för att viss längre tid få förrätta de till tjänsten hörande göromålen och uppbära de med den för- enade avlöningsförmånerna. Han äger sålunda innehava tjänsten även under de arbetsfria eller mindre krävande ti- der, som kunna förekomma under årets lopp. Han äger i viktiga hänseenden tillgodoräkna sig förordnandet såsom om han innehaft tjänsten ifråga, så för löneklassuppflyttning, men ej för pensionsunderlag. Vikariatslöneförordnande har ansetts icke kunna under sin giltighetstid återkallas, om ej förbehåll om annat träffas. Av verksstyrelsen för helt kalen- derår vikariatslöneförordnad tjänsteman har sålunda ägt under denna tid bevaras vid förordnandet, oaktat tjänsten under tiden till följd av organisatorisk förändring nedflyttats i lönegrad (KÅ 6/1953).⁵ Även för vikariatslöneförordnande torde alltid i vart fall skäligen uppsägningstid få iakttagas.

Vikariatslöneförordnande skall i regel meddelas i samma ordning och av samma instans, som är stadgad för tjänstens tillsättning, i förekommande fall efter ansökan; undantag kan dock beslutas av Kungl. Maj:t (jfr PrLRegl § 7: 2). Samma behörighetsvillkor gälla som för tjänsten, och den för- ordnade måste dessutom vara fullt lämplig för förordnandet (PrLRegl § 7: 2). Se närmare TB § 6.

Vikariatslöneförordnande kan endast ifrågakomma för or- dinarie eller extra ordinarie tjänst. Det skall meddelas, om tjänsten kan förutses komma att uppehållas på förordnande med full tjänstgöring under minst sex månader i följd; Kungl. Maj:t kan dock för visst fall eller viss grupp av fall besluta undantag (Saar § 8; PrLRegl § 7: 2). Kungl. Maj:t kan ock, i andra fall än nyss sagts, meddela vikariatslöne- förordnande eller medgiva, att dylikt meddelas, då särskilda

⁵ *Ekenberg*, a. a. 1, s. 62 ff.; *Westerberg*, a. a. s. 248 ff.

skäl föreligga. Om bestämmande av tjänstebegreppet ur här relevanta synpunkter se Ericson, a. a. s. 155.

Vikariatslöneförordnande enligt Saar är emellertid förbehållet dem, som inneha i Saar avsedd lönegradsplacerad tjänst; motsvarande gäller enligt PrLRegl § 7: 2. Annan tillsättes såsom extra tjänsteman med placering i motsvarande lönegrad som den, vari den tjänst är placerad, varå han är förordnad. Den, som endast är anställd som vikarie, anses ej kunna erhålla vikariatslöneförordnande.

Formell förutsättning för *vikariatsförordnande* är icke genomgående skriftlig handling. Det meddelas väl ofta genom särskilt beslut. Dyligt är enligt Saar § 31⁶ villkor för där avsedd ersättning, men är icke i övrigt ovillkorlig förutsättning för att vikariatsersättning skall kunna utgå, resp. att krav därpå kan resas. Fråga uppkommer ej sällan därom, huruvida i Saar § 31 avsett förordnande meddelats eller icke (se t. ex. KÅ not 148/1954), vilken fråga kan prövas av KamR, däremot icke fråga, om förordnande bort meddelas eller ej (KÅ not 223/1949). Även här föreligger ett område, där bristande säkerhet och reda i begreppsbildningen och i formerna vållat svårigheter för rättsreglernas tillämpning. Understundom aktualiseras rent av frågor, om vilken tjänst förordnande kan avse, eller om tjänstens rätta lönegradsplacering i detta samband (se t. ex. KÅ not 170/1950).

Man har, såsom uttalades i SOU 1937: 48, s. 175, ej ansett sig kunna begränsa vikariaten till de fall, då skriftligt förordnande föreligger, utan även ansett, att muntligt förordnande kan godtagas. Tidigare benämndes dessa muntliga förordnanden uppdrag. Men ej heller denna gräns är skarp, utan även tjänstgöring har nu ansetts vara avgörande (KÅ

⁶ Se t. ex. KÅ not 157/1949.

12/1956). Förordnande kan nämligen i dylika fall antagas. Men en presumtion anses icke möjlig, om tjänstemannen ej fyller de kompetenskrav, som gäller för tjänsten.

Förrättar en tjänsteman inom ramen för den egna tjänsten även göromål, som höra till annan tjänst, torde i regel icke vikariatsersättning utgå (jfr KÅ not 283/1941, not 362/1946, not 123/1948, not 18, 19/1950, not 70/1951). Så, när den, som har ställföreträdararvode för högre tjänsteman, upprätt håller dennes tjänst (se KÅ 13/1955).

Förordnande kan vara begränsat så, att det avser allenast att bestrida göromål, som ankomma å viss tjänsteman. Härvid kan begränsad ersättning utgå eller, i vissa fall, ej någon ersättning alls lämnas. Ersättning har härvid ofta icke beviljats, då den förordnade haft att bestrida göromål, som även normalt ankomma å honom i hans tjänst (KÅ not 167/1938, not 283/1947, not 170/1950, not 101/1954). I andra fall har ersättning emellertid utgått (KÅ 6/1927). Ifråga om förordnande att fullgöra vissa av de till en annan tjänst hörande sysslorna har praxis likaså skiftat; ersättning vägrad KÅ not 381, 395/1939 med flera; ersättning däremot medgiven KÅ 3/1950, jfr not 49/1935, not 567/1936⁷, not 192/1940. Senare lagstiftningsmotiv anvisade ersättning (SOU 1947: 23, s. 114). Fråga om rätt till vikariatsersättning i relation till skyldigheter enligt instruktion, se KÅ not 291/1949; ersättning vägrad av KamKoll, ej av KamR. Vid uppdelning av uppgifter å flera personer kompliceras frågan ytterligare, men kan ersättning uppdelas i motsvarande mån (jfr KÅ not 70/1951). Uppdragas mera kvalificerade göromål till tjänsteman utan att dessa överföras från annan, högre tjänst, har ersättning icke lämnats (KÅ 17/1931, not 186/1950). Härvid kunna även instruktionsföreskrifter innebära skyldighet för tjänsteman att utan särskild ersättning

⁷ Jfr KÅ not 138/1954, not 238-240/1956; *Ekenberg*, a. a. 2, s. 164 f.

fullgöra vissa göromål (KÅ not 59/1954). Så har taxeringsinspektör ej ansetts berättigad till vikariatsersättning för göromål, vilka väl i princip ankomma å taxeringsintendent men även kunna fullgöras av inspektör (KÅ 18/1958).

I vissa fall — då arbetsprestationen knappast ändrats — kan vikariatsersättning enligt särskilda stadganden icke ifrågakomma. Så icke i aspiranttjänst. Assessor i hovrätt erhåller, som nyss nämnts, icke ersättning vid förordnande att upprätthålla hovrättsrådstjänst (Saar § 31 B). Jfr KÅ 8/1955 (betr. vattenrättsdomare). I. o. lärare får i regel icke vikariatsersättning (Saar § 31 B).

Är förordnande meddelat, blir detta ej ogiltigt av den grund, att kompetensföreskrifter åsidosatts (KÅ not 94, 223/1949); den bristande kompetensen medför ej här nullitet.⁸ Å andra sidan kunna föreskrifter, att viss tjänst får upprätthållas allenast av tjänsteman med viss kompetens eller i viss lägsta lönegrad, visa, att vikariatsersättning skall utgå (se t. ex. KÅ not 135/1949, not 222/1954, jfr not 157/1957; 16/1958).

Vikariatsersättningens *beräkning* har vållat svårigheter. Med det tidigare lönesystemet kunde man tillerkänna vikarien tjänstgöringspengarna, medan den ordinarie behöll lönen. Man sökte sig vid de äldre AR fram enligt den linjen, att vikarien erhöll skillnaden mellan A-avdrag å den högre tjänsten och motsvarande avdrag på hans egen tjänst, dock lägst 50 öre, och endast vid vikariat om mera än 7 dagar (KomAR § 20, StDAR § 19 m. fl.). Något förmånligare skalor för vikariatsersättning konstruerades emellertid i CAR § 21: 1 och CIOR § 19: 1, 37: 1. I 1947 års AAR § 37 A mom. 2 (jfr KPr 281/1947, s. 169) och Saar (KPr 225/1948, s. 162 ff.) har vikariatsersättningen satts så, att den motsvarar hela löneskillnaden mellan de båda tjänsterna, om dessa ligga

⁸ Jfr härom *min* Om allmän förvaltningsrätt.

med högst två löneklassers åtskillnad, men eljest fastställs till lägre belopp efter särskild beräkningsgrund. I flera fall föreligga särregler. 1957 nedsattes beloppen avsevärt. — Fråga kan emellertid ock vara om med tjänsten förenade särskilda förmåner skola tillfalla vikarie.⁹

Avdrag å lön. Allmänt

Ovan ha de regler redovisats, vilka skola ligga till grund för beräkningen av de till tjänstemannen utgående förmånerna. Men vilka avdrag kunna vid löneutbetalningen göras och vad utgör i så fall grunden för dessa?

Avdrag äro av olika natur.

De kunna (a) avse att täcka den löneutbetalandes egna fordringar å löntagaren, såsom krav att återfå för mycket utbetald lön (*condictio indebiti*) eller av annan grund föreliggande krav, såsom grundat å lån, annat avtal eller utomobligatoriskt skadestånd. Avdragen kunna emellertid även (b) vara föranledda därav, att tjänstemannen minskat eller helt underlåtit sin prestation i förhållandet till arbetsgivaren, vid tjänstledighet med dennes medgivande eller vid bortovaro utan förfall vid ofrivillig sjukledighet eller avstängning.

Avdrag i dessa bägge hänseenden äro reella. Avdrag kunna emellertid ock (c) vara mer formella, såsom då avdrag sker å lönen för att kompensera en förmån, som i annat samband tillkommer tjänstemannen och härrör från arbetsgivaren eller eljest anses böra beaktas i dylikt samband. Nedan behandlas kvittning, samordning och ledighetsavdrag.

⁹ Ej ställföreträdarearvode, KA 1/1957.

Kvittning m. m. Saar § 50

Det torde vara lämpligt att här först beröra frågan om och i vad mån den löneutbetalande kan verkställa avdrag utan särskilt författningsstöd. Presumtionen talar otvivelaktigt i viss mån emot denna möjlighet. Lönen intager i rättsordningen en skyddad ställning. Den avlönades behov av att tryggt kunna förfoga över det levnadsunderstöd, som lönen utgör för honom och, i förevarande fall, för hans familj, har ju fått präglade såväl exekutivrätt som väsentliga civilrättsliga institut. I exekutionsrätten märkes sålunda, att enligt UL § 67 avlöningsmedel ej få utmätas i sådan omfattning, att löntagaren eller hans närmaste skulle sakna skäligt underhåll. Den mera effektiva exekutionsåtgärden införsel får enligt lagen den 14 juni 1917 om införsel i avlöning, pension eller livränta, allenast tillgripas för vissa krav, varvid införsel dock medgives även i det fall, att löntagaren är anställd hos stat eller kommun (§ 18). De krav, som så gynnas, äro dels å socialt viktiga förpliktelser, klart avtalade underhållsbidrag till vissa nära anförvanter, dels ock för indrivande av skatter, böter och viten (oguldna, debiterade utskylder eller allmänna avgifter, dock högst inom tre år efter det de förfallit till betalning, §§ 21, 21 a, 22). Man jämföre ock löntagarens särställning ifråga om *condictio indebiti*, där just hans behov av trygghet ansetts böra inom icke offentlig rätt föranleda, att tjänstemannen får behålla även felaktigt för mycket utbetalad lön.² Även i konkursrättsligt hänseende intager ju lönen såtillvida en särställning, som större del därav ej får tillföras konkursboet, än som må återstå sedan gäldenärens, hans makas och oförsörjda barns (adoptivbarns) skäliga underhåll bestritts (§ 27).

² Ovan 1, s. 110; *min* Om allmän förvaltningsrätt, s. 60. Jfr nedan s. 295.

Men vad gäller om arbetsgivarens, statens eller kommunens egna möjligheter att vid löneutbetalning göra sina fordringar gällande genom avdrag, varigenom tjänstemannen tvingas att genom besvär över beslut eller stämning till allmän domstol föranleda en omprövning? Gälla här civilrättens regler³ eller ej, eller skola civilrättens regler allenast modifieras med hänsyn till förvaltningens särskilda förhållanden. Enligt civilrätten gäller, att klar och förfallen fordran må kvittas. I första hand uppkommer här frågan, huruvida myndighet må vid löneutbetalning verkställa avdrag till utjämnande av tidigare felaktigt för mycket utbetalad lön eller annan förmån. Ett särfall regleras i Saar § 50: 2. Möjlighet föreligger här för myndighet att utbetala lön på grund av preliminär beräkning. Hänsyn tages icke till tjänstgöringsförhållandena under den löpande kalendermånaden eller allenast till tjänstgöringsförhållandena intill viss dag i månaden. Om efter dylik beräkning utbetalat belopp överstiger det, som rätteligen skolat utgå, därest beräkning skett för kalendermånaden, skall skillnaden vid nästföljande utbetalningstillfälle avdragas från det belopp, som då eljest skolat utbetalas. Regeln avser att tillmötesgå vissa praktiska önskemål (SOU 1947: 23, s. 156 f.). Sagda stadgande synes innebära ett positivt undantag från eljest föreliggande allmän rättsregel, att avdrag på grund av felaktigt utbetalad lön icke må av myndigheten ensidigt verkställas. RegR har intagit denna ståndpunkt i ett flertal fall. I RÅ Ju 68/1924 förklarade domstolen sålunda, att myndighet icke ägt ålägga tjänsteman att återbetala något av vad han uppburit i avlöning. Motsvarande ståndpunkt har, vill det synas, konsekvent intagits av KamR. Utöver av Westerberg, a. a. s. 729 f. anförda rättsfall (KÅ 21/1943, not 309/1944, not 344/

³ Sundbergs ej närmare motiverade mening i Allmän förvaltningsrätt, s. 194.

1944, not 683/1944, not 86/1948) må hänvisas till KÅ not 22/1954, not 35/1953. Såsom Westerberg klarlagt, strider icke heller RÅ E 111/1938 eller E 177/1940 häremot (annan mening Sjöberg, FT 1942, s. 277). Jfr KÅ not 337/1949.

Myndighet kan icke ensidigt, ej ens under åberopande av tjänstemannens subordinationsförhållande eller tjänsteplikt, ålägga honom att återbetala löneförmån. KamR har sålunda undanröjt beslut av LantbrSt att förplikta tjänsteman att återbetala uppbyggt avlöningsbelopp; styrelsen hade »icke ägt till prövning upptaga fråga om återbetalning» (KÅ 21/1943). Myndighetens möjlighet är i stället att inför allmän domstol anhängiggöra talan, därest icke anmärkningsprocessen anses tillfyllestgörande.

Men innebära dessa avgöranden, att avlöningen generellt skyddas mot krav från arbetsgivarens sida på kvittning, eller förutsättes för kvittningens genomförande, att motfordran prövats och funnits föreligga av domstol eller att den betalningsskyldige erkänt motfordringen? Inom den enskilda arbetsrätten har arbetsgivaren rätt att med risk för att arbetstagarna anhängiggör talan ensidigt genomföra kvittning gentemot löntagaren.⁴ Inom den offentliga rätten har man hyst tvekan, huruvida motsvarande regel där bör upprätthållas eller icke. Mot statsverkets och kommuns rätt att ensidigt genomföra kvittning även av fordringar, som icke prövats av domstol eller erkänts av tjänstemannen, tala de nyss anförda synpunkterna på behovet av skyddet för lönen, men å andra sidan kan göras gällande, att stat och kommun ha ett legitimt intresse av att kunna gardera sin rätt vid ett tillfälle, då möjlighet att kunna få täckning för sin fordran verkligen föreligger; ofta innebär löntagarens avsaknad av utmätningsbara tillgångar, att fordringar icke kunna indrivras och efter tjänstearbetets upphörande arbetsgivaren sannolikt

⁴ Jfr *Rodhe*, Allmän obligationsrätt (1956) s. 53 ff.

förlorat varje möjlighet få sin rätt. MO har sålunda i 1946, s. 358 ff. å ena sidan framhållit, att största varsamhet bör iakttagas vid kvittning mellan icke domfästa fordringar och löneutbetalning, men har å andra sidan icke velat biträda den meningen, att lönen skulle under alla förhållanden vara skyddad mot sådana krav. (Jfr även Svennegård i SvJT 1948, s. 30, Herlitz, Föreläsningar 3, s. 548.) Jfr även JO 1960, s. 278. Kvittning ej medgiven i KÅ not 318/1926; not 230/1949. Kvittning av domfäst fordran RÅ I 75/1955.

Härtill kommer, att en myndighets möjlighet att gentemot tjänstemannen kvittningsvis göra krav gällande även såtillvida äro begränsade, som motfordran måste omedelbart bero av myndighetens egna relationer till tjänstemannen. Man kan icke här — utan stöd av författning — godtaga, att en löneutbetalande myndighet i större omfattning indriver andra offentliga organs fordringar, något som skulle försätta löntagaren i ett underläge. Fiktionen av att staten utgör ett rättssubjekt kan icke nyttjas i dylikt syfte.⁵

Avdrag enligt Saar § 28

I den ovan lämnade framställningen har redogjorts för de olika förmåner i penningar, vilka tillkomma tjänstemannen. Det har härvid förutsatts, att tjänstemannen är i tjänst och att förmånen därför tillkommer honom utan begränsning. Men vilket blir läget, därest tjänstemannen icke fullgör de med tjänsten förenade skyldigheterna? I vilken utsträckning är tjänsteman berättigad att i trots av temporärt ute-

⁵ Se härom närmare *Jägerskiöld*, Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954. *Sundberg* söker återföra grundsatsen å förbudet mot illojal maktanvändning, Allmän förvaltningsrätt, vilket icke giver tillräcklig klarhet. *Rodhes* uttalande i ämnet, Obligationsrätt s. 69, är gåtfullt. Se nu även *Ekenberg*, a. a. 3, s. 214, 332 ff.

bliven egen prestation komma i åtnjutande av tjänstens ekonomiska förmåner?

Svaret på frågan är i första hand beroende av orsaken till frånvaron från tjänsten. Den kan vara a) tjänstledighet, efter ansökan beviljad i allmänt eller i enskilt intresse, var- till även den frivilliga militärtjänsten hänföres. Ledigheten kan ock vara ofrivillig, b) tvångsvis genomförd i allmänt intresse för avgörande av hälsotillstånd, eller ock av c) av- stängning under utredning eller åtal eller verkställighet av frihetsstraff eller med hänsyn till viss farlighet. Frågeställ- ningen kompliceras därigenom, att orsaken till frånvaron från tjänsten kan böra återverka på rätten till de skilda förmånerna.

Avdrag vid tjänstledighet. Saar § 28: 1

Vid *tjänstledighet* kan tjänstemannen vara berättigad till oavkortade löneförmåner.^o I övriga fall verkställes emellertid större eller mindre avdrag — A-, B- eller C-avdrag. I vissa fall beror avdraget av tillämpningsföreskrifter, meddelade av Kungl. Maj:t. *Förmånligare* regler än nedan angivas kunna därför gälla för särskilda grupper, se Ericson, a. a. s. 319 ff.

Avdragsfrågan och storleken av avdraget bestämmes med hänsyn dels till skälen till tjänstledigheten, dels till tjänste- ställningen.

Orsaken till tjänstledigheten kan vara ett förhållande av vikt för tjänsten eller ock sådan, att kostnaden för ledig- heten icke eljest skäligen bör drabba tjänstemannen, eller

^o Fråga om tjänstledighet skall medgivas eller icke, se del 2: 1, s. 33 ff. Jfr Ericson, a. a. s. 334. — Från vilken tjänst var vederbörande ledig? RA C 13/1957.

endast i begränsad mån bäras av honom (Saar § 28, ÖvnLAR § 11, FolkskAR § 18, PolAR §§ 13, 14).

Hänsyn till tjänsteställning tages av det skälet, att för-
måner funnits böra nyanseras alltefter anställningstidens
längd och tjänsteförhållandets natur. I sistnämnda hänseende
indelas tjänstemännen i tre grupper (Saar § 27). 1: aspiran-
ter och extra tjänstemän med mindre än 6 månaders an-
ställning; 2: aspiranter och extra tjänstemän med 6–36 må-
naders anställning. (Om vad som må räknas som anställning
se TB § 15: 1; härvid räknas arvodestjänst enligt i sagda
författningsrum avgivna grunder; verksamhet på grund av
avtal eller särskilt uppdrag räknas icke. Problem och praxis,
KÅ not 157/1954.) Till grupp 3 föras övriga tjänstemän.
PrLRegl § 24, FolkskAR § 17 har en motsvarande uppdel-
ning. Härvid räknar man med olika omfattande avdrag, nu-
mera med A-, B- och C-avdrag. Rättshistoriskt stå de i visst
samband med den tidigare uppdelningen av avlöning i lön
och tjänstgöringspengar, vilka senare bortfalla vid ledighet.

A-avdragets⁷ storlek anges i löneförordningen, B-avdraget
är dubbelt så stort, C-avdraget utgöres av samtliga på tjänst-
ledighetstiden belöpande kontanta avlöningsförmåner. I vad
mån tjänsteman, som har ett vidkännas C-avdrag, skall avstå
jämväl övriga med tjänsten förenade avlöningsförmåner, be-
ror på prövning i den ordning Kungl. Maj:t bestämmer.

Den omständigheten, att olika avdragsmöjligheter före-
ligga vid en och samma tjänstledighetsorsak för olika grup-
per tjänstemän är emellertid uppenbart en källa till felaktiga
beslut. Det är för mången i dessa ämnen mindre tränad
tjänsteman uppenbarligen lätt att förbise dessa skiljaktig-
heter; risk föreligger därför för misstag, även för att verk-
ställa alltför ringa avdrag vid ledighet.

⁷ Om avdragets beräkning i fall, då tjänsteman åtnjuter lön med
reduktion på grund av tjänstepension, se KÅ 13/1951.

Tjänstemän äro enligt AR pliktiga⁸ att åtaga sig *vikariat* å annan tjänst inom angivet förvaltningsområde. Om icke plikt därtill föreligger, föreligger möjlighet därtill. Regler om maximal tid för vikariats — och därmed jämställda förordnanden föreligga emellertid icke.

Vid vikariat å annan tjänst sker för alla grupper C-avdrag, i de fall då ersättning helt regleras med utgångspunkt från den tjänst, varå tjänstemannen är förordnad (vikariatslön, Saar § 18: 3).

Vid *allmänt (offentligt) uppdrag* äro reglerna olika för de olika grupperna. De avse i flera fall en inkomstutjämnning, så att sammanlagda inkomsten från tjänst och uppdrag blir lika med lönen för tjänsten. Men vittgående undantag finnas. Vid uppdrag att vara riksdagsman eller ledamot av kyrkomötet eller statsrevisor får tjänsteman i 1:sta och 2:dra grupperna C-avdrag, en tjänsteman i 3:dje gruppen allenast B-avdrag. Vid ersättningslösa uppdrag, liksom då ersättning utgår per sammanträde, få tjänstemän i 1:sta och 2:dra grupperna likaså C-avdrag — förlust uppstår då — men i 3:dje gruppen får tjänsteman allenast vidkännas A-avdrag. Utgår ersättning för uppdraget, göres i övrigt alltid C-avdrag.⁹

Men vad är allmänt uppdrag? Uppdrag i den statliga organisationen, såsom i riksdagen, i kyrkomöte, i kommitté, höra hit. Men uppdrag, som väl kunna vara inordnade i allmän verksamhet, behöva för den skull icke ur den här relevanta synpunkten vara allmänt uppdrag, utan att jämställa med uppdrag, som vilken arbetsgivare som helst kan vilja meddela. Uppdrag såsom förlikningsman för medling i arbets tvister är icke ett allmänt i denna mening, KÅ not 517/1942; KÅ 1/1947, tjänst hos statens industrikommission

⁸ Del 2: 1, s. 23.

⁹ Se t.ex. om uppdrag i DomK KÅ not 252/1954; visst kommunalt uppdrag not 78/1953.

däremot. I RÅ K 186/1938 gjorde motorfordonsbesiktningsman gällande, att tjänstledighet för undervisning av polismän borde beviljas såsom för allmänt uppdrag. RegR fann här dock ledigheten gälla enskilda angelägenheter.

Vad som ej naturligt sammanhänger med det allmänna uppdraget, kan ej behandlas som dylikt. Riksdagsmännens studieresor anses icke vara allmänna uppdrag, KÅ not 412/1940. Jfr från kommunal förvaltning KÅ not 723/1939.

För uppdrag i icke-statliga institutioner, såsom Nobelstiftelsen, Röda Korset, Lotta-rörelsen, medges icke ledighet såsom för allmänt uppdrag, RÅ 2/1953.

Uppdrag i *sammanslutningar*, vilka icke äro av allmän karaktär, föranleda ej ledighet såsom för allmänt uppdrag, KÅ not 174/1950, not 356/1951, not 70/1941.

Ifråga om *kommunala* tjänster och av kommunala myndigheter meddelade uppdrag torde viss osäkerhet råda, KÅ not 480/1935, KÅ not 274/1940. Klart är, att uppdrag såsom stadsfullmäktig, kommunalfullmäktig, kyrkofullmäktig, ledamot av kommunal nämnd eller styrelse är dylikt uppdrag. Uppdrag för DK och ByN-ledamot att företräda staden vid sammanträde med andra städers representanter för behandling av frågor om tillämplighet av strandlagen har ansetts vara offentligt uppdrag (KÅ not 78/1953). Jfr KÅ 14/1955. Lärare, som åtnjutit tjänstledighet för genomgående av kurs för utbildning av brandchefer, har av KB fått vidkännas C-avdrag, men av RegR fått A-avdrag, RÅ E 88/1947. Där-
emot har uppdrag att företräda kommun vid förhandling om avtal ej ansetts vara allmänt uppdrag, KÅ not 251/1940. I RÅ 2/1953 fann RegR, att olika uppdrag, vilka tilldelats en tjänsteman, som var ordförande i kommunalnämnden, nämligen att vara ordförande i styrelse för allmännyttigt bostadsföretag, att verkställa olika uppvaktningar m. m. ej grundlade rätt till ledighet med A-avdrag såsom för allmänt uppdrag enligt FolkskAR § 18. Jfr KÅ not 277/

1955; 1/1956, not 251/1940; not 147/1949. Uppdrag i kommunala bolag äro ej allmänna i här avsedd mening — motsvarande gäller stiftelser m. m., RA 2/1953. Jfr Ericson, a. a. s. 336 ff.

För *fackligt* uppdrag¹ kan B-avdrag medgivas under 15 dagar per kalenderår för tjänsteman i andra och tredje grupperna. Förutsättning är, att tjänstemannen tillhör den fackliga organisationen. Uppdraget skall avse tillvaratagandet av medlemmarnas gemensamma intresse, icke enskilda medlemmars nytta. Klart är, att ledamotskap i tjänstemannaorganisations styrelse eller i förbundsmöte höra till dessa uppdrag. Även för deltagande i konferens kan dylik ledighet medgivas.² Revisorsuppdrag eller föreläsningsverksamhet i utbildningskurs likaså. Men lika litet som uppdrag för kommun att företräda den i olika andra sammanhang, såsom i stadsförbundet eller landskommunernas förbund, är allmänt uppdrag i AR:s mening, lika litet är varje uppdrag för personalorganisation att behandla som dylikt. Bereder tjänstemannaförening tjänsteman möjlighet att genomgå viss utbildningskurs, är detta icke utan vidare allmänt uppdrag. Ej heller har B-avdrag medgivits för uppdrag att å facklig organisations vägnar förhandla med annan organisation om löner m. m.³ — Understundom har förordats mera vidsträckt förmåner i avdragshänseende för uppdrag i personala sammanslutningar. Så har förslag i denna riktning framställts motionsvis vid 1952 års riksdag (FK 62, AK 90; SU 81/1952); här förordades möjlighet att intill 30 dagar erhålla ledighet mot B-avdrag under betonande av tjänstemannaorganisatio-

¹ SOU 1937: 48, s. 158.

² KA not 373/1932; KA 4/1954. FCF 12 dec. 1958, Dn:r 1159: 140. Jfr *Statstjänstemannen* 1950, s. 334 ff.

³ FCF 16/2 1954, II; 1080; 368. KA not 249, 250/1956, KA not 3/1953.

nernas ökade arbetsuppgifter. Frågan har dock skjutits på framtiden.

För deltagande i kurs i företagsdemokrati kan oavkortad lön medgivas under tre dagar, KCirk 30 maj 1958 (nr 384).

Vid *iakttagelser, studier och annat arbete av allmänt intresse* (enligt PrLRegl: av betydelse för den prästerliga verksamheten eller för prästens kompetens för tjänst) kan för tjänstemän i grupp 3 oavkortad lön utgå efter beslut av Kungl. Maj:t eller, efter bemyndigande, av myndighet, om uppgiften påtagligt är i verkets intresse; man märker, att bedömningen i detta fall är hänskjuten till Kungl. Maj:t, ehuru med delegationsmöjlighet (Saar § 28; PrLRegl § 25).⁴

I RA 37/1956 ställdes och bejakades frågan, om tjänsteman, som skulle genomgå polisschefsskola, härvid ägde åtnjuta ledighet såsom för studier.

I andra fall kunna till grupp 3 hörande tjänstemän erhålla ledighet med B-avdrag, om *arbetet är av betydelse för verket* (det kräves alltså icke påtaglig betydelse) eller för tjänstemännens kompetens⁵ för viss uppgift eller tjänst i verket. Dylik ledighet må dock beviljas under högst 120 dagar av en 5-årsperiod eller så länge tjänstemannen är placerad i en och samma lönegrad.

Ledighet för *studier vid verket* eller för *utbildning* för tjänsten kan medgivas av verket med B-avdrag å lön (Saar § 28). Det kräves sålunda, att ledigheten utnyttjas för särskilda ändamål av intresse för verket. Ledighet för vetenskapligt arbete med B-avdrag har icke medgivits (KÅ not 331/1929, not 110/1949). Länsarkivarie har icke erhållit le-

⁴ Jfr även Aktuellt från Skolöverstyrelsen 1950, s. 182, om avdrag för vissa lärare vid studieresor med stipendier.

⁵ Man observerar, att kompetens kan vara ett allmänt begrepp eller hänföres till vissa behörighetsvillkor. Även den förra betydelsen kan avses. Jfr RA 1/1946. Se även KA not 134/1953; not 225/1956 — avslag.

dighet med B-avdrag för ordnande av studentnations arkiv (KÅ not 291/1954). Motsvarande i FolkskAR § 18, p. 5. (Jfr SOU 1947: 23, s. 99 f.) Jfr om präst RA C 14/1959.^{5a}

För vissa vetenskapsmän och för lärare föreligga emellertid vidgade möjligheter till tjänstledighet med bibehållen lön eller B-avdrag. Enligt UnivSt § 156 är kompetensen att besluta i tjänstledighetsfrågor fördelad mellan rektor, mindre konsistoriet, universitetskanslern och Kungl. Maj:t, med hänsyn till tjänstemannens lönegradsplacering och längden av den önskade ledigheten. Det ankommer å kanslern att enligt Saar besluta om tjänstemannens lön under ledigheten, i den mån icke beslutanderätten enligt Saar förbehållits Kungl. Maj:t. Enligt Saar § 28: B gäller för rektorer och lärare m. fl.⁶ (jfr KPr 271/1937, s. 53, 415; KPr 217/1939, s. 30 ff.), att tjänstledighet med B-avdrag kan beviljas för studier⁷, iakttagelser⁸ eller arbete, som prövats vara av betydelse — icke för verket utan för undervisningsväsendet⁹ — för vinande av högre lärdomsmeriter (godkända examina, prov, vetenskapliga skrifter, praktiskt pedagogiska skrifter; restriktiv tolkning i KÅ 8/1940: ej vetenskapligt arbete, som icke leder till examen eller disputationssprov i visst ämne¹; jfr SkolSt 5, § 5, mom. 1) eller för kompetens för viss uppgift² eller befattning³ inom den skolform, vid vilken han är anställd (jfr KPr 217/1939, s. 32). Längsta tid är dock

^{5a} Om praktikanttjänstgöring skiftar praxis, KÅ not 400/1949; not 154/1951.

⁶ Jfr KPr 271/1937, s. 53, 415; KPr 217/1939, s. 32 ff.

⁷ Jfr *Ekenberg*, a. a. 1, s. 57.

⁸ Om kongresser se Kungl. Maj:ts beslut den 6 juli 1951 på ansökan av A. Hildinger.

⁹ Jfr härom, med förord för en vid tolkning, KPr 317/1939, s. 32.

¹ Ej ämne, som ej ingår i lärarens examen men ökade möjligheter enl. KBr den 28 april 1949.

² Jfr SOU 1930: 17, s. 164.

³ = tjänst, jfr 1, s. 109 ff.; SOU 1930: 17, s. 164; SOU 1937: 48, s. 157.

360 dagar inom loppet av en tioårsperiod och 180 dagar så länge tjänstemannen innehar tjänst i ett och samma lönegradsnummer; nyreglering av en och samma tjänst medför rätt till ny periodberäkning (SkolÖSt besl. den 9 aug. 1956 i ärende E. Hj. Linder, RRV t. SkolÖSt den 24 april 1957; praxis är dock vacklande, SkolÖSt besl. den 23 nov. 1955 i ärende I. Hörlin). Full lön kan utbetalas, om studierna prövas på ett påtagligt sätt tjäna undervisningsväsendets intressen, varvid beslutanderätten ligger hos Kungl. Maj:t. För folkskolan särregler i KK 4 juni 1954 (nr 502) och 30 maj 1958 (nr 345); studier för lektorskompetens, se KK 30 maj 1958 (nr 385), m. fl.

Vid *arbete av synnerlig vikt för folkförsörjningen* eller därmed jämförligt allmänt intresse meddelar Kungl. Maj:t bestämmelser. Beslutanderätten är här flyttad från myndigheter till högsta instans, vilket korresponderar mot den stora förmån, beslutet innebär för den enskilde. Därmed avses deltagande i skördearbete.

För ledighet för *enskilda angelägenheter* är C-avdrag huvudregeln. Mosaisk trosbekännare har fått vidkännas C-avdrag vid ledighet för helgdag enligt den israelitiska festkalendern (KÅ not 10/1953). — Dylik ledighet skall över huvud taget icke medgivas, om betydande svårighet skulle uppstå att på ett tillfredsställande sätt upprätthålla tjänsten eller eljest ledigheten medförde allvarliga nackdelar ur allmän synpunkt; för vissa ömmande uppgifter — såsom sjukvård i familjen — kan ledighet dock svårligen vägras.

För vissa grupper och för särskilda ändamål kunna gynnammare regler dock ifrågakomma. Enligt Saar § 28 A 1 och PrLRegl kan t. ex. för grupp 3 B-avdrag medgivas för högst femton dagar inom ett och samma kalenderår (medgivet: KÅ not 7/1941, not 318/1944, not 299/1952, not 504/1947, not 416/1949, not 474/1943 m. fl.).

Dylik ledighet kan sålunda medgivas för ett hastigt på-

kommet sjukvårdsbehov i hemmet, intill dess att — normalt sett — annan hjälp kan anskaffas (efter en skälig tid C-avdrag).²

För flyttning kan oavkortad lön under tre dagar erhållas, om ersättning av statsmedel utgår för flyttningen och tjänsteman tillhör grupp 3.

Vid ledighet för *sjukdom* göres i första hand åtskillnad mellan

a) sedvanliga sjukdomsfall,

b) olycksfall under tjänsteutövning, skador genom våld eller misshandel i tjänsten, i tjänsten ådragen smittsam sjukdom, i tjänst utomlands ådragen klimatsjukdom eller annars i hemlandet icke förekommande sjukdom,

c) yrkesskada, varom förmåles i yrkesskadelagen.^{4a}

Ledighet skall beviljas med oavkortad lön för grupp 3 under högst 25 dagar för samma kalenderår för tjänstemän i lönegraderna Ao, Ae, Af, Ag 1-9; för 20 dagar för lönegraderna 10-20; för 10 dagar för övriga. I övrigt skall för denna grupp beviljas ledighet med A-avdrag vid sjukdomsfall enligt a). För grupp 2 återigen skall ledighet med B-avdrag medgivas under högst 180 dagar under ett och samma kalenderår, eller i en följd. Samordning med SjöFL sker därigenom att sjukpenningsavdrag göres för dag, då rätt till denna ersättning föreligger. — Vid sjukdomsfall m. m. enligt b) utgår full lön i grupp 2 och 3, men under samordning med sjukförsäkringen. Vid yrkesskada enligt c) sker samordning genom yrkesskadeavdrag.

Ledighet av sjukdomsgrund beviljas även om tjänstemannen tidigare — även under lång tid — åtnjutit ledighet för enskilda angelägenheter med C-avdrag (KÅ 5/1957). Vissa

⁴ FCF 26 sept. 1950, Dn:r II: 7661: 368.

^{4a} I vissa särskilda fall kan tjänstledighet med lön beviljas utöver semester, så för vila för viss personal (flyget), KPr 152/1959.

spärregler ha emellertid införts för att omöjliggöra, att tjänstemän genom semester eller kort tids tjänstgöring vinna ny rätt till förmånlig sjukledighet, Ericson, a. a. s. 342 och nedan s. 200.

Vid bedömningen av sjukdomens karaktär uppkomma ofta svårbedömda situationer. Fråga kan sålunda ställas, om viss sjukdom är att anse som yrkessjukdom, om den ådragits i tjänsten, om den är olycksfall. Se närmare anvisningar i TB § 16. Ur praxis, betr. polio, KÅ not 283/1954. Jfr även KÅ 17/1955; Ericson, a. a. s. 330 f.; RÅ C 21/1957.

Vid ledighet för sjukdom skall tjänstemannen genom intyg kunna styrka sjukdomsfallet. Vid kortare tids bortovaro är detta dock icke oundgängligen nödigt (KÅ 2/1955). Jfr SOU 1937: 48, s. 154.

Vid sjukledighet kan i vissa fall friskbetyg krävas för återinträde. Å andra sidan kan myndigheten icke vägra tjänstemannen återinträde, därest han kan prestera dylikt intyg, RÅ E 146/1936; E 10/1932; S 223/1944. Ledighet för sjukdom kan beslutas i avvaktan på tvångsvis genomförd läkarundersökning enligt härom gällande regler E 318/1934.

Än ytterligare kan ledighet beviljas för *svag hälsas vårdande*, då behovet härom är styrkt. Härvid kan B-avdrag medgivas för tjänstemän inom grupp 3. Ledighet efter graviditet KÅ not 140/1950.

Vid *smittoisolering* och dylikt åtnjuter tjänsteman oavkortad lön liksom vid ledighet för olycksfall i tjänsten (Saar § 28 A I 6, 8) under 180 dagar, därefter B-avdrag med möjlighet till A-avdrag, jfr RÅ 2/1950.

Vid intagande å *alkoholistanstalt* kan sjukledighet medgivas, KÅ not 28, not 187/1945.

Vid *havandeskap* (barnsbörd) lön med B-avdrag (A-avdrag i gr. 3) under högst 120 dagar (§ 28). Ledighet för sjukdom skall icke beviljas vid havandeskap eller barnsbörd (RÅ 31/1921). Ledighet för havandeskap eller barnsbörd skall bevil-

jas, därest detta sakförhållande styrkes och oberoende av bevisning om behov av ledigheten; myndighet får icke söka förmå tjänstemannen att söka avsked (JO 1954, s. 179). Föreligger återigen sjukdom, föranledd av havandeskap, äger tjänstemannen utfå sjukledighet utan att detta får inkräkta på ledigheten för havandeskapet m. m. (KÅ not 51/1947). Skulle under havandeskapet missfall inträffa eller barnet framfödas dött eller avlida, får ledigheten fortgå så lång tid inom ramen för de 120 dagarna, som enligt läkaren kräves för återställande av arbetsförmågan.⁴ Ledighet kan uppdelas, KÅ not 508/1947. Se även RÅ 50/1958. Ledighet kan i stats-tjänst medgivas även före förlossningen, t. ex. vid illamående.

För *amning* av eget barn lämnas ledighet med C-avdrag. Ledighet för barnsbörd skall beviljas antingen omedelbart före och efter eller ock efter nedkomsten (KPr 161/1941, s. 9).

Vid *värnplikt* sker C-avdrag, utom då tjänsteman i grupp 3 fullgör dylik det år, då han fyller 23 år eller efter 23 års ålder, då han av sociala skäl får vidkännas allenast B-avdrag (jfr PrLRegl § 25). Motsvarande avdrag vid repetitionsövningar m. m., beredskapstjänstgöring enligt VpIL § 27, fortsatt befälsutbildning under förlängd värnplikt (KÅ not 169/1954). Vid militärtjänstgöring under sådana förhållanden, att 1945 års KrAvlR är tillämpligt, jämlikt VpIL § 28, gäller reglementets regler (enligt PrLRegl § 25 meddelar Kungl. Maj:t bestämmelser); vid hemvärnsövning m. m. gälla av Kungl. Maj:t utfärdade bestämmelser. Tjänstemän i gr. 2 o. 3 komma i åtnjutande av B-avdrag vid viss frivillig militär utbildningstjänstgöring under högst 32 dagar per år; utbildningen skall avse kompetens för vissa tjänster, som vederbörande förbundit sig uppehålla under beredskap och krig (hit hör även lottautbildning). Anställningshavare i reserven, beställningshavare å reservstat⁵ eller övergångsstat,

⁵ Arreststrafftid har ansetts såsom värnpliktstjänstgöring, RA 23/1943.

officerare i VoV byggnadskåren, vilka tillhöra grupp 3, åtnjuta B-avdrag.

Det är härvid ock att märka, att den *uppgift om ändamålet* med begärd tjänstledighet, som tjänsteman lämnat med ansökan därom, icke såtillvida är slutligt bindande, att tjänstemannen icke även efter myndighetens beslut kan ansöka om ledighet av annan grund eller rentav om utnyttjande av rätt till semester istället för om tjänstledighet (Saar § 28, I, 3, jfr med TB § 16, anv., p. 11). Tjänsteman kan även efter tjänstledighet för visst ändamål, t. ex. enskild angelägenhet, ansöka att ledigheten anses för studier med gynnsammare avdrag under uppgift att ledigheten nyttjats för dylika. Är tjänsteman ledig för militärtjänst men återinträder under permission från denna, kan tjänstledighetsbeslutet ändras med hänsyn härtill. Ändring har dock icke ansetts böra ifrågakomma, sedan anställning upphört, något som sammanhänger därmed, att tjänstemännen i flertalet fall icke äro berättigade till semesterersättning för icke uttagen ledighet, KÅ 3/1951. Se även om utbyte av sjukledighet mot semester KÅ not 224/1951. Jfr RÅ E 68/1958. Tjänstledighet mot semester KÅ 8/1947.

Beslut om löneavdrag under tjänstledighet fattas i regel av den myndighet, som beslutar om ledighet skall medgivas eller icke. Kompetensen kan emellertid ock vara förbehållen annan, högre myndighet eller Kungl. Maj:t, TB § 16: 1. Den löneutbetalande bör kunna förlita sig på avdragsbeslut och icke i anmärkningsprocess förpliktats till kronan erlægga lön, som utbetalats enligt ett, objektivt sett, alltför gynnsamt avdragsbeslut (se t. ex. KÅ not 169/1954). Den, som deltagar i beslutet i avdragsfrågan, kan bliva ersättningskyldig (se t. ex. KÅ not 252/1954). Jfr del 2: 1, s. 457. — Mot tjänstemannens vilja kan ledighetsbeslut ej omgöras efter verkställigheten, RÅ E 129/1938, Sjöberg i FT 1942, s. 274.

Givetvis kan även här *twist* yppas, om *tjänstledighetsorsaken* är av ena eller andra slaget, och fråga sålunda uppkomma därom, vilket avdrag, som må tillämpas. Fråga kan aktualiseras genom och prövas efter tjänstemannens besvär över myndighetens beslut att verkställa för högt avdrag. Avdragsbeslut vinner icke negativ rättskraft utan tjänstemannen kan förnya sin ansökan om förmånligare avdrag och få den prövad (KÅ not 189/1956), och fråga om avdragsbeslutets riktighet kan ock ställas i anledning av senare anmärkning om utbetalning av för högt lönebelopp till den tjänstledige i anmärkningsprocess.

Tjänstemannen är skyldig att *utnyttja* tjänstledighet för det ändamål, varför den beviljats. Han får sålunda icke under sjukledighet eller ledighet för svag hälsas vårdande driva annan verksamhet. Skulle tjänstemannen ha lämnat vilseledande uppgifter vid tjänstledighetsansökan eller icke utnyttjat ledigheten på förutsett sätt, kan detta föranleda ansvar, judiciellt för tjänstefel eller i disciplinär väg. Vid domstolstalan kan fråga om återbetalningsskyldighet av utbetalad lön väckas. Myndigheten äger däremot icke ensidigt förordna därom, därest icke tjänstemannen till äventyrs medger detta (jfr KÅ 21/1943). Är lönen med avdrag ännu icke utbetalad, kan däremot myndigheten vägra utbetala denna i avvaktan på slutlig prövning av tjänstledigheten och avdragets storlek.

I vissa fall söka myndigheterna skydda sig genom föreskrift vid tjänstledighetens beviljande av innebörd, som kan förbättra deras ställning i förhållande till tjänstemannen. SkolÖSt plägar sålunda förse tjänstledighetsbeslut, då B-avdrag medgives, med förklaring, att läraren efter ledighetens slut till överstyrelsen skall inkomma med särskild berättelse över studierna m. m., eller annan handling, som styrker, att den vederbörliga prestationen fullgjorts.

Liksom vid semester uppkommer frågan, huruvida *inräknande av ledighetsdagar* i anslutning till tjänstledighet eller mellan olika tjänstledighetsperioder liksom mellan semester-tid och tjänstledighetsperiod, skall ske eller icke. Jämlikt TB § 16 A 5 är huvudregeln den, att de tjänstefria dagarna anses såsom ledighet, där ej särskilda skäl föranleda till annat beslut. Enligt TB § 16 skall hänsyn tagas till om orsaken till ledigheten är enahanda eller ej; är ledighetsanledningen både formellt och reellt olika under perioderna, kan myndighet besluta, att ingendera perioden skall omfatta mellanliggande tjänstefria dagar (KÅ 2/1953). Börjar ett sjukdomsfall å tjänstledig dag, inräknas denna dock icke i sjukledigheten.

Åtnjuter tjänsteman partiell ledighet och inträffar semester skall ledigheten anses fortgå även under denna, om C-avdrag göres; annat kan beslutas om tjänstledigheten skall upphöra efter semestern. Vid A- eller B-avdrag har myndigheten att besluta om ledigheten skall utgå även under semestern (TB § 16 A mom. 5, jfr KÅ not 142/1953).

Enligt KNR gälla lika regler för alla därav beroende *kommunaltjänstemän*. Allenast på följande grunder äger tjänsteman åtnjuta lön under ledighet: vid olycksfall i arbete hos staden, oavkortad avlöning under 180 dagar, 70 % därefter till dess avgångsskyldighet inträder. I övriga sjukdomsfall åtnjuter tjänstemannen 90 % av avlöningen under högst 60 dagar för varje sjukdomsfall. Vid fortsatt ledighet 70 % under högst 300 dagar, därefter fattas beslut av fullmäktige (§ 24).

I de specialförfattningar, vilka reglera kommunal personals avlöningsförmåner, såsom FolkskAR och PolAR, givas i vissa hänseenden säregna regler, ofta i anslutning till Saar.

Avdrag vid avstängning och bestraffning. Saar § 28: III

Såväl statliga som kommunala tjänstemän kunna, som tidigare skildrats (2: 1, s. 439 ff.), i vissa fall *avstängas* från tjänstgöring. Detta kan, därest laga stöd föreligger, ske med hänsyn till misstanke om brott, på grund av kvarhållande hos polismyndighet, då tjänsteman förklarats häktad, eller då han anses farlig för allmänheten. I dylika fall skall tjänstemannen vidkännas C-avdrag enligt Saar, med möjlighet dock för myndighet att låta tjänstemannen uppbära viss del av lönen, »där så prövas skäligt» (Saar § 28: III, PrLRegl § 25, FolkskAR § 19). Därmed avses, att hänsyn skall tagas till försörjningsplikt. I regel sker åtminstone B-avdrag. Samma avdrag såsom vid anhållande skall ske vid förvarsarrest enligt MilRGL § 30. Efter domstols förordnande därom jämställes förvarsarrest med tagande i häkte, MilRGL § 86 st. 2. — B-avdrag skäligt, KÅ not 52/1952.

Avdragsreglerna skola självständigt tillämpas. De kunna ej av tjänstemannen sättas ur spel genom ansökan om tjänstledighet (jfr KÅ not 114/1939). Ej heller utbetalas lönen av det skäl, att tjänstemannen visat sig hava varit sjuk under avstängningen och även av detta skäl varit förhindrad att tjänstgöra, ty avstängningen har varit motiverad av annat hinder än sjukdomen (RÅ 48/1918, KÅ not 176/1937).

Avdraget har numera i regel provisorisk karaktär. Detta är emellertid icke enhetligt genomfört inom förvaltningen. Föreligger ej positiv föreskrift därom, är avdraget tvärtom slutgiltigt. Finnes avstängningen hava varit obefogad, blir den kvarhållne ej häktad eller blir den häktade tjänstemannen frikänd, utbetalas lönen, därest stöd härför föreligger FolkskAR § 191). Med frikännande förstås allenast laga kraftägande frikännande dom, ej straffriförklaring enligt SL 5: 5 (KÅ not 7/1946, KÅ 6/1945), ej heller villkorligt anstånd, KÅ not 52/1952; däremot dom å bötesstraff, KÅ not 232/1942.

Vid *avstängning* för vägran att undergå läkarundersökning beslutar Kungl. Maj:t angående lönen. Avstänges tjänsteman åter på grund av misstanke om sjukdom, är rätten till lönen beroende av undersökningens resultat. Visar sig avstängningen ha varit ur denna synpunkt obefogad, ut får tjänstemannen vad som innehållits.

Vid *suspension* förlorar tjänstemannen med definitiv verkan samtliga löneförmåner.

Undergår tjänstemannen *frihetsstraff*, skall avdrag ovillkorligen göras å lönen. Tiden kan icke räknas som semester. Dylig förutsätter nämligen, att tjänstemannen kan tjänstgöra men att han för vila befriats från tjänstgöring, med möjlighet till omedelbar återkallelse. Storleken av löneavdrag vid frihetsstraff kan bestämmas med hänsyn till personliga förhållanden, B- eller C-avdrag.⁶ Skäl för medgivande av gynnsamt avdragsbeslut kan vara icke endast försörjningsplikt utan jämväl, att den straffade icke kan fullgöra betalningsprestationer av sådan typ som hyresbetalning utan ekonomiskt stöd. Vid *arreststraff* skall allenast A-avdrag ske. Om justering härav se lagen om disciplinstraff för krigsmän. Före straffverkställighet kan avstängning ske; före avstängning kan löneavdrag ej göras. KÅ not 519/1936.

Avhåller sig tjänstemannen själv från tjänstgöring utan ledighet eller giltigt förfall, förlorar han likaså lönen (C-avdrag). Såsom laga förfall anses force majeure, KÅ not 154/1926; jfr om tågförsening not 117/1952. Se även RÅ E 34/1958; E 29/1959.

Avdrag genom samordning. Saar § 19

Principiellt äro de förmåner, som en tjänst innebär, särskilt tillförsäkrade innehavaren och icke beroende av hans inkomstförhållanden, av hans rätt till andra förmåner vare

⁶ SOU 1937: 40, s. 160.

sig av allmän eller enskild grund. Har en tjänsteman mer än en tjänst eller uppdrag, eller har han från en tjänst pension eller annan dylik förmån, skall inkomsten från den ena titeln enligt huvudregeln icke reduceras med hänsyn till inkomst från en annan titel. Berövas tjänstemannen möjligheten att utöva en tjänst, skall frågan om ersättning härför principiellt lösas oberoende av hans inkomstförhållanden i övrigt.

I denna huvudregel ha emellertid många begränsningar måst göras. Uppfattar man lön som ett underhåll, som avser att bereda tjänstemannen en i relation till godtagna normer bestämt levnadsunderhåll, vilket längre fram i livet övergår till pension, förskjutes bilden otvivelaktigt. Tyngpunkten kommer då att ligga i överväganden om sammanlagd skälig inkomst.

I rättspraxis ha dylika överväganden spelat en roll. Erinras må sålunda här om de tankegångar, vilka så buro upp det första avgörandet i de s. k. reservofficersmålen, liksom minoritetens mening i det senare avgörandet, NJA 1949, s. 468 och 1954, s. 532 (jfr del 1, s. 99 ff.). Obenägenheten att medgiva ackumulation av olika löner i en såsom alltför gynnsam ansedd omfattning har här föranlett, att en rubbning av utfästade förmåner godtagits i det förstnämnda målet, medan i det senare tvärtom avtalshelgden respekterats, oavsett det möjligen stötande i löneackumulationen. I fall då tjänsteman tillerkänts ersättning för avlöningsförmån, som förlorats genom tjänstens indragning eller annan dylik grund, har föreskrivits, att ersättning utgår till dess han får statlig (kommunal) tjänst, då samordning skall ske^{6a}, NJA 1948, s. 717.

Motsvarande synpunkter präglade numera stora delar av

^{6a} Se härom närmare *Jägerskiöld* i *Juristnytt* 1960, s. 75 i polemik mot en otr. p. m. av *Söderlund* och *Uhlen* ang. provinsialläkares förflyttningsskyldighet.

lönerätten. Så bestämmer den tjänstledighetsavdragens beräkning, se ovan.

Erhåller tjänsteman avlöningsförmån från staten av olika grund, kan det vara rimligt, att detta beaktas vid avlöningen. Erhåller tjänsteman förmåner enligt krigsavlöningsbestämmelser, träda dessa i stället för å tjänstemannen normalt tillämpade, Saar § 19: 2. Tjänsteman, som åtnjuter avlöning i beställning å reservstat vid försvaret, får enligt beslut av Kungl. Maj:t eller eljest bestämmelser, utfärdade av Kungl. Maj:t, finna sig i avdrag å lönen, Saar § 19, TB § 10. I regel skall avdrag ske med $\frac{4}{5}$ av arvodet. Tjänsteman är uppgiftspliktig.

Erhåller tjänsteman förmåner från olika allmänna tjänster — något som ju förutsätter rätt att förena dem — skall i vissa fall samordning ske. Fråga kan vara om lön eller annan förmån från flera tjänster eller uppdrag, eller om lön och pension eller om pension och pension. Samordning förutsätter emellertid positiv reglering därom; i vissa fall är avsikten just att genom tjänsteförening åstadkomma en höjd nivå. Samordning kan ej grundas å allenast allmänna rättsgrundsatser. Förbehåll om samordning plägar träffas i de för tjänstemannen gällande avlöningsbestämmelserna.

Att löneavdrag kan ske som kompensation för tjänstebostad eller sjukförmån redovisas nedan.

Enligt Saar § 19 kan tjänstepension eller eljest understöd av statsmedel — även enligt YrkesskL — föranleda helt eller partiellt avdrag å löneförmån enligt särskilt beslut av Kungl. Maj:t. Utgår pensionen från högre tjänst sker reduktion. Avdrag skall principiellt icke ske för belopp, som svarar mot det s. k. utjämningsstillägget för folkpensionen; om praxis se däremot Ericson, a. a. s. 296. Vissa gynnande jämkningar äro möjliga. Regeln äger motsvarighet även å tjänstemän vid Stockholms universitet, andra undervisningsanstalter, husållningssällskap, skogsvårdsstyrelser (jfr KÅ 13/1951).

Har statlig tjänsteman kommunal pension eller annan förmån, kan avdrag däremot i regel icke göras å den statliga lönen. Motsvarande gäller stiftelser och andra subjekt; gränsdragningen är viktig. Däremot kan avdrag tänkas ske å den kommunala förmånen.

Folkpension betraktas såsom avdragsgrundande förmån, men icke i det fall, att den utgår såsom sjukbidrag enligt FolkpL § 3: 3 (RRV besl. 7 mars 1955). Om pensionsförmåner nedan s. 277.

Om samordning med sjukförmåner m. m. nedan s. 215, Saar § 28, TB 10: 3. Om avdrag för donationsmedel ovan s. 105.

Löneförmåner in natura

Från de kontanta förmånerna äro att skilja avlöning in natura. Här ifrågakommer nu för tiden främst *tjänstebostad* och *tjänstedräkt*. Avlöning in natura kan i särskilda fall även ske därigenom, att den anställde erhåller t. ex. *fri förplägnad*. I detta samband saknas anledning att närmare ingå på de många detaljföreskrifterna i dylika ämnen.⁷

Tjänstebostad

I äldre tid avlönades tjänstemännen ofta med boställen, vilkas avkastning tillföll dem. Prästbordet utgjorde tidigt en dylik ekonomisk enhet. Motsvarande avlöningssystem var även vanligt i domstolsväsendet, där häradshövdingarna avlönades genom boställen; liksom i krigsmakten, som särskilt med Karl XI:s ålderdomliga naturhushållning byggdes på indelningsverket, och även i övrigt inom förvaltningen. Rättsförhållandet reglerades närmare med boställsordningar. Avlöningen genom boställen har dock i senare tider blivit opraktisk och nära nog helt avskaffats.

⁷ Ekenberg, a. a. 2, s. 125 ff.

I andra fall tilldelades tjänstemannen emellertid tjänstebostad; dylik ingick givetvis alltid i boställsförmånen. Tjänstebostad är emellertid en förmån vid sidan av andra. Systemet att upplåta tjänstebostad har därför bevarats även i senare tiders avlöningsväsen. Förmånen är här begränsad till en hyresrätt, som kan motsvaras av skyldighet att bebo bostaden. Systemet kan allvarligt kritiseras ur praktiska synpunkter. Det medför svårigheter för tjänstemännen, vilka kanske föredra att själva lösa sin bostadsfråga. Bostadsförmånen kan även verka relativt ojämnt såsom avlöningsform, en nackdel, som tillmäts en viss betydelse. I stor utsträckning har därför bostadsförmånen förändrats så, att tjänstemannen får erlægga hyra för tjänstebostaden. Även detta system har för- och nackdelar. Emellertid ha under senare tider, särskilt kristider under och efter första världskriget, tjänstebostäder ånyo byggts och ställts till förfogande. Skälet härtill har varit en strävan att lindra rådande bostadsnöd, varför bostadssystemet då fått en annan bakgrund än den eljest i avlöningsväsendet normala.

Redan de här angivna rättsliga problemen ha föranlett författningsregleringar av allmän natur om tjänstebostäderna. Tidigt möta regler, vilka förplikta tjänstemannen att vårda bostaden, att ersätta brister, samt vilka reglera syneförfaranden m. m., se t. ex. Kungl. Maj:ts förnyade reglemente för vård och underhåll av boställen m. m. år 1856 (nr 15). Med 1922 års boställsreglemente (nr 626) moderniserades dessa regler. För prövning av hyresersättningsfrågor blev Statens bostadsnämnd ett organ; personalbostadsdelegationen är ett rådgivande organ. Folkskollärarna hava en boställsordning den 30 december 1946 (nr 833).

Tack vare tjänstebostadssystemets förvaltningshistoriska utveckling ha vi sålunda för närvarande fått, väsentligen, två olika system ifråga om bostadsupplåtelsen. Det ena bygger på att tjänstemannen erhåller en hyresfri bostad, som läm-

nas honom såsom förmån utöver lönen och motsvaras av en skyldighet att bebo lokalerna; det andra innebär att tjänstemannen får bostad — med eller utan tvång att bebo den — och härför erlägger hyra.

Hyresfri bostad tillkommer för närvarande beskikkningschefer, vissa överläkare och landshövdingar. Biskop och utlandspräst är berättigad till fri bostad eller till hyresersättning utöver lönen, PrLRegl § 33: 1–3, jämte vissa andra förmåner. Se även Statsrev. ber. 1956, s. 169.

För provinsialläkare gäller (Saar § 38 B) att provinsialläkardistrikt eller däri ingående kommun må anordna särskild tjänstebostad, vilken skall godkännas av KB. Den kan upplåtas fritt eller mot ersättning, som i brist på överenskommelse fastställs av KB (jfr KPr 262/1921, s. 18 ff.; fråga om viss bostad tillkommit i denna ordning RÅ 4/1949. Se även RÅ S 228/1943, S 78/1944, S 97/1946, S 132/1947, KB ej behörig.)

Huvudregeln är emellertid numera den, att tjänstemannen för bostadsförmånen erlägger hyra. Denna kan likväl nu ligga relativt låg. Man kan då tala om indirekta förmåner av anställningen, som tillkomma vissa tjänstemannagrupper (se SOU 1955: 30, s. 149). Om hyressättningen se även statsrev. ber. 1952, s. 279.

I Saar är bostadssystemet sålunda inordnat i kontantsystemet. Tjänstemannens lön beräknas utan hänsyn till denna förmån, varefter han har att erlägga penningersättning för denna. Tjänstemannen skall för en av statsverket ägd eller disponerad tjänstebostad, som han mottager, erlägga ersättning genom avdrag å avlöningen eller genom kontant inbetalning, i den mån utgående avlöningsbelopp icke förslår till avdraget. Ersättningen bestämmes med hänsyn till priset å orten, eller, om lokal hyresmarknad icke finnes, med ledning av ortens hyrestal i dyrortsgrupperingen. Hänsyn skall ock tagas till bostadens belägenhet och karaktär av tjänste-

bostad, vilket kan vara ett minus. För beräkningen av hyresersättningen har statens bostadsnämnd utarbetat riktlinjer (SOU 1923: 30, 1939: 36, otr. bet. 1942). Tvist mellan myndighet och tjänsteman om hyresersättningens skälighet skall hänskjutas till statens bostadsnämnd, över vars beslut klagan icke må föras. Jämkning får ej begäras förrän ett år efter fattat beslut.

Motsvarande system har numera införts även för prästerskapet, utom nyssnämnda tjänstemän, biskop och utlandspräst. Tidigare skedde en värdering av bostaden i samband med löneregleringen för pastoratet. Enligt PrLL var tjänstebostaden en naturaförmån, för vilken avdrag icke gjordes (§ 11: 2). Pastorat skulle för kyrkoherde och komminister upplåta prästgård enligt vad EBO stadgade. Nu gäller enligt PrLRegl, § 33: 5, att domprost, kyrkoherde och komminister samt likställd garnisons- och amiralitetspräst skall för av pastorat eller statsverket tillhandahållen tjänstebostad månadsvis i efterskott erlägga ersättning genom avdrag å avlöningen eller genom kontant inbetalning, i den mån utgående avlöningsbelopp ej förslå till avdraget (bostadsavdrag). Detta fastställes för olika hyresgrupper i författningen.

Om kyrkomusikers rätt till tjänstebostad, hyressättning m. m. se KyrkomusSt § 51. (Tidigare rättspraxis rörande klockare m. fl. redovisas i RÅ.)

Även enligt FolkskAR är tjänsteman pliktig erlägga ersättning för förmånen av bostad genom avdrag å lönen. För hyresavdragets beräknande hänföres tjänstebostäderna här till olika klasser (ett stort antal rättsfall i RÅ); avdraget fastställes därefter med ledning av dels bostadens yta, dels den hyresgrupp, vari orten ligger.^{6b} Klassificering av bostäderna verkställes ifråga om äldre bostäder före den första

^{6b} Om justering av avdrag, kompetensfrågor m. m. RÅ 38/1939, 9/1945. Om skyldigheter, såsom bostadsband, RÅ 52, 63/1939. Om hyresavdrag vid tjänstledighet RÅ E 62/1957.

juli 1947 (KK den 30 dec. 1946, nr 886) ifråga om nya bostäder vid syn. Beslut därom fattas av folkskoleinspektionen och kan överklagas hos KB, som är sista instans. Regler härom ingå i boställsordning för folkskolans lärare den 30 dec. 1946, nr 883; jfr KK den 30 dec. 1946 om klassificering, KK den 14 dec. 1951 om hyresgruppering, nr 798. Motsvarande regler möta i PolAR, i AR för statsunderstödda folkhögskolor och lantbruksundervisningsanstalter.

Systemet med tjänstebostad aktualiserar, vare sig det bygger å hyresfrihet eller å ersättning för förmånen, en mångfald problem, delvis av icke ringa principiellt intresse. Man har i viss utsträckning sökt konstruera rättsförhållandet som avtalsenligt och komplettera AR:s föreskrifter med civilrättsliga regler. Men samtidigt äro förutsättningarna så starkt avvikande från den civilrättsliga regleringen, att ett dylikt förfaringsätt icke alltid är fullt möjligt.

I första hand märkes, att HyresregL — § 36 — icke är gällande för detta rättsförhållande mellan allmänt subjekt och tjänsteman. Dennes hyresrätt är sålunda icke skyddad i samma mån som gäller för den fria marknadens hyresgäster. Hyresnämnd kan icke ogiltigförklara uppsägning. Ej heller fastställes grundhyra. Se t. ex. om uppsägning RÅ E 79/1955.

Skyldigheten att bebo lägenheten utgör ett andra markant skiljemärke. Ett hyresavtal ingås normalt frivilligt. Tjänstebostaden återigen kan tjänstemannen vara pliktig att bebo, i vart fall att mottaga. I hög grad har denna skyldighet visserligen modifierats under senare årtionden, särskilt år 1956. Enligt PrLRegl § 33: 4 gäller sålunda, att präst är skyldig emottaga och bebo honom anvisad tjänstebostad; möjlighet till dispens gäller dock, varvid Kungl. Maj:t har att besluta ifråga om biskop, medan DomK avgör om annan präst. Enligt Saar gäller som huvudregel, att tjänstemän äro pliktiga mottaga

tjänstebostad och att bebo den, men att Kungl. Maj:t äger på grund av särskilda omständigheter medgiva undantag. Bostadens upplåtande skall härvid vara påkallat ur tjänstesympunkt (§ 38 A mom. 1, st. 2); med dylika skäl förstås beredskapssynpunkter, säkerhetssynpunkter, undervisningens intressen, sjukvårdens krav m. m. (jfr KPr 116/1956, s. 74 f.). Allmänna statsfinansiella synpunkter, såsom önskemål att förränta i byggnaderna nedlagt kapital, få däremot ej härvid beaktas, ej heller planering för personalförflyttning. Motsvarande principer skola nu följas för folkskoleväsendets och polisväsendets del. Är Saar icke tillämpligt och är spørsmålet icke reglerat i annan tillämplig författning, föreligger icke hinder mot att in casu härom bestämma (RÅ 11/1939, FT 1939, s. 124; jfr RÅ S 356/1934, dispens).

Omvänt kan offentligt subjekt, såsom kommun, vara pliktigt att åt tjänsteman upplåta bostad. Skoldistrikt har sålunda att åt folkskolelärare och småskolelärare tillhandahålla godkännbar bostad, om denne icke i skolans närmare omgivning kan anskaffa bostad, som länskolnämnden efter prövning kan finna godtagbar. Om tidigare dispensmöjlighet se RÅ 32/1950; 8/1957. Om beslutens rättskraft se Sjöberg i FT 1942, s. 274; om uthyrning RÅ E 35/1942.

Rörande tillträde, hyrestid och avflyttning gäller, att tjänsteman snarast efter anvisandet skall tillträda lägenheten. Hyresrätten varar intill dess tjänstemannen lämnar tjänsten, avgår med pension eller avlider, förflyttas eller befordras till annan tjänst. Uppsägning kan ske, men torde annan bostad då böra anvisas. Om läget vid suspension och avstängning, se 2: 1, s. 236. Avflyttning skall i regel ske å närmaste fardag, om annan tjänstebostad ej skall övertagas; så vid pensionering, förflyttning, befordran. Entledigas tjänsteman, skall avflyttning ske vid nästa månads utgång; samma gäller vid frivillig avgång. Vid befordran eller förflyttning utan ny tjänstebostad, sker avflyttning efter skälig tid.

Då tjänstebostad icke, såsom en i fria hyresmarknaden förhyrd lägenhet, väljes av tjänstemannen efter eget omdöme, utan upplåtes av myndigheten, blir fråga om kraven på bostadens utrymme och kvalitet. Minimum torde härvid få anses vara, att bostaden skall fylla hälsovårdsstadgans krav och motsvara karaktär av familjebostad samt fylla de normala fordringar, som en person i tjänstemannens ställning kan ställa på lägenhet. I vissa fall finnas specialföreskrifter, vilka då bli bestämmande. Dylika av mera allmän innebörd ingå i 1922 års bostadsreglemente § 2 och numera i Saar § 38 A, mom. 1. Närmare föreskrifter kunna för den statliga förvaltningens del meddelas av Kungl. Maj:t och efter bemyndigande av vederbörande myndighet. För riksdagens verk meddelas föreskrifter av riksdagens organ. Provinsialläkarbostäderna skola, som nyss nämnts, godkännas av KB. Brister bostaden i föreskriven kvalitet, kan i första hand rättelser hos vederbörande myndighet begäras. Hyreslagens §§ 9-14, 17 ha dock ansetts icke tillämpliga. Tjänstemannen kan likväl begära motsvarande befrielse från eller nedsättning i hyra. Bostadsnämnden, resp. KamR har i vissa fall medgivit detta (KÅ not 62/1939, not 422/1944, not 245/1946). Dylik nedsättning har dock icke alltid ansetts möjlig att medgiva (KÅ not 169/1934). Även vid fel under hyres-tiden kan ersättning medgivas, jfr RÅ S 3/1916, KÅ not 108/1950.

Tjänstemannen är å sin sida pliktig att väl vårda bostaden. Regler av denna innebörd möta redan i 1856 års reglemente för vården och underhållet av boställsrum och lägenheter uti kronans under överintendentensämbetets inseende ställda slott och hus, nr 15. I nu gällande 1922 års bostadsreglemente, liksom i KK den 28 januari 1938, hänvisas i detta hänseende till hyreslagens föreskrifter, nu §§ 24, 25.

Skadeståndsplikt för tjänstemannen kan här uppkomma vid vanvård. Huruvida uppsägning kan ske, torde vara tveksamt. Däremot kan straffrättsligt, resp. disciplinrättsligt ansvar för det tjänstefel, som vanvården må anses utgöra, ifrågakomma. I vissa fall företages syn till utredning av boställets skick vid tillträde och avträde, så enligt bostadsreglementet § 6. Syn kan överklagas. Synebeloppen uttagas hos tjänstemannen, varvid den i hyreslagen föreskrivna tvååriga pre-skriptionstiden här icke gäller (Ekenberg, a. a. 1, s. 225).

Tjänstemännen äro förbjudna att till annan upplåta del av tjänstebostaden, bostadsreglementet § 3. Däremot äro de pliktiga att i vart fall, där positiva regler därom föreligga, avstå del av bostaden för allmänt ändamål, såsom för vikarie (se t. ex. PrLRegl § 33: 6).

Rätten till tjänstebostad omfattar givetvis hyresrätt till lokalen. I vissa fall utgå därutöver även andra förmåner, såsom uppvärmning, belysning. De prästerliga tjänstemännen äro sålunda av ålder berättigade till uppvärmning av bostaden i den mån bostaden utgör en förmån utöver lönen. För de tjänstemän, vilka enligt nuvarande lönesystem erlagga hyra för bostaden, gäller att de även ha att ersätta kostnaderna för bostadens uppvärmning (PrLRegl § 35, jfr SOU 1950: 43, s. 165 f.). För folkskollärarnas del har i många fall tvist uppkommit om innebörden av skoldistriktets skyldighet att ställa bostad till förfogande, se t. ex. om skyldighet däri ingår att ombesörja och bekosta tömning av avfall RÅ 6/1938, snöskottning 52/1939, elektrisk ström E 51/1941.

Från tjänstebostaden är att skilja lägenhet, som förhyres av den offentlige arbetsgivaren, staten eller kommun, eller något statligt eller kommunalt finansierat särskilt rättssubjekt, såsom stiftelse eller förening (se närmare SOU 1955: 30). Här regleras hyresrätten i avtal, RÅ E 88, 95/1955.

Numera föreligga vissa möjligheter få statslån för anskaffande av bostad (KPr 151/1960, s. 40).

Tjänstedräkt m. m. Saar § 39

Vissa tjänstemän äro berättigade, andra enligt särskilda föreskrifter även pliktiga att bära eller innehava tjänstedräkt eller tjänstetecken samt att innehava övrig för tjänsten erforderlig utrustning. Officerare, underofficerare, underbefäl och manskap i försvarsväsendet äro pliktiga att bära uniform. För präster föreligger, sedan de prästvigts och sålunda oavsett tjänsteinnehav, en rätt och en sedvanerättslig skyldighet att bära prästdräkt. För häradshövdingar, vissa hovrättsdomare, vissa tjänstemän inom utrikesförvaltningen, vissa hovmän föreligger en rätt att bära tjänsteuniform. För polis- och brandkårspersonal föreligger skyldighet bära uniform etc. Föreligger allenast en rätt att bära viss tjänstedräkt, kan ersättning för dennas anskaffande och nyttjande i särskilda fall utgå, därest statens intresse så motiverar. Föreligger däremot skyldighet att nyttja viss dräkt, pläga kostnaderna härför ersättas — helt eller delvis — utöver lönen eller ock lämnas själva dräkten eller utrustningen kostnadsfritt — eventuellt som lån — till tjänsteman. Härvid kunna tjänstemän även vara berättigade till ersättning för skada å tjänstedräkt eller annan utrustning, som föranledes av tjänstgöringen.⁸

Saar (§ 39) hänvisar ifråga om skyldighet att bära särskild dräkt m. m. till administrativa föreskrifter. Författningen berättigar myndighet att till tjänsteman utlämna erforderliga persedlar och material. Utlämnandet kan ske antingen med äganderätt för tjänstemannen, som därvid har att erlægga en i förhållande till föremålets värde nedsatt lösen, eller som lån mot ersättning eller slutligen som lån utan ersättningskyldighet; detta gäller t. ex. militära uniformer, polisbricka, legitimationsedel, tjänstetecken, skyddsbeklädnad eller klädespersedel, som allenast tillfälligt föreskrives. Rätt

⁸ Jfr RÅ 14/1947; S 160/1947.

till viss återinlösen av tjänstetecken föreligger ock, Saar § 39: 6.

Utänför Saar märkes, att motsvarande regler gälla för präster enligt PrLRegl § 30: 1, dock utformade så att präst vid tillträde till första tjänst erhåller prästdräktsbidrag och senare prästdräktsersättning för år (SOU 1950: 43, s. 138 f.).⁹

Om poliser se POLAR § 21; RÅ C 6/1958.

Semester och ferier.¹ Saar §§ 29–30

Tjänstemän äro berättigade till semester, i vissa fall ferier. I såväl statlig som kommunal och annan offentlig tjänst har man sedan länge i betydande utsträckning erkänt rätt till dessa förmåner, även med helt eller till större delen — se nedan — bibehållen avlöning.² Grunden till denna reglering framträder i äldre tjänstemannarätt som statsnyttan, nämligen fördelen ur tjänstens synpunkt av att tjänstemännen beredas rekreation. Ännu i StDAR (1921) § 21 säges, att »tjänsteman äger årligen, när det kan ske utan hinder för göromålsens behöriga gång, åtnjuta semester». Denna var sålunda icke konsekvent ställd i relation till utfört arbete. Den kunde ock åtnjutas i förskott och ansågs såtillvida höra samman med tjänsten, ej med tjänstens innehav. Längre framträdde denna reglering ock som avseende allenast statens ordinarie tjänstemän. De icke ordinarie åtnjöto ej samma förmån. Anordningen framstod ock som en väsentlig skillnad mellan enskild och allmän tjänst. För prästerskapets del saknades dock länge en generell reglering av semesterrätten

⁹ Se även *Ekenberg*, a. a. 3, s. 52.

¹ *Ekenberg*, a. a. 2, s. 28 f.; SOU 1937: 49, s. 116 ff. Jfr för äldre rätt, t. ex. 1649 års skolordning. *Kammarkollegiets historia* (1941), s. 290. Se även *Ericson*, a. a. s. 353 ff.

² Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 28 ff.; *Hesselgren-Samuelsson*, a. a.; *Sölvén*, *Semesterlagen* (1959).

(SOU 1930: 10, s. 182; 1948: 44, s. 52, 115). Först infördes en möjlighet till behovsprövat semesterkostnadsbidrag.^{2a} De särskilda kyrkorättsliga problem, som *venia concionandi* ställt, ha fördröjt utvecklingen mot en normal semesterrätt på grund av den begränsade tillgången till behöriga vikarier.

Rättsutvecklingen har emellertid radikalt ändrat detta läge. Skillnaden framträder i två hänseenden. Semester framstår numera som en lagreglerad rätt, en förmån, som tjänstemannen vinner genom sitt arbete. Denna rätt är allmän, socialt motiverad, och såsom sådan beroende av arbetsprestationen, strängt individuell, indispositiv. Denna väsentligen allmänt arbetsrättsliga utveckling har givetvis den äldre tjänstemannarättsliga regleringen till förebild, men har ägt rum i de för den enskilda arbetsrätten — av förvaltningsrättsliga synpunkter oberoende — naturliga kategorierna. Den arbetsrättsliga utvecklingen och dess konstruktioner ha därefter dock återverkat på den tjänstemannarättsliga regleringen.

Resultatet av denna utvecklingen är, att vi fått två olika regelsystem rörande semesterrätt, vilka alltså förete vissa karaktäristiska skillnader. Å ena sidan anknyta Saar, FolkSkAR, ÖvnLAR, PrLRegl m. fl., mer eller mindre till den äldre tjänstemannarätten; å andra sidan möter den arbetsrättsliga lösningen av frågan. Denna lämnades först i den moderna, sedan år 1938 gällande, semesterlagstiftningen, nu lag den 29 juni 1945 om semester (SemL). Denna lag har emellertid förklarats icke äga tillämpning å de hos staten anställda, vilkas förhållanden bestämmas genom i administrativ väg utfärdade författningar eller andra särskilda bestämmelser (SOU 1937: 49, s. 116 ff.). Först om statsanställd skulle vara tjänsteman utan att de för honom gällande an-

^{2a} Se även RÅ 31/1946; E 21/1950.

ställningsförfattningarna medföra rätt till semester, bliver SemL tillämplig.

De som ej lyda under AR, kunna falla under SemL. Det är dock icke givet, att samtliga äro berättigade till semester enligt något av dessa system. Den, som är självständig företagare i förhållande till staten eller kommun, får nämligen icke semester enligt SemL, även om han icke är semesterberättigad enligt AR. Att gränsdragning mellan olika anställda, uppdragstagare, och självständiga företagare även i offentlig förvaltning kan vålla svårighet, har iakttagits vid lagstiftningen (SOU 1947: 23, s. 82). Skillnad måste sålunda göras mellan, å ena sidan, de tjänstemän, vilka åtnjuta semester enligt särskilda författningar, andra än SemL, och, å den andra sidan, de, vilka för semesterrätt kunna åberopa allenast SemL, vartill komma de, som icke alls ha rätt till semester.

Faller tjänsteman under SemL är hans rätt till semester — och semesterersättning (semesterlön) — indispositiv (§ 2). Avtal mellan staten (kommun) och tjänsteman med avvikande regler kunna icke upprätthållas.³

Inom *kommunerna* och övriga offentligrättsliga subjekt bliva SemL regler omedelbart gällande. De kunna dock icke innebära rubbning av möjligen tidigare gällande regler, som kunna för tjänstemännen vara förmånligare än SemL. Lagen skyddar nämligen s. k. »bättre sedvänja».

En utjämning har emellertid i väsentliga hänseenden skett mellan Saar och SemL. Även de offentliga tjänstemännens semester uppfattas numera i regel som en lagskyddad rättighet, icke som en ur förvaltningsmässig opportunitetssynpunkt eventuellt given förmån. Redan i 1928 års aldrig förverkligade förslag till avlöningsförfattning (SOU 1930: 17) och se-

³ FCF 28 febr. 1958, Dn:r 12134: 142/57.

nare i 1936 års lönekommittés betänkande (SOU 1937: 48, s. 136 ff.) hävdades denna ståndpunkt. CAR § 11 och nu Saar § 29 utgå ock därifrån. CAR föreskrev sålunda, att »tjänsteman äger årligen å tid, som prövas lämplig med hänsyn till göromålens behöriga gång, åtnjuta semester med nedan angivna antal dagar». Saar rymmer nu enahanda regel, liksom PrLRegl och PolAR m. fl. Vidare har semesterrätten kommit att tillerkännas även stora grupper icke ordinarie tjänstemän.

Rätten till semester har icke heller ansetts kunna ensidigt berövas tjänstemän, vilka fått den sig tillförsäkrad enligt CAR, i vart fall icke genom förordning, utfärdad med riksdagen. Frågan har prövats i de tidigare här redovisade, varandra motsatta avgörandena av HD, där fråga var om giltighet av en år 1940 utfärdad författning av dylik statsrättslig valör, som i försämrande riktning ändrade avlöningsförmåner enligt CAR — även semesterrätt — för tjänstemän, vilka voro inkallade till militärtjänst; ledighet för militärtjänst får icke beredas tjänsteman genom semester utan skall tjänstledighet beviljas med föreskrivna avdrag. I det förra avgörandet, NJA 1949, s. 468, fann HD, att CAR:s ifrågasvarande regler icke varit avsedda för tillfälle, då riket var i krig eller motsvarande situation, medan HD:s majoritet i NJA 1954, s. 532 kom till motsatt mening. Ämnet har emellertid numera reglerats genom Saar § 51: 1 så, att semesterregler modifieras, då KrAvlR gäller. Se 1, s. 99 ff.

Mellan Saar och övriga förvaltningsrättsliga regleringar, å ena sidan, samt SemL, å andra sidan, föreligga dock alltså vissa grundläggande skillnader. Förhållandet vid övergång från tjänst, varå SemL är tillämplig, till tjänst, varå AR gäller, måste därför särregleras (Saar § 29: 2). Bestämningen av respektive tillämplighetsområde är ock av vikt, ovan s. 103.

Semester anses numera tillkomma tjänstemannen person-

ligen. Vid ombyte å tjänst fördelas den sålunda mellan innehavarna. Den avgående tjänstemannen är ej längre berättigad uttaga hela semestern för året (tidigare RÅ 22/1915; KÅ 33/1935, däremot KÅ 8/1936; Fredriksson i FT 1941, s. 109). Med ferier blir dock läget annorlunda, då de äro fixerade till viss tid. Hänsyn tages sålunda till den tid, varunder tjänstemannen innehaft tjänsten.

Tjänstemännens rätt till semester m. m. kan sålunda bero av avlöningsreglemente eller SemL eller ock av särskilda beslut^{3a} eller avtal. De regler, vilka må ingå i AR, behöva emellertid icke vara uttömmande i förhållande till SemL; denna — som är indispositiv — kan rymma särskild grund för ersättningsrätt. SemL utesluter emellertid icke heller inom sitt område andra, förmånligare regler enligt AR eller särskilt avtal. Inom ramen för det tjänstemannarättsligt möjliga kan såväl SemL som AR kompletteras medelst avtal.

Semester enligt SemL

Semestern är här en rätt till ledighet med bibehållen lön, som förvärfvas genom anställning hos arbetsgivaren. Tandläkare, som verkat enligt särskilt, personligt avtal vid poliklinik, har ansetts vara självständig företagare, ej arbetstagare (KÅ not 337/1950, not 65/1955; jfr NJA 1947, s. 365). Rätten till semester intjänas efter viss kvalifikationstid eller annan, avtalad tidsenhet. Det kräves emellertid icke, att arbetstagaren varit faktiskt heltidstanställd eller att han varit anställd under längre tid. Semester omfattar en och en halv dag per kalendermånad (§ 7); enligt lag den 25 maj 1951 utgår semester dock med tre dagar per månad för vissa arbets-

^{3a} Jfr från den kommunala förvaltningen RÅ E 137/1941; särskild förmån utöver SemL ej angripbar med kommunala besvär.

tagare med hälsofarligt arbete. Arbetstagaren äger ej under semestern utföra avlönat arbete.

Semestern kan ersättas med penningar. Semesterersättningen utgår sålunda, om arbetstagaren kvalificerat sig för semester men ej uttagit den före avgången (NJA 1948, s. 118) se närmare SemL § 20.⁴ Den utgår även om arbetstagaren avlider eller pensioneras förrän han kunnat åtnjuta semester. Arbetstagare, som utfört arbete i hemmet eller eljest så att arbetsgivaren ej kan utöva inseende, erhåller semesterlön, ej semester (§ 4).

Åsidosätter arbetsgivaren sina skyldigheter enligt SemL, kan han bli skadeståndsskyldig (§ 23). Krav på semester m. m. skall framställas inom en tid av två år efter det år, varunder rätten förvärvats (§ 25). Rättsfrågan skall prövas av allmän domstol, eller om den beror av kollektivavtal, av AD. Rättsfrågan kan ej prövas av KamR, KÅ 14/1939.

Semester enligt AR. Saar §§ 29, 30

Semester förutsätter en viss faktisk tjänstgöring. Tidigare oklarhet i detta hänseende (RÅ 54/1922, 67/1923) har skingrats. Har tjänsteman åtnjutit semester, varit ledig för sjukdom eller enskild angelägenhet under årets senare hälft, kräves 90 dagars sammanlagd tjänstgöring i egen tjänst eller för statens räkning, innan semester må uttagas (Saar § 29 A 2 mom. c, 2 st.). Motsvarande gäller då avdrag av annan orsak än tjänstledighet för offentligt uppdrag företagits. Denna regel utgör även en spärr mot förlängt utnyttjande av de mest gynnsamma förmånerna vid sjukdomsfall, jfr ovan s. 177.^{4a}

Frågor om rätt till semester och tidpunkt för semester

⁴ Jfr KÅ not 654/1946, not 65/1950.

^{4a} Jfr om äldre rätt och praxis *Fredriksson*, Viss tids tjänstgöring såsom villkor för utfående av semester, FT 1941.

avgöras i första hand av myndigheten eller verket, där tjänstemannen är anställd; i vissa fall tillkommer beslutanderätten dock överordnad myndighet. Semester erhålles å tid, som provas lämplig med hänsyn till göromålets behöriga gång. Myndigheten äger ock förordna om viss semesters avbrytande för tjänstemannens inträde i tjänst. Myndighet kan medgiva tjänsteman att uttaga semester i olika omgångar. Sättet för semesterns uttagande är icke underkastat revisionsgranskning och kan ej provas i anmärkningsmål.

Semestern bör icke meddelas så, att den börjar eller slutar på en tjänstefri dag, alldenstund sådana dagar i annat fall skulle räknas som semester. Blir tjänstemannen av naturhinder eller dylik orsak hindrad avresa på semester, kan han inställa sig för tjänstgöring och få semestern i motsvarande mån uppskjuten (anvisningar till TB § 17; jfr KÅ not 117/1952).

Beslut om rätt till semester och tid för denna kan överklagas i administrativ väg. Besvär föras i sista instans hos KamR. Fråga kan emellertid, i vad den avser rätt till ekonomisk förmån under semester, även provas av allmän domstol (NJA 1954, s. 532).

Semesterns längd är i överensstämmelse med den bestämmande principen graderad efter ålder, tjänstegrad och i vissa fall stationeringsort eller yrkets art (Saar § 29 A: 1). För läkare skall årsemester omfatta minst 30 dagar; även andra särregler finnas i Saar § 29: 3. För bestämmande av semesterns längd tillämpas en för tjänstledighetsavdrag uppställd gruppindelning (Saar § 27) om 3 grupper; inom dessa grupper skiljes mellan tjänstemän under och över 40 år. Till grupp 1 hänföres aspiranter och extra tjänstemän med mindre än sex anställningsmånader; dessa erhålla 20 dagars semester, oavsett levnadsålder. I grupp 2 ingå samma kategorier med 6–36 anställningsmånader; de erhålla likaledes 20 dagars semester. Grupp 3 omfattar samtliga övriga tjänste-

män; för dessa utgår semester med lägst 20, högst 45 dagar, beroende på lönegrad och levnadsår (§ 29).

För arvodestjänstemän skall vid bestämmande av avlöningsförmåner även semester och semesterersättning regleras. Ytterst blir eljest SemL tillämplig, Saar § 52.

Särskilda regler gälla för präster. För poliser är tiden 20-35 dagar per år under 40 års ålder, beroende av anställning och lönegrad. Över 40 år är tiden 20-45 dagar per år.

Man observerar, att vid vikariatslöneförordnande semester-rätten följer den högre tjänsten, Saar § 18, liksom att de förmånligare villkoren bevaras vid tvungen förflyttning till annan tjänst, Saar § 18: 4.

Semestern räknas för kalenderår; innehar tjänsteman tjänst allenast viss del av kalenderåret, beräknas semestern i förhållande därtill, varvid bråktal avrundas. Härvid räknas ledighet med C-avdrag för annat ändamål än offentligt uppdrag som frånvaro ur tjänsten, därest ledigheten under ett kalenderår överskrider femton dagar, med undantag för sjukledighet eller svag hälsas vårdande, då ledighet under 90 dagar får åtnjutas utan inskränkning av semesterrätten (i grupp 1 räknas även havandeskap och barnsbörd med), TB § 17: 1. Dag med allenast partiell tjänstledighet räknas härvid icke. Åtnjutes tjänstledighet, kan semesterrätten bevaras, om orsaken till ledigheten är offentligt uppdrag; eljest kan semestern förkortas i förhållande till ledigheten.

Sön- och helgdagar och andra tjänstefria dagar under semestertid inräknas — enligt Saar- och flertalet AR — i denna (KÅ 1/1953).⁵

Åtnjutes semester i anslutning till arbetsfri dag, så att

⁵ RA S 212/1940: Malmö stad hade tillförsäkrat polismän 14, resp. 21 dagars semester. Besvär ogillade över att härvid söndagarna under semestertiden inräknats i denna, vilket icke skall ske enligt SemL. Då staden medgivit längre semester än enligt SemL, gällde icke dess regler härutinnan.

semester löper såväl före som efter dylik dag, medräknas denna i semestertiden. Löper semester allenast från arbetsfri dag — och föregår icke denna — räknas den arbetsfria dagen icke med i semestern.

Undantag göres enligt Saar § 29 vid de större helgerna, så att om långfredag—annandag påsk eller minst två av dessa dagar äro arbetsfria, de i semesterhänseende räknas som allenast en dag. Motsvarande gäller jul och pingst och mid-sommar.⁶ Åtnjutes semester för ett år under årets sista dagar, räknas den första dagen, som är helgdag, av påföljande år, dock icke in i semestern (KÅ 5/1950).

Semestern är sålunda i regel icke nettosemester, dvs. den omfattar icke allenast ett visst antal tjänstgöringsdagar (i KPr 281/1947 har emellertid uttalats, att frågan om införande av nettosemester borde prövas; detta har dock ännu icke skett).

Semestern utgår av ålder med hänsyn till anställningsförhållandet under löpande år och icke, till skillnad mot SemL, med hänsyn till förhållandena under närmast föregående år. Semester är ett förskott; semesterår och kvalifikationsår sammanfalla. Ej heller är, såsom i SemL, det utförda arbetet avgörande, utan anställningen (Saar § 29).

Semestern är ej heller, enligt förarbetena till Saar (SOU 1947: 23, s. 81, jfr dock s. 83) en intjänad löneförmån; den ersättes i regel ej med penningar, om den ej kunnat uttagas.⁷ Man har menat, att tjänstemannen har att tillse, att han utfår sin semester, med ofrivillig avgång ur tjänst — under kvarstående semesterrätt — har man ej ansett sig behöva räkna. Vissa undantag ha dock numera gjorts (Saar § 30, jfr KÅ not 312/1940). Detta är sålunda fallet, om

⁶ Då år 1957 julafton inföll på tisdag, föreskrevs rätt att å annan dag inarbeta de å den 23 dec. belöpande arbetstimmarna, KK den 10 okt. 1957 (nr 552).

⁷ KPr 281/1947, s. 143. Jfr KÅ 5/1950.

aspirant, extra tjänsteman eller innehavare av beställning i lönegraden Eh 1 eller 2 eller Ae 7 avgår ur statens tjänst eller avlider med outnyttjad semester; då äger tjänstemannen eller dennes dödsbo erhålla *semesterersättning* motsvarande lönen under de upplupna semesterdagarna, men ej andra förmåner, därest ej annat stadgats, men allenast för det löpande året (KÅ 2/1952), se närmare Saar § 30. Om beräkning se TB § 17 a.

Enligt PolAR äger polisman, som är aspirant eller extra och avgår ur polisdistriktets eller statens tjänst utan att ha utfått semester, att utfå semesterersättning. Motsvarande gäller vid dödsfall, då dödsboet blir ersättningsberättigat (§ 14).

I överensstämmelse med att semester ej ersättes med pengar står, att semester, som på grund av tjänstgöring ej kunnat beredas rätta året, må uttagas även under följande år (jfr KÅ 2/1945, not 178/1952 m. fl.); myndighet må även i andra fall medgiva uppskjuten semester. Dylig försenad semester måste emellertid uttagas före utgången av maj månad påföljande år. Den, som är berättigad till kallortstillägg, må dock erhålla två semestrar i ett sammanhang, varjämte utomlands stationerade jämväl äga sammanföra semestrar (Saar § 29: 4). I princip är det vederbörande myndighets skyldighet tillse, att tjänsteman, såvitt är möjligt, inom föreskriven tid får uttaga semestern.⁸ Uttages den ej inom föreskriven tid, är den förfallen. Detta gäller även vid övergång från SemL till AR.

Vid utnämning till lönegradsplacerad tjänst, varå Saar är tillämpligt, äger tjänstemannen i semesterrättsligt hänseende tillgodoräkna sig tidigare anställning hos staten eller icke statlig anställning, om konungen bestämt normerna för avlöningen och semester för anställningen beräknats för löpande kalenderår.

⁸ SOU 1947: 23, s. 84; Kungl. Maj:t till Ch. Marinen den 23 febr. 1951.

I stället för semester äro vissa tjänstemän berättigade till *ferier*, dvs. tidsbestämda uppehåll i arbetet, nämligen ordinarie och e. o. lärare (men ej rektor) och universitetslärare m. fl. Tidigare åtnjöto även domare och förvaltnings-tjänstemän i olika myndigheter ferier, men dessa hava numera begränsats och ledigheterna betecknas som semester, även om de sammanfalla därmed, att myndighetens verksamhet samtidigt helt nedlägges. Saar § 29 hänvisar härutinnan till vad i vederbörande stadgar och reglementen föreskrives; jfr UnivSt § 155. Extra lärare, som erhåller lön för läsår, men beräknad i relation till årslönen, anses därmed ersatt även för semesterledighet.

Under semester är avsikten, att tjänstemannen skall vara fri från arbete. Är SemL tillämplig, följer detta av lagen. Vid annan semester regleras frågan i viss mån redan genom förbud mot förening av tjänst med annan tjänst, uppdrag etc. Man får ej heller utnyttja semestern till avtjänande av frihetsstraff, till skillnad mot vad fallet är i enskild tjänst. Föreligger icke författningsenligt hinder, må tjänsteman dock under semester utföra arbete för egen eller annans räkning, uppbära arvode från annan verksamhet i allmän eller enskild tjänst samt använda semestern för militär tjänstgöring, därest han icke genom sitt handlande överskrider gränsen för tjänstefel. Om hinder mot semester för arbete å annan tjänst se KÅ not 195/1951; se även FT 1943, s. 240, Ericson, a. a. s. 370.

I vissa samband framträder dock det offentliga intresset av att tjänstemannen utnyttjar sin semester för vila. För tjänster, där uppbörd eller kontroll av uppbörd sker, är tjänstemannen sålunda pliktig uttaga semester, om vederbörande myndighet så föreskriver (Saar § 29: 1). Motsvarande regel gäller enligt PolAR § 13: 1.

Under semester och ferier äger tjänstemannen behålla

kontant lön, tillägg m. m., förmån av fri bostad. Tages bostaden i anspråk av arbetsgivaren, plägar ersättning härför lämnas, likaså för förmånen av fri kost. Hänför sig annan ersättning till tjänsten — såsom avlöningsförmån — äger tjänstemannen uppbära den. Är ersättning återigen beroende av personlig prestation, lärer tjänstemannen icke vara berättigad till den under ledighet, därest icke annat utfästs (NJA 1947, s. 557, HovR:ns dom). Se dock RÅ C 24, 25/1958.

Den fria sjukvården m. m. Saar §§ 41–48

De socialt betingade förmånerna inom sjukvården höra till det senaste årtiondets stora svenska socialreformer. Inom den obligatoriska sjukförsäkringen har varje medborgare tillförsäkrats viss — maximerad — ersättning för läkarvårdskostnader, sjukhusvård och förlorad arbetsinkomst m. m., härjämte ha läkemedelskostnaderna minskats genom statlig prisreduktion och subvention. Jfr Schmidt, Tjänsteavtalet s. 380.

Inom den statliga tjänstemannarätten möta tidigt stöd vid sjukdomsfall. Utvecklingen har sålunda här föregripit den allmänt sociala. Dess resultat är fortfarande i icke ringa mån av självständig betydelse. Den tjänstemannarättsliga utvecklingen har emellertid i första hand bestämts av mera omedelbara statsnyttosynpunkter än den främst socialt betingade sjukvårdsreformen. Tjänstemännens frånvaro från arbetet är en olägenhet i och för sig. Man har menat, att statligt ekonomiskt stöd åt tjänsteman, som insjuknat, säkrade en snabbare och effektivare behandling och därmed även en snabbare återkomst till arbetet.

Förmånen av *fri läkarvård* och *fria läkemedel* på statsverkets bekostnad har av dylika skäl sedan länge medgivits tjänstemän inom vissa grenar av statsförvaltningen. Till en början gynnades härvid ur hälsosynpunkt särskilt utsatta grupper. Redan år 1848 tillerkändes viss vaktbetjäning vid

fångvårdsanstalterna förmånen av fri läkarvård och år 1850 underbetjante vid tullverket. Även kommunikationsverken genomförde tidigt denna reform. Sedermera har, särskilt med 1920-talets reformer i den högre statsförvaltningen, den fria läkarvården tillerkänts allt större kategorier.⁹

I särskilt stor utsträckning medgavs vidare fri vård vid *olycksfall i tjänsten*. Den rättshistoriska utgångspunkten är här en annan. Arbetsgivarens ansvar för anställds olycksfall erkändes till en början civilrättsligt blott vid *dolus* eller *culpa*, men kom i detta århundrade att omfatta jämväl arbetsledningens fel. Därmed vann försäkringsskyddet aktualitet. Detta bereddes tvångsvis i statsanstalt eller annan, ur trygghetssynpunkt motsvarande bildning, varvid kostnaden förlades hos arbetsgivarna. Utvecklingen markeras här av lagstiftning år 1903, 1916 och 1954. Parallellt härmed går en tjänstemannarättslig utveckling. Enligt förslag av 1902 års lönekommitté stadgades, att varje tjänsteman vid skada till följd av olycksfall i tjänsten på vederbörande myndighets bekostnad skulle erhålla erforderlig läkarvård jämte läkemedel samt, där olycksfallet medfört förlust eller nedsättning av arbetsförmågan, jämväl andra till arbetsförmågans höjande nödiga hjälpmedel.

För utfående av sjukvårdersättning m. m. kan tjänstemannen i första hand hänvända sig till vederbörande myndighet. Den skillnad i sjukvårds- och olycksfallsersättningsreformerna, som tidigare gjordes med hänsyn till den anställde tjänstemannens verksamhet och andra dylika synpunkter, har senare försvunnit. 1928 års lönekommitté ansåg det olämpligt att gradera de olika förmånerna efter den större eller mindre sjukdomsrisk, för vilken skilda kategorier av tjänstemän kunde vara utsatta, eller i förhållande till ett för skilda grupper av tjänstemän mer eller mindre strängt krav på god kroppslig vigör, eller dylikt. Enahanda regler borde gälla

⁹ Jfr SOU 1930: 17, s. 100 ff.

för alla ordinarie tjänstemän.¹ Förslaget förverkligades med 1939 års CAR² (§ 32): ordinarie tjänsteman erhöll vid sjukdom fri läkarvård och fria läkemedel samt vid olycksfall i tjänsten även medel för arbetsförmågans återställande m. m.; tandvård medgavs om den avsåg botande av sjukdom i tändernas omgivning eller annan sjukdom. Motsvarande stadganden ingå nu i Saar § 41–48. De avse tjänstemän, vilka lyda under reglementet, i full omfattning dock icke aspiranter och extra tjänstemän med kortare tjänstgöringstid än sex månader (grupp I i Saar § 27: 3, för dessa gäller en särreglering Saar § 41: 1, st. 1).

För utomlands genomgången behandling — t. ex. under tjänsteresa, kommendering eller semester — saknas särskild generell reglering. Ersättning kan lämnas så som om sjukvården utförts å hemorten, men då icke med hänsyn till de särskilda betingelserna i vistelseorten, se t. ex. KÅ not 57/1956, däremot not 170/1957. Vid kommendering och andra särskilda omständigheter, kan dock speciella föreskrifter gälla, se t. ex. KÅ not 156/1957, TB 30: 4. För utomlands stationerade gäller KBr den 30 juni 1958.

Med *sjukdom* förstås »inträdd avvikelse från den mänskliga organismens normala livsverksamhet».

Förmånerna utgå sålunda *icke* vid normala företeelser, såsom graviditet (KÅ 20/1941) men däremot vid sjukdom i samband med havandeskap eller förlossning, ej heller för preventiva åtgärder eller för protes eller dylikt. Bedömningen av alkoholismen har erbjudit — se ovan s. 177 och nedan s. 271 — svårigheter; den kan vara att anse som en sjukdom i här avsedd mening, men ock som ett — socialt farligt — onormalt handlingssätt utan sjukdomskaraktär. Anstaltsvård er-

¹ SOU 1930: 17, s. 112 ff.

² SOU 1937: 48, s. 202. Om under avstängning rätten till avlöning kan regleras av myndigheten bestämmer denna även om sjukförmåner, KÅ not 263/1952, jfr 2: 1, s. 439 ff.

sättes ej enligt SjöFL. Ersättning för undersökningskostnader lämnas vidare vid en motiverad diagnos, men icke för friskförklaring utan orsakssamband med sjukdom.

Förmånernas *omfattning* anges i §§ 42–48; de avse icke alla åtgärder, vilka i och för sig kunna anses motiverade, utan de, vilka regleras i Saar eller anslutande författningar (Ericson, a. a. s. 529 f.).

Läkarvården (§ 43: 1–2, TB § 32: 2, 3) skall i regel ombesörjas av verksläkare eller, i vissa fall, tjänsteläkare; med verksläkare förstås läkare, som för visst verk erhållit uppdrag att handhåva sjukvården, med tjänsteläkare å tjänst anställd. Frågan om *läkarvalet* har emellertid varit ömtålig. Å ena sidan har från förvaltningshåll gjorts gällande, att förmånernas utformning måste förutsätta, att enhetlighet och objektivitet iakttagas vid läkarens bedömning och att detta motiverar anvisning till viss bestämd läkare. Å andra sidan har från tjänstemannahåll och av läkare invänts, att det fria läkarvalet är av väsentlig betydelse för patienten liksom för läkarna. Viss möjlighet till fritt läkarval har därför nu öppnats.³

I stället för verksläkare — som endast i få fall finnes — har tjänsteman att anlita av verket uppgiven anvisningsläkare, varvid ofta flera dylika finnas. Tjänsteläkare, verks- eller anvisningsläkare återigen kan hänvisa tjänstemannen till annan läkare, och har, i brådskande fall m. m., att pröva, huruvida tjänstemannen haft skäl att utan dylik hänvisning omedelbart anlita annan läkare. Med verksläkare förstås därför numera i flertalet fall anvisningsläkare (om förtroendeläkare se nedan).

Tjänstemannen är berättigad att kostnadsfritt anlita verks-

³ Se härom KK 9 dec. 1955, nr 666. Jfr författningar med specialbestämmelser. Om verksläkare och ersättning för sjukvård se tidigare *Hedenlund* i FT 1943, s. 34. Psykolog, ej läkare, kan ock anlitas, KA not 171/1957; 4/1959.

läkaren eller av denne anvisad läkare för intyg, som fordras i tjänsten till styrkande av hälsotillståndet, samt för läkarvård.

Ersättningsreglerna hava härvid vållat mycken debatt. Tjänsteläkaren har sin med tjänsten förbundna lön, och erhåller därutöver begränsad ersättning, i fråga om provinsialläkare efter den för dessa gällande taxa.⁴ Verksläkare äga uppbära ersättning per anställd tjänsteman och provinsialläkaretaxa.⁵ Anvisningsläkare debiterar arvode, varvid sjukkassetaxan kan vara vägledande men ej binder.

Röntgen bekostas helt, om fråga är om diagnos (i regel första undersökning), eljest med $\frac{3}{4}$ såsom specialistundersökning, men vid olycksfall helt, se nedan. Villkor är, att behandlingen verkställs i samband med läkarvård och utföres av läkare, som tjänstemannen enligt § 43 ägt anlita, eller om den utförts i tuberkulosfall, å öppen mottagning vid allmänt sjukhus. Har behandlingen eller undersökningen utförts av annan efter läkares anvisning ersättes $\frac{3}{4}$ av kostnaden. Tjänstemannen får icke på statens bekostnad utan verksläkarens referens anlita annan läkare. Han har i dylikt fall att själv svara för kostnaden. Remiss kan emellertid ske till annan läkare, varvid staten ersätter hela kostnaden vid tuberkulos och eljest $\frac{3}{4}$. Jfr TB § 33.⁶

För *specialistvård* svarar staten allenast i det fall, att verksläkaren — eller därmed enligt 43: 1 jämställd läkare — förklarar dylik nödvändig och godkänt valet (remissfall); i besvärsmål är läkarens beslut bindande, utan att KamR äger pröva sakfrågan. Att märka är, att verks- eller tjänsteläkare, som är specialist, själv skall utföra behandling och ej remittera till annan; han äger ej heller debitera såsom specialist, utan enligt eljest för honom gällande grunder. Avser

⁴ KÅ not 415/1950.

⁵ Provinsialläkartaxa den 22 maj 1953, nr 425.

⁶ Se även KÅ not 171/1957.

behandlingen olycksfall i tjänsten eller tuberkulos, svarar staten för hela kostnaden, eljest till tre fjärdedelar (§ 44). Sker behandlingen på poliklinik vid allmänt sjukhus, bekostas den helt av staten. Önskar tjänstemannen eljest anlita specialist, får han själv svara för kostnaden.

För *sjukhusvård*, som äger rum å allmänt sjukhus, svarar staten helt vid olycksfall i tjänsten samt vid tuberkulos, men eljest allenast till hälften; förutsättning är att tjänsteläkare eller därmed jämställd förklarar sjukhusvården nödvändig. För kostnaden gälla vissa begränsningar (jfr TB § 32). Allenast plats å allmän sal bestrides, om icke läkaren finner sjukdomen kräva mer dyrbar vård (§ 43: 1).⁷ Operationsarvode ersättes efter den s. k. rådgivande taxan, där denna ifrågakommer. För vård å enskild sjukvårdsanstalt⁸ svarar staten under samma förutsättningar som för vård å allmänt sjukhus. Då sjukhusvård numera ersättes inom ramen för *sjukförsäkringen*, gäller statens ansvar endast supplementärt i förhållande till denna, TB § 30: 3, KK 729/1955.

Vidare bestrider staten kostnaden för *läkemedel*⁹, som genom recept föreskrivits av verksläkare, en därmed jämställd läkare (§ 43)¹, specialist eller, i medgivna fall (§ 45), tandläkare (§ 48, TB § 37). Remiss kan företas i efterhand (KA not 96/1957).

Av verksläkaren ordinerad *behandling* med massage, bad m. m., bekostas vid olycksfall i tjänsten helt, och eljest till hälften, av statsmedel; konstgjorda lemmar m. m. bekostas vid olycksfall i tjänsten.²

⁷ I övrigt se *Ericson* a. a. och där anförda rättsfall.

⁸ *Ericson*, a. a. s. 545. Se förteckning i KK den 10 dec. 1954, nr 127. Jfr KA not 34/1958 (Sällskapet Länkarna, ej ersättningsgillt); KA not 28, 30/1957 (Sätra, ersättningsgillt); KA not 133/1957.

⁹ Ej operationsartiklar, ej glasögon. KA not 421/1944, not 238/1945. Se även KA 4/1947 not 450/1944. *Ericson*, a. a. s. 574 ff.

¹ Ej medgivits t. ex. KA not 4/1958.

² Se KA not 457/1944.

För tandvård gälla särskilda regler (Saar § 45). Tandläkar-kostnader ersätts enligt huvudregeln icke. Om verksläkaren³ prövar tandläkarvården vara av väsentlig betydelse för botande av annan sjukdom än tandsjukdom, som dock står i orsakssammanhang med tändernas tillstånd, ersättes tandläkarvården emellertid med $\frac{3}{4}$. Förutsättning härför är vidare, att läkaren hänvisat tjänstemannen till tandläkaren — godkännande kan lämnas i efterhand (fråga därom i KÅ not 118/1958). Närmare bestämmelser rörande begreppet tandsjukdom lämnas i TB § 34: 1. Ytterligare regler angående ersättningsmöjligheter lämnas i 34: 2. Det är här att observera, att tandläkarvård ersättes efter prövning av det individuella fallet. Tjänstemannen har vidare att före behandlings påbörjande ingiva av tandläkare upprättat behandlings- och kostnadsförslag⁴ till myndigheten. Om kostnader för tandvård m. m. se KÅ 5/1952 och där anförda rättsfall. Har tandvården förorsakats av olycksfall i tjänsten, bli för dylikt gällande regler bestämmande.⁵

Kostnad för erforderliga läkarintyg, som skola åberopas i tjänsten⁶ eller som erfordras för utfående av ersättningar enligt lagen om sjukförsäkring eller lagen om moderskaps-hjälp ersättes helt, därest intyget utfärdats av verksläkare (anvisningsläkare).

Kostnaden för tjänstemannens resa eller forslande till och från läkare, dispensärer eller sjukvårdsinrättning (men ej för resa mellan hem och arbetsplats) ersättes, om skäligt, enligt av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter. Förutsättning är, att verksläkaren eller annan behörig läkare förklarar

³ Hans mening bindande. KA not 251/1958.

⁴ Jfr KA not 91/1958.

⁵ Jfr KA not 118/1958.

⁶ Men ej för intyg av den, som ej är anställd eller i tjänstgöring; KA not 469/1950; FCF Dn:r II: 13/52. Även de intyg bekostas, som kräves för befordran eller transport, då läkarintyg infordras av myndigheten. KA 4/1944; jfr militära läkareutredningens bet. 1951, s. 145.

resan eller förflyttningen nödvändig; även kostnaden för anhörigs eller annan persons resa med den sjuke kan, om tjänstemannens tillstånd föranlett detta, ersättas (Saar § 47; TB § 36). Även under semester kan dylik kostnad ersättas (KA 6/1951).⁷

Vad beträffar tjänstemännens rätt till *löneförmåner under sjukdom* är i första hand att erinra därom, att tjänsteman är pliktig att under anställningstiden tjänstgöra, men att han under vissa betingelser äger att eller kan få åtnjuta tjänstledighet (ovan s. 176). Han kan därvid äga att under viss tid bevara lönen eller del därav, beroende av lönegrads-placering och sjukledighetens längd. För ordinarie och extra ordinarie statstjänstemän och andra, vilka tillhöra avdrags-grupp II eller III, utgår lön vid sjukdom. Lönen kan — be- roende av orsaken till sjukdomen — vara oavkortad eller minskad med A- eller B-avdrag, de närmare reglerna se ovan s. 176. I dessa principer har sjukförsäkringslagstift- ningen icke medfört någon ändring.

Samtidigt utgår sjukpenning — eller vid sjukhusvård hem- penning — samt barntillägg enligt SjFL §§ 22–25 (YrkesskL § 11) efter tre dagars karenstid (§ 26). Sjukpenning utgår dels med ett grundbelopp om tre kr. per dag, dels med tillägg, i relation till lönen, men maximerad vid 14 000 kr. inkomst, högst 20 kr. per dag. Sjukpenningklass ändras under sjuk- period. Understödet kan emellertid maximalt utgå under två år; därefter sker »utförsäkring». Vid havandeskap och förlossning utgår moderskapshjälp med ersättning för för- lossningskostnader och moderskapspenning (lag den 21 maj 1954) under samordning med sjukförsäkringen.

För *kommun* åter har man eftersträvat att avskaffa den fria sjukvården inom lönesystemets ram. Tjänstemännen äro här hänvisade till den allmänna sjukförsäkringen. Förtro-

⁷ Om transport utom stationeringsorten se KA not 108/1952.

endeläkare står till buds för vissa begränsade uppgifter, såsom frågor om arbetstrivsel och psykisk hälsa, samt som en i viss mån kontrollerande och samordnande faktor med uppgift att även övervaka, att icke sjukledighetsreglerna alltför fritt eller felaktigt nyttjas.

Samordning med socialförsäkringslagstiftningen, sjukförsäkringslagen, yrkesskadeförsäkringslagen och lagen om moderskapshjälp, har blivit erforderlig — liksom mellan dessa understödsformer inbördes — sedan den sociala lagstiftningen tillerkänt samtliga medborgare — och då även i offentlig tjänst anställda — stora förmåner, vilka till icke ringa del sammanfalla med dem, som tidigare inrymts i tjänstemannarätten. Medan tidigare avdrag vid reglering av utfästa sjukförmåner icke — utan stöd av eventuellt särskilt förbehåll — kunde göras (RÅ C 18/1954) är läget nu annat.

Uppgiften kan naturligtvis lösas på olika sätt.⁸ Man kunde låta förmåner enligt Saar och andra reglementen bestå vid sidan av och skilda från de sociala förmånerna, eller man kunde låta tjänstemännen inordnas i den sociala rätten, eventuellt där åtnjuta förhöjda förmåner, motsvarande tjänstemannarättsliga särregleringar, om så ansåges motiverat. Nu är emellertid läget det, att tjänstemannarätten för vissa grupper och i vissa hänseenden är förmånligare än socialrätten, i andra fall däremot icke är det, arvodister och tjänstlediga med C-avdrag få ringa skydd; ifråga om tandvård kan varje tjänsteman få större förmåner enligt sjukförsäkringen än enligt Saar. Med hänsyn härtill har lagstiftaren valt att i fråga om statstjänstemän låta de båda systemen bestå vid sidan av varandra, under samordning.

Sjukvården ersättes i första hand alltjämt av myndighet, som herefter äger debitera sjukkassa de kostnader, som ingå i de sociala förmånerna. Betalar sjukkassan eller PensSt —

⁸ Olika överväganden gjordes av socialvårdskommittén, i KPr 312/1946; 178/1953 m. fl.

t. ex. för förebyggande vård — erhålles ej ersättning av staten i annan form. Tjänsteman må dock i första hand vända sig till sjukkassa, men detta bör undvikas (KCirk 9 dec. 1955, nr 697).

Samordning mellan förmåner enligt Saar m. fl. och SjöFL sker dels för att hindra ett obehörigt dubbelt gynnande av tjänstemän men även så, att tjänstemännens förmåner begränsats — i viss omfattning reducerats — till samma nivå, som gäller övriga medborgare. Föredragande departementschefen framhöll i KPr 178/1953 det önskvärda i att något undantagande från sjukpenningförsäkringen av stats- eller kommunalanställda tjänstemän icke skulle ske (s. 146).

Samordningen⁹ kunde utformas så, att myndigheten berättigades lyfta den tjänstemannen tillkommande sjukpenningen m. m., sedan myndigheten utbetalat lön m. m. Detta har ansetts vara för tungrovt. I stället har man valt att låta tjänstemannen få vidkännas avdrag i lönen under den sjukdomstid, då han uppbär ersättning från kassan. Avdraget betecknas som *sjukpenningavdrag* och motsvaras av havandeskapsavdrag ävensom yrkesskadeavdrag. Avdrag göres även i det fall, att tjänsteman under semester eller tjänstledighet av annan orsak än sjukdom, uppbär ersättning på grund av sjukförsäkringen (yrkesskedeförsäkringen, moderskapshjälp), vid havandeskap dock högst för 90 dagar.

Försummar tjänstemannen att göra erforderlig sjukanmälan^{9a}, får avdrag likafullt göras. Sjukpenningavdrag sker för varje dag, som tjänstemannen från sjukkassa uppbär sjukpenning m. m. Man har härvid ifrågasatt, huruvida sjukpenningavdrag skall göras även för tjänstefri dag. Enligt

⁹ Se *Nevrell*, Betänkande rörande sjuklöneförmån åt statstjänstemän m. fl. (stencil) 1954. Annan lösning förordades av *Montell*. Se KPr 217/1954: 208/1955.

^{9a} Tjänstemannen gör anmälan hos myndighet (förband m. m.) vid sjukdom. Yrkesskada anmäles jämlikt KK 8 okt. 1954 (nr 631).

Saar § 28 A V skall så ske. För en sådan tjänstefri dag, som omedelbart föregår eller efterföljer ledighet, skall avdrag likväl icke göras, även om sjukpenning då utgått (RRV utl. 13 maj 1955 i anledning av förfrågan, FCF den 6 dec. 1957, Dn:r 10635: 35).

Sjukpenningavdragen m. m. framgå av KK den 3 december 1954 (nr 805) om särskilda löneavdrag för vissa statsanställda. Beloppen angivas härvid för dag i en särskild bilaga till KK. Tjänstemännen hänförs härvid till inkomstklasser och avdragen äro fastställda för de olika inkomstklasserna. Hänsyn tages härvid till månadsinkomsten under den månad, då den sjukperiod börjat, under vilken rätt till sjukpenning förelegat eller, i fråga om tjänstledighet för havandeskap eller barnsbörd, den månad, då tjänstledigheten börjat. Månadsinkomsten utgöres av lön, arvode som helt eller delvis utgår av statsmedel och till någon del får behållas vid tjänstledighet för sjukdom m. m., kallortstilllägg, personlig lönefyllnad eller lönetillägg och vissa ersättningar och lönetillägg enligt Saar, såsom befattningsarvode, ställföreträdararvode, enslighetstilllägg, lotslott, flygtillägg m. m. I månadsinkomsten ingår däremot icke övertidsersättning, ej heller vikariatsersättning eller obekvämetstilllägg. Avdragen variera i storleksordning mellan 3-41 kronor.

Skälet till att sjukpenningavdraget bestämmes med hänsyn till månadsinkomsten vid sjukledighetens början är, att sjukpenning m. m. icke höjes under en pågående sjukperiod, även om inkomsten ökats. Myndighet skall sålunda själv tillse, att sjukpenningavdraget icke beräknas till för högt belopp.¹ Eljest skall tjänstemannen göra framställning om rättelse i sjukpenningens beräkning och har härför en tid av sex månader på sig (§ 7 av 1954 års nämnda KK, ändrad med KK 1956 nr 207, 1958, nr 386).

¹ Se FCF den 29 nov. 1957, Dn:r 10405: 35.

Sjukpenningavdragen kunna vid en något högre inkomst väsentligt överstiga sjuk-, resp. hempenningen. I detta hänseende har sålunda den allmänna socialförsäkringen kommit att icke oväsentligt försämra de högre tjänstemännens ställning. Att märka är dock, att detta i viss, men ojämn mån kompenseras därav, att sjukpenning m. m. är skattefri inkomst. Det har därför ock varit nödvändigt att för de tjänstemän, vilka valt att kvarstå på äldre författningar, göra undantag från de nya reglerna om sjukförmåner, se KK den 17 dec. 1954 (nr 813) ang. undantagande av vissa arbetstagare från obligatorisk sjukpenningförsäkring och rätt till moderskapspenning.

Det är här att märka, att då fråga är om en samordning till undvikande av oskäligt gynnande genom sammanträffande av skilda förmåner, den principen följts, att sjukpenningavdrag icke gjorts från lönen i det fall, då tjänsteman genom ursäktlig försummelse av anmälan för tilläggs-sjukpenning icke kommit i åtnjutande av sådan.

Vidare gäller, att sjuk-kassa (SjFL § 27, st. 1) kan besluta om indragning av eller nedsättning av sjukpenning m. m., under i lagrummet angivna förutsättningar, vägran att genomgå undersökning, att underkasta sig behandling, dolöst ådragande av sjukdom, svek m. m., medvetet eller grovt vårdslöst oriktiga uppgifter m. m. Vederbörande myndighet skall då underställa Kungl. Maj:t frågan om lörens beräkning under denna tid, se TB 16:6.

Undergår insjuknad tjänsteman frihetsstraff, förlorar han enligt SjFL § 23 rätten till sjukpenning. Motsvarande gäller under tid, då han hålles häktad. Under samma tid kan emellertid lön, med allenast avdrag, utgå. Med hänsyn till det sociala syftet med sistnämnda regel lär rätten till denna lön icke påverkas av sjukdomsfallet, då tjänstemannen under alla omständigheter är förhindrad fullgöra någon arbetsprestation i tjänsteställningen.

Vid värnplikt utgår ej heller sjukpenning, utan lön.

Sjukpenning utbetalas av sjukkassan till tjänstemannen. Avdragen verkställas av den löneutbetalande instansen men först månaden efter den, som avdraget avser.

Havandeskapsavdraget återigen motsvarar i princip värdet av utgående grundpenning för minskad arbetsförmåga och tilläggspenning för 90 dagar. Det verkställs i samband med tjänstledigheten, som i statstjänst kan föregå förlossningen.

Sjukförsäkringen bygger till en del å avgifter från de obligatoriskt försäkrade. Tjänstemännen ha sålunda att i likhet med övriga medborgare erlægga dessa avgifter. Med hänsyn till deras särställning i fråga om sjukförmåner m. m. har det emellertid ansetts obilligt, att de skulle bära hela denna börda. Med KK den 3 december 1954 (nr 806) ha de tjänstemän, som äro pliktiga vidkännas sjukpenningavdrag, tillerkänts kompenstationstillägg såsom gottgörelse för avgifter till den allmänna sjukförsäkringen. Kompenstationstillägget är fr. o. m. den 1 juli 1957 inbakat i lönen.

Vid *olycksfall i tjänsten*² gälla i viktiga hänseenden tjänstemannarättsliga särregler. De kompletteras emellertid även av socialförsäkring, tidigare 1916 års OlfFL, nu 1954 års YrkesskL. För viss militär personal — manskap m. fl. — regleras ersättningen i 1950 års militärerättningsförordning. Sålunda ersättas sjukvårdskostnader helt, röntgen och tandvård likaså helt (men ej senare reparation av insatta bryggor el. dyl.). För civiltjänst gäller KF 14 maj 1954 (nr 249).

Vid olycksfall är ordinarie och e. o. tjänsteman enligt Saar § 28 berättigad till ledighet med bevarad lön. Motsvarande

² Om vad därmed förstås föreligger en tämligen rik judikatur, dels avseende omständigheterna och platsen för olyckan, dels fråga om olycksfall eller sjukdom förelegat. Se t. ex. RÅ C 19/1956, olycksfall på skolgård i tjänsten? Jfr s. 177. Se även *Akerström*, Statstjänarna och olycksfallsförsäkringen, FT 1941. *Ulne* i FT 1954, s. 289.

regler — ehuru av något skiftande innebörd — möta i andra AR. De gälla även yrkesskada m. m.

Drabbas tjänsteman av bestående invaliditet, kan detta däremot icke beaktas ur Saars synpunkt. Kan tjänstemannen trots denna invaliditet kvarstå i tjänsten, lyfter han lön m. m. Men skadan kan medföra, att han icke kan uppnå eljest möjlig befordran eller erhålla andra uppdrag eller eljest förmåner i tjänsten utöver själva lönen. Kan han icke fullgöra tjänsten, kan förtidspension ifrågakomma (se s. 272).

YrkesskL återigen bygger på ett delvis annat system. Vid ersättningsberättigande skada kan utgå sjukpenning efter sjukpenningssklass, bestämd med hänsyn till årlig arbetsförtjänst. Under de tre första månaderna utgår dock numera sjukpenning enligt samordningsregel med SjFL från sjuk-kassa (§§ 11, 13). Under sjukhusvistelse utgår i stället hempenning (§ 15). Vidare utgår barntillägg, varjämte läkare-, tandläkare- och sjukhusvård efter samordningstiden ersättes (§12). Vid förlust av arbetsförmåga eller nedsättning därav med minst $\frac{1}{10}$ utgår livränta (§ 16). Härtill kan komma vårdbidrag (§ 17), begravningshjälp och livränta (§ 19). Om sjukvårdskostnader m. m. se § 12. Sistnämnda förmåner utgå även till tjänstemän vid vissa andra sjukdomsfall än yrkesskada (KF 30 dec. 1954, nr 834).

YrkesskL är såtillvida tillämplig på stats- och kommunalanställda, som dess ersättningsregler kunna sägas utgöra ett minimum. Men man eftersträvar här som eljest att förhindra dubbla ersättningar eller förmåner. Vidare göra sig icke för statens eller kommunernas del synpunkter om försäkringstagarens solvens m. m. gällande.

Konungen kan därför förordna därom, att hos staten eller kommun anställda kunna undantagas från lagens tillämplighetsområde, om de på grund av anställningen äro tillförsäkrade ersättning vid yrkesskada (§ 5). Konungen kan ock meddela särskilda föreskrifter i de fall, att anställd hos

annan än staten på grund av anställningen äro tillförsäkrade pensioner av statsmedel vid arbetsoförmåga till följd av yrkesskada eller andra förmåner. — Med KK den 26 nov. 1954 har förordnats, att ersättning enligt YrkesskL skall utgöras av statsverket. Yrkesskadeförsäkringsavgifter erläggas icke för de hos staten anställda (§ 3).

Samordningen mellan Saar och andra AR å ena sidan och å den andra YrkesskL sker dels enligt YrkesskL § 25, dels ock därutöver enligt föreskrift i AR och i SPR (annat pensionsreglemente m. m.).

Från ersättning enligt YrkesskL skall avdragas, vad arbetsgivaren varit skyldig att i lön eller pension eller annan ersättning utgiva på grund av lag eller särskild författning eller egen utfästelse vid yrkesskada och som utgör, helt eller delvis, understöd på grund av skadan. Motsvarande gäller, om ersättning utgår från kassa, pensionsinrättning eller dylikt subjekt. För statstjänstemäns del innebär detta, att de ekonomiska förmånerna erhållas från myndighets anslag. Den del, som motsvarar ersättning enligt YrkesskL blir härvid skattefri. Samordning sker därefter genom ett utjämnande yrkesskadeavdrag. — Sjukvårdskostnader bestridas efter RFA:s bedömning av myndigheten; i den mån Saars regler äro gynnsammare än YrkesskL, gälla de förstnämnda.

Den reglering, som valts i YrkesskL § 25 av samordningen, anknyter emellertid till arbetsgivarens självrisk. I de fall, då dylik medgivits, har det synts möjligt att å ersättningarna enligt lagen avräkna andra förmåner, dvs. de, vilka anses som ersättning enligt lagen. Föreligger icke självrisk, har försäkringens avtalskaraktär ansetts hindra en avräkning.

På den *kommunala* sidan blir därför utgångspunkten för samordningen i viss mån en annan än för staten. Endast vissa kommuner stå här självrisk. I övrigt föreligger ett försäkringsförhållande enligt YrkesskL:s huvudsystem. Med hänsyn även härtill har i KNR, ÖvnlAR, KyrkomusAR,

FolkskAR, PolAR samordning utformats så, att ersättningarna enligt YrkesskL lämnas orubbade, medan avdrag å lön i stället sker. Till detta ansluter sig numera samordningen i SPR, vilken når större resultat än tidigare system.

Den metod för samordning, som YrkesskL § 25 följer, är nämligen ur effektivitetssynpunkt icke fullt tillfredsställande. Man når icke samma resultat som om man i stället låter samordningen ske därigenom att från lön eller pension avdrages, vad som uppbäres från annat håll.

YrkesskL § 25 lämnar sålunda utanför samordningen förmåner, som annan än den, förvaltningsrättsligt sett, relevanta arbetsgivaren utbetalat i lön eller pension. Vid dubbelkonstruktion av den typ, som förekommer i kommunalförvaltningen, där ekonomiska förmåner kunna bestridas av staten, medan kommunen är arbetsgivaren, har det varit omöjligt att genomföra en samordning av i lagstadgandet avsedd innebörd.

Icke heller kan samordning inom denna ram ske med invalidpension, som utgår på grund av skada vållad i bisyssla, och där annan arbetsgivare — den i bisyslan relevanta — svarar för ersättningen.

Vidare skall enligt § 25 samordning allenast ske med lön m. m., som utgives som understöd på grund av yrkesskadan eller därmed jämställt i lagrummet. Till detta hör lön under sjuktiden och därefter, samt invalidpension. Dit hör däremot icke ålderspension, i regel icke heller sjukpension, om icke sjukpensionen i särskilt fall kan återföras å olycksfall.

Med SPR har emellertid ytterligare samordning möjliggjorts.

Ifråga om livränta gällde tidigare att denna ej kunde utgå jämte lön. Sedan denna regel ändrats, uppkom behov av samordning; eljest hade i fråga om löneförmån en markant skillnad mot förhållandet på den enskilda marknaden

förelegat. Genom lagändring bereddades därför möjlighet till vidgad samordning för de fall, att tjänsteman innehar eller erhållit⁴ anställning med lön, bestämd i författning eller eljest fastställd av statlig myndighet, även om däri icke angivits, att avdrag på grund av livränta vid yrkesskada må göras. Stadgandet är tillämpligt icke endast å statstjänstemän utan även å kommunaltjänstemän, vilkas löneförmåner fastställas av staten, t. ex. domare, åklagare, folkskolelärare, polispersonal.

Från denna samordningsregel har emellertid undantag måst göras. Som nyss nämnts, kan tjänsteman väl trots invaliditet kvarstå i tjänst — efter överväganden i de olika fallen — men han kan likväl vara lidande på grund av skadan. Han kan t. ex. tänkas vara utesluten från befordran eller från möjlighet till extra uppdrag med inkomstmöjlighet. Någon närmare reglering härav har emellertid icke ansetts möjlig. I lagtexten (§ 25, st. 4) har i stället angivits, att livränta må utgå, om och i den mån »särskilda förhållanden» därtill föranleda. Såsom dylika säromständigheter har ansetts att löjtnant till följd av benskada icke kunnat vinna befordran, att stationskarl på grund av sjukdom måste inköpa särskilt näringsrik mat, att invalidiserad tjänsteman måst åka till arbetsplatsen i stället för att gå, att kostnader i hemmet för vård vid starkare invalidisering äro nödvändiga m. m.

Vad så förhållandet mellan olycksfallsersättning och pension beträffar gällde, att ålderspension skulle avdragas från livränta (FörsR:ts praxis). Uppfattningen härom undergick emellertid en förskjutning, delvis beroende av att den åsikten vann terräng, att pension vore en försäkringsmässigt bestämd och skyddad rättighet, som ej kunde begränsas

⁴ Denna vittgående avfattning avser att täcka fall, då efter skada anställning — t. ex. genom övergång från kollektivavtals- eller eljest avtalsreglerad anställning till löneplan — vinnes, varvid tidigare samordning icke kunde ske.

utanför pensionsrätten. Efter mot. vid 1934 års riksdag (nr 16) genomfördes år 1936 (KPr 218) den regeln att, såsom avdragsgillt understöd ej kulle anses pension, som tillförsäkrats den skadade på grund av viss levnadsålder och anställningstid eller eljest av annan anledning än olycksfallet. Vid invalidpension och dylik ersättning skulle allenast vad som kunde anses överstiga intjänt förmån kunna samordnas med ersättning för olycksfallet. Motsvarande regler ingingo i 1934 års tjänstepensionsreglemente och 1941 års TjPR. Motsvarande regler genomfördes med avseende å förhållandet mellan efterlevandelivränta och familjepension.

Uppfattningen om förhållandet mellan olycksfallsersättning och annan förmån har emellertid åter svängt. I KPr 235/1948 föreslogs i anslutning till ett då av socialvårdskommittén avgivet betänkande, att en vidgad samordning skulle ske, så att invalidpension till ingen del skulle anses vara ålderspension utan från livränta avdragsgillt understöd, dock med belopp motsvarande högst tre fjärdedelar av livräntan (vårdbidrag oräknat). Motsvarande ändring gjordes nu beträffande familjepensionen i förhållande till efterlevandelivräntan. I följd av levnadskostnadsökning höjd pension skulle dock icke föranleda ökat avdrag å livräntan.

Resekostnadsersättning och traktamente. Saar § 33, ARR

Den avlöning, som tjänstemannen skall uppbära, avser hans normala tjänstgöring. För andra prestationer kunna särskilda ersättningar eller tillägg utgå, varvid vissa möjligheter till personlig och lokal differentiering finnas.

Har tjänstemannen att i tjänsten företaga resa, som icke ingår i den med lönen avsedda tjänstgöringen, beredes tjänstemannen ofta särskild ersättning. Denna grundas på

den kostnad, som själva resan förorsakar, samt på de förhöjda utgifter för vivre och logi, som kan vållas av förrättningen.

Det har sedan lång tid varit en svårlöst uppgift för förvaltningsrätten att åstadkomma på en gång rättvisa, effektivitetsfrämjande och klara regler rörande resekostnader. Man kan knappast säga, att uppgiften i de många författningar, som under sekel avlöst varandra, lösts på tillfredsställande sätt. Ännu stå vi på detta säregna rättsområde inför svårlösta problem, både vad de allmänna principerna och de förvaltningsrättsliga begreppens utformning beträffar. Skulle här samma krav ställas som normalt inom — låt oss säga — ett civilrättsligt ämnesområde, lärer en monografi av icke ringa omfattning och utarbetad med genomarbetade metoder erfordras, innan en tillfredsställande analys presterats. Den relativt begränsade betydelsen ur allmän synpunkt av rättstillämpningen på detta område har emellertid skymt blicken för dessa perspektiv; de många rättsvetenskapliga problem, som uppkommit, och deras lösningar ha blivit begravda i prejudikatsamlingar och framställningar, som endast intresserat specialisterna, medan övriga jurister med klassiskt förakt sett ned på vad man betecknat som »reseräkningsjuridik». Se även Statsrev. ber. 1958, s. 492 ff.; *Widén* i *FT* 1955, s. 341.

Det föreligger i vårt land en lång författningshistorisk utveckling på det här åsyftade området, som erbjuder även åtskilligt av allmänt kulturhistoriskt intresse. Det första allmänna resereglementet härrör från den sengustavianska produktiva lagstiftningsperioden, nämligen resereglementet den 27 oktober 1807, som efterföljdes av nya författningar 1827, 1851, 1865, 1881, 1907, 1925, 1927, 1929 och nu senast 1952.

Den rika författningsproduktionen på detta område rymmer, som redan *Ekenberg* (a. a. 2, s. 186) framhållit, många intressanta bidrag till vår samhälls- och kulturhistoria under

senare århundraden. En för icke så länge sedan svunnen överhetsstats byråkrati lever kvar i äldre reglementens föreskrifter om rätt till resekostnadsersättning för medförd betjänt. Den stränga rangordningen återspeglades länge även i invecklade regler om skilda färdsätt m. m. för de olika gradernas tjänstemän. De olika färdsättens utveckling återspeglas i de äldre författningsreglernas föreskrifter rörande hästskjutsar, milpengar m. m.

Det förtjänar nämnas, att denna speciella författningshistoria även rymmer lagstiftningsproblem av intresse. De äldre författningarna utfärdades sålunda av konungen ensam; de tillhörde den ekonomiska lagstiftningsmakten. Först från och med år 1925 (KPr 95) underställdes denna typ av författning riksdagen. Men denna riksdagens makt begränsades snart återigen såtillvida, som Kungl. Maj:t bemyndigades att allena utfärda vissa reglementen, s. k. besparingsreglementen, där riksdagen emellertid snart såg sig föranlåten att för konungen utfärda vissa allmänna normer, innebärande bl. a. anvisning om hänsynstagande till tjänstemännens intressen (rds skr. 136/1929, s. 10). Lagstiftningskompetensen har även aktualiserat frågor om förhållandet mellan Kungl. Maj:ts och myndighets normgivande makt, något som sammanhänger med den klassiska — och särskilt för tjänstemannarättens del så ofta ställda — frågan om möjligheten av enhetlig reglering på ett högre plan (jfr 1, s. 132) jämförd med behovet av särreglering för olika förvaltningsområden. Jfr härom även KÅ 12/1931.

De i nyssnämnda författningsutveckling och rättspraxis aktuella frågorna ha nu i ARR (§ 2) föranlett föreskrift därom, att Kungl. Maj:t eller, efter bemyndigande, myndighet kan utfärda begränsande normföreskrifter eller fatta beslut in casu av innebörd, att ersättning skall utgå efter för det allmänna gynnsammare regler eller icke alls utgå. Vidare föreligga vid sidan av ARR för vissa förvaltnings-

områden specialreglementen, så för SJ, posten, tullen, lotsverket⁵, rikets allmänna kartverk, försvaret. Jfr KÅ 13/1959.

Saar § 33 hänvisar till ARR. Denna författning är emellertid icke endast en specialreglering, som kompletterar Saar. ARR äger ett väsentligt mera vidsträckt tillämplighetsområde. ARR reglerar inom detta område grunderna för resekostnads- och traktamentsersättning. Av dessa skäl har ARR utformats som en särskild författning av den 21 nov. 1952 (se KPr 197/1952, SU 194/1952; jfr KPr 133/1956).

Till ARR hänvisa även andra AR. Se PrLRegl § 29. Dess normsystem kan även eljest bringas i tillämpning, även utanför det egentliga statliga avlöningssystemet. Icke ovanligt är, att ARR:s regler få gälla genom särföreskrift, given i samband med anslag, så t. ex. om sakkunniga i akademiska befordringsärenden — vilka icke alltid äro statstjänstemän eller vilkas uppdrag icke ingå i tjänsteplikten.

Kungl. Maj:t kan även beträffande visst förvaltningsområde, för vilket annan än staten är huvudman, meddela föreskrifter eller beslut, enligt vilka den, som för huvudmannens räkning fullgör tjänstgöring eller uppdrag, äger att åtnjuta ersättning enligt ARR; vid reglementets tillämpning skall då anses, som om förvaltningsområdet vore statligt.

Om reseersättning och traktamente vid tjänsteresa och förrättning *utom riket* förordnar Kungl. Maj:t (§ 2, mom. 2, nu utlandsresereglementet den 27 nov. 1953, nr 666).⁶ Se även KÅ 10/1958. Befinner sig tjänstemannen å svenskt fartyg eller luftfartyg, anses utlandsresa ej föreligga om ej förrättning sker å utrikes ort. Ej heller del av dag utomlands, KÅ 11/1959.

ARR:s tillämplighet anknyter sålunda till tjänsteorganisa-

⁵ Dessa redovisas av *Ekenberg*, a. a. 2, s. 243 ff., till vilken framställning här kan hänvisas. Se i övrigt även *Ericson*, a. a. s. 413 ff.

⁶ *Ekenberg*, a. a. 2, s. 235 ff.

tionen, uppdragsregleringen eller specialföreskrift. För resa i tjänst, som regleras av Saar (PrLRegl), träder ARR i tillämpning även om den resande är vikarie. Ligger resan utanför tjänsten, blir frågan om ARR:s tillämplighet beroende av annan föreskrift. Lektor eller professor, som tjänstgör som sakkunnig eller censor, lärer få ersättning enligt för dessa uppdrag lämnade regler — vilka kunna hänvisa till ARR — men ej på grund av Saars hänvisning till ARR. Jfr om olika läkareförrättningar KÅ 1948, not 185; 1953, not. 292, 293.

För *resekostnadsersättningens beräkning* hänförs alltså tjänstemännen till olika klasser, men numera är differentieringen icke så nyanserad eller så betydelsefull, som förr. Förslag om dess totala avskaffande har understundom framförts. För inplaceringen i klass är lönegradsplaceringen — härvid även vikariatsförordnande — avgörande.⁷

Reseklasserna äro A, B och C (KK den 11 maj 1956, nr 174). Ersättning utgår för olika färdmedel i de olika klasserna. Såsom färdmedel anses (§ 6) tåg, fartyg⁸, flygplan, spårväg⁹, buss, taxibil, egen bil, motorcykel och annat färdmedel (moped är dylikt, se KÅ 3/1954).

Tjänsteman i klass A, B äger nyttja 1:sta klass järnväg, övriga 2:dra klass etc., se § 6. Vid sjöresa äga alla rätt till bäddad sovplats. Under nattresa äger man lösa sovplatsbiljett. KPr 192/1954, s. 14 ff. För flygplan saknas bestämmelser om klass.

Tjänsteman kan i stället för annat färdmedel få nyttja *egen bil* eller motorcykel, se ARR § 4, s. 3, samt KK den

⁷ Om inplaceringen se KÅ 10/1946, 3/1948, 9/1958. Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 219 f.

⁸ Vad därmed förstås, se *Ekenberg*, a. a. 2, s. 203. Obligatorisk betjäningssavgift ersättningsgill.

⁹ Om gränsen mellan järnvägs- och spårvägsbegreppen se *Jägerskiöld* i FT 1942, s. 143; NJA 1946, s. 503; SvJT 1957, rf. s. 35; 1959, rf. s. 35.

12 dec. 1952. Den enskilda bilen har i senare författningar hållit sitt intåg, sedan de invecklade reglerna om hästskjuts blivit överflödiga. Ersättningen bygger här på en kalkyl om vad bil per kilometer kostar den enskilde tjänstemannen i drivmedel, fasta kostnader, amortering m. m. Ersättningen utgår med belopp per kilometer, varierande efter körlängden per budgetår. Med egen bil förstås ej endast bil, som äges av tjänstemannen utan även sådan, varöver han disponerar utan att samband föreligger med förrättningen.¹ Ersättningsbeloppet utgår nu efter taxor, intagna i författningen, varvid olika belopp ifrågakomma för mindre och större bil, med hänsyn till sammanlagda körsträckor per budgetår², samt tillägg under vinterhalvåret för de fyra nordligaste länen medgivits (jfr KÅ not 347/1953). Avsikten är, att reglerna skola stimulera utnyttjandet av egen bil i tjänsten. För detta kräves särskilt beslut, varom ej, ersättas resekostnaderna efter det billigaste färdstättets princip, något som i sin tur kan få återverkningar i andra samband, t. ex. på ansvarsfrågor och ersättningsskyldighet vid skada under färd, enär bilen i ena fallet nyttjas av staten i tjänsten och i andra fallet nyttjas av enskild.

För färd i egen båt saknas särskilda föreskrifter. Ersättning kan utgå för drivmedel, KÅ not 112/1959.

Ersättning utgår för *resa*. Därmed avses en förflyttning. För alla resor utgår emellertid icke ersättning. Resan skall vara förorsakad av en *förrättning*, se nedan. Allenast korta färder äro icke ersättningsgilla resor, men någon minimigräns finnes icke av materiell innebörd, däremot i viss mån av formell, se nedan. Resebegreppet måste emellertid å andra sidan avgränsas i förhållande till mera tidskrävande uppgifter; här kan bli fråga om tjänstgöring på annan ort, förflyttning, omstationering m. m.

¹ Om gemensam bil se KA 8/1958.

² KÅ not 347/1953.

Tjänstemannen har, som ovan skildrats, en stationeringsort (s. 142). Han har en bostad, ett tjänsteställe — eventuellt en del av ett större komplex — och en tjänstgöringszon (tjänstestället är en geografisk punkt, medan zonen är ett större område, se närmare TB ARR § 7 anv. 2). Framgår tjänstestället ej av omständigheterna, skall det fastställas av myndigheten, ARR § 1: 1, st. 2.³ Vid anstånd med omstationering bevaras tidigare tjänstgöringsställe, vilket får betydelse även för traktamentsberäkningen. Tjänstgöringszonen är det område, som ligger inom 5 km radie från tjänstestället, se härom 1949 års kommittés bet. s. 35. Genom denna reglering har man undslupit vanskligheterna med den oprecisa termen »ort».⁴ Stationeringsorten är den kommun, vari tjänstestället är beläget (SOU 1952: 6).

Nu utgår normalt icke ersättning för resa från bostaden till tjänstestället. Undantag från regeln kunna dock medgivas, av Kungl. Maj:t. Jfr RÅ 32/1950. Tidigare gällde hinder även mot ersättning för resor inom tjänstgöringsorten, men denna skarpa gräns torde icke längre gälla.⁵

Emellertid äro ingalunda alla resor i övrigt ersättningsgilla.

I första hand märkes, att en i äldre praxis utvecklad gräns finnes — som dock ännu är skäligen oklar — mellan resor, som typiskt sett ingå i tjänstgöringen och ej äro ersättningsgrundande, och å andra sidan tjänsteresor. Denna gräns är delvis historiskt betingad.⁶ I vissa fall ersättas resorna i annan form, t. ex. med lönetillägg.

För tillträde till tjänst lämnas icke ersättning, om fråga då är om inträde i statstjänst, KÅ not 21/1952; ej heller vid avgång ur tjänst, KÅ not 56/1948. Vid förflyttning och

³ Tjänsteställe för reservpersonal, KÅ not 261/1958.

⁴ Se härom *Jägerskiöld* i FT 1947, s. 284; jfr *dens.*, Om allmän förvaltningsrätt s. 103.

⁵ Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 197.

⁶ Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 198 f.

vid vikariat har en tidigare negativ praxis nu mildrats, se KÅ 6/1943, not 276/1944, 7/1948. I vissa fall ha emellertid specialföreskrifter om ersättning utfärdats.⁷

Formell förutsättning för reseersättning är beslut därom. Detta kan fattas av myndighet, överordnad tjänsteman men måste ofta fattas av tjänstemannen själv, som organisatoriskt kan innehava beslutanderätten. Bedömning av beslut och beslutskompetens sker i efterhand vid prövning av kostnadsräkning samt av utanordningsbeslut.

Tjänsteresa skall ske, som nyss nämndes, för *förrättning*. Därmed avses en verksamhet i tjänsten utanför tjänstestället; förrättning äger rum å förrättningsställe, som utgör centrum för förrättningszonen (en cirkel med 5 km:s radie). Härvid aktualiseras återigen de inom tjänstemannarätten ofta svårbedömda frågorna om vad som hör till tjänsten. Hit hör klart en resa, som betingas av tjänstgöringen. Det får icke vara fråga om ett alltför löst samband: en resa till landshövdingens middag är ej ersättningsberättigande, KÅ not 571/1941; ej heller resa för deltagande i Karlbergsbal, KÅ not 246/1951. Å andra sidan är ej heller resa för deltagande i förmans eller ämbetsbroders begravning tjänsteresa i denna mening, KÅ not 53/1935, not 230 och 433/1940. Ej ens en överjägmästares befogade önskemål att få jaga älg är ersättningsgrundande, KÅ not 6/1941. Gränsen till tjänstgöring är i andra fall ganska oskarp; underofficer har emellertid icke fått ersättning för resa för deltagande i tävling om armépris, KÅ not 25/1927. Ej heller berättigade deltagande i möten av typ landsfiskalsmöte och vägmästaremöte ersättning, KÅ not 99/1946; not 190/1950. Kursdeltagande och studieresor äro i allmänhet ej ersättningsberättigande. Undantag kan dock av konungen medgivas, KÅ not 190/1950; not 264/1951. Inställelse inför rätta anses icke som

⁷ A. a. s. 233. Se även KCirk 30 maj 1958 (nr 384) om lön och reseersättning för beivrande av kurser i företagsdemokrati m. m.

tjänsteresa, om tjänstemannen är kallad som vittne⁸, ej heller i disciplinförfarande, KÅ not 349/1942. Ej heller utgår ersättning, om tjänstemannen är svarande, icke ens om det är fråga om tjänstefel, KÅ not 422/1946 och äldre fall. Innebär inställelsen fullgörandet av en tjänsteplikt, kan ersättning dock utgå. Se härom KÅ not 381/1935; not 87/1944, not 239/1953. Är tjänstemannen beordrad inställa sig, utgår ersättning. KÅ not 144/1942; not 356/1945; not 168 och 273/1946.

Är resa att anse som onödig — uppgiften kan lösas på annat sätt — kan ersättning vägras, därest den resande är ansvarig för beslutet; handlar han på order, skall icke han lida för felgreppet. Se t. ex. KÅ not 194/1943 och tidigare fall (Ekenberg, a. a. 2, s. 196).

Har tjänsteresan icke lett till åsyftat resultat, vägrades i äldre praxis ofta ersättning, se KÅ 16/1932; not 90/1949; not 83/1951 m. fl. fall. Motsatt praxis har numera inletts, se plenimålen KÅ 24/1947 (om efterspaning); 4/1952 (om förpassning).

ARR bygger på det *faktiska färdsättets princip*. Tidigare tillämpades metoder för ersättningens beräkande, vilka inneburo schematiska kalkyler^{8a}; de ägde den fördelen, att förvaltningen undslapp kontroll och att tjänstemännen icke frestades till oriktiga uppgifter om resans utförande för att så få högre kostnader än självkostnaden betalda. Ur besparingssynpunkt — men ock med hänsyn till kontrollmöjligheternas förbättring, sedan järnväg införts — förordades alltså sedan slutet av 1800-talet den numera godtagna grundsatsen, att endast faktiskt erlagd utgift ersattes. Därmed har tjänstemannen förlorat en tidigare icke oväsentlig möjlighet att för egen vinnings skull nyttja ett billigare färdsätt än det medgivna, se härom bl. a. JO 1918, s. 297.

⁸ Allmänna ersättningsregler enligt RB finnas.

^{8a} Om bruttoanslag för prästs resor se ännu SOU 1948: 44, s. 130.

Tjänsteman äger sålunda icke numera begära ersättning för I klass järnväg och resa II klass. Ett dylikt förfaringsätt är i vart fall tjänstefel, möjligen bedrägeri.⁹ Hänsyn skall tagas till rabattkort, om det nyttjats, till fribiljetter, som må finnas etc. Om staten kostnadsfritt tillhandahåller färdmedel, skall ingen kostnadsersättning utgå, ARR § 6: 1, st. 2. Tjänsteman kan härvid vara på grund av tjänsteplikten skyldig begagna sådant färdmedel, men kan icke vara tvungen att hantera dylikt, om han ej behärskar det, se i fråga om gengasfordon KÅ not 661/1946. Kräver färdmedlet, såsom cykel, egen arbetsinsats av tjänstemannen, lär han vara pliktig att — om så kan ske utan men för honom — utföra arbetet utan särskild ersättning (äldre praxis i annan riktning, KÅ not 644/1946). Han är dock icke pliktig till längre promenader eller fotvandringar i tjänsten (KÅ 7/1945; RÅ 32/1923). Tillhandahålles färdmedel fritt av den, som beröres av förrättningen, utgår ej ersättning, RÅ 27/1921, KÅ not 589, 641/1944, not 65/1945. Men kan tjänstemannen få disponera färdmedel, som tillhör annan — t. ex. vän — är han berättigad till ersättning inom ramen för ARR (KÅ 9/1926).

I vissa fall måste emellertid alltjämt en kalkylerad ersättning ifrågakomma. Så vid färd i egen bil. Företager tjänsteman resa i dylik, gälla särskilda bestämmelser, § 4, st. 3 och KK den 12 dec. 1952 (nr 780); se tidigare KPr 190/1927, s. 22, KPr 19/1951. Jfr statsrev. ber. 1954, s. 242.

Resor skall anordnas efter principen om den *billigaste färdvägen och färdstättet*; ARR § 4.¹ Närmare föreskrifter i TB till ARR, § 4, anvisningar. Om utgångspunkt för resa se ARR § 5, KÅ 3/1959.

⁹ Tidigare positiv föreskrift därom i 1929 års resereglemente § 25 är såsom överflödigt utelämnad i ARR. Se bet. av 1920 års resesakkunniga, s. 199, av 1949 års reseersättningskommitté s. 108, 133 ff. Jfr 2: 1, s. 283 ff.

¹ Jfr Ekenberg, a. a. 2, s. 226 ff.

Vid denna principers tillämpning får hänsyn tagas till resans ändamål och avvägning ske så, att det mest praktiska resultatet vinnes ur såväl resekostnads- som traktamentssynpunkt. Helt visst kunna härvid många olika synpunkter anläggas. Tidigare skedde härvid ofta en överdrivet sträng bedömning i efterhand, för vilken i TB § 4 och i motiven till senaste ARR varnas, s. 80 ff. i 1949 års bet. Viss hänsyn t. ex. till tidsvinst bör tagas, även om färdkostnaden därigenom fördyras. Rimligen borde även hänsyn till uttröttningsfaktorn och andra personalpolitiska omständigheter kunna tagas, men härutinnan torde administrativ praxis ännu icke utformats på ett fullt tidsenligt sätt. Jfr om praxis i KÅ not 680/1947, not 478/1949²; hänsyn till hjärtsjukdom dock i KÅ not 259/1949; samtliga avse traktamente.

I organisatoriskt hänseende bör om möjligt vederbörande myndighet planlägga tjänsteresor m. m. Myndighetens beslut kan innebära ett skydd för tjänstemannen i kostnads-hänseende, KÅ not 397/1950. Ofta måste tjänstemannen emellertid — redan på grund av organisatorisk självständighet eller på grund av omständigheterna — själv besluta och får då stå ansvaret för planeringen.

Bedömes planeringen som onödigt kostsam får ersättningen i stället beräknas efter en fingerad, mera sparsamt genomförd resa, varvid uppkomma frågor om vilka utgifter, som därvid få beaktas, se KÅ 11/1927, 11/1933, 11 och 15/1936, not 179/1948 m. fl.

Redan i ARR äro ett antal anvisningar lämnade angående vad tjänsteman har att iakttaga vid reseplanering. Han är ej skyldig flyga eller att nattetid taga buss eller spårvagn, utan får välja bil (KPr 197/1952, s. 36). Tjänsteman är berättigad välja nattåg med sovvagn. Tur- och returbiljett måste nyttjas. Tjänsteman kan däremot vara berättigad att

² Äldre praxis se RA 19, resp. 72/1912.

välja flyg, så vid resor mellan fastlandet och Gotland, om myndigheten medgivit detta. I övrigt får en avvägning mellan kostnad för resa och tidsåtgången ske. Motsvarande gäller för valet mellan snälltåg och vanligt dagtåg, se KÅ not 639/1946, not 349/1947, not 412/1949 med flere fall. Taxebil får ej tagas, om annat och billigare färd sätt står till buds, som utan större olägenhet kan nyttjas. Härvid får dock numera hänsyn även tagas till transportkostnadsfaktorn; besparing i detta hänseende får inräknas.

Tjänsteman är icke berättigad att uppskjuta resa för att avvakta tåg med I klass kupé, som han må vara berättigad nyttja. Vid väntan på sovvagnsplats har praxis däremot skiftat; i senare praxis har han berättigats vänta, KÅ not 172/1951, not 103/1952, not 76/1953.

Kan samåkning med annan tjänsteman ske, skall detta utnyttjas. Jfr härvid KK den 12 dec. 1952 (nr 780) § 4.

Beträffande utnyttjandet av statens motorfordon se nu KK den 5 maj 1952 (nr 206).

Särskild kostnadsersättning utgår (enligt Saar § 33) till tjänsteman, som vid *semesters* inträde tjänstgör å annan ort än stationeringsorten eller vid semesterns slut skall tjänstgöra å annan ort, därvid han äger åtnjuta reseersättning, under förutsättning att semestern omfattar minst sex dagar. Vid återkallelse från semester kan ersättning lämnas efter särskilt beslut (§ 33: 2); detta gäller ej återkallelse från tjänstledighet. Traktamente utgår ej.

Traktamente

Tjänsteman kan vidare under tjänsteresa få åtnjuta traktamente, ARR § 7. Förutsättning är, materiellt, förrättning utom tjänstgöringszonen. Formellt kräves beslut av där till behörig tjänsteman. Är den kortaste färdvägen mellan

tjänstestället och förrättningsstället längre än 8 km, kan myndigheten medgiva, att traktamente får åtnjutas även om förrättningsstället ligger i tjänstgöringszonen. Denna särreglering är ett av de många resultaten inom tjänstemannarätten av framställningar från personalorganisationers sida.

Tjänstemän äro indelade i tre klasser, A, B, C, vilka skola svara mot de ovan angivna reseklasserna.³

Traktamente utgår med belopp, som angivits i särskild tabell. För klass A är dygnstraktamentet 44 kronor, B 40 kronor, C 36 kronor. Traktamente kan utgå för dag eller för natt. Med dag förstås härvid tiden mellan klockan 6–24, som natt räknas tiden mellan 0–6. Nattractamente får ej åtnjutas för natt, varav högst en timme tagits i anspråk för tjänsteresa eller förrättning. Dylik nattid får ej heller räknas som dagtid (KÅ 16/1955).⁴ Dagtractamente kräver, att mer än tre timmar i följd tagits i anspråk. Har minst åtta timmar av dag åtgått, utgår traktamente med 22, 20 resp. 18 kronor. Har 3–8 timmar åtgått, utgår allenast halvt belopp (§ 7) (KPr 152/1959, s. 19).

Traktamente avser att ersätta merkostnad under förrättning för vivre under dag, för logi under natt. Här gäller icke en självkostnadsprincip. Den faktiska kostnaden är icke väsentlig. Emellertid kan antagas, att under längre tids bortovaro i förrättning tjänstemannen kan i viss mån utjämna merkostnaden. Olika försök ha därför gjorts att för längre tids förrättning införa begränsande ersättningsregler. Tidigare arbetade man med olika tjänstgörings- och resetractamenten.⁵ Nu skall traktamente i stället reduceras efter viss längre tid. I första hand sker detta efter femton dagars

³ Vilken klass vid adjunktion, se KÅ 9/1958. Jfr 10/1946; not 360/1946; not 345/1947; 3/1948; not 308/1952; not 119/1954. Om mindre gynnsamt traktamente se TB 7: 5; jfr KÅ 6/1959.

⁴ Tidigare motsatt regel, KÅ 19/1934. Jfr KPr 197/1952, s. 50 f.; Ekenberg, a. a. 2, s. 212.

⁵ Ekenberg, a. a. 2, s. 255 ff.

vistelse i samma förrättningszon. Ankomstdagen medräknas härvid icke, se TB ARR § 7: 1, st. 2. Ej heller sker reduktion under återresan. För natttraktamentets del sker nedsättning först om förrättningen beräknas vara mer än 45 dygn och från och med sextonde dygnet sedan detta meddelats vederbörande, som då antages hinna ordna billigare logi. Vid fall av anstånd med omstationering nedsattes traktamentet ytterligare efter 90:e dygnet.

Vid tidsberäkningen för traktamentsreduktion märkes emellertid huvudregeln, att dygnen skola löpa i en följd. Huvudregeln är sålunda den, att avbrott kommer tjänstemannen till godo, ty ny period börjar då att löpa, KÅ not 24/1948. Semester har emellertid icke denna följd, KÅ not 43/1952, ej heller vissa kortare tjänstledighetsperioder (under åtta dagar). Jfr även KÅ 2/1950. Vid konsekutiva förrättningar räknas emellertid dygnen som fortlöpande, därest icke tidsavbrott skett t. ex. för tjänst å stationeringsorten, KÅ 19/1943, jfr 23/1935, 1/1950.

Reser tjänsteman hem under förrättningstiden för nattvila, anses oftast ny resa ske, varvid natttraktamente ej utgår men resekostnad ersättes. Hemresekostnad får dock icke överstiga traktamentskostnaden, KÅ not 383/1947. I senare praxis har man även i dylika fall tillämpat traktamentsreduktionsreglerna, ehuru detta ej är fullt logiskt, allenast avbrotten ej varit alltför långa.

Rätt till natttraktamente bortfaller, om staten bekostar logi, men allenast om detta sker i lokal, varöver myndigheten disponerar. Hit räknas även tingshus, som dock äges av tingshusbyggnadsskyldige; den offentliga subjektorganisationen har här icke beaktats, KÅ not 476/1947; not 228/1953. Färdas tjänstemannen i sovvagn, utgår icke natttraktamente, ARR § 9. Natttraktamente kan nedsättas eller möjligen indragas, då tjänsteman drabbas av olycksfall eller sjukdom och intages på sjukhus TB ARR § 7, anv. 6. Den faktiska an-

vändningen av nattkvarteret är avgörande, men tjänstemannen kan ej tvingas nyttja dylikt av sämre beskaffenhet. Obefogad anmärkning kan ej föränleda, att nattraktamente utgår, även om kvarteret ej nyttjats, KÅ not 410/1950. Om partiellt nattkvarter — sovvagn del av natt m. m. — nyttjas, kan nattraktamente utgå, där tjänstemannen mer än en timme av natten uppehållit sig på förrättningsställe eller överliggningsort, se ARR § 9 st. 2. Godtager tjänsteman inkvartering, som ej håller föreskriven standard, utgår fullt traktamente, men skall skäligen ersättning för kvarteret erläggas.

Även för traktamentsberäkning gäller det billigaste färd-sättets princip. Tjänsteman är sålunda pliktig att snarast avsluta förrättning, att taga närmast till buds stående lägenhet m. m., dock med skäligen anspråk på vila, måltidsraster m. m. Tjänsteman är dock ej skyldig förrätta tjänsten nattetid, RÅ 51/1915. Men han är pliktig resa till kl. 23.56, t. ex., se KÅ not 73/1946. Han är ej skyldig resa före kl. 6 fm., RÅ 22/1919, KÅ not 52/1932. Tjänsteman behöver icke sätta till hela söndagen, men kan vara pliktig anträda resa söndag kväll eller använda söndag för hemfärd, KÅ 23/1941. Han har rätt att resa hem över söndag, KÅ 8/1927, om totalkostnaden ej fördyras. Men han är å andra sidan ej pliktig fara hem över söndag för att så inbespara traktamente för staten, KÅ not 146/1948. — Fråga om tid för avresa från hemmet, KÅ not 156/1951.

Flyttningsersättning. Saar § 33

Tjänstemännen ha med tiden vunnit rätt till ersättning för kostnader, föränledda av flyttning. Tidigare förelägo regleringar av administrativ natur för vissa förvaltningsgre-

nar, så för armén (1901) och tullverket, senare i KomAR. Generella regler infördes med KK den 13 dec. 1935 (nr 626) och KK den 27 juni 1939 (nr 429). Efter fortsatt utredning (SOU 1943: 2) följde KK den 15 juni 1944 (nr 382). Där- efter ha reglerna överförts till dels Saar § 33, dels KK den 5 juni 1953 (nr 355), som reglerar belopp m. m. Andra regler möta i specialreglementen, så för riksdagens personal.

De angivna reglerna täcka emellertid icke alla flyttnings- fall inom statsförvaltningen av likartad typ. Flyttning från tjänst inom Saar till tjänst inom annat AR:s tillämpnings- område är ej reglerad, ej heller mellan lönegradsplacerad tjänst och arvodestjänst, se t. ex. KÅ not 374, 451/1946. Dispensmöjlighet föreligger dock.

För flyttning utomlands gälla särskilda regler.⁶

Flyttningskostnad ersättes nu för ordinarie och extraordi- narie tjänstemän samt för kontraktsanställt manskap under förutsättning, att vederbörande även efter flyttningen in- tager samma ställning (KÅ not 243/1952). Tjänstemannen kan erhålla ersättning, även om han efter flyttningen dess- utom är extra tjänsteman (förordnande), jfr KÅ 19/1947, 8/1950. Ersättningsskyldigheten förutsätter någon nytta för det allmänna av flyttningen. Sker denna endast för den enskildes bästa, utgår ej ersättning. Ur denna synpunkt — som givetvis är svår att konsekvent och rättvist tillämpa — lämnas ej ersättning vid transport, om tjänsteman sökt en likartad tjänst med den han innehar. Ofrivillig transport ersättes däremot. Vid samtycke efter förfrågan kan läget bli- va oklart.⁷ Vid befordran till eller förordnande å annan tjänst, ersättes kostnaden däremot. Från personalhåll har man ytter- ligare sökt få ersättning även vid vissa fall av transporter, såsom vid sjukdom.

⁶ A. a. s. 278 ff.

⁷ A. a. 2, s. 260, rättsfall s. 261. Se särskilt SvJT 1955 rf. s. 55. Om rättsutvecklingen se *Britth* i FT 1944, s. 352. Frivillighet? KÅ 2, 5/1959.

Flyttning på grund av första tillträde till tjänst hos vederbörande subjekt ersättes icke, ej heller vid avgång ur tjänst (KÅ not 506/1947; not 196/1948; not 99/1950).

Flyttningen behöver icke omedelbart företagas efter utnämningen eller förordnandet. KÅ not 202/1943, not 711/1947. Men vid långa tidsintervaller har ersättning vägrats. KÅ not 11/1940; not 188/1953. Egentlig preskription finnes dock icke nu, annan än den tioåriga enligt 1862 års KF.

Av vikt är emellertid, att för flyttningskostnad kräves, att omstationeringsbeslut fattats. Flyttning inom en stationeringsort ersättes icke, ej ens om den föranledes av tjänstebostadsvång, utom vid åläggande att byta bostad.

Sker flyttning från eller till annan ort än den tidigare eller framgent gällande stationeringsorten, kan kostnad ersättas, om bostad å denna tredje ort skäligen kan nyttjas.

Kungl. Maj:t har dessutom på detta särskilda område ansetts äga en säregen och vidsträckt dispensrätt. Denna har väl understundom kritiserats eller rent av bestritts, se KU mem. 11/1934, p. B VII. Dispensrätten har emellertid numera uttryckts i positiv författningsföreskrift, Saar 33 A 3. Dispensmakten kan i detta fall ock delegeras å myndighet, jfr KÅ not 445/1950.

Ersättning utgår med kostnaden för flyttning av bohag från den förutvarande till den nya platsen för bostaden. Ersättningen kan utgå för viss viktmängd, som anges för de olika traktamentsklasserna i ARR, till vilken tjänstemannen skulle hänföras närmast före omstationeringen. Ersättningen omfattar även skäligen och styrkta kostnader för in- och uppackning, ned- och uppbärning, emballering, men ej extra utgifter. Tjänstemannen skall, enligt närmare angivna regler, infordra anbud före flyttningen. Härvid skall anbudet avse såväl järnvägs- som biltransport, när järnväg kan ifrågakomma. Ersättning utgår efter lägsta kostnadens princip (KÅ not 106/1950).

Ersättning kan utgå för magasinering av bohag, om statsverket därvid inbesparas utgift. Vidare kan ersättas (skälig, ej faktisk) hyra, om tjänstemannen med anledning av omstationering eller bostadsbyte nödgats vidkänna dylik kostnad för mer än en bostad (dubbelhyra, § 7). Dubbelhyra allenast för bevarande av hyresrätt för framtida byte ersättes icke, KÅ not 232/1956.

Vidare ersättes kostnad för resa med anledning av flyttning. Härvid utgår även traktamente enligt ARR. Resekostnad för maka och barn bestrides även av staten, liksom för husföreståndarinna eller en tjänare (sovvagn blott vid längre resa). Att märka är emellertid här, som i övrigt i detta samband, att endast kostnad i samband med flyttning är ersättningsgill, ej utan flyttning, KÅ not 167/1950.

II. IDEELLA FÖRMÅNER

Tjänstgöringsbetyg

Med tjänsten följer icke allenast rätt till avlöning och övriga, ovan angivna materiella förmåner, utan jämväl olika, icke omedelbart ekonomiska värden. Dylika äro främst rätten till aktning och integritet, vilken skall garanteras även genom det straffrättsliga skydd, som lagen bereder tjänstemän.

Enligt civilrättsliga regler äro arbetsgivare skyldiga lämna tjänstgöringsbetyg åt anställda, vilket betyg skall utvisa anställningens art, dess längd och vederbörandes sätt att sköta sitt arbete (NJA 1917, s. 582).^{7a} Inom den offentliga rätten gälla till dels avvikande normer.

Tjänstgöringsbetygets betydelse framgår redan därav, att

^{7a} Jfr NJA 1941, s. 115; 1947, s. 129 (arbetsgivarens fria omdöme). Grundas rätten till arbetsbetyg å kollektivavtal är AD behörig, se ADD 33, 53/1934, 34/1946, eljest ej, 38/1947. Spridda lagregler föreligga, t. ex. HembitrL § 17. Jfr *Schmidt*, Tjänsteavtalet, s. 266 ff.

betyg i många fall skall företes vid ansökan om tjänst samt därav, att betygets omdöme om tjänstemannen är en merit, som skall värderas i en konkurrens med andra sökande. I vissa fall är det anställningsvillkor, att betyget även visar en oklanderlig tjänstgöring. Jfr Wejle i FT 1939, s. 303.

Positiva regler om tjänstgöringsbetyg ingå ofta i instruktion, understundom i allmän författning såsom arbetsordning för nedre justitierevisionen (1957), DomSt § 57, LärovSt §§ 141, 196, FolkskSt § 8. I dylika fall kan vara reglerat, när tjänstgöringsbetyg skall utfärdas, vad det skall innehålla ävensom vem som skall utfärda betyget, tjänsteman eller ock myndighet (t. ex. HovR). Om vikten av att iakttaga dessa regler, se JO 1931, s. 214. Se nu även Verksst § 21 (intyg).

Det har härvid hittills ansetts, att offentliga tjänstemän icke alltid äro berättigade till tjänstgöringsbetyg. Om positiv föreskrift därom icke föreligger, följer ej av allmänna rättsgrundsatser en skyldighet för myndigheten att giva tjänstgöringsbetyg. I NJA 1931, s. 367, var sålunda fråga därom, huruvida RRV kunde underlåta att utfärda tjänstgöringsbetyg, som angav verkets omdöme om en tjänstemans förhållande i tjänsten. Enligt instruktionsbestämmelse för verket gällde, att frågor om, bl. a., tjänstebetyg skulle behandlas i plenum. Någon närmare anvisning om betygets innehåll lämnades däremot icke. Sedan verket för viss tjänsteman utfärdat ett betyg, som allenast utvisade tjänstemannens tjänstetid och arten av hans tjänsteåligganden men icke något omdöme om huru han bestritt åliggandena, yrkade tjänstemannen i stämning vid allmän domstol å kronan, att verket skulle åläggas inom viss tid tillhandahålla honom fullständigt betyg. Domstolen tog väl upp talan till prövning; invändning av kronan därom, att talan jämlikt GRB 10: 29 skulle avvisas, beaktades icke.⁸ I sakfrågan fann emellertid RR, vars dom sedermera fastställdes, att någon skyl-

⁸ Jfr nedan s. 515.

dighet icke kunde anses lagligen föreligga för RRV att tillhandahålla tjänstemannen betyg om huru han bestritt sina tjänsteåligganden i verket. Förgäves hade tjänstemannen åberopat parallellitet med privaträttsliga normer ävensom sökt härleda skyldighet för verket att giva ett fullständigt betyg ur tillsättningsreglerna, ytterst RF § 28. I HD förelåg emellertid en avvikande mening (Lawski), enligt vilken man måste anse, att tjänstemannen vunnit en rätt att på begäran erhålla tjänstebetyg. Vid den tidpunkt, då tjänstemannen erhöll sin tjänst, gällde enligt hävdvunnen praxis, att tjänstemän i motsvarande tjänsteställning vid statens verk ägde att på begäran undfå tjänstebetyg, varmed måste förstås ett intyg, som angiver, huru befattningshavaren enligt verkets mening förhållit sig i tjänsten. Att härutinnan något undantag icke avsetts skola gälla för RRV framginge därav, att i samtliga för verket utfärdade instruktioner föreskrivits, att ärenden angående tjänstebetyg skulle behandlas i plenum.

Det torde emellertid få anses ovisst, huruvida den av HD:s majoritet i ovan återgivna mål omfattade meningens även i dagens läge skulle anses gälla. En fortsatt tillpassning av den offentliga tjänstemannarätten till civilrätten har ju på väsentliga områden skett, särskilt där överensstämmande förutsättningar föreligga. Så synes fallet vara ifråga om tjänstgöringsbetyg. Något nytt prejudikat, av mot 1931 års dom motsatt innebörd, finnes emellertid f. n. icke. Man är därför alltfört hänvisad till analys av de positiva regler, som må föreligga i de olika fallen. MO 1961, s. 161, anknyter till 1931 års linje.

Det är påtagligt, att normerna för och praxis vid betygens upprättande starkt skifta.⁹ Enligt LärovSt skall sålunda

⁹ Jfr *Juristnytt* 1953, s. 240 f.; SOU 1935: 17, om tjänstgöringsbetyg vid länsstyrelser. Jämväl frågor om förfarande kunna ur rättsskyddssynpunkt aktualiseras, jfr nedan.

tjänstgöringsbetyget vara graderat. Enligt ISkolÖSt återigen behöver någon dylik gradering icke företagas. Till ojämnhets inom betygen bidrager även, att regler ofta saknas därom, vid vilka tidpunkter betyg skola utfärdas i annan mån, än att de skola utfärdas på begäran, och i vissa fall angives inom viss tid efter framställd begäran. Då tjänstgöringsbetygen sålunda icke givas med jämna intervaller utan kanske först, när tjänsteman i anledning av tjänsteansökan blir i behov av nytt betyg, kan en viss slumpartad redovisning för fel och förtjänster icke undvikas. Ett nedsatt betyg för nit kan t. ex. komma att avse en lång följd av år, ehuru allenast en isolerad händelse kanske föranlett den kritiska bedömningen och kommit att prägla allenast en kort period, om tjänstgöringsbetyg oftare begärts (försök till regler, Aktuell från Kungl. Överstyrelsen 1953, s. 202).

Av stor ömtålighet är, även civilrättsligt, frågan, i vad mån i tjänstgöringsbetygen även skola redovisas negativa omständigheter. Spörsmålet sammanhänger ytterst med problem om skydd för individernas ära och anseende; man erinras om de frågeställningar, som varning, erinran och tillrättavisning aktualiserat i disciplinärretten. Straffrättskommittén har förordat en restriktiv hållning i detta hänseende.¹ Å andra sidan är det påtagligt, att negativa faktorer, varom myndigheten äger kännedom, icke utan vissa nackdelar ur allmän synpunkt kunna förtigas vid tjänstgöringsbetygets utfärdande. Har tjänstemannen sålunda disciplinärt bestraffats, eller judiciellt, kan upplysning därom vara av värde för annan myndighet vid tjänsteanställning. Svårlösta problem kunna dock här uppkomma om bedöm-

¹ SOU 1953: 14 s. 204 ff. I rättspraxis har hänsyn tagits till plikt att utfärda omdöme ävensom till att omdömet är tjänsteåtgärd (än som objektivt, än subjektivt förhållande) NJA 1900, s. 116; 1924, s. 125; jfr 1903, s. 50; 1905, s. 121. Å andra sidan 1937, s. 466; 1933, s. 542 (intyg, yttrande).

ning och rubricering, såsom i det fall då vitsord över vandel skall utdelas och fel begåtts men i sådant sinnestillstånd, som avses i SL 5:5 eller 5:6 (RÅ 21/1953, E 32/1957). Man kan ock ifrågasätta, om man i betyg in concreto bör redovisa anmärkningar mot tjänsteman eller om allenast mera allmänt hållna omdömen eller vitsord skola lämnas. Särskilt allvarligt kan ett »orent» tjänstgöringsbetyg vara för den som vill söka anställning på den enskilda arbetsmarknaden. Risk för en ojämn praxis är här för närvarande otvivelaktigt för handen och har av JO i ett fall² med skärpa framhållits. Dylik kritik står ej heller långt från varningsinstitutet och fråga kan därför bliva, om myndigheten bör fälla kritiska omdömen om viss handling utan att ha hört tjänstemannen; det allmänna problemet om individens rätt att bliva hörd före förvaltnings beslut av belastande art aktualiseras sålunda även här.

I första hand utgör givetvis besvärsrätten tjänstemannens skydd i förhållande till den myndighet, som äger att för honom utfärda tjänstgöringsbetyg. Genom besvär till högre instans kan tjänstemannen göra sina synpunkter gällande, eller i vart fall hemställa om omprövning av beslutet. I praxis har härvid inträffat, att Kungl. Maj:t förklarar, att visst för tjänsteman utfärdat betyg skall äga visst angivet innehåll; jämför å andra sidan att DomK icke ägt upphäva folkskolestyrelsens vitsord men väl pröva betyget i övrigt, RÅ 21/1953. Ytterst kan straffrättsligt ansvar ifrågakomma — för osann utsaga enligt SL 13 kap. eller för ärekränkning enligt SL 16 kap. — för den som i tjänstgöringsbetyg fäller förklenande omdömen; jfr NJA 1937, s. 466, 1938, s. 302. Uppgiften blir här att avväga den enskildes skyddsbehov mot betyglämnarens uppgiftsrätt eller rent av upplysningsplikt.

² JO t. polismästaren Erik Ros (ang. konstapeln B. Resar) den 4 juli 1952.

Straffrättsligt skydd

Medborgarna i gemen åtnjuta skydd för kroppslig integritet genom de regler, som rymmas i SL 14 kap. och 15 kap. samt det skydd för ära, som beredes enligt SL 16 kap. Tjänstemännen kunna i första hand anses skyddade genom dessa reglers upprätthållande.³ Statsförvaltningens krav på särskilt skydd avses i de regler, vilka ingå i SL 8 kap. och 11 kap. Inom RF beredes riksdagen och dess organ samt riksdagsmännen särskilt skydd (RF §§ 110, 111).⁴ För krigsmän gälla regler i SL 26: 7-9.

De enskilda tjänstemännen återigen ha av ålder åtnjutit ett förhöjt straffskydd, som givetvis äger ett nära samband med reglerna om den offentliga förvaltningens trygghet. I SL 10 kap. straffas nu brott mot allmän verksamhet. Kännetecknande för dessa brott är, att de innefatta angrepp icke mot statens centrala ledning eller allmän ordning utan mot de särskilda organen och deras uppgifter.

I äldre rätt⁵ gjordes härvid i vårt land alltifrån 1700-talet fram till 1948 härvid skillnad med hänsyn till den angripne tjänstemannens ställning. Straffansvaret var hårdare, om angreppet riktade sig mot ämbetsmän än mot andra skyddade offentliga funktionärer.⁶ Denna numera föråldrade systematik har emellertid sistnämnda år övergivits. Lagstiftaren kriminaliserar i stället nu i första hand våld eller hot därom å innehavare av ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, SL 10: 1. I andra hand straffas den, som för att tvinga eller hindra någon, som åtnjuter skydd enligt 10: 1, i utövningen av hans befattning eller

³ Jfr om SL 16 i NJA 1958, s. 726.

⁴ Se *Jägerskiöld*, Riksdagsmannens rättsliga ställning (1957).

⁵ Se även *Naumann*, Sveriges statsförfattningsrätt.

⁶ Den rättshistoriska bakgrunden härför har skildrats av *Fahlbeck* i Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala 25-årsdag 1944, s. 214 ff. Jfr även *Nelson*, Rätt och ära (1950), s. 298; *Ståhlberg*, a. a. Jfr även SvJT 1943, rf. s. 17.

hämnas därför, otillbörligen företager gärning, som för honom medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar därmed. I sistnämnda fall rubriceras gärningen som förgripelse mot tjänsteman.

Den skyddade personkretsen i båda fallen omfattar sålunda alla de, vilka innehava tjänst under ämbetsansvar. Härmed äro dock jämställda även de, vilka enligt särskilt konungens förordnande skola åtnjuta samma skydd, samt den som kallas att biträda tjänsteman vid förrättning, och slutligen tidigare befattningshavare eller biträde. Skyddet kommer sålunda härvid även att omfatta dem, vilka äro ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar och åtnjuta det begränsade ämbetsansvaret enligt SL 25: 11, st. 2, jfr även SL 26: 22. Konungen kan förordna om ämbetsskydd för vilka tjänstemän som helst; dylikt förordnande meddelas i första hand sådan personal, som har att i förhållande till allmänheten sörja för ordning och säkerhet eller vid allmännyttigt ändamål löpa risk för övergrepp eller fullgöra särskilt ömtåliga funktioner (jfr SOU 1944: 69, s. 173; KPr 80/1948, s. 411. Jfr nu KK den 30 dec. 1948, nr 794, och SvJT 1959, rf. s. 35, däremot SvJT 1957, rf. s. 35). Fråga, huruvida avgången tjänsteman vore skyddad av GSL 10: NJA 1917, s. 68. Jfr s. 241 f.

Brister den formella tillsättningsakten, kan emellertid vederbörande komma att sakna eljest avsett straffrättsligt skydd, se ur äldre praxis NJA 1904, s. 208 och ifråga om begränsning av biträdeskategorin NJA 1905, s. 337.

Den brottsliga handlingen skall enligt SL 10: 1 vara våld å den skyddades person eller hot därom. Härmed avses vad som straffrättsligt betecknas som våld å person, SL 20: 5. Se närmare Beckman, Bergendal, Strahl, a. a. s. 239 ff. Hotet skall avse hot om våld å den skyddades person. Jfr NJA 1920, s. 391. Försök eller förberedelse till våld mot tjänsteman, som icke utgör hot, är här icke straffbelagt. Ansvar

kan emellertid i andra fall utdömas enligt 10: 2. Den straffbara gärningen består här i handlande eller hot om handlande, som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet. Handlingen behöver sålunda icke innebära ekonomisk skada allenast utan blott annan olägenhet. Lagrummet avser sålunda såväl skadegörelse på tjänstemannens egendom som hämnande⁷ även på tjänstemannens anhöriga, hot om åtal eller angivelse, lämnande av menligt meddelande eller hot därom (NJA 1919, s. 467). Våldsamt motstånd, 10: 4; smädelse 10: 5.

Den brottsliga gärningen skall även angå tjänstemannens tjänst; den skall träffa honom, då han är i tjänsteutövning eller avse att tvinga honom till tjänsteåtgärd eller hämnas för tjänsteåtgärd. Vad som sker under färd till eller från tjänsteförrättning faller sålunda i princip utanför det straffbara området. Avgörande är icke, om tjänstemannen burit tjänsteuniform, i fall, där dylik finnes. För vissa tjänstemän måste emellertid tjänsteutövningen tolkas mera vidsträckt än för andra; så hava polismän en vidsträckt skyldighet att ingripa även utom ordinarie tjänstetid, se närmare 2: 1, s. 32 ff. Tjänsteman, som under tjänsteförrättning intager måltid och därunder utsättes för våld, har ansetts kränkt i tjänsteutövning, NJA 1952, s. 512; SvJT 1953, s. 569. Fråga om kompetensöverskridande å tjänstemannens sida friar från ansvar, NJA 1914, s. 43.

Tjänstemannen har själv att anmäla till åtal de brott, som begås mot honom, och han skall, i sista hand, själv uppträda som målsägande. Den myndighet, hos vilken tjänstemannen är anställd, är däremot icke målsägande. Givetvis kan myndighet föranstalta om polisanmälan, men är icke skyldig därtill. Praxis härutinnan skiftar. För tjänstemannen kan det vara en fördel och ett stöd, därest icke han utan myndigheten företager anmälan. Brotten ligga — så länge

⁷ Jfr SvJT 1943, rf. s. 68 färd hem.

tjänstemannen är i tjänst (NJA 1917, s. 68) och numera även därefter (SL 10: 1, p. 2) — under allmänt åtal. — Domstol har ex officio tillämpat GSL 10: 2, GRB 14: 7 (smädelse, NJA 1931, s. 415); numera tillämpas enbart RB 9: 5, se NJA 1950, s. 177.

III. PENSIONS VÄSENDET

Tjänsteman är i regel berättigad till lön och andra avlöningsförmåner, men ock till pension. Pensionsrätten särskålles från rätten till avlöningsförmånerna. Den är emellertid en relativt sent utformad företeelse.

I äldre tid kvarstod tjänstemannen i princip till sitt frånfälle i tjänsten eller till dess att han begärde avsked från denna eller entledigades, varmed rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen upphörde. Pensionsfrågorna aktualiserades egentligen först mot 1700-talets mitt — i ej ringa mån under då rådande humanitär anda — i större omfattning först i början av detta århundrade.

Den rättshistoriska utvecklingen har medfört, att ett flertal av de rättsliga principer, som tidigare utbildats inom tjänstemannarätten, kunnat övertagas inom pensionsrätten, samtidigt som denna påverkas av vissa för den säregna synpunkter. Senare ha allmänna sociala synpunkter även här gjort sig i högre grad gällande; de särskilt tjänstemannarättsliga momenten ha då åter försvagats. Tjänstemannapensioneringen har samordnats med folkpensionen och andra socialrättsliga instrument.

Pensionsförmåner kunna vara av olika innebörd.

Med *tjänstepension* förstås nu i SPR pension, som uppbares på grund av tjänst, vare sig den utgår till tjänstemannen själv eller pensionsberättigade anförvanter. Tjänstemannen tillkommande pension betecknas här som *egenpension*,

medan tidigare ofta samma rätt angivits med termen tjänstepension. Till anförvanter utgående pension kallas för familjepension. Terminologin svarar mot den programmatiska konstruktionen av pensionsrätten såsom beroende av tjänsten i Saar § 18: 1.

Utgår pensionen vid uppnådd pensionsålder plägar den betecknas som ålderspension, medan pension vid förtida avgång kallas förtidspension. I detta begrepp rymmes även sjukpension, invalidpension samt vissa pensioneringar å *disponibilitetsstat*.⁸ Sjuk- och invalidpension kan i sin tur vara konstruerade från olika utgångspunkter, t. ex. sålunda, att tjänstemannen återgår till tjänsten, därest sjukdomen eller invaliditeten upphört, eller ock så, att tjänstemannen bevarar sjuk- eller invalidpensionen livet ut. *Garantipension* inom de kommunala pensionsförfattningarna syftar härvid till att garantera pensionsförmåner under övergångsperioder mellan sjukdom och invaliditet samt återanställning i ordinarie tjänst.

I stället för pension kan vid förtida avgång ifrågakomma *tjänstelivränta*. Efterbildande de privaträttsliga pensionsförehållandena arbeta de kommunala pensionsreglementena även med fribrev, varmed förstås en avkortad pension, som tjänstemannen erhåller för att lämna tjänsten i förtid.

Familjepension återigen utgår till efterlevande familjemedlemmar till tjänsteman, som avlider före eller efter uppnådd pensionsålder.

Pensionsrättens konstruktion

Pensionsväsendet innebär, även i typiskt tjänstemannarättslig utformning, en modifiering av äldre tjänstemanna-

⁸ Jfr KPr 157/1958, s. 7.

rättsliga grundprinciper. Det har tidigare här framhållits, att en viss spänning bestått mellan pensionsväsendet och oavsättlighetskyddet. Oavsättligheten uppfattades nämligen som tjänstemannens rätt till de med tjänsten förbundna lönerna — till vissa tider även till tjänsteutövningen — intill dess han själv fann för gott att avgå, han avsattes efter domstols dom eller han avled. Pensionsrätten och tvånget att avgå vid vissa författningsreglerade förutsättningar har otvivelaktigt inneburit en kraftig rubbning av oavsättlighetsprincipen i denna mening. Vi stå dock idag knappast främmande för denna utveckling, som vi tvärtom uppfatta som naturligt betingad av de faktiska förhållandena, individens åldrande, förvaltningens krav på effektivitet och nyrekrytering.

Det är emellertid uppenbart, att pensionsväsendet kan er-hålla olika innebörd. Man har under rättsutvecklingens gång ivrigt debatterat de olika konstruktionerna, deras innebörd, konsekvenser och rimlighet.⁹ Man kan uppfatta pensionen rättsligt sett på olika sätt. Man kan, som numera oftast göres, betona det tryggade i den absoluta rätten till pension. Eller man kan i stället se den som ett underhåll. De normer, efter vilka man kan konstruera pensionsrätten, kunna leda till väsentligen olika resultat. Här, liksom ifråga om lönerätten och ofta eljest inom förvaltningsrätten, bryta sig olika synpunkter. Önskemålen om trygghet och stabilitet å ena sidan, effektivitetskrav och anspråk på möjlighet att fritt kunna ändra reglerna å den andra sidan, kunna påverka valet av lösning. De rättsliga konstruktionerna ha här sin givna betydelse. De måste, så gott sig göra låter, bringas i samordning med rättsordningen i övrigt. De valda konstruktionerna

⁹ *Ekenberg* har i FT 1958 lämnat en redogörelse för pensionsrättens grundprinciper, som i vissa delar svarar mot min framställning, som dock då redan förelåg utarbetad. Vid tryckningen av detta arbete föreligger *Ekenberg*, Den svenska statsförvaltningens avlöningssystem 3, vari pensionsrätten behandlas.

ha icke sällan därefter en betydande suggestiv verkan. De utgöra med andra ord psykologiska och understundom även politiska faktorer av vikt.

Pensionen kan uppfattas som en avtalad eller eljest garanterad förmån. En linje är härvid den, att pensionen är en intjänt men uppskjuten löneförmån, se närmare SOU 1932: 12, s. 15 ff. Av denna konstruktion följer kravet å tjänstemannens sida på en orubblig rätt till pension enligt de regler, som gällt under den tid, då han säges ha intjänat denna förmån. Å andra sidan kan pensionen vid denna utgångspunkt skäligen ställas i relation till antalet tjänsteår.

Till nära motsvarande resultat leder konstruktionen, att pensionsförmånen är, i vad avser tryggheten, en försäkringsmässigt förvärvad rättighet. Den korresponderar mot tjänstemannens pensionsavgifter. Bygger man upp löne- och pensionsväsendet på så sätt, att tjänstemannen erlägger pensionsavgifter, såsom då viss del av lönen förklaras skola gå till pensioneringsändamål, framträder naturligtvis den individuella rätten till de förvärvade pensionsförmånerna skarpt och tydligt. Detta leder till krav på skydd för den så förvärvade rätten. Man kan då icke heller ensidigt rubba denna rätt. Vid en försäkringsmässig konstruktion försvagas gärna sambandet mellan pensionsrätten och den tidigare tjänstgöringens längd. Pensionsbeloppet utfaller snarare oavsett tidigare tjänstgöring vid »försäkringsfallet», oberoende av tjänstetid. Å andra sidan leder detta betraktelsesätt gärna därtill, att tjänsteman, som i förtid avgår ur tjänst, icke erhåller någon pension; däremot kan livränta, svarande mot fribrev, utgå (SOU 1932: 19, s. 91 f.).

Vare sig man uppfattar pensionen som en uppskjuten lön eller som en försäkringsmässig förmån bör den logiskt sett icke påverkas därav, att tjänstemannen — liksom andra medborgare — erhåller andra förmåner från statens sida. Samordningsproblemen bli därför med så valda konstruktioner

icke möjliga att lösa efter synpunkten av samlat underhåll; ovan (s. 183) har detta ock belysts i vad avser samordning av olycksfalls- och sjukersättning med ålderspension.

Om pensionsrätten uppfattas som avtalskyddad, innebär detta jämväl, att undantag från reglerna allenast kan göras i den mån förbehåll om rätt därtill träffats eller tjänstemannen så medger. Samma problemställning, som uppkommit på lönerättens område, återvänder här. Se sålunda TjPR § 37, nu SPR § 18, som ett typiskt uttryck för en dylik avtalskonstruktion (jfr Ekenberg, a. a. 1, s. 152). För pensionsrättens del har emellertid ofta den grundsatsen följts, att en tjänsteman får stå kvar på den en gång gällande författningen, även om senare regler skulle vara förmånligare för honom. Han erbjudes icke, i vart fall ej efter avgång, att övergå å nya regler.

Pensionsreglementena äro ock, liksom AR, bindande för myndigheterna. De kunna ej rubbas genom beslut av myndigheten, ej ens genom individuella avtal mellan myndighet och tjänsteman (KÅ not 181/1938). Samma rättsläge, som vi funnit vara för handen för lönerättens del, har sålunda utformats även här. Jfr ovan s. 111.

Rättshistoriskt är emellertid pensionen ursprungligen ett underhåll. Uppfatta vi pensionen som en främst ur behovsynpunkt medgiven förmån för den åldrande tjänstemannen, sedan hans möjlighet att genom arbete förvärva lönen upphört eller nedsatts, förskjutes perspektivet å de rättsliga problemen radikalt. Frågan blir mera om en ur arbetsociala eller allmänt sociala synpunkter medgiven förmån. Man kan ock med större lätthet godtaga ett samordnande av denna förmån med andra av samhället medgivna, som komma större grupper medborgare eller envar medborgare till del, såsom folkpensionen. Ingenting nödvändiggör här den konstruktionen, att tjänstemannen erlägger pensionsavgift inom eller utöver lönen. Man kan likaväl utbetala ett fixerat lönebe-

lopp i dess helhet för att under i författningar angivna förutsättningar låta tjänstemannen bli berättigad till pension. Det försäkringsmässiga skyddet kan lätt eluderas (jfr SOU 1946: 48, s. 96). Men pensionen kan ock här lättare anpassas till de under pensionärstiden rådande, faktiska förhållandena, något som i tider av lönestegringar och penningvärdesförändringar kan te sig önskvärt.

Som så ofta inom rättsvetenskapen kommer man emellertid icke tillrätta med dessa konstruktioner utan en analys av den rättshistoriska utveckling, som vi genomgått. En dylik analys klargör, att olika lösningar på pensionsrättens problem tidigt varit aktuella, såväl praktiskt som teoretiskt. Man har haft lika möjliga utvägar att välja emellan; de ha valts med skiftande målsättningar.

Det omfattande tjänstemannapensionsväsende, som vi numera äga, är icke av gammalt datum. I äldre tid¹ ansågos ämbets- och tjänstemännen icke äga rätt till pension. De kunde å andra sidan i regel kvarstå i tjänst till sin död och uppbära full lön², även om de av ålder eller sjukledighet voro förhindrade att sköta tjänsten. I sistnämnda fall förelåg ofta skyldighet hålla vikarie. Undantag från denna princip gällde i de grenar av förvaltningen, där oavsätlighet icke förelåg; där kunde tjänstemannen entledigas av åldersskäl, liksom av andra orsaker. För vissa kategorier ha dock tjänstehjons- och legostadgorna varit tillämpliga med deras skyldighet för arbetsgivaren att vid behov sörja för ålderstigna och sjuka anställda. Denna reglering har helt visst i andra

¹ Se härom Bet. ang. ordnande av pensionsväsendet för statens civila tjänsteinnehavare samt för deras änkor och barn 1894, s. 1-41.

² Kungl. res. 23/9 1688. Det vore icke Kungl. Maj:ts mening »att låta taga tjänsten ifrån en trogen och redlig tjänare därför att Gud haver lagt honom sjukdom uppå; de, som troligen tjänat hade, skulle leva i säkerhet och vara förvissade, att de icke skulle för sjukdoms och ålderdoms skull bliva förskjutne utan hava sin lön och annan rättighet oavkortad att åtnjuta, sig och de sina till hjälp och understöd».

fall indirekt tjänat till förebild även vid tjänstemannarättens utformning. Familjepension förekom icke. Efter tjänstemannens död voro familjemedlemmarna hänvisade till egna medel och förvärvsmöjligheter.

När pensioner med tiden infördes, stammade de från, huvudsakligen, två skilda håll. De voro i vissa fall resultat av frivillig försäkringsverksamhet. Tjänstemännen bildade själva kassor, vilka utbetalte pensioner. Avtals- och orubblighetsgrundsatserna voro här givna. I andra fall voro de prov på kunglig välvilja. Konungen tillerkände för ämbets- och tjänstemän såsom en extra förmån, rätt till pension vid avgång. Underhållssynpunkten var här den naturliga. Ur båda dessa skilda system härleder sig det nuvarande pensionsväsendet.

Det *försäkringsmässiga* pensionssystemets utveckling saknar icke rättsligt intresse, även om det, som nyss nämnts, numera väsentligt förlorat sin praktiska betydelse. Här framträder den civilrättsliga konstruktionsmöjligheten i tjänstemannarätten återigen tydligt.³ För militärväsendets del utfärdade Kungl. Maj:t redan den 10 januari 1757 förordning och reglemente angående en pensionskassa för armén, som i sin tur efterbildade en tidigare för artilleriet bildad kassa. Delägarskap i kassan berättigade till avgång efter 30 tjänsteår med då efter ståndet åtnjuten lön i pension. Kassan byggde på avgiftsbidrag från delägarna. Senare bildades flottans pensionskassa, numera övertagen av staten. För civilstatens del hade rikens ständer redan år 1756 hos Kungl. Maj:t hemställt om utarbetande av plan till pensionskassa även för civilstaten.⁴ Först den 15 november 1826 utfärdade Kungl. Maj:t reglemente för civilstatens pensionsinrättning. Dennas uppgift blev emellertid, i följd av att statsmakterna vid

³ *Modée*, a. a. 6, s. 4466 ff. Jfr *Distel-Selge*, a. a. s. 1 ff.

⁴ Dess sista reglemente den 9 juni 1899.

denna tid redan beslutit angående pensionering av tjänstemän, till en del allenast av supplementär natur, nämligen att bereda pension åt dem, vilka måste avgå ur tjänst tidigare än de kunde enligt reglerna för den statliga pensioneringen; pension kunde vinnas vid 55 levnadsår och 30 tjänsteår eller tidigare vid oförmögenhet genom sjukdom ådragen i tjänsten (§§ 23–24). Kassen hade emellertid uppgifter jämväl å familjepensioneringens område (§ 10). Den övertogs av statsverket år 1907.⁵ För tullstaten skapades en enskild pensionsinrättning (regl. den 30 maj 1884). Vid utbyggande av statens affärsverksamhet har här anställd personal likaledes bildat pensionskassor, SJ, telegrafverket⁶, statens vattenfallsverk m. fl. Dessa byggde på frivilligt erlagda avgifter, som tjänstemännen bestredo med del av sin lön.^{6a}

Det ligger i sakens natur, att denna rent försäkringsmässiga pensionering allmänt kompletterade den offentliga tjänstemannarätten och icke självständigt ändrade den vare sig ifråga om avgångsskyldighet eller grunderna härför.

En andra huvudlinje, som varit av helt annan betydelse för tjänstemannarättens omformning var, som nyss nämnts, den *statligt bekostade pensionen*, för vilken avgift ej erlades, men som faktiskt påverkade lönesättningen. Av kunglig välvilja kunde en åldrad eller sjuklig ämbetsman erhålla ekonomisk hjälp. Dylika understöd i ömmande fall förekomma tidigt. Härur har den rent statliga pensioneringen utvecklats. Efter framställning av ständerna den 30 januari 1770 utfärdade konungen den 24 januari 1778⁷ förordning därom, att

⁵ Rd skr. nr 10 och 143/1907.

⁶ Regl. den 17 juni 1908.

^{6a} Ett stort antal avgöranden föreligga från allmän domstol och RegR om skyldighet erlagga avgifter, delägarskap m. m. Se t. ex. NJA 1947, s. 95 RÅ 1/1933.

⁷ *Modée*, a. a.

ämbets- och tjänstemän vid civilstaten, som uppnått 70 års ålder samt länge och väl tjänat, kunde få avsked med hela lönen, om de så åstundade. Tjänsten upprätthölls av annan tjänsteman, som icke kunde komma i åtnjutande av den därmed förenade lönen, enär denna tillkom den pensionerade. Motsvarande rätt tillerkändes år 1807 även de betjänte. Nackdelen härav för den tjänsteman, som faktiskt bestred tjänsten, var påtaglig. Med KK den 29 juni 1789 inrättades i stället ett visst antal pensioner för sådana med fullmakt eller konstitutorial tillsatta, vilka före 70 års ålder men efter 60 år voro utarbetade, invalider eller obotligt sjuka och hade löner till lägre belopp än 600 kontant. Pensionsbeloppet var emellertid här lägre än lönen, nämligen högst $\frac{3}{4}$. Medel anslogos ur statskassan för dessa pensioners bestridande. Vid 1809-10 och 1812 års riksdagar togos nya steg i riktning mot modärnare förhållanden. Pensionslöner skulle hädanefter bestridas från allmänna indragningsstaten, medan de ordinarie lönerna alltid skulle tillkomma de verkliga innehavarna av tjänster. År 1823 sänktes åldern, då civila ämbets- och tjänstemän ägde taga avsked, till 65 år, om de tjänstgjort i 40 år. En sen motsvarighet till detta system har inom kyrkorätten förelegat till vår tid i emeritilönerna.

Pensionsväsendet reglerades sålunda till en början i överensstämmelse med oavsättlighetsprincipen. Icke någon kunde tvingas avgå med lägre pensionsbelopp än hela lönen. Pensionstagandet var frivilligt. För tullverkets del kunde dock sjuka och invalider överföras å pensionsstat men där voro anställningsförhållandena ju friare (KF den 18 oktober 1836). Pensionerna voro länge ock desamma som lönen. Vid tullen synes först en avvikelse härutinnan ha ägt rum. Allmänt reglerades först år 1858 (KBr den 16 mars) pensionsbeloppen generellt i förhållande till avlöningen: en årlig lön av 3 750 rdr eller därunder berättigade till 3 000 rdr i pension. Var lönen högre än 3 750 rdr, skulle 80% utgå i pension.

Om lönen åter varit mindre, skulle pensionen utgå med samma summa oavkortad.

Härutöver har i icke ringa mån pensionsrätt medgivits rent benefikt, dels till tjänstemän eller tidigare tjänstemän, dels ock till allmänt förtjänta personer, vilka icke varit statsanställda. Härvid förutsattes särskilt riksdagsbeslut.

Lagstadgad *avgångsskyldighet* infördes först år 1876 för vissa grupper av civilstatens tjänstemän. År 1878 infördes motsvarande skyldighet för postverkets del (KK den 6 dec. 1878) i övrigt. I regel fastställdes härvid 65 års ålder som pensionsålder. Vissa ämbetsmän, presidenter och ledamöter i hovrätterna och kammarrätten samt häradshövdingar medgavos dock rätt kvarstå till 70 års ålder, och hava först senare förpliktats avgå vid 65 år. För andra grupper blev 63 år normal ålder etc.

Först med denna utveckling blev det tydligt, att pensions- tagandet icke längre var allenast en förmån, varom tjänstemannen kunde söka, därest han så önskade, men vartill han icke kunde tvingas. Pensioneringen hade i stället blivit en skyldighet för tjänstemannen, som för honom medförde en försämrad ekonomisk ställning. Härvid framträdde tydligt en motsättning gentemot RF § 36, som även uppfattades som en garanti för lönen under hela livet. Uppenbarligen med hänsyn till dessa svårigheter beslöt 1877 års riksdag att företaga den uppdelning av avlöningen i lön och tjänstgöringspengar, varför tidigare redogjorts (s. 149). Lönen omfattade $\frac{2}{3}$ av avlöningen. Lörens belopp skulle senare utgå såsom pension. Med denna konstruktion kunde man bevara grundsatsen, att den av RF § 36 skyddade lönen i dess helhet lämnades orubbad vid pensionering och så förena pensionsväsendets utveckling med grundlagens bud. I den mån uppdelning i lön och tjänstgöringspenningar icke skedde,

beräknades pensionen på motsvarande sätt till $\frac{2}{3}$ av avlöningen.⁸

Under hand har därefter pensioneringen godtagits i det allmänna rättsmedvetandet som en naturlig del av tjänstemannarätten. Motsättningar mellan oavsättlighetsskyddet och pensionsåldern ha utplånats, otvivelaktigt ett intressant exempel på »Verfassungswandlung».

Pensionen har sålunda ursprungligen varit antingen en försäkringsmässig förmån eller ett underhåll. Såsom underhåll kunde pensionen utgå av nåd eller ock uppfattas såsom en del av avlöningen, som måste utgå oavsett fullgjord tjänstgöring. Pensionens samband med anställningen fastslås nu — i vad avser såväl tjänste- som familjepension — i Saar § 18: 1. Tjänsteman äger på grund av sin anställning rätt till ej endast avlöningsförmåner utan även pension.

Emellertid saknade ett betydande antal statliga tjänstemän även efter dessa reformer rätt till pension och voro förty icke heller förpliktade avgå vid viss ålder; andra voro väl berättigade till pension men icke förpliktade avgå. Först med 1907 års lag kom vår första allmänna pensionslagstiftning, som rymde den övervägande delen av de civila statstjänstemännen. Pensionsrätten har vidgats till att omfatta allt större grupper tjänstemän. Den tjänstemannarättsliga utvecklingen har här mött den sociala. Redan tidigt observerade man detta samband, så vid de första trevande försöken att åstadkomma en social pensionering, se arbetareförsäkringskommitténs bet. 3: 3 (1889); utl. o. förslag 1: 3, s. 36 f.

⁸ Jfr SOU 1946: 48, s. 96 f.

Pensionsförfattningarna. Tillämpningsområde

Enligt 1907 års lag⁹ tillkom »rätt till pension vid avgång från tjänst» en var »ordinarie innehavare av civil tjänst med lön å stat, som blivit fastställd av konungen och riksdagen» (§ 1). Lagen var sålunda tillämplig å alla icke militära tjänstemän, med undantag för den stora gruppen icke-ordinarie. I denna grundregel gjordes emellertid viktiga undantag, avseende ordinarie tjänster, nämligen för statsråd och justitieråd, civila tjänstemän med pensionsrätt i arméns eller flottans pensionskassa, för tjänstemän vid telegrafverket eller SJ, och slutligen för uteslutande prästerliga tjänstemän (§§ 1, 2). För dessa grupper förelågo nämligen särregleringar eller särskilda förhållanden, som ansågos hindra en tillämpning å dem av lagen.

1907 års lag utgjorde en kompromiss mellan olika ståndpunkter. Man sökte ännu bevara tjänstemannens orubbliga rätt till lönen livet ut genom att göra pensionen lika med lönen utom tjänstgöringspengarna. Men denna uppdelning innebar i realiteten, att pension utgick med $\frac{2}{3}$ av avlöningen, vilket tydligt visade sig i de fall, då tjänstgöringspengar icke funnos. Sakligt ligger förklaringen nära tillhands: Mot den av oavsättligheten följande principen, att tjänstemannen hade rätt till lönen, strider ock den nu upptagna avgiftsplikten uppenbarligen. Från den frivilliga pensionsförsäkringen har nämligen skyldighet att erlægga avgift övertagits; fullt ut har man dock icke låtit pensionen vara ett försäkringsmässigt resultat, utan avgifterna äro endast bidrag till kostnaderna.

1907 års lag medgav å ena sidan rätt till hel pension vid viss ålder — som då i regel var 67 år för man och 60 år för kvinna — och vissa tjänsteår, i regel 35 år för man och 30 år för kvinna (§ 5).

⁹ Jfr *Reuterskiöld*, Statsregementet, s. 175 ff. Bet. 1902; KPr 18/1907.

Å andra sidan stadgades nu skyldighet avgå dels vid uppnådd pensionsålder, dels ock efter viss, längre tids sjukdom, vid vanförhet, lyte eller olycksfall, om därav föranleddes tjänstoduglighet (§ 6). Skyldighet att avgå kunde sålunda vara förhanden även utan att rätt till full pension förelåg; i dylika fall utgick avkortad pension, ställd i relation till antalet tjänstår (§ 7). Avgick tjänstemannen utan skyldighet därtill, utgick icke pension; han ägde dock rätt till avkortad pension vid 67 års ålder och minst tio års tjänstetid (§ 8).

Pensionen skulle utgå med hela lönen, i de fall då avlöningen var uppdelad i lön och tjänstgöringspengar eller ortstillägg, därest ej särskilt pensionsunderlag blivit fastställt i lönestat eller eljest av Kungl. Maj:t; för annan tjänst skulle pensionsunderlaget motsvara $\frac{2}{3}$ av lönen. Pensionsunderlaget ökades sålunda med intjänata ålderstillägg. Till pensionernas finansiering bidrogo tjänstemännen med pensionsavgifter; dessa skulle utgöra minst 3% å det högsta pensionsunderlaget (§ 10) och fonderades (§ 11).

Utanför 1907 års lags tillämpningsområde föllo, som nyss nämnts, tjänstemännen vid telegrafverket och SJ — för de sistnämnda reglerades pensionsrätt senare i lag den 4 juli 1910 — medan postverkets och vattenfallsverkets ordinarie tjänstemän väl lydde under 1907 års lag, men med särskilt fastställda pensionsunderlag.¹

För samtliga de affärsidkande verken fanns emellertid en enhetlig reglering av pensionsförhållandena i lag 1920. Författningen stod även i samband med det år 1919 genomförda, likaledes principiellt betydelsefulla nya lönesystemet för kommunikationsverken (KomAR). Bland annat märkes, att pensionsunderlagen äro bestämda till fasta belopp för varje lönegrad i löneplanen och ungefärligen utgöra $\frac{2}{3}$ av

¹ AR för postverket 20 juni 1913; vattenfallsverket 29 aug. 1913, jfr telegrafverket 11 okt. 1907. Se även *Reuterskiöld*, a. a. s. 183 f.

slutlönen å billigaste ort inom lönegraden. Pensionen var alltså oberoende av om tjänstemannen vid tiden för pensioneringen uppnått den högsta för lönegraden bestämda löneklassen, dvs. intjänat samtliga ålderstillägg. För förordnade tjänstemän fastställdes särskilda underlag, enär den begränsade längden av deras tjänstgöring icke motiverade tillämpning av den allmänna normen (§ 13). Pensionsavgifterna angåvos till bestämda belopp för varje lönegrad och beräknades under antagande av en 30-årig inbetalningsperiod; tjänstemannens skyldighet att erlægga pensionsavgifter upphör som regel efter denna tids utgång. Avgick tjänstemannen utan att vara pensionsberättigad, förlorade han icke de inbetalade pensionsavgifterna, utan kapitalvärdet överfördes till allmänna pensionsförsäkringsfonden för beredande åt tjänstemannen av pension enligt lagen om allmän pensionsförsäkring. Den del av pensionen, som motsvarade inbetalda avgifter, särskildes från statens bidrag; $\frac{2}{3}$ av hel pension ansågs utgöra *statspension* och $\frac{1}{3}$ *avgiftspension*. I detta syfte betraktades det för pensions beräkning fastställda pensionsunderlaget såsom statspensionsunderlag till $\frac{2}{3}$ och till $\frac{1}{3}$ såsom avgiftspensionsunderlag. För åtnjutande av hel pension krävdes icke blott, att tjänstemannen innehade stadgat antal — 30 — tjänsteår, utan även, att han skulle hava erlagt avgifter under 30 år och alltså kunde räkna 30 avgiftsår; eljest avkortades avgiftspensionen i förhållande till det felande antalet avgiftsår, liksom statspensionen avkortades i förhållande till det felande antalet tjänsteår.

Vissa av de principer, som vunnit tillämpning i kommunikationsverkens pensionslag, såsom pensionsunderlagens och pensionsavgifternas bestämmande till fixa belopp för varje lönegrad, hava sedermera utsträckts att gälla även för tjänstemän vid andra civila verk, som erhållit lönereglering enligt kommunikationsverkens lönesystem.

Inom den civila statsförvaltningen kommo härmed två

olika pensionsförfattningar att gälla, vilka byggde på i grund skiljaktiga principer. Sedan det år 1919 för kommunikationsväsendet genomförda lönesystemet år 1921 även vunnit tillämpning inom delar av den centrala statsförvaltningen, modifierades visserligen 1907 års lag genom provisoriska pensionsbestämmelser (KK den 29 juni 1921, nr 456). Med civila tjänstepensionsreglementet den 30 juni 1934 vanns emellertid en enhetlig reglering av pensionsförhållandena inom den civila statsförvaltningen (SOU 1932: 19; KPr 222/1934).

För försvarets del skedde pensionering genom kassor. Till detta kom efter en reform år 1922 pensionsförbättringar, varefter följde 1935 års militära TjPR.

1921 och 1934 års reglementen äro såtillvida märkliga som de, till skillnad från äldre författningar, icke endast avsågo ordinarie tjänstemän. De icke ordinarie tjänstemännens ställning hade i regel lämnats oskyddad i pensionsrättsligt hänseende. Den icke ordinarie personalen blev visserligen i stor utsträckning med åren ordinarie men dess inordnande under pensionsreglemente innebar lika fullt trygghet under icke-ordinarie tid liksom fördelen av skydd vid olycksfall och sjukdom, då förtidspension kunnat förekomma, samt slutligen tidigare och jämnare avgiftsbidrag till pensioner. I detta samband är att anteckna, att pensionsavgifternas införande för icke-ordinarie personal även påverkat grunderna för lönesättningen för denna (SOU 1934: 42; KPr 224/1934). Liksom tidigare pensionsförfattningar byggde nämligen 1934 års på tjänstemännens bidragsskyldighet; det psykologiska värdet härav ansågs överväga de praktiska nackdelarna av arbetet med avgifternas beräkning, uppörd m. m.

Med tjänstepensionsreglementet den 30 december 1941 (1008) togs ytterligare ett steg mot pensionsrättens likformighet. Det följdes av 1947 års allmänna tjänstepensionsreglemente (TjPR, se Saar § 14). Detta reglemente var tillämpligt å de tjänstemän, som voro underkastade Saar och innehade

tjänst inom vissa angivna lönegrader ävensom chefen för försäkringsinspektionen, tjänstemän vid bank- och fondinspektionen eller sparbanksinspektionen i lönegrad Cr. Pensionsrätt hade härmed genomgående kommit såväl ordinarie som icke-ordinarie till del. Utanför reglementet föllo dels statsråden, dels innehavare av arvodesbefattningar. För statsrådets pensionering gälla numera särskilda bestämmelser. För statens krisorgans tjänstemän gälla likaså särregler. Kungl. Maj:t kan dessutom besluta att Saar skall tillämpas å andra icke ordinarie tjänstemän. Utanför TjPR gällde pensionsreglementet för präster och vissa andra, speciella reglementen. Se Ekenberg, a. a. 3, s. 235.

Om kommuner se s. 283, 289.

För riksdagens tjänstemän föreligga särskilda pensionsreglementen, liksom för riksdagsledamöter, vilka dock icke äro tjänstemän.

Nu gällande Statens allmänna pensionsreglemente^{1a} den 28 maj 1959 (nr 287), SPR, har erhållit ett avsevärt mycket större tillämpningsområde. Det gäller innehavare av lönegradsplacerad tjänst, å vilken Saar är tillämplig, samt tjänstemän, vilka lyda under ÖvnLAR och PolAR. Vidare regleras enligt reglementet pensioneringen för de tjänstemän, vilka angivas i en till SPR fogad bilaga; här upptagas personalen vid folkskoleväsendet, särskolorna, epileptikerskolorna; kyrkoveändet; hushållningssällskapen och skogsvårdsstyrelserna. Motsvarande pensionsförfattningar ersätts sålunda med SPR. Ytterligare gäller SPR för arbetare i statens tjänst. Om SPA-reglementet se nedan, s. 290 SPR gäller även riksdagens tjänstemän (BankoU utl. 42/1959).

I SPR ställes pensionen, lika litet som i TjPR, ej längre i relation till en antagen lön och tjänstgöringspengar. Denna

^{1a} Förarbeten i KPr 151/1959.

av oavsättlighetsskyddet föranledda fiktion har lämnats bort. Pensionen regleras enhetligt i förhållande till avlöningen.

För rätten till pension erlägger tjänstemannen ej avgift. Denna länge fasthållna försäkringsmässiga konstruktion — ett arv från de frivilliga kassorna — har avbrutits redan med TjPR. I stället sker tjänstepensionsavdrag å lönen, varigenom sambandet med försäkringsformen ytterligare upplösts. Systemet med avdrag har ansetts vara mer praktiskt, varjämte man avsett att hindra förlust av pension i följd av att avgiften ej erlagts. Avdrag göres fr. o. m. den dag, då tjänsteman — såväl ordinarie som extra ordinarie — blir underkastad reglementets bestämmelser, intill dess avgång ur tjänsten äger rum (§ 6). Beloppet är fixt, tabellariskt bestämt med hänsyn till lönegrad i löneplan, resp. exakt angivet för tjänst utom plan. Nedsättning vid C-avdrag m. m. (§ 7: 4).

Rätten till pension

Rätten till pension tillkommer nu den, som fyllt tjugo år, innehar i SPR avsedd ordinarie eller extra ordinarie anställning och som omfattar minst halvtidstjänstgöring²; är fråga om arbetare, skall han fylla vissa regler om kvalifikationstid i statens tjänst (§ 3). Om förordnandetjänster är särskilt stadgat (se nedan). Pensionsrätt enligt SPR kan nu även tillkomma den, som är anställd allenast mot arvode, ävensom aspirant och extra tjänsteman. I det från tidigare regleringar övertagna systemet har nämligen nu den begränsning gjorts, att med lönegradsplacerade tjänstemän skola i pensionsrättsligt hänseende jämföras de arvodister,

² I denna regel avses Kungl. Maj:t kunna göra modifikationer, se § 3: 3, jfr KPR 157/1958, s. 8. Se närmare KK 28 maj 1959 (nr 420) TB, § 1: 1.

vilkas anställning till sin reella beskaffenhet väsentligen motsvarar lönegradsplacerad tjänst (KPr 157/1958, s. 8). Frågan om ytterligare vidgad pensionsrätt för arvodesanställda är under utredning.

För rätt till pension fordras icke längre viss tjänstetid, rätten uppkommer med tillsättningen för ordinarie och e. o. För övriga kräves viss kvalifikationstid, SPR § 3: 2; TB § 1: 1. Om avtalsanställd personal, se SOU 1938: 52, s. 93.

Rätten till pension m. m. förloras icke längre genom dom å avsättning. Förmånerna kunna sägas vara konstruerade som slutgiltigt självständiga i förhållande till anställningen. Pensionsväsendets sociala uppgift har fullt ut godtagits, så att tjänstemannen icke ställes utan det ekonomiska stöd, som pensionsrätten skall utgöra, även om han dömes till straff.^{2a}

Pension kan icke utgå, förrän suspension, om sådan beslutits, till fullo fullgjorts. Under tid då pensionstagare undergår frihetsstraff eller i dess ställe satt åtgärd eller tvångsarbete reduceras pensionen till en tredjedel, med möjlighet dock för av honom försörjd anhörig att helt eller delvis uppbära övrig del av pensionen.

Rätt till pension var tidigare beroende av *svenskt medborgarskap*. Detta är numera fallet blott för viss militär personal, SPR § 17: 11 c.

Ehuru pensionsrätten sålunda numera är frikopplad från individuell avgiftsplikt, har tjänstemännens rätt konstruerats såsom i princip orubblig. Liksom tjänstemännens rätt till lön och andra förmåner uppfattas som betingade av avtal mellan stat eller kommun och tjänstemannen och dennes skydd förklaras därmed, anses rätten till pension icke ensidigt kunna rubbas av den offentliga arbetsgivarparten.

^{2a} Jfr del 2: 1, s. 237. Se även *af Malmborg*, Fråga om tjänstepension för befattningshavare, som avsatts från tidigare innehavd tjänst, FT 1945, s. 361.

Grundsatsen uttrycktes i TjPR så, att tjänsteman efter avgång från tjänsten är berättigad att åtnjuta tjänstepension eller tjänstelivränta enligt de föreskrifter och under de villkor, som innehållas i reglementet m. m. (§ 4); se nu SPR § 1. I pensionsreglementet liksom i Saar ingår dock förbehåll om en, numera mycket vid, ändringsmöjlighet.

Avgångsskyldighet m. m. Ålders- och sjukpension

Rätten till pension aktualiseras vid avgång.

Avgång kan vara frivillig — då i regel pension icke utgår — eller ofrivillig, beroende av ålder, sjukdom, upphört förordnande eller entledigande, arbetsrättsligt eller straffrättsligt (avsättning).

SPR stadgar *avgångsskyldighet* för samtliga tjänstemän. Denna inträder dels vid viss ålder, *pensionsåldern*, dels vid vissa andra förutsättningar (§§ 4–5) (dessa äro i vissa fall utformade skilt för domare och skilt för andra tjänstemän).

Avgångsskyldighet på grund av uppnådd levnadsålder kan vara närmare bestämd under hänsynstagande till olika motiv. I främsta rummet betingas regeln givetvis därav, att tjänstemän vid viss högre ålder anses icke längre med full effektivitet kunna fullgöra sin tjänst. Åldern för pensioneringen bestämmes då generellt efter vissa allmänna antaganden, icke individuellt. Pensionsåldern kan likväl inom denna ram bestämmas olika för skilda delar av förvaltningen med hänsyn till de arbetsuppgifter, som ställas å tjänstemännen. Så gälla andra pensionsåldrar för officerare av lägre grad än för högre grad; skillnad göres mellan officerare å ena sidan och civila tjänstemän å den andra, mellan polismän och andra tjänstemän. Understundom spela andra omständigheter in. Här möta även sociala skäl. Man kan vilja åt tjänstemän medgiva så lång verksamhetstid som möjligt med bibehållen full lön eller man kan omvänt vilja förkorta den

fulla tjänstetiden för att bereda plats åt även andra. Befordringspolitiska synpunkter kunna sålunda spela in liksom önskan att åt yngre förtjänta tjänstemän bereda en snabbare befordran. I kristider framföras ofta statsekonomiska synpunkter; motsvarande anläggas understundom inom kommunerna: en låg pensionsålder medför ökade pensionsutgifter, medan högre pensionsålder kan innebära en besparing. Man kan även uttrycka saken så, att samhället bör tillvarata även de åldrande tjänstemännens arbetskraft även i de fall, att de äro partiellt arbetsföra (jfr KPr 339/1941, s. 121 f.). Individuella synpunkter kunna härvid tänkas bli beaktade om väl avgångsskyldighet generellt föreligger vid viss ålder, men möjlighet till förlängning i individuella fall kan öppnas (KPr 339/1941, s. 120). En längre tjänstetid och högre pensionsålder kan även motiveras ur allmänt sociala synpunkter (KPr 222/1939, s. 76 och där anförd litteratur). Slutligen återverkar här, liksom i andra sammanhang inom tjänstemannarätten, hänsyn till de olika könen. Pensionsåldern kan böra sättas lägre för kvinnliga tjänstemän än för manliga med hänsyn till önskemål om att tidigare komma i åtnjutande av pension. Ytterligare andra synpunkter kunna taga sikte på tjänstemännens eventuella önskemål om att vid pensionsåldern övergå till annan verksamhet.³ Pensionsålder för visst yrke, såsom för officer eller polisman, kan ur tjänstens synpunkt böra sättas relativt låg, men tjänstemannen antages vid denna avgångsålder ännu ha möjlighet att prestera fullgott arbete på andra verksamhetsområden. Detta kan tänkas i sin tur föranleda en ytterligare sänkning av pensionsåldern, så att övergång till annan verksamhet underlättas. (Jfr i ämnet KPr 282/1947, s. 132 ff., tidigare KPr 222/1934, s. 68 ff., KPr 339/1941.)

³ Jfr det i del 1, s. 453 anförda rättsfallet NJA 1959, s. 478; viss höjning av pensionsåldern möjlig enligt visst, allmänt ändringsförbehåll i PR.

Avgångsåldern var tidigare i de centrala statliga pensionsförfattningarna genomgående bestämd till visst levnadsår; dock öppnades med tiden fler möjligheter till individuella medgivanden och nyansering av avgångsåldrar genom uppdelning i möjlighet till avgång och skyldighet att avgå. Dylka regler möta fortfarande på många håll, dels utanför SPR, dels inom Saars tillämpningsområde för militära tjänstemän. För civila statstjänstemän har pensionsåldern emellertid år 1951 följts av ett system med pensioneringsperioder. Sagda år ersattes nämligen för dessa grupper de i 1947 års TjPR angivna fixa pensionsåldrarna med ett dylkt system (KF den 1 juni 1951, nr 35), det har bevarats i SPR.^{3a} Det innebär, att tjänstemän i huvudsak äga att efter gottfinnande bestämma tidpunkten för sin avgång ur tjänst med pensionsrätt inom en tidrymd, som omfattas av den för dem gällande pensioneringsperioden. En tjänsteman har sålunda enligt reglementenas terminologi ovillkorlig rätt att avgå vid pensioneringsperiodens nedre gräns; någon skyldighet att då avgå föreligger däremot icke normalt. Denna skyldighet inträder först vid periodens övre gräns (§ 4: 1). Iakttagelser av praxis, statsrev. ber. 1955, s. 283.

Tjänstemannens — med undantag för ordinarie domare — möjlighet att inom angivna ram bestämma tidpunkten för avgången är emellertid begränsad i så måtto, att myndigheten kan besluta om hans avgång, om han befinnes icke kunna på tillfredsställande sätt utföra honom åliggande arbete eller hans bibehållande i anställningen på grund av arbetets särskilda art anses innebära risk för hans eller andras säkerhet eller hälsa. Samma gäller, där avgången är önskvärd i samband med genomförande av en omorganisation, som berör tjänstemannens tjänsteställe eller en rationalisering av arbetsförhållandena därstädes (§ 4: 1 st. 3).

Av avgörande vikt bli då pensioneringsperioderna för de

^{3a} KPr 157/1958, s. 9.

olika tjänsterna. De fastställas av Kungl. Maj:t. Pensioneringsperioderna äro nu tre till antalet, och de olika lönegraderna hänföras till någon av dessa. Perioden I omfattar tiden från utgången av den kalendermånad, varunder tjänstemannen uppnår 60 års ålder, till utgången av den kalendermånad, under vilken han uppnår 63 års ålder. Perioderna II och III omfattar på motsvarande sätt tidsperioderna 63 till 65 levnadsår, resp. 65 till 66 levnadsår. Beträffande särskilda anställningar äger Kungl. Maj:t fastställa den tid, som för varje särskilt fall blivit bestämd (§ 4: 2). För vissa tjänstemän, särskilt lärare, är pensioneringsperiodens början och slut av praktiska skäl i stället för till födelsemånad knuten till utgången av kalenderår eller kalenderhalvår.

För fullmakts- och konstitutorialtjänster och alla icke ordinarie civila tjänster, utom tjänsterna såsom chef för bank- och fondinspektionen eller sparbanksinspektionen, gälla i huvudsak följande pensioneringsperioder:

för tjänster i lönegrad Ao eller Ae 1-11 pensioneringsperiod I;

för tjänster i lönegrad Ao eller Ae 12-26 gäller pensioneringsperiod III;

för tjänster i lönegrad Bo eller Be 1-10 gäller likalades pensioneringsperiod III;

för tjänster i lönegrad Co 1 och Do 1 gäller pensioneringsperiod II. Vissa justeringar ha dock gjorts (KBr 15 jan. och 30 juni 1960 t. StatsK).

För ordinarie domare gäller i stället allenast, att de kunna tvingas till pensionering två år efter det de uppnått periodens nedre gräns eller efter sex månaders tjänstledighet (för annat än offentligt uppdrag) efter denna nedre gräns (till § 4, a).

Å andra sidan kan Kungl. Maj:t ock medgiva, att den anställda efter periodens övre gräns kvarstår i tjänst, i den mån det ur tjänstesynpunkt finnes lämpligt. Medgivandet

kan gälla, så länge han är fullt tjänsteduglig (§ 4: 1 st. 2). Vid en ej av tjänstemannen förvållad tvångsförflyttning, som beslutits inom fem år före pensioneringsperioden, är tjänstemannen berättigad kvarstå å tidigare gällande bestämmelser, så även om tjänsteman återanställts efter sjukpensionering (4: 4).

För de civila tjänstemän, varå pensioneringsperiodsystemet blivit tillämpligt, gäller skyldighet att ansöka om avsked och i förekommande fall att vid avgång från tjänsten komma i åtnjutande av tjänstepension inom pensioneringsperioden och viss tid efter dennas början. Flertalet tjänstemän, för vilka gäller viss pensioneringsperiod, skall ingiva dylik ansökning senast 6 månader före pensioneringsperiodens utgång. Ordinarie innehavare av domarämbete, med undantag av vattenrättsingenjör, skall ingiva dylik ansökan 1 1/2 år efter pensioneringsperiodens inträde eller vid den tidpunkt dessförinnan, då tjänstemannen under tillsammans 6 månader efter pensionsperiodens inträde åtnjutit tjänstledighet av annan anledning än för fullgörande av offentligt uppdrag. Önskar tjänsteman avgå tidigare skall han ingiva ansökan om avsked och pension senast 6 månader före den avsedda tidpunkten för avgången, med möjlighet för vederbörande myndighet att medgiva avkortning av denna tid. Ordinarie innehavare av tjänst, som tillsättes efter sakkunnigförfarande, skall ingiva ansökan om avsked och pension senast 1 1/2 år före den avsedda tidpunkten för avgången.

Ansökan göres hos Kungl. Maj:t eller den myndighet, som äger besluta om tjänstemans entledigande.

Tjänstemän kunna emellertid, som nyss nämnts, erhålla *uppskov* med pensioneringen i särskilda fall. Anhållan om anstånd med avsked kan emellertid göras allenast i avskedsansökningen, vilken i sådant fall skall avse avsked vid upphörandet av det anstånd, som kan bli va tjänstemannen med-

givet eller, om anstånd ej skulle medgivas, vid pensioneringsperiodens utgång.

Utöver skyldigheten att avgå vid viss levnadsålder föreligger plikt att avgå vid vissa *särskilda orsaker*, därest förflyttning ej kan undanröja bristen.

Avgångsorsak är framtida oförmåga att på tillfredsställande sätt sköta tjänsten till följd av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan (något som kan vållas av, bl. a., olycksfall i tjänsten eller sjukdom, lyte eller vanförhet) § 5 st. 1 a. Har tjänsteman till följd av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan varit förhindrad arbeta under en tid av 24 månader i följd eller med allenast arbete försöksvis under kortare tid, föreligger avgångsskyldighet, om MedSt funnit det sannolikt, att han ej kan återinträda i tjänst inom tolv månader och det är ovisst om han framgent kan göra det. Avgångsskyldighet gäller vidare för tjänsteman, som tillsatts med fullmakt eller konstitutorial, eller motsvarande icke statlig tjänsteman, varå SPR är tillämpligt, om han befinnes urständsat att på tillfredsställande sätt fullgöra sina tjänsteåligganden, därest högst fem år återstå till pensioneringsperiodens nedre gräns (§ 5 st. 1 d). Om tjänsteman genom lagakraftägande dom befunnits skyldig till förfarande, varå avsättning kunnat följa men förklarats fri från ansvar eller ådömts nedsatt straff jämlikt SL 5: 5 eller 5: 6, kan Kungl. Maj:t förklara honom skyldig att avgå (§ 5 st. 1 c).

Är sjukdomsfall grund för pension, kan efter entledigande, fråga bli, huruvida sjukdom föreligger, t. ex. vid alkoholmissbruk (RÅ I 5/1959; jfr ADD 92/1938; ovan s. 177), sinnessjukdom (NJA 1947, s. 308). Pension har i vissa fall beviljats även efter avsättning. — Rätten till sjukpension är ock ett skydd — i förening med rätt till sjuklön — som ej kan sättas ur spel genom uppsägning, RÅ 10/1958.

Sjukpension kan indragas eller nedsättas, därest tjänste-

man vägrar antaga ny tjänst, som motsvarar hans krafter och färdigheter (§ 11: 3, st. 2).

För ordinarie innehavare av domarämbete med undantag av vattenrättsingenjör gälla emellertid ifråga om avgångsskyldighet av särskilda orsaker avvikande bestämmelser, vilka betingats av hänsyn till den i RF § 36 stadgade oavsättligheten. Förflyttningsskyldighet och skyldighet för ordinarie tjänsteman, för vilken högst fem år återstå till uppnåendet av pensioneringsperiodens nedre gräns att under vissa förhållanden avgå från sin tjänst, har ej stadgats för ordinarie domare.

Fråga om avgångsskyldighet prövas administrativt, av Kungl. Maj:t eller av myndighet (SPR § 11) med besvärshöjd. Ansökan om pension göres jämväl hos Kungl. Maj:t eller administrativ myndighet (vid statlig anställning i flertalet fall StatsK). Särskilda regler skola garantera, att avgångsfrågan och frågan om pensionsrätt samordnas, se TB SPR § 2. Om tidigare praxis och ny lagstiftning se Ekenberg, a. a. 3, s. 358. Rätten till pension liksom fråga om avgångsskyldighet, som äger samband därmed, kan även prövas av allmän domstol efter yrkande om lön eller pension.

Förtidspension. Livränta

Tjänsteman, som trots bestående förmåga att på tillfredsställande sätt fullgöra sina åligganden i förtid frivilligt avgår ur tjänst, förlorar normalt sin rätt till pension.^{3b} Rätten till denna förmån är sålunda i princip betingad därav, att tjänstemannen fullgör sina prestationer intill den författningmässigt stadgade pensionsåldern. En modifikation i denna regel medgiver dock, att Kungl. Maj:t kan bevilja tjänsteman rätt att åtnjuta *förtidspension*. Förutsättning här-

^{3b} Se närmare även om äldre rätt Ekenberg, a. a. 3, s. 258 ff.

för är, att vid avgången högst fem år återstå till uppnående av pensioneringsperiodens början. Vidare kräves, att tjänstemannens avgång icke strider mot statens intressen, samt — enligt SPR — att tjänstemannen innehar minst 20 tjänsteår, eller under minst 20 år varit underkastad statliga pensionsbestämmelser.

Härtill har under 1930-talet kommit möjligheter att utfå livränta.

Livränta förutsätter tre års anställning. Den utgår från och med månaden efter den, varunder den livränteberättigade uppnår 65 års ålder (§ 11: 2). Se Ekenberg, a. a. 3, s. 272 ff., 296.

Vid varaktig arbetsförmåga, som medför rätt till folkpension, kan förtidspension och livränta utgå från tidigare tidpunkt.

Härutöver kan Kungl. Maj:t och riksdagen i särskilda fall tillerkänna tjänsteman *ekonomisk* förmån som *kom-pensation* för det han, efter långvarig anställning, bliver överflödig på grund av omorganisation eller jämförligt förhållande.

Förordnandepension

För de fullmaktshavare, vilka äro förtroendeämbetsmän, liksom för ordinarie tjänstemän, vilka tillsatts med förordnande behöver, lika litet som för icke ordinarie tjänstemän, avgångsskyldighet stadgas. Dessa grupper åtnjuta ju ej oav-sättlighetsskydd.

Förordnandepension tillkommer ordinarie tjänsteman, som förordnats för viss tid (för rektorer m. fl. föreligga särregler), om vederbörande innehaft tjänsten eller i följd av olika förordnanden tjänster i minst tolv år i följd, om förordnandet icke förnyats utan att tjänstemannen därom uttryckt önskan.

Motsvarande gäller om förtroendeämbetsmän enligt RF § 35, se del 1, s. 364 samt KPr 222/1934, s. 117. Förutsättning är vidare, att tjänstemannen ej övergår å annan statlig tjänst. Pension kan erhållas även vid invaliditet, sjukdom m. m. Med visstids-förordnanden äro vissa för obestämd tid förordnade jämställda (SPR § 17). Se KPr 157/1958, s. 15; KPr 151/1959, s. 13; Ekenberg, a. a. 3, s. 292 ff. Om belopp m. m. se förordnandepensionskung. 28 maj 1959 (nr 288). Jämväl egenlivränta kan utgå.

Pensionsbeloppet. Tjänsteår, underlag. Samordning

Grundbeloppets storlek beror dels av antalet tjänsteår, dels ock av pensionslönen, som nu ersatt vad som tidigare kallats pensionsunderlag.

För full egen pensionsrätt kräves visst minsta antal tjänsteår, nu 30 år. Har tjänstemannen icke detta, föreligger tjänsteårsbrist; om läget vid sjukpension se dock ovan. Vid dylik brist reduceras pensionen proportionellt.

Såsom *tjänsteår* gäller i första hand den tid, varunder tjänstemannen innehaft sådan anställning, varå statlig pensionsförfattning är tillämplig (SPR § 10), och som gäller före pensionsperiodens övre gräns. Jfr Ekenberg, a. a. 3, s. 278, 298 ff.

I tjänsteår skall icke medräknas tid, varunder tjänstemannen varit ledig med C-avdrag, eller, om han icke lytt under Saar, avstått samtliga löneförmåner. Härifrån göres åter undantag för det fall, att tjänstemannen uppehållit annan statlig tjänst, fullgjort offentligt uppdrag, fullgjort enskild tjänst, som är förenad med statlig pensionsrätt eller som han varit pliktig åtaga sig. Undantag skall även göras för den tid, varunder militär tjänstgöring fullgjorts enligt allmän lag eller författning. Vid avkortad tjänstgöring nedsettes tjänstetiden i proportion.

Möjlighet finnes för Kungl. Maj:t att medgiva undantag med hänsyn till förhållandena inom visst förvaltningsområde eller dylikt.

Såsom tjänsteår kan emellertid även tillgodoräknas annan statlig^{3e} tjänstgöring. Medan tidigare medgivande av Kungl. Maj:t krävdes härför, gäller nu en ovillkorlig rätt till tillgodoräkning av dylik tjänstgöring, då pensionsrätt ej föreläggat. För tid före SPR sker tillgodoräknande med $\frac{2}{3}$ av tiden, för tid därefter med hela tiden med undantag av 21 månader. Beslutanderätten tillkommer i allmänhet pensionsmyndigheterna. Förutsättning är att anställningen är av samma slag, som åsyftas i reglementet (§ 10: 1). I andra fall kan anställning i eller utom statens tjänst tillgodoräknas liksom eljest fullgjort arbete eller uppdrag, efter prövning i den ordning, som Kungl. Maj:t föreskriver (§ 10: 5).

Avgår tjänstemannen med sjukpension gäller särregel. Han skall tillgodoräknas all tid, som löper mellan den faktiska avgången och pensioneringsperiodens övre gräns. Sker nyanställning, tillgodoräknas mellanliggande tid (§ 10: 3).^{3cc}

Har tjänsteman samtidigt innehaft anställningar, som grunda pensionsrätt, sker samordning (§ 10: 4).

Pensionsunderlaget var tidigare det belopp, som i TjPR angavs för varje lönegrad, och motsvarande gällde för familjepensionen. Beloppet svarade mot $\frac{2}{3}$ av den för ortsgrupp 2 gällande grundlönen, med vissa modifikationer. Till detta kom rörligt tillägg, maximerat för högre löner. Voro avlöningsförmånerna av skiftande natur, kunde ofta svåra problem uppkomma vid bestämmandet av underlaget, se S 212/1947 (sportler), jfr RÅ 45/1934, 15/1958 (tillägg, FolkskPR), NJA 1959, s. 478. Ekenberg, a. a. 3, s. 276 ff. Naturaförmåner beaktas icke.

^{3e} Gränserna för statsförvaltningen ha vållat svårigheter. Se om prästerlig tjänst KÅ 15/1930. I övrigt KÅ 4/1937. Jfr *Nordin*, FT 1955, s. 171.

^{3cc} Jfr *Grendin* i FT 1954, s. 41.

Nu är pensionsunderlaget i denna äldre mening ersatt med pensionslönen, se närmare statens pensionslöneförordning. Pensionslönen är i allmänhet lika med den faktiska avlöningen, dvs. i regel lönen på stationeringsorten, dock lägst lönen för ortsgrupp 3, slutlöneklassen inom tillämplig lönegrad (även vikariatslöneförordnande). Beräkningen sker med denna utgångspunkt med ledning av en fix pensionsprocent.

I två väsentliga hänseenden gälla dock modifikationer.

En undantagsregel syftar till att förebygga missbruk av utnämningrätten av billighetsskäl. Lagstiftaren har velat förhindra mindre lyckliga följder av en befördan av tjänsteman kort före hans avgång med pension. En viss reduktion av begynnelse- och slutunderlagen ansågs redan enligt TjPR nödvändig i fall, då den tjänst, från vilken avgången äger rum, innehafts under kortare tid före pensioneringen än tre år. Nu är pensionslönen maximerad till ett medeltal av pensionslönerna mot slutet av tjänstetiden. Medeltalsberäkningen avser i regel fem år och de lönebelopp, som vid tiden för avgången gälla för samma lönegrader. För övriga regler härom hänvisas till författningen.

För att hindra flyttningar till gynnsammare orter endast för vinnande av bättre pensionsvillkor och underlätta andra flyttningar har den regeln införts, att flyttning till annan ortsgrupp beaktas allenast med en femtondedel för varje år efter flyttningen. Omstationering får med andra ord full verkan i pensionshänseende först efter femton år.

Pensionslönen är ytterligare för de högsta löneklasserna maximerad. Månadslön, som överskjuter lönen i B 4, medräknas allenast — i vad avser den överskjutande delen — med femtio procent, och aldrig till större belopp än som gäller för lönegrad B 7.

Skall tjänsteman jämlikt särregel i lönehänseende anses kvarstå i högre lönegrad, som han tidigare innehaft, skall motsvarande gälla i pensionshänseende (pensionslöneförord-

ningen § 3). För vissa tjänster gälla särregler, som medföra inräkning i pensionslön av särskilda förmåner, såsom flygtillägg. För andra gälla, såsom lotspersonal, förhöjning i lönegrad i pensionshänseende såsom kompensation (§ 4).

Tjänstepensionen omfattar för tjänstemannen själv ålderspension, sjukpension, förtids- (förordnande-)pension, livränta, se ovan. Pension *utgår* vid ålderspensionering med fullt antal tjänsteår med 65 % av pensionsunderlaget. Avgår tjänsteman först efter 67 års ålder ökas hel egenpension med en särskild åldersförhöjning (se närmare § 12: 3). Det förhöjda underlaget är tillsvdare 75 kr. och månad.

Sjukpension åtskiljdes tidigare från invalidpension samt utgick med högst $\frac{3}{4}$ av hel ålderspension. Den har numera sammanförts med invalidpensionen och utgör hel ålderspension, oavsett huru många tjänsteår, vederbörande skulle ägt åberopa, om han kunnat kvarstå i tjänst till normal ålderspensionering.

Förtidspension utgår med belopp, som i förhållande till ålderspensionen innebär en minskning för varje kvartal, som vid avgången återstår till pensionsåldern.

Tidigare till pensionen fogat *rörligt tillägg* utgår ej enligt SPR. Men Kungl. Maj:t kan ändra bruttobeloppet av beviljad egenpension eller familjepension efter beslut med riksdagen. Därmed avses att möjliggöra en anpassning efter utvecklingen, som skall motsvara det tidigare tillägget (§ 15). (Se KPr 151/1959, s. 25.)

Pensionen är emellertid även beroende av *samordning* med de numera alltmera viktiga och omfattande allmänna pensionsförmåner m. m., som av sociala skäl införts. Samordning sker med folkpensionen, allmänna tjänstepensionen, livränta enligt yrkesskadeförsäkringslagen och andra socialförmåner (jfr ovan s. 183, TB § 4). (Se KPr 151/1959, s. 25.)

Dylik samordning kan ske efter olika grundsatser. Nu³⁴ tillämpas en bruttometod (SPR § 6). Denna innebär, att i de förmåner, vartill reglementet i olika fall ger rätt (bruttonivån) skall i princip ingå sådana socialförsäkringsförmåner m. m., som samtidigt kan tillkomma tjänstepensionstagaren. Härmed har en smidig övergång till den allmänna tjänstepensioneringen möjliggjorts. Systemet innebär, att om en person är berättigad till såväl folkpension som tjänstepension, i första hand folkpensionen utgår och därefter tjänstepension i sådan utsträckning, att bruttonivån uppnås. Skulle socialförmånerna sammanlagt överstiga tjänstepensionen, sker icke reduktion.

Emellertid måste skydd också skapas mot dubbelsamordning. Enligt SPR § 6 st. 3 skall ej i bruttonivån ingå förmåner, som redan bestämts under beaktande av att rätt till tjänstepension finnes. Vid avkortning ingår ock endast det avkortade beloppet i bruttonivån. Att icke sådana förmåner inräknas, som icke ha karaktär av pension framgår av vad ovan anförts om samordning i vissa fall (se s. 183).

Samordning sker även mellan sammanträffande tjänstepensionsförmåner (SPR § 7). Vid samordning mellan lön och egenpension samt egen- och familjepension m. m. sker en reduktion ned till tre fjärdedelar. Se närmare Ekenberg, a. a. 3, s. 328 ff.

Härvid sker dock samordning icke alltid mellan pensioner från olika offentliga subjekt. Mellan lön och familjepension sker numera ej samordning, däremot mellan två familjepensioner (t. ex. efter föräldrar). Om sjukpension och lön se § 11: 3; jfr Bergman i FT 1947, s. 160.

Tjänsteman *ansöker* om pension hos Kungl. Maj:t eller hos statskontoret eller, om han är anställd hos affärsdrivande verk, hos dettas styrelse. Kungl. Maj:t avgör frågor om rätt

³⁴ Kritik och ändringsförslag ha ofta framförts, se BankU utl. 49/1945. KPr 136/1960, p. III, s. 15 f.

till pension eller livränta i fall av tvångspensionering enligt § 6: 4, förtidspension enligt § 11: 2 och förordnandepension enligt § 22: 1. Jfr s. 272, TB §§ 13–14. *Tjänstematrikel* skall föras, rymmande erforderliga uppgifter, TB § 16.

Familjepensioneringen

Till skillnad från egenpensioneringen var familjepensioneringen länge en de anställdas egen angelägenhet. Såsom sådan kunde den ock äga social aspekt. Stöd till behövande tjänstemannaanförvanter var nämligen ett problem även inom fattigvården. I vissa fall utgingo väl till änkor och barn särskilda förvaltningsrättsliga förmåner. För präster gällde sedan Örebro artiklar år 1586 nådårsrätten, vilken sedermera utsträckts till vissa kyrkan närstående förvaltningsgrenar; härtill kommo prästänkesäten.⁴ Nådåret täckte samma behov som familjepensioneringen (jfr PRPriv 16/10 1723 § 13). Vidare kunde understöd beviljas behövande å de s. k. beneficial- och benådningstaterna eller från särskilda smärre anslag.^{4a} I övrigt fingo tjänstemännen trygga de efterlevande genom anslutning till en kassa. Denna försörjningsplikt ansågs åligga den enskilde. Staten bidrog allenast med stöd vid kassors bildande. Bland de sålunda bildade kassorna kan nämnas den för tullstaten år 1805 skapade särskilda pensionsinrättningen. För civilstaten bildades år 1826 dess enskilda änke- och pupillfond, som förenades med den samtidiga civilstatens pensionsinrättning. När denna år 1908 ombildades, blev änke- och pupillfonden civilstatens änke- och pupillkassa. Tjänstemän och betjante vid universiteten erhöilo familjepensionsinrättningar år 1849, 1863 och 1873. Statens järnvägars änke- och pupillkassa bildades år 1872, telegrafverkets år 1875. För lantmilitära tjänstemän tillkom

⁴ Se t. ex. NJA 1943, s. 14. Om nådår se även *Brolin* i FT 1944.

^{4a} Tulltjänstemännens änkor och barn kunde av tullmedel erhålla understöd vid fattigdom, KF den 16 februari 1833.

arméns änke- och pupillkassa (regl. den 20 maj 1817) ombildad år 1893 och 1935 kallad arméns familjepensionskassa. Flottans krigsmannakassa (regl. den 28 april 1696) hade motsvarande uppgift; den ombildades år 1825 och blev år 1935 marinens familjepensionskassa.

Prästerskapets familjepensionering ankom å dess änke- och pupillkassa (regl. den 6 november 1874); läroverkslärarnas å en år 1878 bildad pensionskassa, som senare övertagits av SPA.

Kassornas ekonomi byggde i regel helt på medlemmarnas avgiftsbidrag. I samtliga nyssnämnda kassor blev delägarskapet obligatoriskt för de olika grupperna tjänstemän. Dessutom funnos mer eller mindre frivilliga pensionskassor, såsom lotsverkets. Över kassornas beslut kunde besvär anföras till statlig myndighet. Besvärsprövningen kunde dock icke påverka annan enskilds rätt än den klagandes.

Principen, att enskilda tjänstemännen helt svarade för den ekonomiska bördan av familjepensioneringen, kunde likväl icke i längden upprätthållas. Med tiden såg sig staten föranledd lämna stöd till kassorna. Detta var redan i viss mån fallet under 1800-talet.⁵ Efter första världskriget utgingo av statsmedel dyrtidstillägg och förbättringsbidrag⁶ till pensionerna.

En ny princip inaugurerades år 1925, då för kvinnliga ordinarie tjänstemän familjepension ordnades genom avgifter till statsverket, som därefter svarade för pensioneringen. Först med 1936 års familjepensionsreglemente⁷ (FamPR) skedde emellertid en radikal brytning med äldre åskådning. Staten engagerade sig aktivt för familjepensioneringens lösning. I samband med att reglementet blev tillämpligt å de tjänstemän, vilka tidigare varit anslutna till kassor, övertog

⁵ Se t. ex. 1869 års IJärnvSt.

⁶ KK den 15 juni 1922 (§ 61); KK den 15 juni 1923 (§ 67).

⁷ SOU 1934: 29; KPr 201/1936.

staten dessa. Därigenom kom ett och samma reglemente att gälla för såväl civila som militära tjänstemän. Samtidigt löstes enahanda uppgifter för de icke ordinarie tjänstemännen, vilka i regel icke kunnat vinna inträde i kassor eller dylikt.⁸ 1936 års FamPR ersattes av 1941 års, som efterföljdes av allmänna familjepensionsreglementet den 30 juni 1947 och nu ersatts av SPR.^{8a} Detta äger tillämpning å de tjänstemän, som äro underkastade SPR.

Tjänstemannens efterlevande äga rätt till familjepension eller familjelivränta.

Pensionsberättigade äro make, som ej ingått nytt äktenskap, barn⁹ och i vissa fall adoptivbarn under 19 år, samt under nedan angivna förutsättningar¹, även frånskild make.

Adoptivbarns rätt till familjepension föreligger efter såväl naturliga föräldrar som adoptivföräldrar. Är barnet vid anställningshavarens frånfälle adopterat av annan, föreligger icke pensionsrätt efter naturliga föräldrar, med mindre denne var anställningshavarens make. Regeln står i samklang med nu föreslagna regler i ärvdabalken (KPr 144/1958).

Makes pensionsrätt är beroende av att äktenskapet ingåtts före tjänstemannen fyllt 60 år. Vid senare ingångna äktenskap ha förutsättningarna för pensionskyldighet ej ansetts föreligga. Villkoret gäller dock icke i det fall, att maken genom äktenskapets ingående förlorat rätt till familjepension, som utgått på grund av statliga pensionsbestämmelser. Ej heller gäller villkoret i det fall, att maken tidigare varit gift med anställningshavaren, innan denne överskridit nämnda åldersgräns.

Frånskild makes rätt till pension är beroende av att dom-

⁸ Se härom rds skr. 244/1920, 149/1926; SOU 1934: 42, s. 13.

^{8a} *Ekenberg*, a. a. 3, s. 319 ff.

⁹ Barn av äkta börd, ej trolovningsbarn, se t. ex. RÅ K 134/1922.

¹ Se om frånskild frus rätt NJA 1942, s. 98. Domstolsförordnande i mål om äktenskapsskillnad erfordrades, SvJT 1942, rf. s. 99. Dessa rättsfall avse nu äldre rätt.

stolen därom förordnar; dylikt förordnande kan nu lämnas även senare än skillnadsdomen. Så kan ske, om tjänstemannen i dom å äktenskapsskillnad förpliktas att till sin make utgiva underhållsbidrag eller avtal om underhållsbidrag i målet visats föreligga samt makarna levt tillsammans under minst fem år och tjänstemannens make vid sammanlevnads hävande uppnått 30 år samt förordnandet i övrigt med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt. Frånskild makes pension kan dock icke uppgå till mer än halva familjepensionen. Förordnandet upphör att gälla, om skyldighet utgiva underhållsbidrag icke längre föreligger eller om den bidragsberättigade inträtt i nytt gifte. Allenast ett dylikt förordnande kan tillämpas i fråga om en och samma tjänsteman; allenast om förmånsberättigad efterlevande make icke finnes kunna två förordnanden samtidigt äga giltighet. Ingår han nytt äktenskap och söker ånyo skilsmässa, kan det äldre förordnandet ej rubbas.

Reglerna för familjepension äro, liksom stadgandena om tjänstepension, nu starkt förenklade. Familjepension beräknas med ledning av egenpensionsförmånen, till skillnad mot vad fallet var i tidigare pensionsförfattningar.

Familjepension utgår nu på grundval av egenpensionen, varvid normalbeloppet är hälften av sjukpensionen, som skulle gälla om tjänstemannen vid frånfallet var underkastad reglementet. Hade tjänstemannen redan kommit i åtnjutande av egenpension skall familjepensionsförmånen utgöra hälften av motsvarande egenpension. Finnes mer än en förmånsberättigad, höjes normalbeloppet. Om de berättigades antal är 2, 3, 4, 5 osv. beräknas familjepensionen efter 140, 160, 180, 200 procent av normalbeloppet.

Familjelivränta tillkommer, efter tre års anställning, efterlevande till tjänstemän, som lämnat tjänsten utan rätt till pension och åtnjöt eller skulle komma i åtnjutande av livränta. Den utgör hälften av tjänstemannens livräntebelopp.

Familjepension eller familjelivränta sökes hos statskontoret, som prövar ansökningen. Ansökningen ingives till den myndighet, där tjänstemannen var anställd, eller, om tjänstemannen var pensionerad eller ägde rätt till pension, till statskontoret. I fråga om tjänsteman vid postverket, telegrafverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk eller domänverket, beslutar styrelsen. Sedan pension eller livränta fastställts, skall skriftligt bevis tillställas de till förmånen berättigade.

Kommunernas pensionsväsen

Den kommunala pensionsrättens utveckling erbjuder många intressanta aspekter ur förvaltningshistorisk och förvaltningsrättslig synpunkt. Man möter här civilrättsliga och offentlighetsrättsliga element i en annan avvägning än hos staten. De kommunala subjektens självständighet föranleder komplicerade problem ifråga om tjänsteårsberäkning, övergång från kommun till annan, samordning mellan statligt och kommunalt pensionsväsen och den statliga rättens inflytande inom vissa delar av den kommunala förvaltningen. I senare tid ha ytterligare de överbyggnader, som kommunförbunden utgöra, påverkat de individuella kommunernas pensionsrätt.

För kommunerna har emellertid utvecklingen gestaltat sig väsentligen olika inom städerna och å landsbygden, inom den oreglerade kommunala förvaltningen och inom de särreglerade förvaltningsgrenarna. Det är därför nödvändigt att särhålla de olika områdena i en behandling av ämnet.

Inom vissa städer ha tidigt magistratens tjänstemän beretts pension.² Under äldre skeden bevarade dessa tjänstemän väl

² Jfr *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet; *Lundquist*, Stockholms stads historia, 3 (1828) s. 233 ff.; *Hertzman*, Några bidrag till Norrköpings stads historia (1856) s. 96.

sina sysslor till döddagar, men om de icke kunde fullgöra dem, kunde de få behålla löningsjordar eller andra förmåner såsom ett stöd på ålderdomen. För städernas pensionsväsende har, liksom för det statliga, den gustavianska tidens humanitära anda emellertid kommit att spela en icke ringa roll. Societeterna i städerna, som i viss mån övertog de forna skrånas och gillenas angelägenheter, bildade sålunda pensionsinrättningar och understödsfonder. I synnerhet gällde detta, som senare redovisas, om familjepensioneringen. Men även på tjänstepensionens område gjorde sig den nya andan gällande. Borgmästarna begärde visserligen förgäves tillträde till den år 1826 stiftade civilstatens pensionsinrättning och upprepade framställningar hos Kungl. Maj:t om pension på städernas stater avskogs. I vissa städer ordnades emellertid trots detta egenpensionering. I Hudiksvall ha stadens tjänstemän enligt ett KBr år 1836 erhållit rätt att avgå ur tjänst med pension efter 30 års tjänstetid. Individuella pensionsbeslut ha likaledes förekommit, såsom framgår av en tablå, bilagd kommerskollegii utlåtande angående tolagen den 20 febr. 1834. Utvecklingen fördröjdes väl därav, att efter kommunalreformen stora delar av städernas förvaltning flyttades från magistrat till drätselkommission eller drätselkammare under väsentligen lekmanaförvaltning. Men ålderspensionsrätt tillerkändes år 1864 vissa tjänstemän i Göteborg; på 1880-talet ha en del personalgrupper vid Stockholms stad bildat egna kassor för sin ålderspensionering. Överhuvud taget togs vid denna tid inom städerna fram till sekelskiftet 1900 ett flertal initiativ av de anställda själva till pensioneringsväsendets utveckling genom bildande av pensionskassor m. m. Dessa initiativ bragte emellertid städerna till att i en eller annan form organisatoriskt eller ekonomiskt bidra till utvecklingen.

Ännu år 1917 var det endast i sju städer som en mera allmänt och regelmässigt ordnad pensionering för tjänste-

män förelåg, nämligen i Stockholm, Göteborg, Malmö, Varberg, Gävle, Linköping och Luleå. Under 1900-talets början blev emellertid tjänstemannapensioneringen ett problem av vikt i städerna. Deras förvaltningar hade vid denna tid kraftigt svällt och sysselsatte många tjänstemän, som vid denna tid började bli pensionsmässiga. Individuella understöd eller gratifikationer eller pensioner sökte man göra likformiga och normmässiga. De kommunalanställda tjänstemännen fingo även på flera håll ett växande politiskt inflytande. År 1907 bildades städernas pensionskommitté av företrädare för 43 medelstora och mindre städer med syfte att på samfällid väg lösa städernas pensionsproblem. Kommitténs arbete ledde slutligen år 1922 till bildandet av Sveriges kommunalanställdas pensionskassa (SKP).³

Till SKP anslöto sig ursprungligen endast elva smärre och medelstora städer. Kassen visade sig emellertid vara ett stimulerande exempel, och allt fler av landets städer anslöto sig med tiden till densamma, varmed de vunno en allmän och ordnad pensionering för sina anställda. Ett flertal landsting, köpingar och större landskommuner följde exemplet. Pensioneringen ordnades härvid antingen så, att vederbörande kommun anslöt sig till SKP för pensionsförsäkring av personal eller vissa delar därav eller så, att SKP:s principer i större eller mindre utsträckning tillämpades vid bildandet av egna pensionskassor eller pensionsfonder. Av särskild vikt var härvid, att SKP byggde på grundsatsen av flyttbar pensionsrätt för de försäkrade arbetstagarna, dvs. att en tjänsteman, som övergick från en till SKP ansluten kommun till en annan bevarades vid den tecknade försäkringen. Teckningen innebar jämväl, att vid de olika kommunerna pensionsreglementen eller pensionsstadgor antogos, som gåvo stadga åt pensionsväsendet. F. n. äro 109 städer, 8 landsting,

³ *Törngren* i *SvLandstingsFT* 1956, s. 37 ff.

79 köpingar och omkr. 200 landskommuner samt ungefär 400 andra kommunala samfälligheter anslutna till SKP.

Pensionsförsäkring i SKP sker enligt praxis icke i de fall, då tjänsten kan förenas med pensionsrätt i SPA.

Genom den erfarenhet, som samlas i SKP och anstaltens möjligheter att vinna överblick över tjänstepensioneringen och socialförsäkringen har kassan kommit att fungera som en kommunernas upplysnings- och rådgivningscentral i frågor, som röra kommunal pensionering.

Den äldre kommunala tjänstepensioneringen byggde liksom den statliga på bidrag av tjänstemännen genom pensionsavgifter. Dessa avgifter fonderades och pensionsväsendet kan således sägas ha varit försäkringsmässigt med fondering. Numera har emellertid denna utveckling i stort sett avslutats; pensionerna bygga icke längre på avgifter från tjänstemännens sida, utan för dessa gäller i stället ett nettolönesystem. Pensionen är obligatorisk, de anställdas rätt till pension blir icke beroende av bidrag från deras sida, och den försäkringsmässiga konstruktionen har m. a. o. trängts tillbaka. Pensionsrättsreglerna utgöra beståndsdelar av de anställningsvillkor som äro förenade med de kommunala tjänsterna. Kommunernas egna pensionsrisker återigen kunna försäkras i pensionsinrättning. Detta är av värde särskilt för mindre kommuner, som få ojämna pensionskostnader att bära, men saknar däremot intresse för de större kommunerna, där det stora antalet anställda medför en riskutjämning. Många kommuner ha samtidigt bevarat fonderingsmässig pensionering, varmed man särskilt vill skydda sig mot större variationer i skatteunderlaget. Såväl SKP som ett flertal kommuner bedriver här sin verksamhet på basis av premiereservsystemet, vilket innebär avsättningar till täckande av framtida pensioneringskostnader. Olika pensionsutfästelser äro härmed vid varje tillfälle tryggade.

Efter överenskommelse mellan de olika kommunförbun-

den, svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet och svenska landskommunernas förbund och tjänstemannaorganisationerna har nu överenskommelse träffats om antagandet av gemensamma pensionsreglementen år 1945. För landstingens anställda tillkommo år 1948 ett pensionsreglemente, som nära ansluter sig till TjPR av den 1 juli 1947. För städernas och de till svenska stadsförbundet anslutna köpingarna har år 1951 normalpensionsreglemente antagits. Städerna och flertalet köpingar ha därefter antagit sinsemellan likartade pensionsreglementen. För landskommunerna ha likaså normalpensionsreglemente efter huvudsaklig förebild i städernas antagits.

Pensionsberättigade hos kommunerna äro de ordinarie tjänstemännen. En kommun har i regel icke skyldighet att pensionera arvodesanställd personal. Icke ordinarie personal har ofta pensionsrätt, om den varit anställd i kommunen i 3 år. För deltidsanställda skifta reglerna mellan de olika kommunerna. Tjänstemän med minst halvtidstjänst erhålla vanligen pensionsrätt. De kommunala förtroendeämbetsmännen kunde före 1948 års reform av kommunallagarna icke tillerkännas pension. Dylikt ansågs i sådant fall överskrida kommunens kompetens. Efter 1948 års ändring i kompetensreglerna (KL § 3) ha kommunerna dock ansetts ha rätt att efter särskilda beslut giva förtroendemän egen pension, men skyldighet därtill föreligger icke. Lika litet som inom den statliga pensionsrätten återverkar numera *straffdom* på de kommunala tjänstemännens pensionsrätt. Enligt normalpensionsreglementena kan det förhållandet, att tjänsteman dömes skyldig till förbrytelse, icke beröva honom vunnit pensionsrätt.

I de kommunala pensionsreglementena är *samordning* med annan tjänstepensionering i regel föreskriven. Dylik samordning innebär, att en arbetstagare, som förvärvat pensionsrätt genom anställning hos annan kommun, staten eller enskilt

företag, får denna pensionsrätt inräknad i sina förmåner hos den kommun, där han senast är anställd. Han får samtidigt ock tillgodoräkna sig motsvarande tjänstetid i pensionshänseende. Genom dylik samordning undvikas dubbelpensionering och förhindras spekulation från de anställdas sida i flera pensionsförmåner; samordningen skall leda till att allenast en pension tillkommer den anställde. Samordningen har emellertid icke fungerat helt tillfredsställande, enär pensionsvillkor i vissa fall förete inbördes avvikelser och de statliga bestämmelserna om samordning allenast gälla förmåner, som intjänas genom statlig anställning. Samordning sker även med vissa ersättningar på grund av socialförsäkring, skadestånd och dylikt (KNPR §§ 14-15). Se även RÅ I 192, 193/1958; I 164/1959. Samordning kan härvid avse en begränsning av sammanlagda förmåner till viss nivå, även framgent; om begränsad möjlighet härtill med hänsyn till viss övergångsbestämmelse NJA 1959, s. 478 (obs! diss.).

Inom den kommunala pensionsrätten möta emellertid även regler, som betingats av *statligt* inflytande. I första hand märkes här, att tjänstemän, vilka äro anställda hos magistrat och rådhusrätt, få sina villkor prövade i underställningsförfarande. De särskilda synpunkter å oavsättlighet rörande avgångsskyldighet, förflyttning m. m., vilka här göra sig gällande, upprätthållas vid denna statliga kontroll. KNPR gör därför ock reservation för dylika fall.

För vissa andra grupper har underställningsplikt gällt i syfte att garantera skäliga villkor, så för polispersonal. Denna är numera inordnad under TjPR. Motsvarande utveckling har ägt rum för folkskoleväsendets del. Här ha ursprungligen villkoren för statsbidrag banat väg för statligt inflytande över den kommunala pensionsrätten. (Reglerna äro numera sammanfattade i ett enhetligt pensionsreglemente. Såväl vid prövningen av pensionsvilkors skälighet enligt PolL § 8,

som vid fastställande av villkor för statsbidrag till folkskoleväsendet har ofta den statliga pensionsrätten fått tjäna till förebild. Vad som överensstämmt med denna, har ansetts vara skäligt.)

Det statliga inflytandet över kommunernas pensionsrätt kunde tidigare även göras gällande därigenom, att alla kommunala pensionsreglementen ansågos kräva fastställelse. Denna tolkning har emellertid från och med år 1932 övergivits av regeringsrätten. De kommunala besluten om pensionsreglemente m. m. kunna allenast besvärsvägen bli föremål för prövning, något som helt visst bidragit till en förenkling av den kommunala administrationen på detta område. För vissa tjänstemannagrupper har emellertid pensionsfrågan lösts icke genom direkt kommunal pensionering utan genom SPA.

Särreglerad förvaltning

Tidigt framträdde inom vissa kommunala verksamhetsområden statens intresse av att tjänstemännen bereddes tryggade anställningsvillkor. Detta var, som här ofta framhållits, fallet inom folkundervisningen.⁴ Med 1842 års folkskolestadga ålades församlingarna att svara för skälig avlöning åt lärarpersonalen, och denna princip har senare fullföljts under allt större precisering av lärarnas löningsrättigheter. Redan i 1842 års stadga uttalades, att det skulle bero på församlingens eller skolstyrelsens prövning att tilldela läraren pension, när han på grund av ålderdom eller sjuklighet icke längre kunde sköta sin tjänst. Föreskriften har väl i flertalet fall icke föranlett någon åtgärd. År 1863 anhöllo emellertid ständerna hos Kungl. Maj:t om utredningar av folkskolläraryr-

⁴ Jfr SOU 1948: 47, s. 9 ff.

nas pensionsfråga. Anhållan motiverades med att »billigheten fordrade, att en skollärare efter en mannaålder full av möda, ej måtte för sin nödtorftiga bärgning på ålderdomen vara beroende av godtycket eller fattigvårdens tillgångar». I de »förtröttade och åldrade lärarnas ställe» borde man använda friska och nya krafter. Ständernas initiativ föranledde en utredning, resulterande i bildandet år 1866 av »folkskolelärarnas pensionsinrättning», som år 1875 följdes av »folkskolelärarnas änke- och pupillkassa». Systemet byggde på att församlingarna fullgjorde sina skyldigheter genom att erlägga avgifter till de av staten reglerade samt även understödda pensionsinrättningarna; länsstyrelserna hade i uppgift tillse, att kommunerna fullgjorde dessa sina förpliktelser. Dessa pensionsinrättningar fingo med tiden även omhändertaga pensioneringen av lärare vid undervisningsanstalter, som bedrevos av landsting, liksom av lärare vid kommunala barnhem, vårdhem och mellanskolor. På statligt initiativ bildades jämväl pensionsinrättningar för andra kommunala tjänstemän inom särreglerad förvaltning på undervisningens område, såsom småskolelärarna (1892), dövstumlärarna (1905). Verksamheten centraliserades år 1919 till »statens anstalt för pensionering av folkskolelärare med flera». Dit hänfördes nämligen jämväl de pensionskassor, som bildats för sjukvårdspersonal, nämligen för sjuksköterskor (1902), lasarettsläkare (1903), barnmorskor (1904) och extra provinsialläkare (1911). Efter år 1920 har medgivits pensionsrätt i anstalten även för anställda vid hushållningssällskap, skogsvårdsstyrelser, Sveriges utsädesförening, lantbruksakademien och andra, i vart fall formellt enskilda institutioner. Den tidigare starkt kommunala anknytningen gick därmed i någon mån förlorad. År 1926 förändrades anstaltens beteckning till »statens pensionsanstalt» SPA. SPA har därefter kommit att omfatta anställda vid ett flertal statsunderstödda institutioner, såsom de kungliga teatrarna, svenska kyrkans

missionsverksamhet, pensionsstyrelsens kuranstalter, handelsgymnasierna, svenska smörprovningarna och sjömanshusen. Jämväl ett antal kommunala verksamhetsgrenar ha fått sin pensionsfråga ordnad i SPA, såsom för personalen i hemvårdarinneverksamheten, folktandvården, folkhögskolor samt polisväsendet på landsbygden.

Pensionsrätt vanns i SPA antingen efter ansökan eller på den grund, att tjänsten obligatoriskt ägde pensionsrätt i anstalten. I det förra fallet har vederbörande huvudman icke skyldighet utan enbart rätt att försäkra ifrågakommande personal i anstalten. Sedan pensionsförsäkring i SPA emellertid blivit starkt statligt subventionerad, minskades skillnaden mellan obligatorisk och fakultativ försäkring; varje huvudman ägde intresse av att ansluta sin personal till anstalten på grund av de ekonomiskt fördelaktiga villkoren härför.

För de i SPA pensionerade tjänstemän kunde två regelsystem föreligga, dels i anstaltens egna stadgar, dels i för tjänstemännen föreliggande särskilda föreskrifter. Folkskollärarna och lärarna vid de högre kommunala skolorna fingo sålunda sina pensionsvillkor reglerade genom särskilt pensionsreglemente i nära anslutning till statens villkor. SPA förvaltar alltjämt dessa tjänstemannagrupperns pensionering, men denna är i sin helhet finansierad av statsmedel och regleras av statlig författning (FolkskPR 30 juni 1947 nr 420). För övriga tjänstemän gällde SPA:s eget reglemente, det senast gällande av den 29 dec. 1949 (SFS 726/1949).

Med SPR inordnades emellertid stora tjänstemannagrupper under denna författning, vari SPA:s regler i moderniserad form återgavos. Med KK den 28 maj 1959 (nr 289) ha regler angående finansiering och administration av pensionsrätten lämnats.

SPA bygger på anslutning av vissa tjänster. Huvudmännen för tjänsterna erlägga avgifter till anstalten, vilka torde täcka knappt hälften av pensionskostnaderna. Övrig del av

pensionskostnaderna täckas genom statsbidrag. Till SPA anslötos tjänstemän i sådana verksamhetsgrenar, för vilka staten markerat ett särskilt intresse men vilka likväl handhas av icke statliga förvaltningsorgan. I enlighet med denna grundsats ha tjänster anslutits till SPA inom särskilt undervisningsväsendet, hälso- och sjukvården, socialvården, polisväsendet, kyrkoväsendet, sjömanshusen och de kungliga teatern.

Av ej ringa svårighet har det visat sig vara att i detta samband draga exakta gränser mellan statlig och kommunal förvaltning, liksom mellan kommunal och enskild verksamhet. Problemet, som vi redan ofta mött, aktualiseras vid bestämmandet av huvudmannaskapet i förhållande till en viss verksamhet. Man har här sökt ledning därav, om ett visst organs verksamhet är helt eller väsentligen beroende av uttaxerade medel, om statlig eller kommunal myndighet tillsätter personalen eller om eljest särskilda anställningsvillkor gälla. I stora drag kan man säga, att icke endast lärarpersonal utan även ett större antal läkare vid kommunala institutioner ha pensionering ordnad efter de för statstjänstemännen gällande reglementena, varvid pensioneringen med få undantag bestrides med statliga medel. Personal vid bolag med kommunal aktiemajoritet ha i allmänhet sin pensionering ordnad efter den aktieägande kommunens bestämmelser och med samma pensionsvillkor som kommunens egna anställda. Motsvarande gäller ett stort antal folkhögskolor, bibliotek, ideella och sociala sammanslutningar, idrottsanläggningar och stiftelser, för vilka kommunen i sista hand svarar för driftsunderskott. Hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelser sakna här kommunal anknytning. För dessas personalgrupper finansieras pensioneringen utan egentligt kommunalt inflytande. Stiftelser som Nordiska Museet få alltjämt, trots stats- och kommunalunderstöd, betraktas som enskilda; tjänstemännens pensionsfråga är löst i SPP.

Tjänstemannapensionsverksamheten vid pensionsanstalten avser sålunda dels pensionering enligt SPR (anstaltens reglemente), dels pensionering jämlikt folkskolans och de högre kommunala skolornas pensionsreglementen; styrelsen för anstalten är dessutom direktion för lärarinnornas pensionsanstalt.

För att pensionsanstaltens reglemente skulle vara tillämpligt å viss tjänst kräves Kungl. Maj:ts och riksdagens beslut, att tjänsten må förenas med pensionsrätt enligt reglementet; inom vilka förvaltningsområden detta är möjligt angives i § 39.⁵ Tjänsterna kunde delas i tre grupper, A och B, för vilka viss pensionsålder gäller, och C, som omfattar av Kungl. Maj:t på viss tid givna förordnanden. Skillnaden mellan A och B utgöres därav, att A-gruppen omfattar tjänster, vilka omedelbart äro pensionsberättigade, medan B-gruppens tjänster bliva pensionsberättigade först efter registrering hos anstalten, varvid förutsättning är — bland annat — att en stadigvarande tjänst föreligger och att dess anställnings- och avlöningsförhållanden äro närmare reglerade (§ 3). Till de pensionsberättigade utgår tjänstepension eller tjänstelivränta och till efterlevande familjepension eller familjelivränta (§ 4). Tjänsterna hänföras till viss pensionsklass, för flertalet tjänster angivna i § 39, eljest bestämd av pensionsanstalten (7:2). Pensionsklassen avgör avgiftsunderlag, tjänstepensionsunderlag och familjepensionsunderlag (§ 1).⁶ Tjänstemannen är skyldig avgå vid den pensionsålder, som må föreligga, ävensom vid olycksfall i tjänsten, som medför oförmögenhet sköta tjänst och vid sjukdom⁷, vanförhet eller lyte, som har samma verkan. Anstånd kan medgivas med högst tre år. Tjänsteman kan entledigas vid annan oförmåga att sköta tjänsten tidigast fem år före pensionsålder och vid

⁵ Jfr RÅ Fi 870, 871/1943.

⁶ Om underlag se RÅ 9/1941; jfr RÅ 15/1958.

⁷ Samband? RÅ Fi 338/1938.

straffriförklaring jämlikt SL 5: 5 för brott, varå eljest av-sättning kunnat följa (§ 9).⁸ Vid förordnandetjänster inom klass C avgöres pensionsrätten i samband med beslut om förordnandets upphörande eller dess utlöpande utan förnyelse (§ 12). Tjänstepension utgår såsom ålderspension, in-validatedpension eller sjukpension; förtidspension kan medgivas vid frivillig avgång fem år före pensionsåldern (§ 13). Förordnandepension för tjänsteman inom C-klassen utgår efter 12 års tjänst i oavbruten följd samt i vissa fall vid ofrivillig avgång eller icke förnyat förordnande (§ 14). Angående pensions belopp, underlag, tjänster m. m. se §§ 15-24. Om tjänsteårsberäkning se nu även KK den 28 maj 1959, nr 289, § 3.

Beslut i pensionsfrågor fattas av den kommunala myndighet, som enligt kommunens eget bestämmande eller tvingande statlig föreskrift är därtill behörig. KNPR fastställer därför icke vilken myndighet, som är pensionsmyndighet utan hänvisar till fullmäktiges beslut därom. Oftast torde det vara lönenämnden. Är särreglerad kommunal myndighet ensam behörig avgöra om tjänstemäns avgångsskyldighet, såsom fallet är inom polisväsendet, kommer prövning av fråga om avgångsskyldighet och pensionsförmåner att ligga hos olika organ. Förhållandet kan även påverka besvärslöslerna och besvärslöslerna (RÅ 11/1957). Är pensionsfrågan löst genom SPA, fattas beslut av anstaltens styrelse i fråga om rätt till pension, pensionsbelopp m. m. Styrelsens beslut kan i administrativ väg överklagas till RegR (se t. ex. RÅ Fi 50/1943). Anstaltstyrelsens beslut kunna innebära ett ställningstagande jämväl till frågan om tjänstemannens avgångsskyldighet. Detta vinner dock icke slutlig materiell rättskraft. Det kan göras till föremål för omprövning även vid allmän domstol, RÅ 31/1943.

⁸ Förtidspension? RÅ Fi 453/1941.

I den mån kommunal myndighet har att pröva frågan om tjänstemans avgångsskyldighet och anstånd därmed gäller, att avgörande måste träffas med hänsyn till allenast tjänstens egna krav och intressen. Myndigheten får icke i detta samband beakta beslutets återverkan å tjänstemannens pensionsrätt och sålunda icke medge anstånd med avgång allenast i syfte att bereda tjänstemannen högre pensionsunderlag, RÅ 4/1940.

Familjepensionering

Familjepensioneringen ordnades inom kommunal särreglerad förvaltning, i vissa fall genom änke- och pupillkassor, såsom för folkskollärarna, reglemente den 15 oktober 1875. Även inom den kommunala oreglerade förvaltningen framväxte i de större städerna tidigt änke- och pupillkassor, såsom i Stockholm år 1816, Göteborg och Malmö. Familjepensioneringen har numera inordnats såväl i de kommunala pensionsreglementena som i SPA. De enskilda kassorna ha härvid övertagits, vissa av dem helt nyligen.

IV. SAMMANFATTNING

De regler, vilka föreligga om offentliga tjänstemäns förmåner, utgöra ett eget system, om ock en stark växelverkan finnes mellan den offentliga och den privata rätten. Det offentliga systemet avviker i mångt från de rättsregler, vilka bestämma den i enskild tjänst anställdes läge. Den offentligrättsliga lönerätten har ock under senare tid vunnit i enhetlighet därigenom, att tidigare skillnader mellan ordinarie och icke ordinarie tjänstemän i många avseenden utjämnats.

I många hänseenden prägla förvaltningsorganisatoriska målsättningar lönerättens utformning och dess problem. Strävanden att garantera trygghet och därmed även kvalitet göra sig gällande även här. Så har vikariatslöneförordnandet utformats under påverkan av reglerna om tillsättningsförfarande. Vikariatsrätten sammanhänger nära med organisatoriska regleringar, tjänsteorganisationen m. m. Kompetensfrågor påverka rätten till förmåner. I synnerhet ställas ofta frågor om de förvaltningsrättsliga subjekten och deras gränser, såsom vid tillgodoräkning av tidigare tjänstgöring, liksom, inom pensionsrätten, vid beräkning av pensionsunderlag, vid samordningsproblem, vid fastställande av pensionsrätt överhuvudtaget.

Inom lönerätten söker man även mången gång främja särskilda statliga eller andra allmänna intressen, och fråga blir om avvägning mellan dessa och statsekonomiska synpunkter. Så är fallet vid utformandet av regler om tjänstledighetsavdrag, där hänsyn tagits till självstyrelseuppdrag, till vetenskapligt arbete, till utbildning, även försvarspolitiskt värdefull sådan, såsom befälsutbildning, lotta-tjänstgöring m. m.

Ett nära samband föreligger i flera fall mellan bostads-sociala och familjesociala — befolkningspolitiska och andra — målsättningar samt den offentligrättsliga lönerätten. Det stora antalet offentliga tjänstemän i vårt land gör ju, att de lönerättsliga reglerna kunna fungera som icke oväsentliga medel till främjande även av dylika uppgifter. Så har tjänstebostadspolitiken påverkats därav, liksom sjukförmånerna, yrkesskadeersättningarna samt pensionsrätten.

Med den stora betydelse som lönerätten äger, synes det överraskande — och besvärande — att den begreppsbildning, som utformats, är i många fall otillfredsställande, oklar och oenhetlig. Avsevärda svårigheter föreligga redan vid precisering av så väsentliga begrepp som stat, kommun, lön, tjänst, arvode. Otivvelaktigt vållas avsevärda olägenheter härav. Betydande framsteg ha dock gjorts, ej minst genom utformandet av de stora avlöningsreglementen, vilka numera reglera stora förvaltningsområden. Även olägenheter av de många kommunala subjektens självständighet ha till en del kunnat övervinnas, dels genom statsbidragssystemets utformning, dels genom den kommunala samverkan, som tagit sig särskilt uttryck i kommunförbundsorganisationen.

FÖRENINGSG- OCH FÖRHANDLINGSRÄTT. STRIDSMEDEL

Man plägar hänvisa därtill, att tjänstemännen hos staten — och även hos kommun — intaga en särställning i arbetsrättsligt hänseende. Arbetsgivaren — staten eller kommunen — kan påräkna tjänstemännens lojalitet, men sörjer i gengäld för de anställda som en god familjefader för sina barn. Utrymme finnes därför icke för intressemotsättningar, för ett hävdande av de egna intressena på lojalitetens bekostnad.

Otvivelaktigt är denna bild historiskt given. Det har varit normalt att uppfatta tjänstemannaförhållandet på sådant sätt. Man kan ock säga, att detta är ett ideal, ett mål att sträva efter. Det är icke någon vinning, om tjänstemännen dragas in i arbetsrättsliga konflikter med stat eller kommun. En annan fråga är, om detta numera kan undvikas, om icke i dagens samhälle tjänstemännen måste hävda sina intressen med samma medel som äro gängse på den enskilda arbetsmarknaden. Vi kunna endast erfarenhetsmässigt konstatera, att man på många håll känt ett behov därav under de tider under och efter världskrigen, då samhällsekonomin utsatts för särskilt svåra prov.

Man kan undantagsvis finna exempel på, att tjänstemän redan i långt tidigare skeden sett de möjligheter till påtryckning som en arbetsinställelse kan innebära. Vi ha ett tidigt men närmast politiskt exempel härpå, nämligen den

av konungamakten under Adolf Fredrik och hattpartiet etablerade ämbets- och tjänstemannastrejk, som år 1769 framkallade ständermöte och mössregeringens fall. Men som ett normalt element i den offentliga rätten voro dylika metoder otänkbara. De leda snarast till revolution.

Det är ej heller svårt att påvisa, varifrån impulsen till våra dagars utveckling i motsatt riktning stammar. Det är, som nyss nämnts, den enskilda arbetsmarknaden, som lämnat förebilden. Det är därför nödvändigt att här redovisa utvecklingen på den enskilda arbetsrättens område¹ och de problem, vilka där nu möta och äga sin motsvarighet inom tjänstemannarätten. Återigen ha vi anledning iakttaga den återverkan, som det ena rättsområdet kan utöva å det andra, men ock att grundväsentliga skillnader i förutsättningen kunna föreligga.

I. FÖRENINGSG- OCH FÖRHANDLINGSRÄTT

Den allmänna arbetsrätten

FÖRENINGSRÄTTEN

Det starkt reglerade, väsentligen patrimoniala, 1700-tals-samhället upplöstes genom industrialismens uppkomst. Den liberala samhällspolitiken skapade ett läge på arbetsmarknaden, som i stort sett innebar arbetstagarnas underlägsenhet i förhållande till arbetsgivaren och deras starka beroende av denne. Riklig tillgång till arbetskraft och ohämmad möjlighet att entlediga arbetstagare gjorde det möjligt att pressa löner och andra anställningsvillkor för att därmed öka en

¹ *Schmidt*, Kollektiv arbetsrätt (3 uppl. 1958); *dens.*, Tjänsteavtalet (1959); *Paal Berg*, Arbejdsretten (1930); *Illum*, Den kollektive Arbejdsret (2 uppl. 1951); *Kristen Andersen*, Arbejdsretten og Organisasjonene (1955).

rörelses lönsamhet. Samverkan i föreningsform, fackföreningarna, blev det främsta medlet för de många individerna inom arbetarklassen vid kampen för bättre villkor. Arbetarrätten byggdes upp på nytt, och nu på kollektiv samverkan, på inbördes lojalitet. Därmed skapades möjlighet för den enskilde att motsätta sig dåliga arbetsvillkor. Föreningsväsendets materiella betydelse blev stor, något som ingalunda innebär, att den icke även byggt på ideellt motiv. Med uppgiften att kollektivt företräda arbetstagare gentemot arbetsgivare och att utgöra avtalspart i förhållande till dessa ha fackföreningarna fått sin särställning i rättslivet. Den vanns ej utan strid, ty den kunde ej förenas med tidigare föreställningar om frihet och samhällsordning.

Föreningsrörelsen ledde sålunda till att enheter skapades, vilka med större tyngd än individerna kunde uppträda mot arbetsgivarna. Föreningsrätten var grundstenen i arbetarrörelsen. Denna bekämpades väl till en tid av statsmakterna och arbetsgivarna. Sedan äldre förbudslagstiftning, respektive organisationsreglerande författningar, under det liberala skedet upphävts, var frågan om föreningsrätten hos oss ej heller författningsmässigt oreglerad. Rättsordningen rymde varken rätt till föreningstillhörighet eller förbud däremot. Något grundlagsskydd för föreningsrätten skapades icke under äldre tid och finnes icke heller nu hos oss, till skillnad mot vad fallet är i länder med senare konstitutioner, såsom Danmark och Tyskland. På arbetsgivaresidan förfäktade man ofta med starkt liberalistiskt patos sin rätt att fritt välja anställda och att därvid icke välja fackföreningsmedlemmar (se t. ex. AK prot. 1899, 1: 12, s. 4; jfr SOU 1935: 59, s. 53). Denna ståndpunkt skulle, konsekvent fullföljd, ha gjort föreningsrörelsen utsiktslös. Fackföreningarna hävdade därför den linjen, att om en arbetare avskedades på grund av föreningstillhörighet, detta vore en otillåten kränkning av föreningsrätten. Med tiden vanns opinionen för denna stånd-

punkt. Arbetsgivarna uppgåvo så småningom sitt motstånd. De sågo sig själva föranlåtna att organisera sig i föreningar, sammanhållna av Svenska arbetsgivareföreningen (SAF). Föreningsrätten, med nyss angivna innebörd, segrade sålunda, slutgiltigt med den s. k. decemberkompromissen år 1906. I denna uppgörelse mellan SAF och LO godtogo arbetsgivarna att utöva uppsägningsrätten så, att föreningsrätten lämnades okränkt.²

Föreningsrätten kan emellertid föras ett steg längre än till organisationsrätt. Den kan ock bliva ett organisationsmonopol. Den innebär då en förpliktelse för arbetsgivare att endast anställa till fackförening eller viss facklig förening anslutna arbetare. Föreningsrätten blir i motsvarande mån ett monopol på arbetstillfällena. Dylika klausuler hava i vissa fall kunnat genomdrivas, i andra fall, och kanske vanligare, kan ett faktiskt monopol sägas råda. Detta förhållande har i sin tur återverkat vid bedömningen av domstols prövningsrätt om föreningsbeslut rörande medlems intagande och uteslutning (NJA 1926, s. 2; 1931, s. 604; 1936, s. 672; 1936, not A 472, 473; 1945, s. 290; 1946 s. 83; 1948, s. 513).³ Att en dylik monopolställning lätt innebär en konflikt med föreningsrätten, fattad som arbetstagarens rätt att själv välja förening, är tydligt och framgår bl. a. av JO 1948, s. 185 ff. Det arbetsrättsliga området har ock lämnats utanför den nya skyddslagstiftningen mot monopol och karteller.^{3a}

Med 1936 års FFL — vari vissa ändringar genomförts år 1940 — lagfästes slutligen grundsatsen om *föreningsrätt*⁴, se-

² Adlercreutz, a. a. s. 246, 344 ff.

³ Jfr *Svennegård* i SvJT 1950, s. 92; *Jägerskiöld* i SvJT 1959, s. 157 ff. Se nu även NJA 1958, s. 654; nedan s. 308.

^{3a} *Jägerskiöld*, Lagstiftningen mot karteller, FT 1958, s. 100.

⁴ SOU 1935: 59; KPr 240/1936; SOU 1939: 49, KPr 106/1940. Jfr *Sölvén*, Lagstiftningen om förenings- och förhandlingsrätt (1936).

dan i tidigare utredningar mera vittsyftande regleringar för-
gäves dryftats. Någon saklig ändring i det bestående läget
avsåg man dock ej att med FFL åstadkomma i detta hän-
seende. Lagen syftade främst till ett tryggande och en preci-
sering av rätten till förhandlingar. Allenast i den mån denna
reglering förutsatte föreningsrätt, hade lagstiftaren orsak att
beakta denna. Detta förhållande förklarar i viss mån, att
innebörden av skyddet för föreningsrätten i FFL icke är
helt klart. Lagen bygger icke på någon genomarbetad be-
stämning av föreningsrätten.

1936 års FFL syftar till att hindra de kränkningar av en
föreningsrätt, som kunna äga rum i förhållandet mellan ar-
betsgivare och arbetstagare på den enskilda marknaden. Den
offentliga förvaltningen regleras icke här. Men då förenings-
rätten för tjänstemännen icke är legalt reglerad, kan en
analog tillämpning av FFL ifrågakomma. Men den begrän-
sade räckvidden av FFL gör lagstiftningen mindre vägle-
dande, när fråga blir om en precisering av föreningsrätten
för de offentliga tjänstemännens del. I vart fall böra huvud-
dragen av den enskilda rätten dock här angivas.

Föreningsrätten skall enligt FFL § 3 lämnas okränkt. Sker
kränkning genom arbets uppsägning eller annan dylik rätts-
handling eller genom bestämmelse i kollektivavtal eller an-
nat avtal, är denna rättshandling ogill; rättsreglerna äro
tvingande. En viss presumtion för att uppsägning är för-
eningsrättskränkning kan i tveksamma fall sägas föreligga.
Skadestånd kan utdömas — även för ideell skada — i anled-
ning av *föreningsrättskränkning*. Väl ha genom senare lag-
ändring år 1940 vissa preciseringar av begreppet »kränkning
av föreningsrätt» skett, men även de äro av begränsad räck-
vidd. Härvid har kränkning av föreningsrätt förklarats före-
ligga, om å arbetsgivares eller arbetstagares sida åtgärd vid-
tagits mot någon å andra sidan för att förmå honom att
icke inträda i eller att utträda ur förening eller att icke

utnyttja medlemskap i föreningen eller att icke verka för förening eller för bildandet av förening. Kränkning av föreningsrätten föreligger ock, om å ena sidan till skada för någon å andra sidan åtgärd vidtagits på grund av medlemskap i förening eller utnyttjande av detta eller verksamhet för förening eller bildande av förening. Jämväl förening åtnjuter visst skydd mot kränkande åtgärder.

Till stadgandet om föreningsrättskränkning föreligger numera en rik judikatur av AD. Även denna är av intresse såsom möjligen vägledande för tjänstemannarätten. Inom den enskilda arbetsrätten såväl som inom tjänstemannarätten möter problemet, om viss åtgärd innebär kränkning av föreningsrätt. Fråga måste vara om en åtgärd; även en upplysning i ett tjänstgöringsbetyg eller ett negativt omdöme däri kan föras under detta begrepp, om syftet är att försvåra föreningstillhörighet eller utgöra repressalie därför (ADD 36/1953, jfr 78/1936). Utebliven befordran kan äga samma innebörd, ADD 16/1955. Allenast klandrande tal är däremot icke »åtgärd», ADD 39/1953.

Arbetsgivare äger uppenbart icke avkräva anställd en förbindelse att ej ingå i förening (ADD 46/1951). Han får ej erbjuda en anställning eller annan förmån på villkor, att vederbörande ej ingår i förening, ADD 72/1947, 52/1948 m. fl. Han får ej öva repressalier för facklig verksamhet, ADD 107/1931, hit hör även vägrad återanställning, där dylik normalt kunnat påräknas, ADD 17/1935, 96/1944. Klart är även, att en kränkning av föreningsrätten föreligger om arbetsgivare utlovar eller utbetalar särskild ersättning för att förmå en arbetstagare att lämna viss organisation (jfr ADD 78/1936, 72/1947).

Men är det uteslutet, att en arbetsgivare utbetalar högre lön till de arbetare, vilka tillhöra en förening än till dem, vilka tillhöra annan organisation (ADD 72/1942)? Skulle lönesättningen ske för att förmå arbetstagare att utträda

ur ett förbund, torde detta vara en kränkning av föreningsrätten, men knappast eljest.

Svårbesvarad har den frågan varit, huruvida arbetsgivare må kräva, att anställd skall tillhöra viss förening utan att denna begäran är förenad med krav på utträde ur viss annan förening. AD uppehöll till en början i några domar grundsatsen, att en dylik begäran icke innebure kränkning av föreningsrätten. JO uttalade sig emellertid (1948, s. 214) i motsatt riktning: »Föreningsrätten är absolut och således oberoende av innehållet i kollektivavtal eller annat avtal.» Det syntes JO betänkligt, att »en arbetsgivare — exempelvis på den grund att han föredrager att förhandla med en viss förening, vars politiska eller ekonomiska syften tilltalar honom — skall kunna nödga sina arbetare att ansluta sig till en förening, företrädande intressen i strid mot dem, som förmått arbetarna att organisera sig». JO föreslog förty lagändring. En sådan blev dock överflödigt, då AD med ändring av tidigare praxis i ADD 21/1948 intog den ståndpunkt, som JO nyss förfäktat. Domstolen fann sig analogt — »jämligt grunderna för 3:e paragrafen» FFL — anse, att en kränkning av föreningsrätten föreläge, om en arbetsgivare under hot om avsked krävde, att en medlem av en organisation skulle inträda i annan organisation. Kränkning av föreningsrätten föreläge även, om arbetsgivaren medgåve, att arbetaren må kvarstå i den organisation, vartill han tidigare hört.⁵ (Det kan antecknas, att domen står i överensstämmelse med artikel 20: 2 i FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna, enligt vilken artikel ingen må tvingas tillhöra viss förening.)

Vidare möter frågan om s. k. anställningsvägran. Det var under förarbetena till lagstiftningen om föreningsrätt klart,

⁵ Jfr *Geijer-Schmidt*, *Arbetsgivare och fackföreningsledare i domarsäte* (1958), s. 55, 97 ff., 103 f.

att föreningsrätten icke borde få inkräkta på arbetsgivarens fria val vid anställande av arbetskraft. En arbetsgivare, som vägrade att anställa organiserade arbetare eller arbetare tillhörande viss organisation, skulle icke därigenom göra sig skyldig till kränkning av föreningsrätten. Men tvekan uppkom, om detta skulle gälla, även om arbetsgivare systematiskt undveke att anställa så organiserade arbetare. Grunden för den ståndpunkten, att detta ej var en föreningsrättskränkning lämnade teorin, att en arbetares föreningsrätt icke kunde aktualiseras förrän ett anställningsförhållande förelåg; så länge en arbetare icke var anställd utan endast arbetssökande, hade han icke några föreningsrättsliga rättigheter mot arbetsgivarna. Satsen är emellertid tydligt för vittsyftande och bygger på avtalskonstruktion i stället för direkt på skyddsmomentet. Chefen för socialdepartementet uttalade ock redan i KPr, att om en arbetsgivare, då fråga är om anställandet av viss arbetstagare, vidtager en åtgärd direkt i syfte att förmå arbetstagaren att icke inträda i eller att utträda ur en arbetstagareorganisation, bör kränkning av föreningsrätten kunna anses vara för handen. Arbetstagarna ha icke heller anslutit sig till lagstiftarens uppfattning i denna fråga. Därest samtliga arbetsgivare inom ett visst yrke systematiskt vägra att anställa organiserade arbetssökande, tillhörande viss organisation, måste detta, på längre sikt, leda till att organisationens rekrytering av nya medlemmar upphör och organisationens existens hotas.

Arbetsledarefrågan

Kränkning av föreningsrätt föreligger emellertid icke i det fall, att arbetsgivare med arbetstagare överenskommer därom, att arbetsledare icke få tillhöra samma förening som underlydande personal, FFL § 3. Något ovillkorligt hinder

däremot föreligger icke, utan måste ha avtalats mellan parterna för att bli va gällande. Föreskriften måste icke ovillkorligen ingå i kollektivavtal, utan kan rymmas i annat avtal. Vilka anställda, som avses med termen arbetsledare, är en omtvistad fråga. Under förarbetena ha olika meningar därom yppats, och man torde icke kunna få något säkert svar på frågan genom ett studium av dem.⁶ I avtalspraxis har en jämförelsevis vidsträckt innebörd givits åt begreppet; icke endast förmän ha rymts därunder utan även företagsledare, sekreterare åt dylika m. fl. Föreliggande internationella konventioner torde ej heller stå i strid mot denna arbetsledarnas särställning.⁷

Internationell reglering

Slutligen är att märka, att föreningsrätten icke endast preciserats i FFL och svensk rättspraxis, utan att vårt land genom anslutning till mellanfolkliga avtal ytterligare bundit sig för respekt av denna rätt. I vissa samband — så i fråga om arbetsledarbegreppet och frikretsfrågan — ha dessa avtal även internt åberopats (nedan s. 323). Främst äro härvid den internationella arbetsorganisationens konventioner av vikt men även de mellanfolkliga avtal om mänskliga rättigheter, som tillkommit efter det andra världskriget.

⁶ Frågan berördes icke i SOU 1933: 36 (se s. 136), däremot i SOU 1934: 10, s. 151; 1934: 16, s. 50, KPr 31/1935, s. 81; 2 LU 1935 utl. 29, s. 182. Här avsågs ännu arbetsledare och annan i förtroendeställning. Huruvida borttagandet i lagtexten av de sista orden i lokutionen verkligen avsåg en — av S. Hansson påyrkad — begränsning, är dock ovisst. Se FK prot. 1935 nr 47, s. 13 ff.; 2 LU 1935 utl. 29, s. 75 f. Jfr SOU 1951: 54, s. 122.

⁷ Se KPr 189/1948, s. 12; 188/1950, s. 33 ff. Annan mening, felaktigt, *Svennegård* i *Juristnytt* 1960, s. 194.

*Föreningsorganisationen*⁸

Föreningsrättslagstiftningen säger emellertid ingenting om föreningsorganisationen. Någon lagfästad reglering av det fackliga organisationsväsendet föreligger icke hos oss, lika litet som av andra ideella föreningar; lagförslag i detta ämne har icke kunnat förverkligas. Det är i stort sett arbetstagarnas liksom arbetsgivarnas sak att utforma föreningarna. Man kan uttrycka saken så, att grundvalen för fackföreningarnas verksamhet är, att arbetsgivaren icke skall ha något inflytande i frågor, huru personalen skall vara organiserad; man jämföre härmed JO 1948, s. 214 ff. Arbetstagarna kunna härvid bilda större eller mindre enheter, över huvud taget utforma sina föreningar, som de finna för gott och förmå. Å andra sidan föreligga icke några skyldigheter för arbetsgivare att träffa avtal med en förening, som de icke finna lämplig ur avtalssynpunkt. Här ligger otvivelaktigt ett väsentligt hinder mot utbrytningstendenser för element i de stora organisationerna, vilka eljest möjligen skulle föredraga annan organisationsutformning.

På arbetstagarhåll har man strävat efter den utformning av föreningarna, att arbetare sammanföras industrimässigt och så, att likställda tillhöra samma förening. Man strävar alltså efter facklig och horisontell organisation. Inom föreningsväsendet föreligger ytterligare en — för de olika sammanslutningarnas kompetens ofta viktig — organisation i olika led, där å arbetstagersidan LO är topporganisation, för tjänstemän TCO och för arbetsgivare SAF. Topporganisationens medgivande kan krävas för avtalsslutande eller stridsåtgärd. Topporganisationerna ha vunnit offentlighetsrättslig betydelse, bl. a. i regler därom, att de äga utse vissa medlemmar av AD och av förvaltningsorgan.

⁸ Jfr härom *Schmidt*, Kollektiv arbetsrätt, s. 146 ff.

Här är ytterligare att märka, att föreningsrätten avser även förhållandet mellan förening och medlem. De fackliga föreningarna äro ideella föreningar. För dylika ha vi väl icke kunnat åstadkomma någon lagstiftning men vissa rättsgrundsatser. Så har HD fastslagit, att en arbetare icke utan objektiva skäl får vägras inträde i en fackförening, då han för erhållande av arbetsanställning inom sitt yrke och därmed för sitt uppehälle är väsentligen beroende av att tillhöra föreningen (NJA 1948, s. 513).⁹ Föreningsstadgor av annan innebörd upprätthållas icke. Ej heller få arbetskamrater utan allmänt godtagbara — och å föreningsstadgor eller allmänna rättsgrundsatser stödda — skäl utestänga någon från fackförening; eljest skulle de kunna beröva honom möjligheten att försörja sig inom sitt yrke. Försummad avgiftsbetalning lärer sålunda alltid vara godtagbart uteslutnings-skäl, facklig illojalitet kan vara det. Annan politisk uppfattning är det däremot icke. Se ovan s. 301.

Det måste föreligga någon gräns för förenings möjlighet att föreskriva för medlemmar betungande regler, liksom för möjligheten att utesluta domstols prövning och att fritt reglera skiljedomsförfarande. Den exakta gränsen härför kan för närvarande knappast angivas för svensk rätts del, enär så ytterst få fall prövats i rättspraxis. Allmänt kan dock sägas, att regler, som innebära egendomsberövande eller ha bestraffningskaraktär, knappast skulle kunna upprätthållas.¹

Förhandlingsrätten

Föreningarnas främsta uppgift blev naturligen att föra förhandlingar med arbetsgivarna. Till en början sökte man

⁹ *Svennegård*, a. a.; *Jägerskiöld* i SvJT 1959, s. 157 ff. och där anförd litteratur.

¹ Några anteckningar hos *Per Stjernquist*, *Föreningsrätt*, kompendium, Lund 1953.

nyttja sådana former som petitioner och skriftväxling.² Den kollektiva förhandlingsrätten bekämpades tidigare av arbetsgivare som en inblandning utifrån; man önskade då göra upp med arbetaren individuellt, personligt, ej med ombud för de anställda. Å arbetsgivarhåll fasthöll man även såtillvida vid denna position, som man sökte möta utvecklingen genom individuella avtal, vilka erbjödo arbetarna bättre villkor än de kollektiva avtalen gjorde eller kunde väntas göra. Särskilt nyttjade man härvid avtalsvillkor, vilka inneburo ökad trygghet för de anställda; man jämföre härmed tjänstemannarättens utveckling.³ Med tiden vann den uppfattningen hävd, att arbetsgivarna icke ägde undandraga sig dylik förhandling. Arbetstagarna hade ytterst stridsmedlen till förfogande för att hävda denna position. Förhandlingsrättens omfattning blev emellertid icke obegränsad.

Slutstenen i denna utveckling lades med 1936 års FFL.

Kollektivavtalet⁴

Det var genom godtagandet av verkliga förhandlingar, vilka, efter ömsesidigt »givande» och »tagande», leda till kollektivavtal, som fackföreningarna vunno sin ställning. Arbetsgivareföreningens cirkulär till sina medlemmar i febr. 1905 innebar härutinnan en vändpunkt; kollektivavtalsformen godtogs då. Med 1928 års stora arbetsrättsliga lagstiftning följde den slutliga sanktionen.⁵

Förhandlingarna mynnade sålunda ut i avtal och härvid i avtal mellan å ena sidan arbetstagarförening och å den

² *Adlercreutz*, a. a. s. 251 f.

³ *Adlercreutz* a. a. s. 241.

⁴ *Schmidt*, Kollektiv arbetsrätt, s. 108 ff.; *Vuorio*, Työsuhteen ehtojen määrääminen (1955).

⁵ *Schmidt*, Kollektiv arbetsrätt, s. 168.

andra arbetsgivare eller arbetsgivareförening. Dessa kollektivavtal reglerade arbetsvillkor enhetligt, för större eller mindre områden.

Förhandlingarna skola sålunda typiskt sett leda till avtal. Dessa avtal äro inom den allmänna arbetsrätten icke i första hand individuella avtal, utan kollektiva; dessa få en tvingande karaktär i förhållande till de individuella avtalen.⁶ De kunna även få rättslig verkan — såsom normer — för arbetstagare och arbetsgivare, vilka av den ena eller andra grunden stå utanför de kollektivavtalslutande organisationerna. Kollektivavtalet är vidare grundläggande för valet av forum vid rättstvist med arbetsgivaren; av kollektivavtal bundna äro hänvisade till AD såsom enda och exklusivt forum. Om avtal icke kan träffas efter utgången av avtalsperiod, inträder konflikt eller möjligen avtalslöst tillstånd, där det gamla avtalet fortsätter att tillämpas.

Kollektivavtalet har även kommit till användning inom den offentliga förvaltningen. Att det dock icke enligt nuvarande svensk offentlig rätt skall nyttjas för de tjänstemän, vilka äga ämbetsansvar, redovisas nedan (s. 353). För andra grupper arbetstagare, arbetare liksom för tjänstemän utan ämbetsansvar, kan likväl kollektivavtalet nyttjas. För den verksamhet, som härvid är nödvändig vid förhandlingar och avtalslutande, har statens avtalsnämnd tillskapats (jfr nedan s. 425).

Avtalsämnen

Av stor vikt — även vid en jämförelse med den offentliga rätten — är frågan om förhandlings- och avtalsämnen. Kol-

⁶ Jfr härom *Bergström*, Kollektivavtalslagen; *Sture Petré*n i SvJT 1949, s. 244 ff., 508 ff.; samt, särskilt, *Vuorio*, Om kollektivavtalets reglerande verkan i nordisk rätt, TFR 1957, s. 38 ff.

lektivavtalen reglerade ursprungligen ett begränsat område, främst lönebeloppen. Med tiden fastställdes i denna ordning även arbetstiden. Härtill kommo emellertid under utvecklingens gång föreskrifter i en mångfald andra ämnen, om antagande av personal, om begränsning av entlediganderätten, om turordning vid entledigande, om förbud att anlita oorganiserad arbetskraft eller arbetare, som icke tillhör viss förening, om arbetsledning, om arbetets omfattning, om skyddsåtgärder, om pris i förhållande till allmänheten, om bestraffning m. m. Arbetstagarna kunde sålunda i stor omfattning vidga området för avtalsämnena.

Å andra sidan sökte arbetsgivarna hävda en viss frihet. Ett avgränsat område, som icke skulle kunna regleras med kollektivavtal, har under utvecklingens gång bevarats, om det än varit av skiftande omfattning. Huvudregeln härom rymmes nu i SAF »§ 23» om arbetsgivarens rätt till arbetsledning. I kollektivavtal interpoleras en grundsats, att arbetsgivaren äger utöva arbetsledningen (ADD 52/1930, 89/1937, 73/1939). Man jämföre ADD 24/1935; rätten att med kunder träffa uppgörelser om tjänster ligger inom området för arbetsgivarens lagliga befogenhet att själv leda sitt företag.

Stridsmedlen. Medling. Fredsplikt

Såsom stridsmedel utbildades främst strejken, blockaden, lockouten och anställningsvägran. Stridsmedlen förutsätta solidaritet å arbetstagarnas sida ävensom å arbetsgivarnas. Fråga bliver då om rättsregler även för kollektivt uppträdande. Solidariteten utvecklades delvis under användande av påtryckningsmedel å individerna, vilka på sin tid uppfattades som svärförenliga med det liberala samhällets grundlägg-

gande principer. En fortsatt omvandling av rättsuppfattningen har emellertid härvid ägt rum.

Strejk kan vara öppen och innebära ett kollektivt inställande av arbete. Kollektiv arbetsinställning kan emellertid ock ske i form av hemlig avfolkning från arbetsplatsen, som dock jämställes med strejk (jfr ADD 52/1931). Karakteristiskt för dessa åtgärder är, att de ske i kollektivt påtryckningssyfte efter samråd, men ej nödvändigtvis i föreningsform (ADD 26/1954). Ett flertal särskilda uppsägningar på grund av vantrivsel eller dålig behandling eller önskan att övergå till bättre betalda arbeten är däremot icke strejk (ADD 107/1935). I sällsynta fall kan däremot tänkas, att ett fåtal, ja t. o. m. en enstaka arbetsinställelse i påtryckningssyfte kan betecknas som strejk, ADD 93/1939, jfr jämväl ADD 5/1940, individuell åtgärd.⁷ Strejk kan även innebära partiell arbetsvägran, såsom att åtaga sig övertidsarbete.

Oftast inleddes arbetskonflikter därmed, att arbetstagarna omedelbart lade ned arbetet. Numera skall emellertid varsel givas viss tid i förväg. Härutöver har för tjänstemän i vissa fall lagstadgad eller avtalad uppsägningstid ansetts gälla, varför konflikt ej kan inledas förrän denna tidsfrist utlöpt, se NJA 1932, s. 11. I senare praxis har emellertid AD dock menat, att om avtal icke tydligt innebära, att uppsägningstid skall gälla även vid kollektiv aktion, dylik ej behöver iakttagas, ADD 47/1948.⁸ Fackförening kan härvid uppträda å arbetstagarnas vägnar i förhållande till arbetsgivaren.

Strejken avslutas normalt genom överenskommelse om nytt avtal och arbetets återupptagande. Arbetstagarna ha icke någon rätt att, när de så finna lämpligt, återgå till arbetet på tidigare villkor. Härför fordras arbetsgivarens medverkan.

⁷ *Illum*, a. a. s. 211 ff.

⁸ Jfr härom *Schmidt*, a. a. s. 234 f. Se även NJA 1958, s. 196.

Strejkrätten utformades jämväl så, att de strejkande vunno en viss trygghet att icke efter konfliktens slut stå utan arbete. De skulle få återupptaga detta. Ursprungligen gjorde arbetsgivarna gällande sin rätt att anställa och avskeda i den formen, att de ägde avskeda dem, vilka de i anledning av konflikten önskade bli av med. På arbetstagens sida ställdes emellertid som villkor för uppgörelse, att de i konflikten indragna — och även ledarna — skulle få återgå till arbetet. Ur dessa avtalsuppgörelser har med tiden den rättsregeln utformats, att strejken icke bryter anställningsförhållandet; arbetsgivaren äger icke åberopa facklig verksamhet som grund för entledigande. Däremot kan minskad lönsamhet i rörelsen efter konflikt, genomförd rationalisering eller ny uppgörelse sedermera föranleda, att arbetsgivaren begagnar sin rätt att entlediga arbetstagar.

Å arbetsgivarnas sida motsvaras strejkrätten av *lockouten*. Arbetsgivaren förklarar, att han icke kan tillhandahålla arbetstagar arbetsuppgifter eller betala dem ersättning här för på grund av konflikt. Lockouten är att skilja från permittering.

Blockaden står strejken nära. Därmed avses att utöva påtryckning på arbetsgivare genom kollektiv aktion. Denna kan gå ut på att hindra honom att få önskad arbetskraft eller annat. Läget är emellertid här såtillvida annorlunda som fråga icke är om avbrytande av anställningsförhållande. Vid anställningsblockad är fråga allenast om vägran att åtaga sig visst arbete. Distinktionen blir av betydelse inom tjänstemannarätten. Blockad kan emellertid förekomma i en mångfald olika former. De kunna vara öppna eller underhandsförfaranden, något som föranleder svårighet att avgöra, om en stridsåtgärd i lagens mening vidtagits (ADD 150/1935, 44/1932; å andra sidan 2/1949). Även underhandsförfaranden äro emellertid att anse som stridsåtgärd av blockads natur, om syftet är att vidtaga en påtryckning.

Rättsutvecklingen ifråga om stridsmedel har länge förgått vid sidan av det skrivna rättsregelsystemet. Allenast i ett fall av central betydelse, nämligen den s. k. Åkarpslagstiftningen, gjordes ett försök att med författning reglera rättsutvecklingen på detta område; tvång eller annat i syfte att förmå någon deltaga i konflikt straffbelades. Med tiden har dock lagstiftningen måst utformas i enlighet med de å ömse håll vunna positionerna. Början gjordes härvid med medlingen. Med lagstiftning år 1906 öppnades möjlighet till dylik.⁹

Rättsutvecklingen har senare lett till olika åtgärder, vilka syftat till sanering av stridsmedlen. Härvid märkas i främsta rummet kollektivavtal med dess fredsplikt, regler om skyddsarbeten, om medling och skiljedom.

*Medlingsmöjligheten*¹ har lagfästs, varvid statliga förmedlingsmän stå till förfogande för parter, som önska medling. Obligatorisk skiljedom har emellertid i regel icke ansetts önskvärd i vårt land, till skillnad mot vad fallet, under något andra politiska konstellationer, varit i Norge. Ett tidigare i Norge lagstadgat obligatoriskt skiljedomsinstitut har väl upphävts, men stortinget har genom lagstiftning i olika fall framtvingat skiljedom av »lönnsmemnda». Möjlighet för parter att förbinda sig till *obligatorisk skiljedom* har emellertid hos oss öppnats i FFL 3 kap. Men arbetaresidans konsekvent vidhållna misstro häremot har föranlett, att detta institut icke införts generellt. Det skiljedomsförfarande, var till möjlighet öppnats i FFL, förutsätter, att parterna inbördes avtalat om att underkasta sig dylika regler. Möjligheten därtill har icke i nämnvärd mån utnyttjats.

Men även en reglering av förfarandet vid arbetsinställelse

⁹ Jfr *Schmidt*, a. a. s. 206 ff.

¹ Jfr *Schmidt*, Kollektiv arbetsrätt, s. 168 ff.

(strejk, lockout) har skett. Utvecklingen har härvid gått efter olika linjer.

En linje innebär en *varselskyldighet*. I viss anslutning till den under 1930-talet energiskt förda debatten om lagstiftningsskydd för tredje man i arbetskonflikter stadgades år 1935 (tillägg till lagen om medling i arbetstvister, § 3 a) skyldighet att senast å sjunde dagen före arbetsinställelse varsla därom. Skyldigheten åligger såväl organiserad som oorganiserad arbetskraft.² Med arbetsinställelse förstås dock härvid icke partiell arbetsvägran, blockad eller bojkott, ej heller arbetsnedläggelse, som föranletts av att lön icke utbetalats. Varselskyldigheten är sanktionerad med bötesstraff, dock högst 300 kronor, varvid åtal sker inför allmän domstol.

En annan utvecklingslinje följer kollektivavtalslagstiftningen och leder till viss *fredsplikt*. Huvudramen för denna anges i § 4 KAL men därutöver kan en mera vittgående förpliktelse avtalas. Fredsplikt kan dock följa av det individuella tjänsteavtalet, se ovan. Kollektivavtalet, som ursprungligen härvid tjänat syftet att reglera arbetsförhållandena mera enhetligt, har härutöver fått till funktion att garantera fredsplikten.³ Under avtalstiden få nämligen stridsåtgärder icke vidtagas rörande frågor, som reglerats i avtalet eller för att åstadkomma ändring i avtal eller för att påverka en kommande uppgörelse (§ 4). Men för oreglerade ämnen kvarstår aktionsmöjligheten (ADD 51/1947). Med stridsåtgärder avses här enligt lagens lydelse »arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd». Därmed skall förstås *åtgärder av kollektiv karaktär* (jfr ADD 30/1939, 47/1945).⁴ I stället

² Schmidt, a. a. s. 192 ff.

³ Se i den senare litteraturen Schmidt, a. a. s. 208 ff; jfr Adlercreutz, Kollektivavtalet (1954).

⁴ Schmidt, a. a. s. 201. Jfr ADD 82/1947.

för att tillgripa stridsåtgärd hänskjuta parterna tvistefrågor till avgörande av AD (jfr ADD 36/1955).

Härutöver må även en längre gående fredsplikt avtalas.

Förening är pliktig att söka avhålla sina medlemmar från att handla i strid mot fredsplikt. Understöd till konflikt, som ej är förenlig med denna, får icke meddelas. Brott mot fredsplikten kan leda till att kollektivavtal häves. Förening och föreningsmedlem kan bli ersättningsskyldig för skada, som den vållar genom handlande i strid mot fredsplikten, enskild medlem dock till högst 200 kronors belopp (§§ 7 och 8).^{4a}

Slutligen har i FFL en fredsförpliktelse ålagts dem (§ 16), vilka underkastat sig den särskilda förhandlingsordningen enligt lagens 3 kap. Enligt § 16 innebär detta, att stridsåtgärd icke får vidtagas.⁵

Inom denna ram är till slut även *sympatiaktionens* problem att anteckna. Med en i sig lovlig konflikt kan annan organisation få göra sig solidarisk genom stödjande stridsåtgärd, däremot icke med en i sig olovlig konflikt.⁶

Arbetsrättsliga problem inom tjänstemannarätten

Mot denna bakgrund av den enskilda arbetsrättens utveckling i vårt land, ha vi nu att söka analysera *tjänstemannarättens motsvarande problem*. I vad mån äga tjänstemännen rätt att ingå i fackliga organisationer? Vilken ställning intaga dessa? Äga dessa förhandlingsrätt? Kunna kol-

^{4a} Bergström, Arbetsrättsliga spørsmål 1 (1950). Jfr Schmidt, a. a. s. 222 ff.

⁵ Tolkningen se Schmidt, a. a. s. 201 ff.

⁶ Tolkningen se Schmidt, a. a. s. 214 ff.

lektivavtal slutas? Kunna tjänstemän tillgripa stridsmedel? Äger det allmänna motsvarande stridsmedel? Kan medling, skiljedom eller tjänsteplikt ifrågakomma?

Föreningsrätt

Föreningsrätten är icke legalt skyddad för tjänstemännen. Vid de utredningar i arbetsrättsliga ämnen, som företagits av bl. a. Bergendal och den s. k. tretton-mannakommissionen ha den offentliga förvaltningens problem lämnats å sido. FFL avser icke offentliga tjänstemän. Fråga kan därför icke vara annat än om en analog tillämpning av den enskilda arbetsmarknadens nuvarande regelsystem inom den offentliga rätten. Ej heller torde de mellanfolkliga avtal, som i ämnet föreligga, avse den offentliga förvaltningens tjänstemannapersonal (se s. 323).

I praxis har föreningsrätten för tjänstemännen icke generellt bestritts. Inom den av militära synpunkter påverkade rättsutvecklingen är väl att anteckna, att försök gjorts att, i icke oväsentliga hänseenden, begränsa föreningsrätten. Att denna icke var helt fri för militär personal, var såtillvida uppenbart som enligt SLK § 81 straff skulle ådömas krigsfolk, som höll sammankomst för rådplägning i ämnen, genom vilkas avhandlande fruktan eller misströstan kunde utbredas hos krigsfolket eller brott mot krigslydnaden därav föranledas, såsom om faran eller olämpligheten av viss tjänsteförrättning eller dylikt. Stadgandet har ifrågasatts avse förbud mot militära föreningar med dylikt ändamål (NJA 1909, s. 416). Men med stöd av nämnda lagrum utfärdade förbud för underbefäl att ansluta sig till personalförening ha däremot funnits felaktiga; ej heller har underbefäl ansetts förhindrad att tillhöra s. k. personalklubbar, jfr SOU

1935: 8, s. 285 och där anförda rättsfall; SOU 1923: 78, s. 152, 178, 204.

Föreningsrätten anses emellertid eljest, såsom 2 LU uttalade vid behandlingen av LKF, vara förutsatt. Någon särskild garanti för den skulle då icke krävas i svensk positiv rätt, och avsaknaden därav sakna betydelse. Mot beslut, som kränka föreningsrätten, har besvärsvägen hittills ansetts innebära tillräckligt skydd (jfr ADD 96/1939).

Föreningsrättskränkning

Frågan om vilka åtgärder, som innebära kränkning av denna tjänstemännens oskrivna föreningsrätt, har jämförelsevis sällan uppkommit inom den offentliga rätten. I ett samband av central betydelse har dock så varit fallet; fråga var här dels om vägran att tillerkänna medlemmarna av viss organisation löneförbättring, dels ock i anslutning därtill om skyldighet att deklarerera organisationstillhörighet:

Saar förutsätter indextillägg till lönebeloppen, men reglerna därom ha icke satts i kraft (s. 151) utan årliga tillägg fastställas efter förhandlingar med Kungl. Maj:t och tjänstemannaorganisationer. År 1951 gällde talet 32 med tillägg maximerade till 1 200–1 600 kronor per månad. År 1952 fastställde Kungl. Maj:t efter förhandlingar med TCO, statstjänarkartellen, SR och SACO, vilka ledde till uppgörelse med samtliga organisationer utom SACO, nytt generellt lönetillägg. SACO hade väl godtagit detta tillägg men icke accepterat en föreslagen tjänsteförteckningsrevision. Såsom villkor för utbetalning av lönetillägg uppställde Kungl. Maj:t emellertid, att vederbörande tjänsteman icke tillhörde organisation, som varslar (varslat eller vidtagit) stridsåtgärder i anslutning till förhandlingar i avlöningsfrågor, och detta villkor godtogs av riksdagen (KPr 60/1952, s. 2 f.).

Statsrådet anförde (KPr 60/1952, s. 41 f.), att det »ansetts naturligt, att för de av statsmedel avlönade i förevarande hänseende skall gälla detsamma, som tillämpas på arbets-

marknaden i övrigt, där löneökning icke ifrågakommer under pågående konflikt eller innan uppgörelse träffats», (om den påstådda parallellen med den enskilda arbetsrätten och stridsmedlens natur se nedan, s. 469). Under riksdagsbehandlingen uttalade SU jämväl (49/1952), att den föreslagna regeln icke kunde anses innebära kränkning av föreningsrätten; utskottet åberopade härvid ett underhandsbesked av sakkunnig, som torde varit en ledamot av AD. Motsatt mening hade hävdats i mot. FK 374 (AK 493).

De sålunda införda reglerna — vilkas revolutionerande innebörd jämförd med äldre tjänstemannarätt är uppenbar — ledde i dåvarande läge till att de till SACO anslutna tjänstemännen icke undfingo de förmåner, som omedelbart tillkommo andra tjänstemän; likformigheten i avlöningshänseende var härvid bruten. Sedan riksdagen godkänt angivna grunder för lönetilläggs beräkning och utbetalande, avkrävdes ock statstjänstemännen förklaring om sin organisationstillhörighet.

Å tjänstemannahåll hävdades nu, att beslutet — som senare vunnit efterföljare inom den kommunala förvaltningen — innebure en kränkning av föreningsrätten. De påbjudna deklARATIONERNA om föreningsstillhörigheten vore ett olovligt ingrepp i föreningslivets helgd. Från regeringens sida syntes åtgärden — löneindragningen — ha uppfattats som icke alls rörande föreningsrätten, utan som lovlig med hänsyn till rådande avtalsläge. Under avtalslöst tillstånd — efter utgången av tidigare avtal och före slutandet av nytt — är nämligen enskild arbetsgivare icke pliktig låta de anställda, vilka tillhöra en ännu icke avtalsbunden förening, få löneförmåner, som utfästs till anställda medlemmar av föreningar, vilka redan träffat uppgörelse. Å tjänstemannahåll åter uppfattades åtgärden som en stridsåtgärd i syfte att förmå SACO, som i och för sig godtagit tilläggen, att godkänna även viss tjänsteförteckningsrevision, möjligen även

syftande till att försvaga SACO-medlemmars förtroende till förbundet, i vart fall minska deras benägenhet att kvarstå eller inträda i sammanslutningen.

Vilkendera uppfattningen som ur föreningsrättslig synpunkt är den riktiga, blev i detta samband icke klarlagt. Mot att en föreningsrättskränkning förelegat talar, att något syfte i denna riktning ej torde ha följts. Något med SACO-konflikten parallellt fall inom den enskilda arbetsrätten torde icke finnas. Motsvarande frågeställning har emellertid därefter aktualiserats i kommunerna, där enahanda åtgärd vidtagits som den nyss återgivna. Även här ha tjänstemän hävdad, att diskrimineringen mellan SACO-anslutna tjänstemän och andra vore en kränkning av föreningsrätten.⁷

Frikretsfrågan

Liksom å den privata sektorn uppkommer för den offentliga förvaltningens del frågan, om rätten att tillhöra förening måste tillkomma envar, eller om viss personal kan ställas utanför denna rätt eller i vart fall förbjudas tillhöra samma organisation som underlydande tjänstemän (frikretsfrågan). Såsom av den tidigare redogörelsen framgår, kan enligt svensk rätt i avtal förekomma förbud för arbetsledare att tillhöra underlydandes organisation, medan de äga frihet bilda egen sammanslutning. I viss avtalspraxis har man härvid tolkat arbetsledarebegreppet vidsträckt och avsett även företagsledning.

I föreningstillhörigheten ligger uppenbart ett visst krav på medlemmarna om lojalitet, om solidaritet gentemot organisationen. Tjänstemännen måste emellertid primärt uppfylla sina skyldigheter mot staten eller kommunen, och inom

⁷ *Svennegård* i *Juristnytt* 1955, s. 302 ff. Jfr nedan s. 471.

ramen för tjänsteplikten göra detta helhjärtat. Det kan helt visst icke undvikas, att en konflikt mellan dessa plikter kan uppkomma. Detta är särskilt fallet i ett stridsläge men även eljest. En stadsombudsman, som inom föreningsväsendet ivrigt förfäktar tjänstemannarättsliga intressen och arbetar på rättsreglernas utformning i enlighet med dessa, kommer att möta vissa svårigheter, om han i tjänsten har att tillvarata kommunens motsatta synpunkter, vare sig de gör sig gällande i ett konkret fall eller äro av allmän natur. Som så ofta inom tjänstemannarätten kan det rent intellektuella engagemanget ha en stor betydelse. Spörsmålet blir särskilt viktigt, om tjänstemän skola ingå kollektivavtal.

Problemet har rent föreningsmässigt observerats. Så ingår i SACO:s stadgar en föreskrift av innebörd, att medlemmens lojalitetsplikt mot organisationen kommer i andra hand i förhållande till hans tjänsteplikt.

Frågan om cheftjänstemännens dubbelställning har även uppmärksamrats i lagstiftnings samband. Så var fallet i viss mån i 1948 års förhandlingsrättskommitté.⁸ Denna (SOU 1951: 54, s. 123) önskade icke klart begränsa föreningsrätten för cheftjänstemännen:

Man framhöll, »att genom en direkt lagbestämmelse inskränka föreningsrätten för vissa anställda i förtroendeställning inom offentlig förvaltning, exempelvis så att dessa förklarades icke få tillhöra samma organisation som övriga tjänstemän, skulle kunna betraktas som ett obehörigt ingrepp i organisationsfriheten. En sådan bestämmelse skulle råka i kollision med den på ifrågavarande områden gängse s. k. vertikala organisationsprincipen, enligt vilken alla tjänstemän på samma verksamhetsområde från den högste till den lägste (eller i vart fall från den högste till den lägste inom vissa lönegrader) tillhöra samma organisation. Den vägen synes alltså icke böra beträdas. Icke heller förefaller det vara särskilt tilltalande att genom föreskrift i lag undantaga ifrågavarande tjänstemän från tillämplighetsområdet för eventuellt kol-

⁸ Jfr *Lagergren-Westman*, a. a. s. 170.

lektivavtal. Lagbestämmelsen finge nämligen säkerligen hållas i mycket allmänna ordalag, om den skulle kunna tillämpas på de många områden med skiftande verksamhet, som här förekomma.»

Kommittén ansåg det vara vederbörande arbetsgivarparts sak att vid tillkomsten av eventuella kollektivavtal bevaka, att en på lämpligt sätt bestämd krets av tjänstemän i förtroendeställning undantages antingen enbart från avtalet eller ock därjämte från rätt att tillhöra arbetstagarorganisationen (eller samma organisation som honom underlydande befattningshavare); man åberopade, att ett dylikt system i viss utsträckning praktiserades på den privata arbetsmarknaden (banker, försäkringsbolag). RÅ-ämbetet framhöll ock som sin mening i remissyttrandet över 1948 års förhandlingsrättskommitterades förslag vådan av att tjänstemän får en lojalitetskonflikt i sitt förhållande till stat eller kommun och förening. De ledande tjänstemännen kunde särskilt lätt komma i konflikt med plikten att tillvarata det allmännas intresse, som arbetsgivare i strid mot tjänstemannaorganisationen. Motsvarande synpunkter ha framhållits av AD i remissyttrande över samma förslag. JärnvSt hävdade, att arbetsledare icke borde tillhöra samma förening som arbetstagare i underlydande ställning. Svea HovR anknöt även till disciplinärmakten; den straffande och den bestraffade borde ej tillhöra samma förening.

Problemställningen är naturligtvis icke enastående. Man kan utan svårighet finna lägen, vari tjänstemän kan råka i intressekonflikter. Man jämföre med en tjänstemans förhållande till ett ärende, som avgjorts mot hans mening, varefter han får att på verkställighetsstadiet förfäkta den ståndpunkt, som han tidigare motarbetat. Eller med att en tjänsteman såsom kommunal fullmäktig äger rösta i avlöningsfrågor. Man kan därför fråga sig, om föreningstillhörigheten i dagens samhälle alls innebär en sådan särskild lojalitetsför-

pliktelse, att förbud att tillhöra varje facklig förening eller viss förening är motiverat. Ett annat förhållande är, att en chefstjänsteman icke bör vara föreningsdelegat; ej heller har man i praktiken genomfört föreningsanslutning av tjänstemän, vilka intaga i förhandlingsrätts hänseende utsatt ställning, t. ex. icke tjänstemän i civildepartementet eller i kommunförbundens ledning; uppmaningar från ledningen till dylika tjänstemän att icke ansluta sig till organisation ha aldrig ifrågasatts vara föreningsrättskränkning.

Något rättsligt hinder att nu skapa en frikrets genom förbud för vissa tjänstemän att tillhöra viss förening torde dock icke finnas enligt intern svensk rätt.

Ej heller läser de föreliggande mellanfolkliga avtalen utgöra något dylikt hinder. De innebära allenast allmänna regler om rätt tillhöra förening, icke att tillhöra vilken förening som helst. Konventionerna ha därför ansetts förenliga med arbetsledareklausulen och kunna på motsvarande sätt förenas med frikretsregler. Se om den internationella arbetsorganisationens konvention nr 87 KPr 189/1948, s. 2; om konventionen nr 98 se KPr 188/1950, s. 33 ff.

Föreningsorganisationen

Enligt FFL tillkommer förhandlingsrätt varje sammanslutning av arbetare. Arbetsgivare ha icke någon möjlighet att direkt påverka fackföreningarnas organisation men kunna vägra sluta avtal med viss eller vissa sammanslutningar. Någon verklig kontroll över *föreningsorganisationen* innebär detta däremot icke. I den offentliga förvaltningen är förhållandet emellertid i viss mån annorlunda. Här göra sig andra synpunkter mer eller mindre starkt gällande.⁹ I norsk rätt ha de sålunda tillmätts betydande vikt.

⁹ Man jämföre från dansk rätt DTL 1946 och funktionärloven 1954, *Lindvold* i NAT 1956, s. 51. Se även *Heckscher*, *Staten och organisationerna* (1951).

Tjänstemannaföreningarna äro ursprungligen fritt vuxna. Det har funnits en, ofta värdefull möjlighet för grupper, som ej varit nöjda med viss organisationsutformning, att vinna ny representation i annan eller i en förändrad sammanslutning. Föreningarna uppbyggdes i regel efter vertikal princip, dvs. föreningarna kommo att omfatta tjänstemän i samma verk eller med samma utbildning. Topporganisationen Saco omfattar sålunda de akademiskt bildade tjänstemännen, Juristförbundet juristerna etc. Läkarförbundet rymmer läkare, Tandläkareförbundet tandläkare, varvid bägge organisationerna omfatta även de fria näringsutövarna, vilket i vissa samband medfört svårigheter att utforma lämpliga regler. Det offentliga intresset för föreningarna avser emellertid icke så mycket denna skiljaktighet i uppbyggnad som i stället föreningarnas omfattning och kompetens. Man har kritiserat den föreliggande splittringen. Det framhölls under förarbetena till 1937 och 1940 års författningar, att myndigheterna hade ett icke ringa intresse av att få förhandla med så litet antal föreningar som möjligt. Man önskar även, att föreningarna skola vara kompetenta att företräda tjänstemän i alla de frågor, varom en förhandling kan komma att föras. Man önskar om möjligt ej behöva förhandla med mer än en förening om en grupp tjänstemäns frågor. Ej heller vill man främja utbrytningstendenser. Civilministern framhöll sålunda vid ett tillfälle (1953) det otillfredsställande i att staten som arbetsgivare hade att möta 240 personalsammanslutningar, varav 183 tillerkänts förhandlingsrätt. Vidare ha även vissa särskilda brister i organisationsväsendet och skiljaktigheter i grundläggande principiella åskådningar påtalats (jfr Juristnytt 1953, s. 293 f.). Dubbelorganisation kan förekomma. Gränsdragningen mellan organisationerna är icke alltid fullt klar.

Dylika synpunkter ha på den offentliga rättens område föranlett koncessionstvång, såväl i 1937 som i 1940 års för-

fattningar om förhandlingsrätt. För de statliga tjänstemännens del innebar detta, att förening, som önskade utöva förhandlingsrätt mot myndighet, hade att begära tillstånd därtill hos konungen. För de kommunala tjänstemännens del återigen låg tillståndsmakten hos SocSt. Det visade sig emellertid snart, att den praxis, som växt upp, kunde utsättas för kritik. KU framställde sålunda redan 1938 anmärkning mot statsråd för bristande enhetlighet i tillståndsfrågornas bedömande. Såväl de farhågor för alltför stor splittning på föreningshåll, som de förhoppningar om att kunna motverka detta, vilka lågo bakom 1937 och 1940 års författningsregler i ämnet, visade sig emellertid överdrivna. 1948 års förhandlingsrättskommitterade föreslogo därför, att koncessionstvånget skulle avskaffas för såväl de statliga som kommunala förhandlingsorganisationernas del. Förslaget vann emellertid allenast såtillvida beaktande, som koncessionstvånget i 1937 års författning år 1954 upphävdes (KPr 61/1954). Förening, som önskar utöva förhandling mot statlig myndighet, har emellertid alltfört att företaga anmälan härom. Förening skall ock visa sig företräda tjänstemän i alla de frågor, varom förhandling må föras. Över- eller underorganisation äger icke att föra förhandling vid sidan av huvudorganisation (ändringar i 1937 års KSF, genomförda år 1954). För det kommunala organisationsväsendets del kvarstår koncessionstvånget, som i vart fall tills vidare bedömts vara av värde ur de kommunala myndigheternas synpunkt. Vidare kvarstår inom förhandlingsrätten den delgivningsplikt för myndigheterna, som ingår i den åren 1937 och 1940 skapade förhandlingsrätten, och som svårligen kan till fullo fullgöras utan kännedom om de föreningar, vilka äro förhandlingsberättigade.

Föreningarna äro privaträttsliga bildningar. Verksamhet i förening hör icke till tjänsten. Om tjänstledighet för föreningsarbete se ovan s. 172.

Föreningarna och medlemmarna

Förhållandet mellan tjänstemannaförening och ansluten medlem rymmer vittsyftande problem, ehuru de i vår rättspraxis hittills sällan aktualiserats.

Då tjänstemannaföreningar icke, till skillnad mot de egentliga fackföreningarna, för närvarande kunna sluta kollektivavtal med arbetsgivaren, har föreningstillhörigheten ansetts icke vara av samma vikt för tjänstemän som för arbetstagare. Den utveckling, som ägt rum mot förhandlingsrätt och avtal, har dock i hög grad ökat föreningsmedlemskapets betydelse. Ett viktigt led i denna utveckling markeras otvivelaktigt även av den reform, som 1957 års löneförordning innebär. Genom § 5 i övergångsbestämmelserna till denna författning har å ena sidan en obegränsad möjlighet skapats att genomföra generella ändringar av löne- och pensionsvillkor, medan å andra sidan dylika ändringar jämlikt motivuttalande förutsätter förhandlingsöverenskommelse mellan staten och vederbörande förening. Ändringsmöjlighetens faktiska innebörd (se därom s. 115) intresserar här mindre än det förhållandet, att det individuella rättsskyddet tänkes ersatt med ett föreningsrättsligt. En utveckling äger sålunda rum i riktning mot att förening med bindande verkan för medlem kan träffa avtal med arbetsgivaren. Häri kan ligga ett ytterligare skäl för domstolskontroll av förenings beslut. Hela denna utveckling kan tänkas komma att uppfattas som motiv för en prövning genom domstol av grundläggande beslut om föreningstillhörighet, om intagning och uteslutning, i likhet med vad fallet blivit med fackföreningarna och under åsidosättande av vad förenings stadgar eventuellt må innehålla i annan riktning. Frågan om domstolsprövning i denna del har väl av domstol besvarats nekande i

vad avser fria företagare², men för tjänstemäns del kan läget vara det motsatta.

Å andra sidan är det uppenbart, att föreningstillhörigheten alltså är frivillig. Offentlighetsrättslig anslutningsplikt finnes icke. Uppenbart måste vara, att förening icke med bindande verkan kan i förenings stadga föreskriva skyldighet för tjänsteman, som vunnit medlemskap, att kvarstå så länge han är tjänsteman (jfr UfR 1955, s. 510).

Om organisationstvång har fråga aldrig varit. Det har hittills legat utom vår — men ej dansk — debatt, att anställning i offentlig tjänst ej kan förbehållas föreningsmedlemmar.

Förhandlingsrätt enligt KSF och LKF

Med termen »förhandling» kan avses vitt skilda ting. Såsom nyss nämnts innebär de privatanställdas förhandlingsrätt, att förening av arbetstagare är berättigad att erhålla förhandling med motsidan. Denna är skyldig att ingå i svaromål och att framlägga förslag till lösning av förhandlingsfrågan. Skyldigheten kan realiseras genom vitesföreläggande. Förhandlingarna, vilka innebära ömsesidiga eftergifter och utfästelser, leda, om de icke misslyckas, till kollektivt avtal mellan organisationer. Dessa avtal bestämma de enskilda, till föreningen anslutna arbetarnas förmåner och skyldigheter, ålägga dessa även viss fredsplikt.

När fråga åter är om förhållandet mellan stat och kommun samt tjänstemännen, har förhandlingen en annan innebörd. Fråga kan vara om meningsyttringar, om överläggningar, regelrätta förhandlingar, vilka ock kunna leda till överenskommelser med viss bindande verkan.

Man kan till en början erinra därom, att tjänstemän alltid kunnat överlägga med statsorgan om anställningsvill-

² Jägerskiöld i SvJT 1959, s. 157. Jfr P. Meyer, Dansk Foreningsret (1950), s. 170 ff.; Hjejle, Frivillig Voldgift (1931).

kor; att deras mening inhämtas. En längre gående reglering skedde emellertid med 1937 och 1940 års författningar. Redan tidigare hade väl förhandlingskontakter ej sällan under hand förekommit. Man hade redan år 1920 övervägt att införa förhandlingsrätt för tjänstemän. Genom KK den 23 december 1937 medgavs därefter förhandlingsrätt för statliga tjänstemän (KSF). För militär personal och likställda gäller särskild KK den 23 december 1937. För kommunala tjänstemän har senare lagen den 17 maj 1940 garanterat förhandlingsrätt (LKF), som för lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor särskilt utformats i KK den 20 december 1940. För riksdagens tjänstemän och tjänstemän vid riksdagens verk gälla särskilda bestämmelser av år 1938.

Men denna förhandlingsrättslagstiftning garanterar endast tjänstemannaföreningens rätt att träda i överläggning med myndighet, medan det offentlighetsliga subjektets bestämmanderätt icke inskränkts i något hänseende av vikt ur publik synpunkt. Ej heller korresponderar förhandlingsrätten där med att avtal slutas eller med utövandet av stridsmedel. Man har vid författningarnas utarbetande utgått från ett aprioriskt resonemang, att tjänstemän icke kunna få strejka och icke kunna anställas med kollektivavtal. Med denna utgångspunkt har förhandlingsrätten för statens och kommunernas tjänstemän begränsats till allenast en rätt till *överläggning*. För tjänstemännen ligger förhandlingsrättens betydelse sålunda däri, att aktuella frågor i bestämda former kunna dryftas.

Den största åtskillnaden mellan denna förhandlingsrätts innebörd och övriga arbetstagares rätt ligger sålunda däri, att förhandlingar med tjänstemännen icke skola leda till avtal, medan arbetstagarnas förhandlingar med arbetsgivaren leda till avtal, eller, om uppgörelse ej kan träffas, till stridsåtgärd eller avtalslöst tillstånd. Skälet till att förhandlingsrätten för tjänstemännens del fått denna begränsade

innebörd består till en del däri, att tjänstemän med ämbetsansvar icke anses äga tillgripa strejk som stridsåtgärd, medan stat och kommun icke kunna vidtaga lockout, till en del åter i åsikten, att villkoren för tjänstemän med ämbetsansvar måste ensidigt och fritt fastställas av myndighet (se nedan s. 355). Denna konstruktion sammanhänger nära med den uppfattning om tjänstemännens ställning i den offentliga organisationen, som länge präglat hela den offentliga arbetsrättslagstiftningen.

Beträffande statstjänstemännens förhandlingsrätt föreligga intressanta uttalanden redan i förarbetena, SOU 1936: 41. De sakkunniga betonade här å ena sidan, att förhandlingar faktiskt redan i en betydande utsträckning fördes mellan olika myndigheter och representanter för tjänstemannaorganisationerna. Det kunde därför icke sägas föreligga tillräckliga skäl för ett påstående, att tjänstemännens ditillsvarande rättsliga ställning skulle rubbas, om de tillerkändes en förhandlingsrätt av den innebörd, att beslutanderätten alltfört låge hos statens organ, medan förhandlingen allenast innebure en rätt för tjänstemannaorganisationerna att framföra sina sakliga argument. Någon partsställning uppstode härigenom icke för tjänstemännen. Man kunde likaväl beteckna deras förhandlingar som överläggning eller samråd; ordet förhandling måste dock redan anses vara godtaget och hava vunnit burskap ej blott för de privatanställda tjänstemännen utan även för de hos det allmänna anställda. Av detta skäl ansågo sig de sakkunniga böra bibehålla ordet förhandling även i förevarande sammanhang. Men den förhandlingsrätt, som de föreslogo och som senare genomfördes, kunde icke innebära något intrång i statens »överhöghetsrätt» gentemot tjänstemännen (s. 68 f.). Annorlunda skulle läget vara, om förhandlingsordningen medförde en rätt för tjänstemännen att liksom i ett privat tjänsteförhållande taga del såsom en avtalsslutande part i bestämmandet av tjänstevillkoren.

De sakkunniga hänvisade därtill, att representanter för de stora tjänstemannaorganisationerna inför dem framhållit, att organisationerna under dåvarande förhållanden icke gjorde anspråk på någon medbestämmanderätt av nu nämnt slag. Även departementschefen framhöll (KPr 128/1937, s. 41), att förhandlingsrätten för statens tjänstemän icke skulle innebära, att myndigheter och tjänstemän vid förhandlingar skulle komma att stå mot varandra såsom likaberättigade parter, ehuru ett visst inflytande för tjänstemännen vid tillkomsten av bestämmelser rörande deras anställning och tjänsteförhållanden skulle beredas.

För de kommunala tjänstemännens del framhölls än ytterligare (KPr 4/1940, s. 48), att det oeftergivliga kravet på kontinuitet i det kommunala arbetet syntes fordra, att innehavarna av de mera ansvarsfulla tjänsterna inom den kommunala förvaltningen anställdes i mindre lösliga former än de å arbetsmarknaden eljest vanliga, men att samtidigt möjlighet lämnades öppen för kommunen att vidtaga de jämkningar i anställningsvillkoren, som kunde bliva erforderliga för fullgörandet av kommunens offentlighetsrättsliga förpliktelser.

Förhandlingsrättens sanktionerande

Den förhandlingsrätt, som sålunda i 1937 och 1940 års författningar medgivits tjänstemännen, är väl begränsad men den är ock obligatorisk. Det finnes visserligen frågor, varom överläggning ej får ske; en myndighet är då berättigad att i sådant ämne avvisa förhandling. Men skönsmässigt äger myndigheten härvid icke handla. Departementschefen framhöll sålunda (KPr 128/1937, s. 83), att han självfallet icke kunde tillstyrka en föreskrift, enligt vilken myndigheterna skulle äga rätt att vid varje särskilt fall diskretionärt pröva,

huruvida förhandlingar skola äga rum eller icke. Det måste sålunda föreligga ett objektivt fastställbart skäl, för att en myndighet skall äga vägra förhandling av nyss angivet slag. I förarbetena till 1937 års lagstiftning har ock den allmänna tolkningsanvisningen meddelats — för detta område — att myndighet i tveksamt fall hellre borde medgiva än avvisa förhandling.

Lagstiftaren har ånyo preciserat sin ståndpunkt i KPr 61/1954, s. 29. SkolÖSt hade i ett ärende ifrågasatt, om icke vederbörande myndighet borde äga avgöra, i vilka fall organisationerna skulle beredas tillfälle till förhandlingar med verket beträffande frågor, i vilka verken skulle avge yttrande eller framställning till Kungl. Maj:t. Gentemot vad skolöverstyrelsen anfört framhöll departementschefen, att i det fall, då myndighet anmodats att utarbeta förslag till bestämmelser för myndighetens egna tjänstemän, förhandlingskyldighet förelåge. Det kunde då icke ifrågakomma att låta förhandlingsrätten vara beroende av myndighetens eget avgörande. — Motsvarande gäller för de kommunala myndigheterna. Även här är förhandlingen obligatorisk inom ovan angivna område (jfr KPr 4/1940, s. 49).

Det kan icke råda någon tvekan därom, att den förhandlingsrätt, som sålunda medgivits tjänstemännen, ur viktiga synpunkter inneburit ett framsteg. Det förhållandet, att tjänstemännen äga yttra sina meningar förrän myndighet fattar beslut, har i och för sig ett värde såsom innebärande en saklig information och debatt. Å andra sidan är varje omständighet, som medför att tjänstemännen känna sig delaktiga och fyllda av ansvar inför det avgörande, som till slut träffas, även av värde. Fråga har emellertid nu blivit därom — och den är sedan flera år högst aktuell — om den förhandlingsrätt, som sålunda medgivits, verkligen är tillfyllest. Spörsmålet sammanhänger naturligtvis nära därmed, huruvida man kan medgiva kollektivavtal som form

för reglerande av rättsförhållande mellan stat och kommun å ena sidan och tjänstemän å den andra, och därnäst, om och i vad mån stridsåtgärder må tillåtas. Förhandlingarna skola ju ytterst leda till en uppgörelse och uppgörelsen förutsätter naturligt, att stridsmedel kunna tillämpas, därest uppgörelsen icke kan nås. Innan vi komma fram till dessa spörsmål, är det emellertid av stort intresse att konstatera, att förhandlingsmekanismen vid sidan av och utöver den lagligt medgivna förhandlingsrätten, i hög grad utvecklats.

Förhandlingsrättens närmare innebörd

Vilka *tjänstemän lyda* under FFL, 1937 års KSF, respektive 1940 års LKF? Frågeställningen har varit aktuell redan vid tidigare gjorda försök att belysa begreppen tjänstemän, statstjänstemän och kommunaltjänstemän. — I första hand är härvid att anteckna, att ämbetsansvaret är avgörande för huruvida en tjänsteman äger förhandlingsrätt enligt FFL eller icke, ej allenast anställningen i statlig eller kommunal tjänst. Personer, vilka äro tjänstemän allenast i förvaltningsrättslig mening — dvs. utan att vara underkastade ämbetsansvar likväl innehava organiserad tjänst — äga sålunda förhandlingsrätt enligt FFL. Om gränsen se RÅ 6/1946.

De hos stat eller hos kommunalt subjekt anställda tjänstemännen med ämbetsansvar återigen lyda under 1937 eller 1940 års författningar; inom den statliga förvaltningen gälla icke generellt särregler för civila, ecklesiastika eller militära³ tjänstemän, men däremot vissa speciella regler. För riksdagens tjänstemän gäller ju särskild reglering, se ovan. Man har vidare antagit, att författningsregleringen är uttömmande, så att tjänstemän antingen lyda under FFL, under 1937 eller 1940 års författningar. Detta har därför nödgat

³ Jfr SOU 1936: 41, s. 84 f.

till tolkningar av statsbegreppet, respektive kommunbegreppet⁴ av sådan innebörd, att bildningar, vilka eljest icke hänföres dit, i dessa samband blivit det. Följdriktigt ha tjänstemän hos hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelser förts till kategorin kommunaltjänstemän i förhandlingsrättslagstiftningens mening. Tydligen böra även sjukkassornas tjänstemän underkastas denna lag.⁵

Såsom ovan (1, s. 590) skildrats finnas emellertid inom kommunalförvaltningen tjänster, för vilka statlig myndighet utövar tillsättningsrätt; detta innebär icke, att förhandlingsrätt och delgivningsplikt icke gäller mellan kommunen och tjänstemannen (RA 27/1958). I andra fall fastställer staten ock anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor. I dylika fall gäller dels LKF, dels ock — om det statliga inflytandet icke allenast består i fastställelse av underställningskrävande beslut — att förening äger förhandlingsrätt även gentemot vederbörande statliga myndighet. I dessa fall gälla även reglerna angående förhandling mellan förening och »kungasombud», därest Kungl. Maj:t finner sådant skäligt (§ 14).

Omvänt finnas statliga tjänstemän, vilkas villkor bestämmas av kommunen, såsom de hos magistraterna, rådhusrätterna och överståthållarämbetet anställda. För dessa måste LKF anses gälla, när de eljest skulle, praktiskt taget, sakna förhandlingsrätt. Endahanda gäller församlingspräster, som kunna äga förhandlingsrätt även gentemot den kyrkliga kommunen.

Emellertid äga ej tjänstemännen utan föreningarna utöva förhandlingsrätten. Enligt FFL äga alla föreningar rätt därtill. Något koncessionstvång föreligger ej heller längre inom den statliga förvaltningen (ovan s. 324).

⁴ Jfr detta arbete del 1, s. 220 ff.; del 2: 1, s. 174 f.

⁵ Om de kommunala tjänstemännens förhandlingsrätt se även *Mehr* i SST 1949, s. 14 ff.; jfr *Ståhlberg*, Några synpunkter rörande kommunala tjänstemäns förhandlingsrätt, FKT 1950, s. 242.

Inom den kommunala förvaltningen återigen gäller alltför koncessionstvång. Ansökan om förhandlingsrätt skall göras av sammanslutning, som vill komma i åtnjutande därav. Avslår SocSt ansökan, kan besvär föras hos Kungl. Maj:t. Beslut om medgiven rätt skall delgivas kommunen. Medgiven rätt kan återkallas, därest synnerliga skäl därtill äro, till exempel då förening icke längre är representant för tjänstemän. Förening av kommunaltjänstemän, som önskar utöva förhandlingsrätt, skall härom göra anmälan hos kommunen; vid anmälan skola fogas stadgar, uppgift å personer, som äro ledamöter i styrelsen eller eljest äga företräda föreningen, jämte adressuppgift; uppgift å arten av de befattningar, för vilkas innehavare förhandling skall ske, samt bevis om tillerkänd förhandlingsrätt (LKF § 5).

Förhandlingsrättens innebörd är en rätt för föreningar att träda i förhandling med myndighet i vissa ämnen, en ovillkorlig skyldighet för myndighet att på organisationsbegäran överlägga ifråga om tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor och tillämpa därvid KSF § 4, LKF § 1.^o Organisationen har härvid att hos vederbörande myndighet påkalla förhandling (se KSF § 5 st. 2).

För den, som lämnat tjänsten, gäller ej förhandlingsrätt, RÅ I 137/1958.

Förhandlingsämnena

Förhandlingar kunna avse tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor ävensom tillämpningen därav (KSF § 4, LKF § 6). Härvid tages icke någon

^o I RÅ S 234/1943 var fråga om kommunal myndighet kunde vägra förhandling, så länge viss tjänst var förklarad i blockad. Frågan ej besvarad av RegR, som fann föreningen ifråga sakna saklegitimation.

hänsyn till, huruvida avgörandet tillkommer myndigheten ensam, Kungl. Maj:t eller Kungl. Maj:t och riksdagen. Förhandlingsrätt föreligger under alla förhållanden.

Huru förhandlingsrätten än utformas, aktualiseras frågan, vilka ämnen, som inom denna ram kunna bliva föremål för förhandling. Motsvarande problem ha naturligtvis uppkommit även ifråga om förhandlingsrätten å den enskilda arbetsmarknaden. Man kan här säga, att spörsmål om arbetsgivarens ledning av arbetet i princip icke anses böra bliva föremål för förhandling.

Det finnes otvivelaktigt ett område, där man enligt allmän uppfattning får lov att sätta en generell gräns för förhandlingsrätten. Meningen om var gränsen skall gå, har väl under årtiondenas lopp i vissa hänseenden förskjutits. Så länge överläggningar icke få leda till avtal, är det ej heller lika nödvändigt som på kollektivavtalsområdet att skarpt avgränsa förhandlingsämnena. Man kan ock konstatera, att en fix gränsdragning icke alltid är lätt att göra eller i vart fall att senare upprätthålla. Stora möjligheter finnas ju att på olika sätt låta förhandlingarna komma att röra sig om frågor, som stå det förbjudna området nära eller indirekt innebära, att gränsen till detta överskrides. — Inom den offentliga organisationen har emellertid en viss precisering försökts i förarbetena till 1937 års KSF. Härutöver föreligga speciella begränsningar.

Till de ämnen, varom förhandling må föras, höra i första hand de frågor, som angåvos i nämnda förarbeten (SOU 1936: 41, s. 102) och vartill departementschefen i propositionen 128/1937 (s. 83) anknöt. Dessa frågor äro rekrytering och utbildning av personal, allmänna befodringsgrundsatser, indragning eller utökning av tjänster, ersättningar, traktamenten, avlöning och tjänstevillkor, arbetstid och andra tjänstgöringsförhållanden, semester. Under förarbetena till LKF gjordes en motsvarande precisering (SOU 1938: 56, s. 62,

KPr 4/1940, s. 49). Jfr nu RÅ 27/1958. Även frågor om tjänsteorganisation och villkor för tjänster kunna höra till förhandlingsämnena, när de beröra de frågor, varom förhandling må föras. Det har ock i praxis uttalats, att förhandling kan föras även om vakant tjänst (JK skr. till kyrkorådet i Örby den 20 maj 1944).

Undantagna från förhandlingsrätten äro i första hand frågor av icke principiell innebörd om de anställdas tjänstgöringsförhållanden, arbetsuppgifter och deras fullgörande, (se nu RÅ I 137/1958). Vidare föranleder den offentliga förvaltningens effektivitetskrav att förhandlingar icke kunna föras om myndigheternas beslut i ärenden, vilka icke äro tjänstemannarättsliga, t. ex. ståndpunktstagande i remissvar, där man vill undvika onödig komplicerings (KPr 128/1937, s. 84). Detaljspörsmål torde ej heller böra belasta myndigheterna i förhandlingsväg.

Ett problem, som under förarbetena till författningarna om den offentliga förhandlingsrätten tilldrog sig intresse, var om förhandling skall få föras om behandlingen av enskilda tjänstemäns eller om individuella intressen. De sakkunniga, vilka utarbetade 1937 års författning, voro för sin del på det klara med att överläggningar i dylika ämnen icke borde förekomma. Till sådana frågor hänfördes den enskilde tjänstemannens befordran och avsked för sjukdom, bestraffning, förflyttning m. m. En dylik gränsdragning erbjuder emellertid i praktiken svårigheter. Det är nämligen ej sällan lätt att framställa en fråga, som vid ett visst förhandlingstillfälle rent faktiskt rör en enstaka eller några enstaka tjänstemän, som en fråga av principiell innebörd. Departementschefen förklarade sig därför före 1937 års författning liksom senare före 1940 års lagstiftning icke benägen att godtaga de sakkunnigas förslag i denna del. Han framhöll härvid, att de stora tjänstemannaorganisationerna själva satte stort värde på rätten att få företräda sina en-

skilda medlemmars intressen. Detta måste också sägas ligga i själva organisationsväsendets idé. I parallellitet med vad förhållandet blivit på den enskilda arbetsmarknaden, där AD fått möjlighet att taga upp även en enskild kollektivavtalsbunden arbetstagares yrkanden, därest organisationen undandragit sig att föra hans talan, borde ligga, att även tjänstemännens förhandlingsrätt utsträcktes till att gälla frågor, som uteslutande röra enskild tjänsteman. Jfr RÅ 27/1958 (obs! diss.).

Förhandlingar medgivas vidare om arbetets fördelning och normerna för arbetets ledning. Förhandling kan sålunda, enligt vad departementschefen uttalade i KPr 128/1937, s. 87, föras om innehållet i en för viss tjänst upprättad instruktion. Departementschefen framhöll härvid, att i dylika instruktioner, åtminstone vid de affärsdrivande verken, praktiskt taget hela arbetsorganisationen regleras. Departementschefen var därför av den uppfattningen, att förhandlingar borde få föras av tjänstemännen angående upprättande av instruktioner och angående tjänstemännens allmänna åligganden, exempelvis vad det tillkommer en arbetsledare i viss ställning att utföra. Eljest skulle förhandlingsrätten om tjänstemännens allmänna arbetsvillkor bli skäligen illusorisk. I de situationer, då myndighet icke lämpligen borde med sina tjänstemän diskutera motiveringen för dispositioner ifråga om arbetets organisation kunde myndigheten söka avvisa förhandling; om den åter ansåge sig böra ingå därpå, kunde den därefter när som helst förklara förhandlingen avslutad.

Vidare ha tekniska frågor avseende arbetets anordnande med hänsyn till de tekniska hjälpmedlen ansetts kunna bli föremål för förhandling, ävensom tolkning av föreskrifter samt tillämpningsfrågor.

Beträffande disciplinära ämnen plägar inom den statliga och den kommunala förvaltningen medgivas förhandlingar

rörande formen för avdömande av disciplinmål samt om de straffsatser, vilka skola tillämpas för olika förseelser.

Ej heller utesluter beslutens till tiden begränsade innebörd förhandlingsrätt, RÅ S 140/1946, 27/1958.

Då förhandlingsrätten tillkommer tjänstemannaorganisationerna har man tidigare ansett därav följa, att endast spörsmål rörande i tjänst varande personal kunna upptagas i förhandlingsväg. Den redan pensionerade personalens problem skulle därför falla utanför förhandlingsämnena, men icke alla pensionsfrågor i och för sig. Emellertid ha under senare år förhandlingar även förts i pensionsämnena, där hela pensionsproblemet varit föremål för behandling, men detta har skett i departementsförhandlingar.

Slutligen förhandlas om tolknings- och tillämpningsfrågor. I vissa fall föreligga särskilda begränsningar i förhandlingsämnena. Enligt KK den 23 dec. 1937 (nr 1002) äger militär och civilmilitär personal m. fl. icke förhandla i frågor, som äro av speciell militärteknisk natur eller beträffande vilka av militärdisciplinära skäl hinder möter mot förhandling. Ej heller får förhandling föras vid krig eller under mobilisering.⁷ Här ha särskilda hänsyn till den militära lydnessplikten och organisationsrätten gjort sig gällande.⁸

På folkundervisningens område föreligga vissa särregler i LKF § 16 samt i KK den 20 dec. 1940 (nr 1031). Förhandlingsrätt må icke utövas i avseende å vissa organisatoriska frågor, skolreglementen — numera organisationsplaner — lärjungarnas fördelning på klasser m. m. Se härom SOU 1938: 56, s. 69 ff., KPr 4/1940, s. 13, SOU 1951: 54, s. 146 med redogörelse för innebörd, motiv och reformförslag.⁹

Den vittomfattande reglering av tjänstemännens förhand-

⁷ Om begreppet se *Jügerskiöld* i FT 1942.

⁸ Se härom SOU 1936: 41, s. 41, 58, 84 ff. och 111: KPr 128/1937, s. 97 ff. och 111, 2 LU 44/1937, s. 17; SOU 1951: 54, s. 150 f.

⁹ *Lagergren-Westman*, a. a. s. 133; *Wallin-Holmquist*, *Folkskolestadgan* (1951), s. 24 ff.

lingsrätt, som sålunda medgivits, sammanhänger, som nyss nämnts, därmed, att förhandling icke anses skola leda till bindande avtal, utan att myndigheterna äro fria att träffa slutliga avgöranden. Vid de förslag till annan reglering av förhandlingsrätten, som framförts och avsett att i likhet med fallet är på den enskilda arbetsmarknaden, låta förhandlingarna sluta i bindande avtal, har ämnesområdet för förhandlingarna begränsats. Tydligt ha även härutinnan förhållandena på den enskilda arbetsmarknaden — kanske okritiskt — tagits till förebild. 1948 års förhandlingsrättskommitté, som velat införa kollektivavtalsformen även i tjänstemannarätten, menade sålunda, att härvid från förhandlingsrättens tillämplighetsområde måste undantagas ett stort antal viktiga frågor; flera skulle regleras genom den samtidigt föreslagna tjänstemannalagen. Man har dock här emot anfört, att de skäl, som hittills varit utslagsgivande på den enskilda arbetsmarknaden, icke nödvändigt ha samma tyngd inom den offentliga förvaltningen (Saco). Rättsutvecklingen på detta område är dock ännu icke avslutad.

Besvär rätt över beslut om förhandling

Den offentliga förhandlingsrätten *garanteras* i första hand genom besvär rätt över beslut, vilka röra detta ämne. Invändning ogillad, RÅ S 140/1946.

Genom administrativa besvär kunna statliga myndigheters och vissa specialreglerade kommunala myndigheters beslut angripas. Genom kommunalbesvär kunna de i detta hänseende icke särreglerade kommunala myndigheternas beslut överklagas, varvid besvär grund är, att beslutet icke tillkommit i laga ordning. Förening, vars medlemmars intressen kränkts genom beslutet, kan härvid såsom intressent vara saklegitimerad. Fordras åter medlemskap i kommun för att kunna anföra besvär, kan tvekan råda, huruvida förening

är besvärberättigat subjekt eller icke. RegR har i RA 56/1942 funnit detta vara fallet. I RA 11/1943, S 234/1943 och S 110/1945 blev utgången emellertid motsatt.¹ Man uppfattade icke heller förening som ombud för medlemmarna, såsom en ledamot av RegR gjort år 1942. Jfr nedan s. 503.

Den administrativa besvärsmått, som sålunda föreligger, skiljer tjänstemännens förhandlingsrätt från de privatanställdas i ytterligare ett hänseende. Medan på kollektivavtalsområdet plikt att träda i förhandling antingen får härledas ur regler, vilka intagits i kollektivavtal — varvid underlåtenheten att förhandla blir ett avtalsbrott med skadeståndsplikt — eller förhandling får framtvings i det konkreta fallet med hjälp av FFL och vitesföreläggande (§ 26), finnes på tjänstemannaområdet ett rättsmedel.

Delgivningsskyldigheten

Den andra delen av förhandlingsrätten utgör en för myndigheterna gällande *delgivningsskyldighet*. Den är närmare bestämd i KSF § 5 och LKF § 7. Innan myndighet avgiver förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, skall myndigheten, genom anslag i myndighetens lokal eller på annat lämpligt sätt, bereda de föreningar, som frågan må anses röra, tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast och villkor. För kommunernas del gäller skyldigheten allenast i förhållande till de föreningar, som hos kommunen gjort anmälan enligt LKF § 5.

Delgivningsskyldigheten är emellertid icke absolut. Den är begränsad med hänsyn till frågans vikt. Skyldigheten gäller allenast frågor av principiell eller eljest allmän betydelse

¹ Se härom *Jägerskiöld*, Prejudikatens betydelse på förvaltningens område, FT 1959, s. 125; *Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet, s. 156 f.; *G. Petré*n i FT 1953, s. 359.

(SOU 1936: 41, s. 103; KPr 128/1937, s. 84). Om någon begränsning med hänsyn till frågornas vikt icke stadgades, skulle nämligen en skyldighet för myndigheterna att delgiva förslag komma att medföra en alltför stark belastning i arbetet. Det skulle icke alltid vara möjligt för myndighet med större personalstab, och ej heller nödvändigt med hänsyn till tjänstemännen att i förväg bereda dem tillfälle till yttrande vid fastställande av detaljbestämmelser, särskilt i de fall då det gäller bestämmelser av tillfällig eller övergående natur. Praktiska synpunkter ha sålunda fått föranleda en begränsning i delgivningskyldigheten.

I tveksamma fall torde delgivning dock böra göras (SOU 1938: 56; KPr 4/1940, s. 49). I rättspraxis har denna skyldighet ock givits en extensiv tolkning. Organisatoriska förändringar, även på försök planerade, vilka draga med sig ändringar i tjänstemännens rätt till lön m. m., böra på förhand delgivas vederbörande (RÅ S 140/1946; jfr RÅ E 168/1943, S 443/1943, S 346/1944, I 111/1957). Ur praxis är vidare att anteckna, att marinförvaltningen ansetts ha felaktigt underlåtit att bereda ingenjörsförbund tillfälle att taga kännedom om utkast till en skrivelse till Kungl. Maj:t, vari förvaltningen föreslagit inrättande av fyra extra ordinarie tjänster i Stockholms örlogsvarv och tjugo dylika tjänster vid marinförvaltningen. Förvaltningen anförde till sitt försvar, att frågan här icke vore av principiell innebörd. Framställningen hade avsett enstaka tjänster, varför det icke varit nödvändigt att bereda föreningen tillfälle att begära förhandling. MO återigen ansåg, att de föreslagna nya tjänsterna väl hade sin motsvarighet i tidigare extra tjänster. Men detta hindrade icke, att fråga vore om utökning av tjänster, varom delgivning enligt motiven borde ske. Härtill komme, att förvaltningens framställning kunde sägas mer eller mindre beröra frågor om personaluppsättning, rekrytering och allmänna befodringsprinciper. Inrättande av en

ny e. o. tjänst utgjorde alltid en fråga, varom förhandling kunde föras. Fråga vore nämligen om ett beslut, som kunde ha inverkan å befordringen inom verket och rekryteringen till detsamma och därigenom kunde få en mera allmän räckvidd (MO 1946, s. 282). — I JO 1953, s. 280 återigen var fråga därom, att nytt tjänstgöringsreglemente utfärdats för båtsmännen vid Malmö lotsplats, vilket innebar en utökning med fyra timmar av den tidigare arbetstiden om 56–60 timmar per vecka. Föreskrifterna hade utfärdats av överlotsen utan delgivning eller förhandling. JO fann härvid, att dessa föreskrifter innefattat så betydande och varaktig ändring av båtsmännens tjänstgöringsförhållanden, att frågan därom måste anses ha varit av principiell eller eljest allmän betydelse, oaktat föreskrifterna hade avsett endast tre båtsmän. Föreskrifterna hade därför icke bort fastställas, innan tillfälle beretts förbundet att taga kännedom till utkast om föreskrifterna. Jfr RÅ 27/1958: tjänsteman har förflyttats från hamnstyrelse till exekutionsverket; delgivningskyldighet ansågs föreligga.

Inom den kommunala förvaltningen uppkomma särskilda problem. Delgivningsskyldigheten omfattar här förslag till nya eller ändrade villkor. Skulle myndigheterna under ärendets fortsatta behandling vidtaga ändring i förslaget, inträder i princip ny delgivningsskyldighet. Praktiskt har emellertid i regel frågan om ny delgivningsskyldighet lösts så, att det förslagsställande kommunala organet delgivit sitt utkast till vederbörande förening och denna begärt och fått till stånd förhandlingar. Under ärendets fortsatta gång behöver i så fall ny delgivning av eventuellt ändrade förslag icke ske. Skulle emellertid på kommunens sida delgivning felaktigt icke ske eller verkställd delgivning vara ofullständig i förhållande till de dryftade förslagen, riskerar kommunen, att senare fattat beslut finnes ogiltigt, såsom icke i laga ordning tillkommet (RÅ 26/1943). Kommunikation och förhandling

måste ske, innan den förslagsställande myndigheten slutgiltigt yttrar sig i ärendet (RÅ 1943 S 443, 37/1944; jfr I 62/1950, I 182/1958).

Om *formerna* för delgivning innehålla 1937 och 1940 års författningar icke några preciserade föreskrifter. Författningarna stadga endast, att delgivning bör ske genom anslag eller på annat lämpligt sätt. Någon skyldighet för myndigheten att skriftligen delgiva förening finnes icke, ej heller att överlämna det förslag, som är utarbetat, i dess helhet. I ett fall har emellertid frågan om sättet för delgivning aktualiserats, varvid MO funnit, att vederbörande myndighet icke iakttagit ens de krav, som författningarna sålunda uppställt. Marinförvaltningen hade underlåtit delgiva organisation vissa förslag. Förvaltningen ansåg, att en medlem av denna organisation, vilken såsom ombud för annan tjänstemannaförening deltagit i under hand förda förhandlingar mellan marinförvaltningen och sistnämnda organisation, därmed vunnit kännedom om förslaget. Därtill kom, att organisationens medlemmar såsom tjänstemän hos förvaltningen under hand kunnat taga del av förslaget. Den åsidosatta organisationen å sin sida framhöll, att den medlem, som deltagit i förhandlingarna, icke varit ledamot av förbundets styrelse och icke ansett sig ha någon orsak att underrätta förbundet om vad han erfarit under förhandlingarna. MO ansåg det uppenbart, att marinförvaltningen icke kunde anses ha på lämpligt sätt lämnat vederbörande förbund tillfälle taga del av föreliggande utkast (MO 1946, s. 282). Nu stadgas delgivning genom anslag eller på annat lämpligt sätt (jfr KPr 6/1954, s. 29).

Förhandlingsordning

Till de centrala frågorna vid förhandlingsrättens utformning hör givetvis förhandlingsorganisationens bestämmande.

Man har härvid haft valet mellan att anordna särskilda instanser — varmed större objektivitet och handlingsfrihet kan vinnas — eller att bygga på den förhandenvarande förvaltningsorganisationen, vilket måste innebära större enkelhet, kanske ock effektivitet, snabbhet och sakkunskap. Slutligen har man möjlighet att kombinera dessa bägge olika lösningar.

I det av SocSt:n år 1920 utarbetade förslaget till lag angående förhandling mellan staten och dess tjänstemän föreslogs införandet av ett särskilt, från myndigheterna fristående förhandlingsorgan. Detta, kallat förhandlingsnämnd, skulle vara för statens samtliga verk gemensamt och bestå av tre, utav Kungl. Maj:t på förhand utsedda, opartiska ledamöter, av vilka en skulle förordnas till ordförande. Socialstyrelsen hade väl tidigare övervägt, huruvida man icke kunde för visst eller vissa verk utse en person, som vid förhandling för ifrågavarande verk skulle delta i förhandlingsnämnden. Dessa tjänstemän skulle därjämte tillsammans bilda en slags överordnad förhandlingsmyndighet, till vilken mera brydsamma ärenden skulle kunna hänskjutas. Förebilden för en dylik anordning var förlikningsmannainstitutionen. Emot denna lösning av problemet talade emellertid, att de olika tjänstemän, vilka skulle representera skilda verk, icke skulle få den samlade erfarenhet eller självständiga ställning, som ett helt fristående förhandlingsorgan skulle kunna vinna. Hos en dylik institution kunde man väl icke påräkna samma intima personliga kännedom om och kontakt med förhållandena inom de olika verken. Å andra sidan komme ett fristående organ i avseende å självständighet och auktoritet att få en gynnsammare ställning. En nämnd av sådant slag skulle dessutom ha större möjlighet att tillgodose kravet på enhetlighet inom statens verksamhet. Förebilden för socialstyrelsens slutliga förslag i detta hänseende var närmast den opartiska kärnan i försäkrings-

och arbetsråden samt den centrala skiljenämnden för arbetstvister, som då nyss införts.

SocSt:ns förslag blev emellertid, som nyss nämnts, aldrig förverkligat. När förhandlingsrätten med 1937 års författning slutligen reglerades för statstjänstemännens del, löstes frågan om representation för den offentliga förvaltningen efter andra linjer. Man anknöt till den bestående förvaltningsorganisationen. Myndighet eller verk medgavs rätt att uppträda som förhandlingsorgan. Härvid kan ämnet äga betydelse för var förhandling föres; centrala förhandlingar kunna leda till mer enhetlig praxis än lokala.

Inom vissa förvaltningsgrenar anses dock koncentration av förhandlingsrätt nödvändig, så inom försvarsväsendet. Jämlikt KK den 23 dec. 1937 (nr 1002) må förhandling icke föras med förbandschef, i vad avser militär och civilmilitär personal, utan skall föras med central myndighet. Regeln har dock icke utgjort hinder för att även i detta hänseende en utveckling under hand ägt rum, så att förning kunnat med förbandschef dryfta vissa personalfrågor.

Den utveckling, som förhandlingsväsendet och avtalsförfarandet under 1940 och 1950-talen fått, har emellertid återigen aktualiserats efter andra linjer. Här har, som nedan närmare skildras, representation för stat och kommun anordnats i andra och mer centraliserade former. Särskilt märkes, att förhandlingar för statens del förts centralt till en början i finansdepartementet och därefter i det nyupprättade civildepartementet.

Vid muntlig förhandling skall *ordförande* utses. Av förarbetena till lagstiftningen framgår, att i regel myndigheten har att utse ordförande och sekreterare. Ordförandens ställning är vid dessa förhandlingar av särskild vikt därigenom, att han allena har befogenhet att förklara förhandlingarna avslutade, varmed frågan återigen bringas under myndighetens ensidiga avgörande. Ordföranden är sålunda ofta själv

tjänsteman hos den myndighet, med vilken förhandling föres. Såsom departementschefen i KPr 4/1940, s. 77 framhöll, är ordföranden därför icke helt opartisk, och kan knappast väga bud och motbud mot varandra för att med ledning därav framlägga ett medlingsförslag och försöka förmå parterna att antaga detta. Ordförandens huvuduppgift är i stället att befrämja tjänstemännens önskan att få sina synpunkter i frågan framförda till vederbörande myndighet men att samtidigt tillse, att ovidkommande frågor icke indragas i förhandlingen och att jämväl i övrigt hålla ordning och reda. Givetvis bör ordföranden söka förmå det allmännas representanter att angiva sin ståndpunkt och skälen för densamma.

I ömtåliga fall bör myndigheten dock förordna en utomstående opartisk person till ordförande (KPr 128/1937, s. 125; KPr 4/1940, s. 76).

Tjänstemannaorganisation bör icke kunna företrädas av i vart fall högre tjänstemän, i vars tjänstgöring ingår att handlägga personalfrågor, som då eljest skulle komma i konflikt med sina plikter gentemot staten eller kommunen och såsom ombud för tjänstemän (jfr s. 320 om frikretsproblemet).

Förhandlingsrättens natur innebär, som här framhållits (s. 328), att *myndigheterna icke* äro bundna av de vid förhandlingarna gjorda utfästelserna; konstruktionen är avsiktligt den motsatta — förhandlingarna leda icke till avtal, myndigheten beslutar ensidigt. MO har ock (1951, s. 127) understrukt, att förhandlingarna icke innebära något avgörande för myndigheten. Visserligen kan man fordra, att vederbörande myndighets representation vid förhandlingstillfället tager ställning till den föreliggande frågan. Men detta får icke innebära, att myndigheten därefter är pliktig handla efter detta ställningstagande vid sitt slutgiltiga avgörande av spörsmålet.

Myndigheten skall dock under förhandling klarlägga sin ståndpunkt. Den bör icke lämna motparten i okunnighet därom. Enligt SocSt:ns år 1920 framlagda förslag skulle en förhandling antingen konstateras leda till enighet eller till meningsskiljaktighet. Detta krav har dock icke fullt ut förverkligats. Men vissa minimikrav måste dock gälla. Sveriges juristförbund har i ett samband framfört klagomål över att arméförvaltningen bristfälligt klargjort sin ståndpunkt; MO underströk i anledning härav, att myndigheter väl icke äro pliktiga att redan under förhandlingen skriftligt taga ställning men likväl böra klargöra sina synpunkter på den fråga, varom förhandling föres (MO 1951, s. 127 ff.). Myndigheten kan sålunda icke skjuta frågan ifrån sig, men förhandlingens resultat kan vara mera oprecist än vad som tidigare förslag i ämnet avsett.

Redan enligt SocSt:s förslag år 1920 skulle, om enighet nåddes, förhandlingsorganet upprätta ett *protokoll*, innebärande en skriftlig redogörelse för vad i huvudsak förekommit under förhandlingen. Detta aktstycke skulle tillställas parterna. Enligt KSF och LKF förelåg en ovillkorlig skyldighet att vid förhandlingar föra protokoll. Genom ändring år 1954 i 1937 års kungörelse har protokollföringsskyldigheten modifierats för de statliga instansernas del. Praxis hade visat, att överläggningar mången gång fördes under hand, muntligen, utan att behov av protokollering förelegat (KPr 61/1954, s. 29). Om protokoll återigen föres vid muntlig förhandling, behöver det icke utgöra ett fullständigt diskussionsprotokoll. Man kan nöja sig med en redovisning för de ståndpunkter, som parterna intagit med angivande av skälen härför. — Protokollen skola justeras av ordföranden och parternas representanter. Parterna skola utan särskild avgift erhålla protokoll.

Kostnaden för förhandlingsförfarandet bestrides av parten, respektive stat eller kommun.

Av vikt äro de regler om *tidsfrister* under förhandlingen, vilka finnas. Svarsskyldighet inom den skriftliga proceduren skall enligt lagtext och motiv fullgöras »utan oskäligt uppehåll». Här är givetvis ock att beakta de organisatoriska förhållandena, omständigheter sådana som andra brådskande arbetsuppgifter, semestrar, möjligheter till förberedelse, samt den omständigheten, att kommunal instans ej sammanträder vid andra än vissa tillfällen. Onödigt uppehåll och än mindre avsiktligt fördröjande får dock icke förekomma. JO har sålunda (1953, s. 280 ff.) gentemot LotsSt framhållit, att åberopade arbets- och personalförhållanden icke utgjort hinder för styrelsen att tidigare än som skett upptaga begärd förhandling. Det låge i sakens natur, att dylik förhandling skall inledas så snart ske kunde. JO åberopade härvid även de uttalanden i denna riktning, som gjorts under förarbetena till FFL (KPr 240/1936, s. 101 ff.; SOU 1935: 59, s. 126).

Med den tjänstemannarättsliga förhandlingens säregna utformning — dess beroende av myndigheternas höghetsrätt — sammanhänger även, att myndigheterna ensidigt äga avsluta skriftlig förhandling. Myndigheten äger härigenom möjlighet förhindra, att förening oskäligt uppehåller förhandling. Sedan parternas ståndpunkter klarlagts, sakna ju fortsatta förhandlingar ock mening, enär myndigheten beslutar i anledning av förhandlingsresultatet; avtal skall ju icke träffas (KPr 128/1937, s. 123; KPr 4/1940, s. 74). Den garantin finnes emellertid för föreningarna, att de äga påkalla muntlig förhandling, även sedan den skriftliga förklarats avslutad. Härtill kan givetvis även kommunal besvär rätt över beslut komma.

Då förhandlingarna icke såsom för de anställda, vilka ej äro underkastade ämbetsansvar, kunna utmyнна i kollektivavtal, tjäna de allenast till att för den beslutande myndigheten och tjänstemannaorganisationen klarlägga föreliggande

förhållanden. Myndighet äger sålunda i princip full frihet besluta i strid mot vad vid förhandling framförts. Tillkommer beslutanderätten sålunda helt myndigheten, som icke bindes av förhandlingsresultatet, har förhandlingen dock den *verkan*, att myndigheten icke får upptaga frågan till slutlig behandling, så länge förhandling pågår och ej förrän en vecka förflutit från det skriftlig förhandling förklarats avslutad eller förrän protokoll över muntlig förhandling kommit myndigheten tillhanda; *provisoriska bestämmelser* må dock utfärdas »då så anses av förhållandena påkallat» (KSF § 9, LKF § 11).

En dylik provisorisk förändring torde icke behöva föregås av delgivning enligt ovan. Men ett provisoriskt beslut får icke fattas i illojalt syfte, såsom för att försvåra eller omöjliggöra fortsatta förhandlingar (jfr RÅ S 140/1946).

Med myndighetens beslut är i princip frågan slutgiltigt *avgjord*. Har myndighet i anledning av förhandling fattat visst beslut, äger den icke ändra detta utan delgivning och eventuellt ny förhandling.

Ett särskilt problem gäller här den s. k. materiella »*rättskraften*» i förhandlingsresultatet. Kunna överläggningar upptagas i en fråga, som redan varit föremål för avslutade förhandlingar? Uttrycklig föreskrift i ämnet har icke lämnats. Det framgår emellertid av lagstiftningens förarbeten, att normalt sett nya förhandlingar icke skola upptagas. Förhandlingsrätten bör sålunda ha blivit uttömmande utnyttjad genom en förhandling i en och samma fråga. Förvaltnings effektivitetens rimliga krav måste härvid tillgodoses (KPr 128/1937, s. 122). Skulle emellertid nya omständigheter tillkomma, ändras läget. Nya förhandlingar kunna då motiveras.

Förhandlingsrättens vidareutveckling

För statstjänstemännens del kunna emellertid »låsta» förhandlingar föras vidare därigenom, att Kungl. Maj:t, därest så prövas skäligt, utser särskilda ombud att förhandla med förening (*»kungaombud»*). Begäran därom kan framställas av såväl myndighet som förening (KSF § 11). Den i 1920 års förslag framförda tanken, att förhandling skulle kunna föras mellan tjänstemannaorganisation och från myndigheten fristående representanter, äger en viss motsvarighet i KSF § 11. Under förarbetena till KSF avvisades väl i huvudsak 1920 års förslag. Man ansåg nämligen, att införandet av en central förhandlingsnämnd skulle innebära, att de direkta förhandlingarna mellan tjänstemännens organisationer och myndigheterna skulle nedsjunka till betydelselöshet eller i vart fall få mindre vikt medan tyngdpunkten skulle förskjutas till förhandlingar med förhandlingsnämnden. Man ansåg detta vara en olägenhet ur den synpunkten, att just kontakten mellan myndigheten och tjänstemannaföreningen vore det mest värdefulla (SOU 1936: 41, s. 114). Man ansåg dessutom, att själva anordnandet av förhandlingar mellan myndighet som part och förening som part inför en fristående nämnd icke väl överensstämde med den föreslagna förhandlingsrättens allmänna innebörd av att allenast utgöra förberedande överläggningar, medan beslutanderätten skulle förbliva hos myndigheten. Anordnandet av en förhandlingsnämnd måste nämligen rimligtvis medföra, att beslutanderätt på sätt eller annat tillerkändes denna.

Å andra sidan önskade man även 1937 öppna möjlighet till vidareförande av förhandlingar, som icke kunnat leda till uppgörelse mellan myndighet och tjänstemannaorganisation. Ett dylikt vidareförande av förhandlingar till högre nivå skulle erbjuda en garanti för att tjänstemännens synpunkt på ett auktoritativt sätt komme till statsmakternas

kännedom. Förhandlingar mellan en tjänstemannaförening och av konungen utsedda ombud skulle komma att bilda slutpunkten i en instansordning, som med sina lägre stadier upptager förhandlingar mellan en myndighets underlydande organ och tjänstemännen samt därefter mellan dessa och myndigheten själv. Alla de tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor, som kunde göras till föremål för förhandlingar mellan myndighet och tjänstemannaförening, skulle kunna föras vidare till förhandlingar på högsta nivå, detta evad beslutanderätten i frågan tillkommer statsmakterna eller viss myndighet. Avgörande huruvida dylika förhandlingar skola få äga rum eller icke är emellertid enligt författningen helt förbehållet Kungl. Maj:ts prövning. Avsikten var härvid även att möjliggöra centrala förhandlingar i ämnen, som beröra olika myndigheters tjänstemän (KPr 128/1937, s. 55). Någon ovillkorlig rätt att deltaga i dylika förhandlingar stadgades emellertid icke. Vid detta förhållande ansågs icke några särskilda föreskrifter erforderliga, om vilka tjänstemannaorganisationer, som skulle få deltaga i förhandlingarna. Det förutsattes emellertid av de sakkunniga, att endast riksorganisationer och de för tjänstemännen i verklig mening representativa föreningarna skulle få deltaga i dylika förhandlingar. Tjänstemännen själva borde givetvis få utse sina representanter härvid. Konungen hade emellertid att fritt bedöma, huru många och vilka ombud som från statens sida skulle utses för deltagande i förhandlingar angående viss fråga. Om formen för och arbetssättet vid dessa förhandlingar skulle konungen likaledes äga fritt förordna, liksom om ordförande vid förhandlingarna och sekreterare (SOU 1936: 41, s. 116, KPr 128/1937, s. 96). Dessa regler ha emellertid kommit att utgöra grund för en märklig förhandlingsutveckling (s. 361). Man förutsatte ock redan år 1937, att Kungl. Maj:t skulle kunna medgiva förhandling mellan tjänstemannaförening

och statlig kommitté. Det ansågs dock, att Kungl. Maj:t härvid skulle utfärda närmare föreskrifter och att KSF ej skulle gälla för dylika överläggningar (KPr 128/1937, s. 55).

Inom den kommunala rätten äger detta stadgande icke någon motsvarighet. Väl har i förarbetena till 1940 års lag föreslagits, att, efter det förhandlingar misslyckats, tjänstemannaförening skulle kunna göra skriftlig framställning till den, som utövade kommunens högsta beslutanderätt, om ytterligare prövning av frågan eller föreslå ytterligare förhandlingar eller annan åtgärd. Detta förslag liksom andra, innebärande fortsatta förhandlingar inför statlig representant, avvisades emellertid av olika skäl, bl. a. med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Ej heller bifölls ett från tjänstemannahåll framfört förslag om införande av bestämmelser om förhandling inför opartisk ordförande i fall, då enighet icke kunnat uppnås under vanlig förhandling (SOU 1938: 56, s. 65; KPr 4/1940, s. 53 ff.).

Förhandlingsrättens senare utveckling

Emellertid har även här en ny, märklig utveckling ägt rum. Förhandlingar föras i stor omfattning mellan tjänstemannaorganisationerna och civildepartementet, resp. kommunförbund (svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet och landskommunernas förbund). Dessa förhandlingar ha (liksom motsvarande statliga) fått leda till formliga överenskommelser, vilka i praktiken ofta ansetts bindande för riksdagen liksom för de olika kommunerna; på motsvarande sätt ha föreningarnas ställningstagande blivit bindande för tjänstemännen. Härvid har till sist legal möjlighet öppnats för kommun att delegera sin beslutanderätt å kommunförbund, varvid särskild förhandlingsordning antagits och de kommunala tjänstemännen genom föreskrifter

i AR förpliktats att acceptera föreningarnas ståndpunkts-tagande.

En närmare analys av denna utveckling på det statliga och kommunala planet lämnas här^{1a} (s. 361), sedan rättsutvecklingen ifråga om kollektivavtal som avtalsform först redovisats.

Kollektivavtal

Den förhandlingsrätt, som sålunda legalt medgivits statliga och kommunala tjänstemän, äger till förutsättning, att förhandlingen icke får leda till avtal, utan att myndighet alltfört äger avgörandet. Motsvarande skäl ha föranlett, att den frågan hittills besvarats nekande, om kollektivavtal kunna förekomma såsom instrument för reglerandet av förhållandet mellan å ena sidan stat eller kommun och å andra sidan tjänstemännens organisationer.

I den hävdvunna tjänstemannarätten kan, såsom ovan redovisats, anställningen regleras genom ett individuellt avtal eller, vanligast, genom tjänstemannens acceptering av generella regler, ensidigt utfärdade av stat eller kommun. Härmed äro möjligheterna till avvikande individuella överenskommelser förlorade eller i vart fall starkt begränsade (se ovan s. 111). Dessa normer äro sålunda till sin ställning och innebörd radikalt skiljaktiga från den enskilda arbetsrättens kollektivavtal. Detta viktiga arbetsrättsliga instrument är väl även ett avtalsrättsligt, men det kännetecknas därav, att de avtalslutande parterna icke äro den individuella arbetstagaren och arbetsgivaren utan förening av arbetstagare och förening av arbetsgivare, eller eventuellt enskild arbetsgivare. Det kollektiva avtalet medger icke di-

^{1a} *Palme* har i NAT 1959, s. 240 ff. icke beaktat den svenska utvecklingen.

rekt förbindelse mellan föreningsmedlemmen och arbetsgivaren. Först i avtalslöst läge blir förhållandet annat.

Frågeställningen har tidigt framträtt, huruvida och i vilken utsträckning motsvarande avtalsform må användas inom den offentliga förvaltningen och för tjänstemännens del.²

Kollektivavtalet mötte inom den enskilda arbetsrätten länge motstånd, liksom fackföreningsrörelsen överhuvud taget. Arbetsgivarna önskade, som nyss nämndes, reglera det arbetsrättsliga förhållandet med individen, ej med hans förening; direkt utan inblandning önskade man avtala arbetsvillkor m. m. Denna principiella ståndpunkt kunde naturligtvis även vara uttryck för mer maktpolitiskt betingade synpunkter.

Inom den offentliga sektorn har likaså länge ur olika synpunkter mött motstånd mot kollektivavtalet. Den nu föreliggande ståndpunkten, enligt vilken kollektivavtal av rättsliga skäl äro uteslutna för alla tjänstemän med ämbetsansvar, var dock icke från början klar. Utvecklingen har tvärtom gått successivt från en ståndpunkt till en annan, i allt mera skärpt riktning. Den markeras av ett antal rättsfall, vilka det är nödvändigt att här återgiva och analysera, för att vinna en utgångspunkt för fortsatta överväganden.

Rättspraxis i fråga om kollektivavtal i tjänstemannarätten

I RÅ 35/1920 var fråga om lagligheten av ett beslut av Upsala stadsfullmäktige att sluta kollektivavtal avseende manskap vid stadens brandkår.

Över beslutet anförde C. A. Reuterskiöld besvär. Han förmenade härvid, att avtalet i vad det avsåg annat än avlöningsfrågor, stode

² Fråga om vissa avlöningsbestämmelser äro kollektivavtal eller ej, KA 14/1951. Frågan besvarad nekande, då väl förhandlingar förts men avtal ej träffats.

i uppenbar strid mot gällande brandstadga och brandordning, varigenom stadsfullmäktige överskridit sin befogenhet, liksom ock därigenom, att ett reglemente rörande tjänstgöringen vid ett samhälleligt maktutövningsorgan sådant som brandkår eller poliskår, efter allmänt gällande rättsprinciper, icke lagligen kunde till sitt innehåll bestämmas genom avtal. Länsstyrelsen biföll besvären. Såsom motivering anförde KB härvid, att enligt § 4 i den gällande brandstadgan för rikets städer ytterligare bestämmelser för brandstyrkan och dess befäl skulle meddelas med särskilt reglemente, som av stadsfullmäktige skulle utfärdas. Utövningen av den rätt, som sålunda tillkomme stadens beslutande myndighet, kunde icke för längre eller kortare tid bindas genom avtal. Då förevarande kollektivavtal förutsatte viss organisation av brandstyrkan och man vid avtalets antagande uttryckligen förklarat, att då gällande reglemente för brandkåren skulle upphöra att gälla i de delar, vari detsamma vore stridande mot avtalets bestämmelser, avsåge avtalet ämnen, vilka efter sin beskaffenhet och förut tillämpade uppfattning tillhörde området för sådant reglemente som nyss sagts. RegR fann icke skäl att göra ändring i KB:s utslag.

Det är sålunda här att märka, att kollektivavtal icke enligt detta rättsfall och ej heller enligt Reuterskiölds där anförda mening varit ett omöjligt instrument i vad avsåg ämnen, som icke voro författningsenligt bundna. Ifråga om avlöning skulle sålunda kollektivavtal väl kunna ifrågakomma men däremot icke ifråga om ämnen, varom det författningsenligt tillkomme fullmäktige att fritt besluta. Jfr RA 26/1931 och 14/1932.

Vid 1934 års riksdag uppkom motsvarande problem därigenom, att Kungl. Maj:t föreslog tillägg till SjhL (§ 8 a), varigenom landstingets förvaltningsutskott skulle bli behörigt att enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för personal vid vissa sjukhus. Ett samband finnes här emellan och RegR:ns nyss anförda avgörande. Sådan reglering skulle kunna ske genom avlönings- och tjänstgöringsreglementen eller genom avtal med personalen eller på annat sätt och därefter lända till efter rättelse för vederbörande

direktioner och tjänstemän. I KPr 66/1934 åberopades härvid, att den kollektiva avtalsformen i ett flertal fall kommit till användning beträffande personal vid sjukhus, som drivas av städer eller landsting. Motionsvis (mot FK 293/1934) yrkades emellertid avslag på den föreslagna lagändringen.

Till motionen var fogad en promemoria av Sundberg, vari denne redovisade en med Reuterskiölds närstående uppfattning.³

Resonemanget bygger på den här flera gånger debatterade distinktionen mellan kommunal självförvaltning och kommunal egenförvaltning. Tjänsteavtalet mellan kommunen och dess anställda hänfördes till den ekonomiska förvaltningen; det måste alltså anses vara av civilrättslig natur. Personalen inom självförvaltningen hade emellertid på samma gång en viss offentligrättslig ställning. De för självförvaltningsmyndigheterna givna offentligrättsliga föreskrifterna vore, där ej annat sades, tvingande och icke såsom civilrättsliga regler dispositiva. Inom självförvaltningen vore nämligen icke enskilda intressen utan allmänna bestämmande. Över allmänna intressen ägde kommunen icke förfoga i vidare mån än detta vore särskilt medgivet. Om en offentlig författning innehölle bestämmelser om antagande och entledigande av personal, kunde kommunen följaktligen icke besluta att härutinnan iakttaga annan ordning. Funnes i författningen föreskrivet, att vederbörande nämnd skulle utfärda instruktion för sin personal, ägde kommunalrepresentationen icke fatta beslut, som innebure inskränkning i denna nämndens befogenhet. Kommunen saknade sålunda förmåga att begränsa nämndens kompetens genom avtal på samma sätt som en ämbetsman icke kunde träffa ett civilt avtal rörande sin maktutövning. Det funnes ett absolut hinder att avtalsvägen förfoga över offentlig makt och detta hinder gällde oberoende av om avtalet inginges av samma kommunala organ, som besörjer uppgiften, eller av annat. Kommunalrepresentation kunde icke ingå avtal, som binder nämnds maktutövning, lika litet som nämnd kan genom avtal hindra representation att utöva dess befogenheter. Men dessutom gällde, att representation ej kunde ingå avtal, som bunde dess framtida handlingsfrihet, lika litet som nämnden kunde

³ Jfr även *Sundberg*, Kommunalrätt, 1 uppl., s. 95 f., samt, *dens.* i SST 1931, s. 403 f. Se även *Westman* i FT 1939, s. 212 ff.

genom sådant avtal avsäga sig sin självförvaltningsmyndighet. Ett handlingssätt i strid häremot måste vara tjänstefel. Det vore även klart, att ett författningsstridigt avtal vore att betrakta såsom en nullitet. Kollektivavtal kunde emellertid förekomma beträffande all personal, som saknade tjänstemannaställning, dvs. ifråga om alla arbetare i detta uttrycks inskränkta mening. För övrig personal måste gälla, att genom kollektivavtal skulle kunna regleras sådana frågor, som uteslutande tillhörde den ekonomiska förvaltningens område. Dessa frågor avsågo nämligen ett privaträttsligt förhållande mellan kommunen såsom civilt rättssubjekt och befattningshavarna, vadan något hinder mot civilrättslig reglering icke kunde föreligga. Här stode icke några offentliga förvaltningsintressen på spel; den offentliga förvaltningens säkerhet kunde därigenom icke äventyras. Det vore kommunens ensak att sköta sin ekonomi. Men ett ovillkorligt hinder måste föreligga mot reglering genom kollektivavtal av samtliga offentlighetsrättsliga moment i personalens ställning och detta oavsett om dessa moment vore aktuella eller latent. Så snart en gällande författning lade i ett kommunalt organs hand att bestämma över ett visst förhållande, vore varje reglering avtalsvägen av samma förhållande uteslutet. Sundberg förklarade närmare, att i ett kollektivavtal icke kunde ingå bestämmelser om arbetares antagande, uppsägningstid, avskedande, arbetstid och ledigheter, övertidsarbete, arbetares allmänna åliggande, arbetsledning, rätt att påkalla undersökningar ifråga om orättvis behandling eller tvister.

Man märker sålunda här, att kollektivavtal alltfört ansågs kunna träffas beträffande ekonomiska avlöningsfrågor. Detta resonemang byggde väl för kommunernas del på den i och för sig orimliga distinktionen mellan självförvaltning och egenförvaltning. Då denna emellertid i detta sammanhang knappast ägt någon nämnvärd betydelse, kunna vi bortse därifrån. Det är å andra sidan påtagligt, att hinder mot slutande av kollektivavtal av Sundberg förklarats föreligga icke endast, då kollektivavtalet såsom slutet av viss instans skulle innebära en kränkning av åt annan instans uppdragen kompetens eller då kollektivavtalens regler skulle komma att stå i strid mot viss författningsreglering. Kollektivavtal

avses, enligt Sundberg, icke kunna slutas beträffande någon fråga, varom myndighet har att besluta och som icke berör avlöning. Hindret mot kollektivavtalet ligger sålunda icke längre i författningsregler av viss innebörd eller i kompetensnormer utan överhuvud taget däri, att avtal icke må träffas om frågor, varom myndighet har att besluta. Men detta hinder förklaras utan närmare motivering föreligga allenast beträffande personal med ämbetsmannansvar, medan det icke föreligger beträffande personal med arbetarställning! Snarast synes det ha föresvävat Sundberg, att myndighetens makt att instruera tjänstemannen skulle utgöra motiv för denna gränsdragning. Att motsvarande makt föreligger beträffande arbetare, omnämnes icke.

Utskottet avstyrkte emellertid den föreslagna lagändringen.

I första hand åberopade utskottet härvid, att bestämmelserätten över sjukhuspersonalens anställningsförhållanden och arbetsuppgifter borde tillkomma icke förvaltningsutskott utan de organ, som hade närmare kontakt med personalens arbetsförhållanden. Centralisering utav befogenheten att reglera arbetsvillkor m. m. vore icke tillräckligt motiverad. Dessutom anförde utskottet, att enligt då gällande rätt kollektivavtal knappast kunde träffas ifråga om annat än tjänstemännens ekonomiska förhållanden. Det vore icke säkert, att en lagändring vore lämplig, varigenom möjligheten att ingå kollektivavtal utsträcktes.

En dylik lagändring skulle nämligen innebära, att myndighet sattes i tillfälle att binda sin från staten härledda offentlighetsrättsliga makt genom ett civilrättsligt avtal. Om tjänstemännens avlönings- och arbetsvillkor i deras helhet reglerades genom ett kollektivavtal, skulle faran för en kollision mellan deras offentlighetsrättsliga och privaträttsliga ställning i icke oväsentlig mån ökas. Personalens ställning vore redan nu så väsentligt mycket bättre än arbetarpersonalens, att något behov av kollektivavtal icke förelåge, däremot möj-

ligen av förhandlingsrätt. Riksdagen följde utskottets mening.

Den fortsatta rättsutvecklingen markeras av dom av AD och RegR. I ADD 7/1939 var fråga om giltigheten av bestämmelse i kollektivavtal för personal vid landstings sjukvårdsinrättning, enligt vilken bestämmelse företråde vid tjänstetillsättning skulle beredas den, som redan är anställd i landstingets tjänst:

Mot bestämmelsen ifråga anfördes, att den strede mot lasarettsdirektionens offentlighetsrättsliga beslutanderätt. AD följde resone-manget. Förgäves åberopade sjukhuspersonalsförbundet, att initia-tivet till ifrågavarande bestämmelse tagits av landstinget. Vid för-handlingarna före kollektivavtalet hade icke varit fråga om att ett sådant förfarande kunde strida mot SjhL eller SjhSt. Mot-sättningen mellan offentlig och privat rätt innebure en konstruk-tion, som numera förlorat sitt värde. Landstingsförbundet hade i ett betänkande år 1938 om enhetliga allmänna bestämmelser i tjänstereglementen och kollektivavtal för landstingens befattnings-havare förklarat, att dylika bestämmelser kunde intagas i kollek-tivavtal, därest vederbörande direktion godkände desamma. AD fann väl, att det med hänsyn till gällande lagstiftning måste be-traktas såsom en åtminstone i väsentliga avseenden öppen fråga, för vilka kategorier arbetstagare hos stat eller kommun, som vore tjänstemän, kollektivavtal över huvud kunde slutas. AD ansåg sig emellertid kunna begränsa frågeställningen därtill, om antagande och entledigande av tjänstemän och dessas skyldighet i tjänsten kunde regleras genom kollektivavtal. Såvitt anginge tjänstemän under ämbetsmannaansvar vore det otvivelaktigt, att en reglering i kollektivavtal av frågor om antagande, entledigande och skyldig-heter i tjänsten under alla omständigheter strede mot allmänna offentlighetsrättsliga principer. Den statliga eller kommunala myndig-het, som författningen hade att under eget ämbetsmannaan-svar beslut om dylika frågor, vore därför skyldig att taga hänsyn till vad tjänstens bästa fordrade. Visserligen kunde myndigheten genom reglemente fastställa vissa normer, efter vilka den avsåge att handla, men myndigheten hade då alltid möjligheten att när helst förhållandena sålunda påkallade, vidtaga erforderliga änd-ringar i reglementet. De rättsliga förhållandena gestaltade sig där- emot på ett annat sätt, därest normer för myndighetens handlande

fastslogs i ett mellan myndigheten och en arbetstagarorganisation upprättat kollektivavtal. Arbetstagarorganisation hade att företräda intressen, som kunde väsentligen avvika från de synpunkter, som myndighet vore skyldig lägga på frågan, och denna motsättning kunde redan vid kollektivavtalets tillkomst inverka menligt ifråga om myndighetens handlingsfrihet. Skulle efter kollektivavtalets tillkomst myndigheten med hänsyn till sin offentlighetsrättsliga uppgift vilja vidtaga ändring i de fastställda normerna, kunde sådan ändring icke åstadkommas utan arbetstagarpartens samtycke, och den angivna motsättningen framträdde då med ännu större styrka. Myndigheten hade genom kollektivavtalet blivit bunden och saknade frihet att förfara på sätt som dess ämbetsplikt kräver. Det saknade i detta avseende betydelse, huruvida de i kollektivavtalet fastslagna normerna kunde anses i och för sig förnuftiga och lämpliga. Prövningen av frågan, huruvida offentlig myndighet ägt genom kollektivavtal binda sin handlingsfrihet, kunde icke göras beroende av innehållet i kollektivavtalsbestämmelserna för varje särskilt fall. AD tog därefter upp frågan om sambandet mellan tjänstemännens ämbetsmannaansvar och möjligheten att ingå kollektivavtal. AD konstaterade härvid, att det funnes tjänstemän, vilka icke äro underkastade dylikt ansvar. Frågan om kollektivavtalet bleve då från principiell utgångspunkt betydligt mera tveksam. Även dessa tjänstemän fyllde funktioner av betydelse för den offentliga verksamhet, varom i det särskilda fallet vore fråga. Med stöd härav kunde man göra gällande, att kollektivavtal ej heller för dem vore möjligt. Men den omständigheten, att ämbetsmannans ansvar saknades, utvisade å andra sidan, att tjänstemän av denna senare kategori, vore av mindre betydelse för verksamheten. Det kunde på den grund ifrågasättas, huruvida icke den överordnade ämbetsmyndigheten hade större frihet att beträffande dem binda sin handlingsfrihet genom avtal. AD hade emellertid kommit till den uppfattningen, att den nu behandlade frågan skulle anses löst genom gällande lagstiftning om förhandlingsrätt. Enligt 4 § KSF förstodes med förhandlingsrätt rätten att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkor m. m. Denna författning gällde för tjänstemän, vilka voro underkastade ämbetsmannans ansvar. Författningen måste antagas vila på den förutsättningen att förhandlingar, som kunna föras enligt lagen, icke kunna resultera i ett kollektivavtal. I följd härav måste tjänstemän utan ämbetsansvar ha rätt att få sina anställningsfrågor reglerade genom kollektivavtal. Senare har RegR anslutit sig härtill.

I RÅ 25/1942 var fråga om lagligheten av ett stadsfullmäktigebeslut (Västerås), varigenom ett kollektivavtal med stadens tjänstemän godkäfts.

Avtalet var slutet med svenska kommunalarbetsförbundet och avsåg även till förbundet anslutna befattningshavare hos staden, som åtnjöto års- eller månadslön och tillhörde gällande lönestats lönegrupper 1-32. Vissa av de befattningshavare, vilka upptogos i dessa lönegrupper, voro otvivelaktigt underkastade ämbetsmannansvar. Över beslutet anfördes besvär. Stadsfullmäktige yttrade i förklaring, att det av det antagna avtalsförslaget framginge, att avtalets bestämmelser ifråga om befattningshavares antagande och befordran skulle komma till användning endast då annorlunda icke funnes stadgat i särskilda författningar, reglementen, instruktioner eller andra i vederbörlig ordning antagna föreskrifter. Någon konflikt syntes därför icke kunna uppkomma på grund av skiljaktigheter mellan sådana föreskrifter, å ena, samt avtalet, å andra sidan. Magistraten för sin del ansåg, att hinder icke förelåg att i kollektivavtals form reglera ekonomiska angelägenheter även för tjänstemän med ämbetsansvar. I tjänstemannapersonalens anställningsförhållanden däremot ingingo ofta ett offentlighetsrättsligt moment, som icke torde kunna regleras genom ett avtal av den privaträttsliga natur, som kollektivavtalet ägde. Detta vore, bl. a., fallet med befattningshavare tillhörande polis- eller brandväsendet samt överhuvud taget sådana befattningshavare, som för sin tjänstställning vore underkastade ansvar enligt SL.

KB biföll besvären, enär ifrågavarande kollektiv- och arbetsavtal inbegrep jämväl sådana tjänstemän, vilka voro underkastade ämbetsmannansvar, samt en reglering av dessa tjänstemäns anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor icke lagligen kunde genom kollektivavtal äga rum. RegR fann ej skäl till ändring i utslaget.

Senare utveckling i riktning mot kollektivavtalsreglering

Rättsutvecklingens innebörd är klar. Kollektivavtal kunna ej slutas mellan stat eller kommun och förening av tjänstemän med verkan för tjänstemän med ämbetsansvar. Tyngd-

punkten ligger helt visst på respekten för dessa tjänstemäns särställning. Men det torde i detta sammanhang dock vara skäl att erinra om den motvilja mot avtal inom den offentliga rätten överhuvud taget, som är ett utmärkande drag för förvaltningsrättslig spekulation under 1800-talets senare del och vårt århundrade. Såsom jag i annat sammanhang skildrat utmärkes den sentida förvaltningsrätten, som man kanske kan beteckna som den autonoma förvaltningsrätten, av ovilja att medge avtalskonstruktioner, vilka utöva en bindande verkan å förvaltningens handlingsfrihet. Man medger möjligen existensen av förvaltningsrättsliga avtal, som emellertid då sägas rymma vissa särregler om ensidig modifieringsrätt för myndighet vid ändrade omständigheter, *clausula rebus sic stantibus*. En dylik generell avtalsfientlighet har väl icke präglat svensk offentlig rätt. Det är ju också uppenbart att avtal ofta förekomma eller att man utnyttjar avtalsrättsliga konstruktioner, på område där man överhuvud taget rör sig med dispositiva regler och icke med indispositiva, jfr RÅ 16/1944. Ej heller kan man ersätta regler om kompetensfördelning, organisation, eller ersätta kravet på laga stöd med avtalsrättsliga fiktioner, man jämföre JO 1947, s. 206. Avtal kunna även, i den mån de användas som förvaltningsrättslig form, vara legalt modifierade, dvs. avtalens konstruktion är genom författningsbestämmelse begränsad, så att myndigheten kan ensidigt företaga en åtgärd emot avtalspartens vilja, vilka konstruktioner möta exempelvis i UpphK, reglerna om gravrätt, HemvK m. fl. författningar. Men i övrigt har man, inom stadsplanerätten, inom näringsrätten, tjänstemannarätten och många andra områden arbetat med avtalskonstruktioner eller modifierade dylika. Något hinder däremot finnes ju ej av allmän innebörd, och avtalskonstruktioner äro tvärtom ofta av praktiskt värde.⁴

⁴ *Jägerskiöld*, Om allmän förvaltningsrätt, s. 29 ff.

Det är därför ej överraskande, att den teoretiska konstruktionen om kollektivavtals oförenlighet med ämbetsansvaret icke helt motsvaras av det faktiska läget inom förvaltningen. I verkligheten kunna de intressen, som man i rättspraxis avsett att skydda, tillvaratagas inom kollektivavtalets ram genom begränsning av ämnesområdet. Kollektivavtal ha sålunda, trots RegR och AD, faktiskt träffats mellan kommun och organisationer, resp. fått alltfört gälla dem emellan även med avseende å tjänstemän med ämbetsansvar.⁵ Landstingen träffade, t. ex., genom sitt då nyinrättade förhandlingsorgan, den centrala lönenämnden, överenskommelse med vederbörande arbetstagarorganisation om anställnings- och avlöningsvillkor för sjuksköterskor, underläkare och tjänstetandläkare. På nämndens hemställan beslöto de olika landstingen därefter reglera anställningsvillkoren i enlighet med detta avtal. I Stockholm slöts år 1942 avtal mellan staden och tjänstemännens samorganisation m. fl. om grunderna för det rörliga tilläggets beräkning. Avtalet krävde emellertid godkännande av stadsfullmäktige och de enskilda tjänstemännen. Men avtalet kunde uppsägas blott av staden eller av arbetstagarorganisation, ej av enskild tjänsteman. I KPr 67/1954, s. 7, medgav departementschefen öppet, att »det förekommer, att grupper utav kommunala arbetstagare i ämbetsansvar, t. ex. brandmän och viss sjukhuspersonal, har sina löne- och anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal, detta trots att sådana avtal som nämnts i rättspraxis ansetts ogiltiga».

Inom den kommunala sektorn märkes ytterligare, från ett något senare tidsskede, att genom särskild lagstiftning år 1954 skapats rätt för kommun att uppdraga åt kommunal arbetsgivareorganisation, vari den är medlem, att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller an-

⁵ Jfr *Mehr* a. a.

norledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för arbetstagare i kommunens tjänst. Denna kommunala delegationslag avser samtliga kommunalanställda. Tjänstemän med ämbetsansvar ha icke undantagits från lagens tillämplighetsområde. Lagen avser emellertid allenast de arbetstagare, för vilka kommunen själv bestämmer lönen och icke de, vilkas villkor fastställas av statlig myndighet. Denna begränsning har emellertid, som synes, icke något med ämbetsansvarets utformning eller tillämplighetsområde att skaffa. Avsikten med 1954 års lagstiftning är att bereda de kommunala arbetsgivarorganisationerna rättslig möjlighet att vid förhandlingsbordet ingå slutliga, för parterna bindande överenskommelser. Detta innebär naturligtvis icke i sig, att verkliga avtal nu kunna träffas även för tjänstemän med ämbetsansvar i rådande läge. Lagen medger, att de kommunala församlingarna överföra sin beslutanderätt till den kommunala arbetsgivarorganisationen; dennas avtal med arbetstagarorganisationen behöver icke längre vara beroende av stadsfullmäktiges beslut. I vad mån kollektivavtal må träffas med tjänstemän blir fortfarande beroende av svensk rätts utformning i detta särhänseende. Möjligheten att med dylika tjänstemän träffa kollektivavtal har icke genom allenast 1954 års lag vidgats. Lagstiftningen markerar dock en väsentligt förändrad sinnesuppfattning i jämförelse med motiven till 1940 års LKF. Under förarbetena till denna lag hävdades nämligen bl. a., att kollektivavtal icke kunde träffas av det skälet att dylik rätt skulle innebära ett olagligt ingrepp i den kommunala självbestämmningsrätten. Detta led i argumentationen emot kollektivavtalets tillämplighet för tjänstemännens del har sålunda nu försvunnit.

Förhandlingsväsendets senare utveckling

Den utveckling, som ägt rum, kännetecknas av en stigande tendens att ingå i överläggningar, förhandlingar och ytterst

överenskommelser med tjänstemannaorganisationer, ehuru denna samverkan även avser tjänstemän med ämbetsansvar.

I den senare utvecklingen möta många olika lösningar av uppgiften att bereda tjänstemän tillfälle öva inflytande på reglernas utveckling.

Givetvis förekommer alltfört, att *förslag* framläggas för riksdagen, vilka överhuvud taget *icke varit underställda* tjänstemannaorganisationerna och där deras mening icke åberopats. Så redovisas icke någon kontakt med tjänstemän i KPr 236/1947 angående löneställning för vissa tjänstemän inom kommunikationsverken. KPr 182/1955 med förslag till ändrade bestämmelser om statliga pensioner m. m. torde icke ha föregåtts av några förhandlingar eller överläggningar med personalorganisationer.

I regel torde emellertid förslag, vilka beröra tjänstemanna-intressen, hava varit föremål för i vart fall *remissförfarande* omfattande även tjänstemannaorganisationer. Det i KPr 14/1952 framlagda förslaget till allmänna riktlinjer för anställnings- och avlöningsförhållanden för viss biträdespersonal har t. ex. varit föremål för yttrande av bl. a. TCO men icke för förhandlingar. I KPr 197/1952 med förslag till nytt allmänt resereglemente redovisas remissvar från, bl. a., stats-tjänarkartellen, SR, SACO och TCO. Jfr KPr 116/1956 i fråga om tjänstebostäder.

Ett betydande antal för riksdagen framlagda förslag redovisa emellertid förda *förhandlingar, uppnådd enighet* mellan myndighet och tjänstemannaorganisation i den behandlade frågan eller rent av träffad *överenskommelse*.

Redan tidigt under 1930-talet har man prövat förhandlingar mellan lönekommitté och tjänstemannaorganisationer.⁶ Utvecklingen fortsattes med finansministerns direktiv till 1945 års lönekommitté (KPr 333/1946). Kommittén hade i

⁶ Se även *Feldt* i StvT 1957, s. 32 ff.

uppdrag att utarbeta nya löneplaner samt att verkställa revision av gällande statliga avlöningsbestämmelser. Finansministern uppdrog vissa riktlinjer för kommittéarbetet, vilka inneburo bl. a., att kommittén skulle fungera icke endast såsom utredningskommitté i vanlig mening utan även som en delegation för löneförhandlingar under ordförandens ledning med representanter för de personalgrupper, vilka berördes av utredningen. I enlighet med dessa direktiv förde kommittén förhandlingar md personalorganisationer nämligen med SK, SR och TCO. Överläggningarna ledde därtill, att kommittén den 11 juni 1946 med dessa organisationer träffade en överenskommelse. Även med vissa andra tjänstemannaorganisationer, nämligen SYACO och Försvarsväsendets civilmilitära ingenjörers förbund, hade överläggningar förekommit men de voro icke medtagna i nämnda överenskommelse. I KPr betecknade finansministern kommitténs senare avgivna betänkande med förslag till statliga löneplaner som »resultatet av de hittills förda förhandlingarna med de av utredningen berörda personalgruppernas huvudorganisationer». Betänkandet överensstämde väl icke med de krav, som från organisationernas sida framstälts, men finansministern framhöll, att betänkandet »såsom förhandlingsprodukt godtagits av organisationerna». Kommitténs ledamöter hade i vissa fall hyst mot förslaget avvikande åsikter men ansett att detta icke hindrade deras anslutning till det resultat, som kunnat uppnås vid förhandlingarna. Finansministern anförde även, att åtskilliga myndigheter under remissförfarandet med hänsyn till att det föreliggande förslaget innefattade resultatet av förhandlingar mellan lönekommittén och tjänstemännens huvudorganisationer icke ansett sig böra ifrågasätta någon ändring i förslagets huvudprinciper. Beträffande löneplanerna framhöll finansministern, att han icke hade någon anledning att ifrågasätta några ändringar i dem, vilka utgjorde en grundläggande förutsättning för

den »mellan lönekommittén och personalorganisationerna träffade uppgörelsen». Även i övriga samband framhöll finansministern förslagets karaktär av förhandlingsöverenskommelse.

Utvecklingen har därefter fortgått. Man har sökt att genom förhandlingar nå fram till överenskommelser icke endast ifråga om allmän lönesättning utan även i andra tjänstemannarättsliga ämnen.

I vissa fall har enighet kunnat ernås blott med viss eller vissa organisationer. I KPr 300/1947 framlades förslag till grunder för höjning av statstjänstemännens löner under budgetåret 1947/1948. Överläggningar i ämnet hade väl förts med statstjänstemännens huvudorganisationer. Enighet hade emellertid härvid icke uppnåtts i allo. Förhandlingar hade förts med SK, SR och TCO. Härvid hade meningsskiljaktighet förelegat mellan å ena sidan SR och å den andra SK och TCO. Statsrådet anförde härom, att »den mening, åt vilken representanterna för SK och TCO givit uttryck, överensstämmer med min uppfattning om den ur allmänna synpunkter bästa lösningen av frågan». »Det hade givetvis varit önskvärt att enighet med samtliga huvudorganisationer hade kunnat uppnås, särskilt i betraktande av att det rör sig om en ändring i det på uppgörelse med organisationerna grundade principbeslutet för löneregleringen.» Emellertid talade så starka skäl för genomförandet av den av representanter för flertalet löntagare tillstyrkta anordningen med fast löneförhöjning för nästa budgetår, att statsrådet ansåge förslaget därom böra föreläggas riksdagen, »oaktat fullständig enighet icke kunnat uppnås».

I KPr 281/1947 framlades förslag till Saar, utarbetat av 1945 års lönekommitté. Liksom tidigare vid KPr 333/1946 — avseende lönesättningen — betonade finansministern, att kommittén haft ställning både som utredningsorgan och som förhandlingsdelegation. Även det förslag som nu framlades

(SOU 1947: 23) vore ett resultat utav förhandlingar mellan lönekommittén samt SK, SR och TCO. Förslagen hade såsom förhandlingsprodukt godtagits såväl av kommitténs ledamöter som av organisationerna. Beträffande distriktsveterinärerna hade förhandlingar förts med svenska distriktsveterinärföreningen, som icke var ansluten till någon huvudorganisation. I den fortsatta motiveringen framhåller finansministern, att han, även där remissinstanserna kritiserat av kommittén framlagda förslag, vidhållit desamma av det skälet, att de godkänts av personalorganisationerna. I ett hänseende rubbades emellertid överenskommelserna mellan lönekommittén och tjänstemannaorganisationerna, nämligen ifråga om beräkningen av dyrtidskompensation. Härvid framhöll statsrådet, att han beslutat föreslå avvikelse från tidigare godtagna regler först »efter samråd med organisationerna».

I KPr 41/1950 var fråga om beräkningen av det rörliga tillägget. Statsrådet och chefen för civildepartementet åberopade här, att förhandlingar förts med SK, SR, SACO och TCO, varvid enighet nåtts angående grunderna för tillägget under år 1950. Statsrådet betonade härvid, att det såsom ett led i överenskommelsen om inkomststabiliseringen inginge, att vid eventuellt nya förhandlingar viss hänsyn skulle tagas till att statstjänstemännen under längre tid än andra löntagargrupper underkastat sig inkomststabilisering. Departementschefen uttalade sin tillfredsställelse över att ifrågasvarande »överenskommelse» kunnat träffas. I KPr 249/1950 anmälde chefen för civildepartementet, att vid nya förhandlingar med SK, SR, TCO och SACO, enighet uppnåtts om att statstjänstemännen nu borde beredas den nyss nämnda kompensationen för medverkan till inkomststabilisering. Denna överenskommelse innebure, att kompensationen skulle utgå i form av en på visst sätt beräknad engångsersättning. Departementschefen förklarade, att han anslöte sig till överenskommelsen. Han föreslog, att frågan genom proposition

underställdes riksdagens prövning. Propositionen motiverades med att det vid förhandlingar år 1949 utlovade beaktandet lämpligen kunde ske i form av ett engångstillägg. Departementschefens förslag sammanföll med överenskommelsen. Det vid tidigare förhandlingar (KPr 41/1950) utlovade framtida hänsynstagandet har sålunda här ansetts bindande. Förhandlingar hade förts med tjänstemännens huvudorganisationer och överenskommelse hade, under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande, träffats med SK, SR och TCO om lönetilläggen och deras beräkning. Det ramavtal, som träffats under avtalsrörelsen på den allmänna arbetsmarknaden under år 1951, hade härvid legat till grund för löneförhandlingsöverenskommelser även med statstjänstemännen. I KPr 184/1953 med förslag till rörligt tillägg på de statliga tjänste- och familjepensionernas grundbelopp under år 1953 redovisas jämväl förda förhandlingar med tjänstemannaorganisationerna och med dem uppnådd enighet; med SACO dock blott under viss reservation.

Liksom tidigare ifråga om 1945 års lönekommitté iaktogs vid 1949 års tjänsteförteckningsrevision, att samverkan med tjänstemännens organisationer skedde under förhandling och ledde till överenskommelse.

I KPr 242/1952 framlade statsrådet allenast ett förslag till godkännande av en överenskommelse mellan representanter för statsverket och Sveriges yngre läkares förening. I KPr 251/1952 framlades utan närmare motivering, för godtagande, en mellan tjänsteförteckningskommittén och SK, SACO och TCO den 6 nov. 1952 träffad förhandlingsöverenskommelse angående lönegradsplacering av vissa tjänster.

I KPr 240/1952 redovisas en överenskommelse mellan civildepartementet å ena sidan samt SACO och Sveriges veterinärförbund å andra sidan angående ökning av arvodesbelopp enligt veterinärtaxa, löneplan för distriktsveterinärer, distriktsveterinärers semester och tjänste- samt familjepensions-

underlag. I KPr 165/1953 underställdes riksdagens prövning en överenskommelse mellan 1949 års tjänsteförteckningskommitté och SR och SACO angående lönegradsplacering för vissa tjänster, vilken överenskommelse träffats under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande. Samtidigt underställdes riksdagen förslag ifråga om tjänster, beträffande vilka kommittén träffat preliminära uppgörelser med SK och TCO. I sistnämnda fall hade kommittén icke träffat »någon fullständig förhandlingsöverenskommelse» med nämnda organisationer. Erforderliga närmare redogörelser för de förhållanden, vilka föranlett kommitténs olika ställningstaganden, skulle enligt statsrådet liksom i tidigare fall lämnas vederbörande riksdagsutskott. Propositionen innehåller sålunda icke någon närmare vägledning i denna del. I KPr 125/1954 framlades förslag till lönegradsplacering för vissa statstjänster. Civilministern anmälde, att lönespörsmålen varit föremål för överläggningar med berörda personalorganisationer, varefter i anslutning till överläggningarna förslag utarbetats inom civildepartementet, samt att dessa förslag framlagts för personalorganisationerna under förbehåll för Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande, varefter förslagen *godkänts* av personalorganisationerna. De av organisationerna godkända förslagen förelades vid propositionen riksdagen för godkännande. Här var det sålunda icke fråga om formliga överenskommelser. Jfr KPr 160/1954 med förslag till bestämmelser av löneteknisk art rörande vissa lärartjänster i dåvarande lönegrad 23, varom förhandlingar förts med personalorganisationerna, vilka då godkänt förslagen. I KPr 214/1951 och 227/1951 framlades förslag till löne reglering för viss sjukhuspersonal m. fl. Förslagen hade föregåtts av förhandlingar med personalorganisationer och omfattades av överenskommelser med dessa. — I statsverkspropositionen år 1954 redovisade statsrådet och chefen för civildepartementet, bil. 2, p. 2, utvecklingen av återstående löne-

regleringsfrågors behandling. Under hösten 1953 hade en stor del av de återstående lönerregleringsfrågorna behandlats i civildepartementet. Uppgörelser hade härvid träffats under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande beträffande vissa grupper av tjänster med vederbörande organisationer. Härutöver kunde i vissa fall ifrågakomma ändrad lönegradsplacering för redan befintliga tjänster eller grupper av tjänster. Ändrade förhållanden eller behov utav att rätta tidigare felplaceringar kunde föranleda nyreglering. I detta samband framhöll statsrådet, att »stor återhållsamhet måste iakttagas, då det gäller ändringar i sådana lönegradsplaceringar, som fastställts i enlighet med överenskommelser, som träffats mellan tjänsteförteckningskommittén och vederbörande personalorganisationer. En ändring i de genom dessa överenskommelser fastställda relationerna kan — om de icke föregåtts av ingående undersökningar och överläggningar med berörda personalorganisationer — ge upphov till vittgående yrkanden om uppflyttning till högre lönegrad av andra tjänster och grupper av tjänster». Vid samma tillfälle meddelade departementschefen, att överenskommelser med personalorganisationerna dåmera träffats om att de grunder för lönetillägg, som borde gälla efter 1953 års utgång, skulle vara desamma som under föregående år.

I statsverksproposition 1955, bil. 2, p. 1, anmälde civilministern, att uppgörelser dåmera träffats beträffande återstående oreglerade tjänster. Då riksdagen godkänt dessa överenskommelser, skulle den allmänna tjänsteförteckningsrevisionen vara slutförd. I KPr 25/1955 framlades förslag till lönegradsplacering, vilka byggde på överenskommelser med statstjänstemännens huvudorganisationer.

I KPr 191/1955 redovisades träffade överenskommelser med tjänstemännens huvudorganisationer angående storleken av lönetilläggen. Härutinnan hade ju ett förändrat läge inträffat därigenom, att 1954 års grundlöneförordning till

skillnad mot tidigare löneplansförordning icke innehölla några bestämmelser om höjning eller sänkning av grundlönerna. Statsrådet upplyser emellertid om att det har »förutsatts, att för varje särskilt år skall genom beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen, efter det att statstjänstemännens huvudorganisationer beretts tillfälle till överläggningar i ämnet, fastställas med vilket belopp de aktuella lönerna bör utgå». För år 1955 års löner hade förhandlingar förts med SK, SR, SACO och TCO. Den träffade överenskommelsen innebure dels ett avgörande om lönernas storlek, dels om pensionernas storlek, dels om begravningshjälp och sammanträffande av förmåner, dels ock en fredsförpliktelse i frågor, varom föreligger gällande överenskommelser.

I KPr 195/1955 förordnades i anslutning till en på det kommunala området träffad avtalsuppgörelse, en förhöjd lönegradsplacering för viss lägre vård- och ekonomipersonal inom statsförvaltningen. Överenskommelse härom hade träffats den 27 april 1955 mellan representanter för civildepartementet samt SK.

Även i statsverkspropositionen 1956, bil. 2, p. 2, framlades förslag till en tjänsteförteckningsrevision. Förslagen överensstämde i de flesta fall med överenskommelser, som träffats med vederbörande personalorganisationer. I KPr 81/1956 anmälde civilministern överenskommelser om det årliga tillägget m. m., vilka träffats med samtliga tjänstemannaorganisationer, under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande.

I KPr 124/1956 framlades förslag till lönegradsplacering för viss personal vid vattenöverdomstolen och vattendomstolarna, teknisk biträdespersonal vid vetenskapliga institutioner, viss sjuksköterskepersonal och sjukgymnaster. Av dessa förslag byggde de rörande vattenöverdomstol och vattendomstol samt sjukgymnaster på överenskommelser med vederbörande personalorganisationer. Förslag i KPr 132/1956 till

reglering av anställningsförhållandena för vissa läkare grundade sig likaledes på en överenskommelse mellan särskilda sakkunniga, tillkallade av inrikesministern, samt Sveriges läkarförbund.

Under de följande åren har utvecklingen fortsatt efter dessa linjer. Överenskommelser ha slutits i samma ämnen, som ovan angivits. Se t. ex. KPr 120/1957; KPr 158/1958, KPr 152/1959, 151/1960, alla om statstjänstemäns löner för året och vissa lönegradsjusteringar. Jämväl vid utarbetandet av SPR och andra pensionsförfattningar ha överenskommelser träffats. Se även statsverkspropositionerna.

Det har varit relativt sällsynt, att förhandlingar avslutats utan resultat. Det har dock förekommit, att, då statliga förhandlingar förts med flera tjänstemannaorganisationer samtidigt, förhandlingarna förklarats avslutade, då enighet nåtts mellan statens företrädare och allenast någon eller några av de deltagande tjänstemannaorganisationerna (se t. ex. KPr 300/1947 angående frågan om procenttillägg å eller indexreglering av tjänstemannalönerna; KPr 178/1951 angående höjning av traktamenten enligt resereglementet och KPr 60/1952 angående tillägg på 1952 års löner). Man torde dock ha nyttjat den överenskommelse, som träffats med någon eller några av tjänstemannaorganisationerna till stöd för proposition i ämnet; övriga ståndpunkter ha då angivits. Helt sammanbrott för förhandlingar har inträffat i två fall. Detta var tillfället år 1941 för lärarlönesakkunnigas överläggningar med personalorganisationer angående löne reglering, vilka avbrötos utan att något förhandlingsresultat uppnåtts (se KPr 136/1948). Det andra fallet inträffade, då överläggningar mellan företrädare för civildepartementet och tjänstemannaorganisationer angående särskild ersättning för arbete på obekvämlig arbetstid förklarades avslutade, enär meningarna mellan förhandlingsparterna ännu voro delade (KPr 100/1954).

Valet av form för samverkan

Det har sålunda sedan länge godtagits, att tjänstemän få öva ett längre gående inflytande över vissa ämnen än vad som förutsatts vid 1937 och 1940 års lagstiftning och eljest vid reglering av samverkansformer. Frågor om lönesättning, tjänstevillkor, lönegradsplacering m. m. ha ansetts utgöra ett område, där utrymme finnes för inflytande från tjänstemannaorganisationerna.

Inom denna ram är formerna för samverkan med tjänstemannaorganisationerna emellertid icke given. Vanligt är, och så förfors tidigt, att tjänstemannaorganisationer anlitas som *remissinstanser*. Detta innebär ju icke något som helst bindande för myndigheterna, som kunna underlåta att beakta remissyttrandena. Ett steg vidare är att organisationerna inbjudas till överläggningar. Upptagas förhandlingar, pekar detta redan framåt mot andra förhållanden. I vissa fall samordnas dessa olika förfaranden. Man kan begära remissyttrande över ett förslag, för att sedan det inhämtats, inbjudas till överläggningar eller förhandlingar med den organisation, som avgivit remissyttrandet; se t. ex. KPr 114/1951, KPr 100/1954.

Det är icke alltid lätt att angiva vad som kan ha varit av vikt för valet mellan dessa olika möjligheter. Remissvägen torde anlitas i fall, då tjänstemannaförening icke begärt överläggning eller förhandling och sådana icke förutsatts vid tidigare behandling av ämnet (se KPr 1/1947, bil. 2; KPr 14/1952; KPr 197/1952; KPr 116/1956, jfr KPr 158/1957).

Mellan förhandlingar och överläggningar återigen föreligger numera en väsentligen terminologisk skillnad. I valet mellan dessa båda former synes under senare tid en viss följdriktighet ha iakttagits. Förhandlingar ha förts i fall, då kommitté haft i uppdrag att föra dylika med personalorganisation eller då förhandling avtalats eller utfästs i viss fråga,

se KPr 333/1946; 281/1947; 282/1947; 225/1948; 241/1952; 165/1953; 300/1947; 247/1950; 178/1951; 214/1951; 60/1952; 240/1952; 217/1954; 25/1955; 191/1955; 288/1955; 1/1957, bil. 2, p. 4; KPr 120/1957; 173/1957; KPr 81/1956.

I andra fall har samverkan skett under överläggningar med tjänstemannaförening, såsom redovisats i KPr 246/1947; 126/1948; 276/1948; 34/1949; 41/1950; 52/1951; 114, 184/1951; 12/1952; 82/1953; 132/1953; 184/1953; 1/1954, bil. 2, p. 9; KPr 100/1954; 133/1956; 1/1957, bil. 2, p. 2; KPr 158/1957, 151/1959, 152/1960.

I flera fall har lagstiftningsfrågans natur tydligt varit av vikt vid val av form för samverkan. De centrala avlöningsfrågorna liksom motsvarande pensionsfrågor samt tjänsteförteckningsfrågor ha i regel varit föremål för förhandlingar eller överläggningar, medan i mindre viktiga ärenden remissvägen kunnat vara tillfyllest. Men man synes kunna konstatera, att utvecklingen klart inneburit en ökad användning av överläggningar eller förhandlingar. Regeringen har naturligtvis ofta ett behov av att kunna hänvisa till samstämmighet mellan dess önskemål och tjänstemannaorganisationernas, när ett visst ämne blir föremål för behandling i riksdagen. Regeringen har, kanske ej minst med hänsyn till sin egen nära kontakt med fackföreningsvärlden, en känsla av att dylika former för samverkan äro rimliga och värdefulla.

Ämne för överenskommelse

Förhandlingar och överenskommelser med tjänstemannaorganisationerna ha icke avsett allenast löneberäkning och lönetillägg av allmän natur. I ett stort antal för riksdagen framlagda förslag rörande tjänsters lönegradsplacering eller

tjänstemäns förmåner i övrigt återopas ju träffade överenskommelser. I KPr 241/1952 m. fl. underställdes riksdagens prövning av 1949 års tjänsteförteckningskommitté med SK, SR, SACO och TCO träffade överenskommelser angående lönegradsplacering för ett större antal tjänster.

Men jämväl om andra ämnen ha överenskommelser träffats. I KPr 184/1951 var sålunda fråga om förslag om ersättande av systemet med fasta pensionsåldersgränser med pensioneringsperioder. Departementschefen avgav förslag i enlighet med vad han betecknade som överenskommelser med tjänstemannaorganisationerna SK, SR, SACO och TCO (s. 57). I vissa delar hänvisade departementschefen allenast till överenskommelsen och lämnade icke någon egen motivering. Departementschefen framhöll, att de av honom föreslagna ändringarna i gällande avgångsbestämmelser överensstämde med de grunder, varom överenskommelse sålunda träffats med statstjänstemännens huvudorganisationer.

I KPr 133/1956 framlades förslag till höjning av statliga traktamenten och av statstjänstemän tillkommande kompenstationstillägg i anledning av den allmänna sjukförsäkringen. Även dessa förslag anslöto sig till träffade överenskommelser mellan representanter för civildepartementet och vederbörande personalsorganisationer. Departementschefen hänvisade där till, att det, liksom fallet varit på den enskilda sektorn av arbetsmarknaden, förutsatts vid den i februari 1956 träffade uppgörelsen om statstjänstemännens löner att på den generella lönehöjningen icke skulle avräknas ändringar av traktamentsförmåner och ersättningar för andra direkta utlägg, i den mån de motsvarade ökade kostnader för tjänstemännen. — I KPr 208/1955 framlades ett förslag till ändrade föreskrifter i Saar angående tjänste- och sjukvårdsförmåner, vilket förslag överensstämde med den med organisationerna träffade överenskommelsen. Jfr 217/1954.

Under senare år ha överenskommelser än ytterligare träffats om redan pensionerad personals förmåner, tillägg och kompensationer (KPr 157/1958, 151/1959, 152/1959). Jfr ovan s. 263.

En linje skiljer emellertid numera området för löne- och tjänsteregleringsfrågor m. m. från de särskilda organisationsfrågorna m. m. I de förstnämnda ämnena — betecknade som B-frågor — föras förhandlingar och slutas överenskommelser, medan i A-frågor endast överläggningar förekomma.⁷ Man har under senaste tid härtill fogat en grupp speciella ämnen, vilka betecknas som C-frågor, vari även förhandlingar äga rum; härmed avses t. ex. övertidsersättningar, reseersättningar.

A-frågor, varom förhandlingar icke föras och överenskommelser icke slutas, utgöras av organisatoriska och därmed jämställda problem, frågor om inrättande av nya tjänster, om befordringstjänster m. m. Gränsen mellan A- och B-frågor är icke helt klar, men den bakomliggande principen kan sägas vara den, att över tjänsteorganisationen i och för sig förhandlas icke centralt. Att framställningar till och även förhandlingar med verken och fackdepartementen kunna ifrågakomma, är ett annat förhållande.

Tidsbestämda överenskommelser

Kollektivavtalen äro slutna för vissa tidsperioder, ofta jämförelsevis korta. En kontinuerlig justering av villkor kan därför ske, under insättande ytterst av stridsmedel. Ämnesområdet för ett avtal blir i varje fall knappast mindre i nästa. De överenskommelser, för vilka ovan redogjorts, ha avsett normer, vilka icke principiellt varit tidsbestämda — och där rättsligt sett någon garanti för att nya överlägg-

⁷ Jfr nedan s. 388.

ningar eller överenskommelser skola träffas icke finnes. Även i detta hänseende har emellertid en ny utveckling inletts, under uppenbar efterbildning av den enskilda marknadens regelsystem.

I KPr 52/1951 anmälde chefen för civildepartementet en överenskommelse, som efter förhandlingar med SK, SR, SACO och TCO träffats den 7 febr. 1951 om generell höjning av nyreglerade statstjänstemannalöner. Lönetilläggen skulle framgent anknytas till vissa procenttal i stället för till levnadskostnadsindex. Departementschefen ansåg det vara ur såväl statsverkets som tjänstemännens synpunkt fördelaktigt med *tidsbundna löneöverenskommelser*, liknande de på den allmänna arbetsmarknaden brukliga. I KPr 60/1952 framlades förslag till tillägg till statstjänstemännens löner under året.

Den frågan aktualiseras nu givetvis, vilken prejudicerande verkan i förhandlingsrättsligt hänseende en förd förhandling eller en träffad överenskommelse må äga. Skapas härmed såtillvida prejudikat, som det aktuella ämnet därmed föres över till det område, där förhandling av denna innebörd skall föras? I de fall, där en dylik överenskommelse avser allenast ett speciellt ämne eller ett visst tillfälle, kan den överenskommelsen knappast tilläggas allmänt prejudicerande verkan (se KPr 184/1953; KPr 1/1954, bil. 2, p. 9; 1/1957, bil. 2, p. 4). En överenskommelse kan emellertid äga en mera allmän innebörd, så att den måste antagas äga giltighet, intill dess annat överenskommes eller beslutas, överenskommelsen får en materiell rättskraft på ett visst område. I KPr 52/1951 uttalades sålunda, att storleken av ett tillägg på tjänstemannalöner förutsatts skola bli föremål för periodiskt återkommande förhandlingar eller överläggningar med organisationerna och icke skulle bindas vid vissa fasta regler i AR. Andra uttalanden av samma innebörd möta i KPr

82/1953; 1/1955, bil. 2, p. 3; KPr 173/1957. Grundsatsen har upprepade gånger följts.

I detta samband må ytterligare nämnas, att man vid den betydelsefulla vidgning av tjänstemännens skyldighet att underkasta sig ändrade villkor, som år 1957 genomfördes efter förhandlingar med organisationerna i och med övergångsbestämmelserna till statens löneförordning (p. 5), förutsatte, att ändring skulle ske blott efter förhandling och ny överenskommelse (KPr 1/1957, bil. 2, s. 16; jfr s. 48). Här föreligger en tydlig bundenhet avseende vissa ämnen.

Motsvarande uttalanden möta senare i flera samband, t. ex. KPr 151/1959, s. 32.

Förhandlingsordning

Av stort intresse är, att den intensiva förhandlingsverksamhet, som sålunda efter andra världskrigets slut kommit att utvecklas och bringas i ganska nära samstämmighet med förhållandena å den enskilda arbetsmarknaden, även medfört en utformning under hand av vissa principiella regler om *förhandlingsordningen*. Dessa regler ha mången gång faktiskt iakttagits. Det är härvid ingalunda fråga om rättsligt fixerade regler. Till en början har det tvärtom varit fråga om ganska skiftande normer. Men under de allra senaste åren har även härutinnan en viss fasthet kommit att präglä förhandlingsväsendet. Vissa principer ha blivit tämligen fixerade.

Vid de centrala förhandlingarna med tjänstemännen har staten företrätts av departement, tidigare finansdepartementet, sedan civildepartementet inrättats i regel av detta, eller ock av någon under departement hörande kommitté. Något fristående statligt förhandlingsorgan, varom man tidigare diskuterat, har icke utformats. Regeringen har tydligen varit

angelägen att behålla förhandlingarna hos sig eller hos personer, som stå den nära. Härutinnan har hittills icke någon ändring inträffat och synes knappast heller omedelbart förestå, ehuru problemställningen varit uppmärksammas inom riksdagsdebatten.

Det föreligger helt visst en skillnad mellan departementets och en berednings eller en kommittés ställning. Vid förhandling med departementet företrädes staten av personer, som lyda regeringens anvisningar och förhandlingsresultatet får en prägel härav. En beredning följer nära lämnade anvisningar och står i fortlöpande kontakt med departementet, medan en kommitté har en mera fristående ställning. Den handlar väl inom ramen för meddelade direktiv, men är icke fortlöpande föremål för anvisningar eller pliktigt inhämta eller följa direktiv.⁸

Förhandlingarna och överläggningarna visa, som nyss nämnts, många och mycket skiftande regler om *proceduren*. Ofta har förfarandet varit mycket enkelt. Inom departement utarbetade förslag ha förelagts tjänstemannaföreningar och godkänts av dem efter någon överläggning. Proceduren kan emellertid ock i mera komplicerade lägen utformas till en tämligen omständlig sådan. Man jämföre redovisningen för invecklad förhandlingsgång i KPr 125/1953. Fråga var här om provinsialläkarnas inkomstförhållanden. Förhandlingar inleddes mellan MedSt och läkarförbundet samt svenska provinsialläkareföreningen. Enighet kunde nås på vissa punkter men strandade på andra. Förhandlingarna förklarades avslutade och MedSt framlade i ett betänkande styrelsens egna ståndpunkter. Under remissförfarandet inhämtades yttrande från de nämnda läkarsammanslutningarna. I departementet verkställdes kompletterande utredning, varefter förhandlingar ånyo upptogs med

⁸ Jfr *Hesslén*, Det svenska kommittéväsendet intill år 1905 (1927); *Meijer*, Kommittépolitik och kommittéarbete (1956), s. 250 ff.

läkarorganisationerna. Härvid kunde enighet uppnås i några frågor, varom meningarna tidigare varit delade. Förhandlingarna förklarades avslutade utan att full enighet kunnat uppnås. På särskilt uppdrag verkställde MedSt utredning i de återstående frågorna, varom överenskommelse icke kunnat träffas. Efter ytterligare överläggningar med läkarorganisationerna, vilka fördes med civildepartementet, kunde full enighet uppnås. Proceduren innebar sålunda en långvarig mangling av samtliga de i utredningen ingående frågorna och angelägenheten om att i alla ämnen nå samstämmighet med den fackliga organisationen är alldeles uppenbar.

Föras centrala förhandlingar kräves emellertid icke endast kontakt mellan departement och tjänstemannaförening. Även de verk, om vars personal förhandlingarna röra sig, äro helt uppenbart intresserade av ämnet. Man kan under förhandlingarnas gång ock bereda verket möjlighet till visst inflytande eller utnyttja dess sakkunskap. I dylikt syfte kan för vederbörande verks ledning plats vid förhandlingsbordet beredas. I andra fall har det statliga förhandlingsorganet hållit överläggningar med verksledningen, se t. ex. KPr 165/1953. I ytterligare andra fall har verket under hand ställt material till de förhandlandes förfogande (se KPr 1/1957, bil. 2, p. 4).

Förhandlingar eller överläggningar ledde tidigare ofta till protokollsredovisning i förening med en avslutande redogörelse för de frågor, varom enighet uppnåtts. Denna form, som på sin tid nyttjades även för vissa uppgörelser mellan tjänstemän hos enskilda företagare och arbetsgivare, har dock i ökande omfattning ersatts med skriftliga överenskommelser (avtal), vilka undertecknas av båda parter. Utvecklingen på det offentliga området har med andra ord i viss mån följt den enskilda rättens utbyggnad. Det synes vara utan betydelse, huruvida formen för samråd mellan statsmakterna och personalorganisationerna betecknats som

»förhandling» eller som »överläggning» (se angående »överläggningar», som lett till »överenskommelser» KPr 114/1951 och 82/1953 samt statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 9). Medan terminologin tidigare var skiftande rörande förhandlingsresultatet (»förhandlingsprodukt», »uppnådd enighet», »förhandlingsresultat», »överenskommelse»), användes numera för att beteckna detsamma allenast termen »överenskommelse». I vissa fall, då enighet icke kunnat uppnås vid förhandlingarna, ha dessa avslutats med »preliminär uppgörelse» (KPr 165/1953). I 1951 års överenskommelse med SK angående lönereglering för viss sjukhuspersonal intogs förbehåll, att överenskommelsen träffats under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande (KPr 214/1951). Dylikt förbehåll har sedan undantagslöst influerat i nu förevarande slag av förhandlingsöverenskommelser. Dessas förliknings- eller kompromisskaraktär har härigenom även formellt understrukits.

Samtidigt som utvecklingen lett till ökad användning av formliga förhandlingsöverenskommelser ha dessa blivit alltmer knapphändiga i vad avser grunderna för desamma. De senaste årens överenskommelser i centrala lönefrågor ha sålunda upprättats i huvudsakligen tabellform. Givetvis har även denna utveckling sin grund däri, att överenskommelserna få ses icke som uttryck för de förhandlandes egna ståndpunkter i och för sig utan som en kompromisslösning eller som en produkt av förlikningsmässiga eftergifter från båda sidor; vid dylika förhållanden blir en gemensam detaljmotivering, som täcker båda förhandlingsparternas ståndpunkter, omöjlig att uppställa.

De uppnådda förhandlingsresultaten beaktas även vid fortsatt departemental behandling. Det var under förarbetena till KSF och LKF klart, att den då nya förhandlingsrätten icke skulle begränsa myndigheternas beslutanderätt i fråga om utformandet av de allmänna tjänstevillkoren eller om

tillämpandet av sådana villkor (se t. ex. SOU 1936: 41, s. 63, 66, 68, 70 och 116; KPr 128/1937, s. 41). De sakkunniga framhöllo ock, att förhandlingsrättens lagfästade icke avsågs skola medföra någon tjänstemännens partsställning i förhållande till statsmakterna eller myndigheterna i löne- och anställningsfrågor. Den föreslagna förhandlingsordningen vore förenlig såväl med statens höghetsrätt som med tjänstemännens ställning enligt gällande förhandlingsrätt. Frågan skulle legat annorlunda till, om förhandlingsordningen skulle medfört rätt för tjänstemännen att liksom i ett privat tjänsteförhållande taga del som avtalsslutande part i bestämmandet av tjänstevillkoren. De sakkunniga torde ha tvekat om att låta tjänstemannasammanslutningar uppträda som likaberättigade parter mot statsmakter eller myndigheter. I propositionen (s. 41) anslöt sig departementschefen till de sakkunnigas ståndpunkter och skäl. Han tillade, bl. a., att staten finge anses sakna anledning förvägra sina tjänstemän en klar förhandlingsrätt, så länge en sådan rätt vore förenlig med våra konstitutionella former. Förhandlingar med statstjänstemännens sammanslutningar skulle i vart fall icke leda till formliga avtal eller överenskommelser. Organisationerna hade icke heller under dåvarande förhållanden rest anspråk på medbestämmanderätt beträffande statstjänstemännens arbets- och avlöningsvillkor utan endast önskat förlita sig på den sakliga styrkan av de argument, som kunde åberopas vid överläggningar med myndigheterna om tjänstemännens förhållanden (s. 68).

Det är emellertid, sedan mera än tio år tillbaka, brukligt, att förhandlingar avslutas med skriftlig överenskommelse, som undertecknas av förhandlingsparterna. Dessa överenskommelser ha i ökad omfattning kommit att ifråga om utformning som efterföljande behandling jämföras med faktiska avtal. På senare tid har man menat, att de reellt äro bindande för Kungl. Maj:t och för riksdagen; rege-

ringens och riksdagens politiska sammansättning har givetvis varit gynnsam för en utveckling i denna riktning. Överenskommelserna undertecknas emellertid icke gärna av regeringsmedlem.

Överenskommelsernas utformning visar, särskilt nu de s. k. fredsklausulerna, att statstjänstemännens organisationer godtagits som likaberättigad part. Man har radikalt avlägsnat sig från de huvudprinciper, varå KSF vilar. Uppenbarligen har man sökt utforma nu ifrågavarande slag av överenskommelser i anslutning till förhållandena på den enskilda arbetsmarknadssektorn. Överenskommelsernas utformning visar detta. Man jämföre KPr 52/1952, vari departementschefen framhåller det fördelaktiga ur såväl statsverkets som tjänstemännens synpunkt med tidsbundna löneöverenskommelser liknande de på den privata arbetsmarknaden brukliga. Andra paralleller återfinnas i KPr 60/1952; 82/1953; 100/1954; 191/1955; 81/1956 och 173/1957.

Överenskommelsernas bindande verkan

Betydelsen av uppnådd enighet och träffade avtal markerar numera allt starkare. Medan ännu år 1948 den omständigheten, att enighet på viss förhandlingspunkt uppnåtts i KPr 225/1948 anges som allenast bidragande orsak till att förslag, som strida mot remissmyndigheternas ståndpunktstagande, framläggas i enlighet med förhandlingsresultatet, finner man i senare propositioner det ställningstagandet från departementschefens sida, att med statstjänstemännens organisationer träffad löneöverenskommelse utgör ett förhandlingsresultat, vilket utgör en helhet och därför icke kan ändras på viss punkt utan att förutsättningarna för överenskommelsen som sådan brista; Kungl. Maj:t och riksdagen hade förty endast att välja på antingen att godtaga överens-

kommelsen i dess helhet eller att helt avvisa densamma (se t. ex. KPr 241/1952). Statsrådet lämnade härvid vissa uttalanden rörande överenskommelsernas innebörd och verkan i förhållande till riksdagen. De föreliggande överenskommelsernas omfattning uteslöte, att statsrådet till närmare behandling tog upp samtliga detaljer. Härtil kom emellertid, att överenskommelserna »utgör ett resultat av förhandlingar mellan tjänsteförteckningskommittén och vederbörande personalorganisationer». »Ett dylikt förhandlingsresultat bör betraktas som en helhet och antingen godtagas eller avvisas. Att utan vidare förhandlingar ändra på vissa punkter bör undvikas för att inte rubba överenskommelsen.» Statsrådet kunde därför inskränka sig till att framhålla, att de träffade överenskommelserna i vanlig ordning granskats inom civildepartementet och att, även om vid denna granskning åtskilliga detaljer i överenskommelserna befunnits mindre tillfredsställande, överenskommelserna som helhet betraktade böra godtagas. Statsrådet ville därför tillstyrka att överenskommelserna godkändes och underställdes riksdagens prövning. Ur statsrättslig synpunkt är emellertid här även att märka, att departementschefen betonade, att hänsyn vid utarbetande av överenskommelserna tagits till vissa av statsutskottet mot den näst föregående centrala överenskommelsen riktade anmärkningar. Ofta finner man vidare i propositioner på senare tid uttalanden av departementschefen, att viss förhandlingsöverenskommelse väl på någon eller några punkter vore mindre tillfredsställande men att överenskommelsen ändock borde av Kungl. Maj:t och riksdagen godtagas, enär densamma utgjorde en odelbar förhandlingsprodukt. Det förtjänar i detta sammanhang vidare att åter framhållas, att departementschefen i statsverkspropositionen 1954 bil. 2 punkt 3 understrukt, att stor återhållsamhet borde iakttagas, då det gäller ändring av sådana lönegradsförteckningar, som fastställts i enlighet med förhandlings-

överenskommelser, enär dylika ändringar — därest de icke föregåtts av ingående undersökningar och överläggningar med berörda personalorganisationer — kunna ge upphov till långtgående yrkanden om uppflyttning i högre lönegrad av andra tjänster eller grupper av tjänster.

Från riksdagens sida har jämväl i vissa samband hävdats, att man icke utan ny förhandling borde rubba en avtalad regel. Så avvisade SU (108/1960) ett motionsvis framlagt förslag om pensionsrätt för tjänstemans maka efter femton års äktenskap, även i fall att detta ingåtts sedan mannen fyllt 60 år: »Då ... det för den statliga pensioneringen nu gällande förmånssystemet grundar sig på överenskommelse efter förhandlingar med de statsanställdas huvudorganisationer, kan utskottet inte biträda motionsyrkandet. Utskottet vill tillägga, att den väckta frågan givetvis i och för sig är av beskaffenhet att kunna upptagas i förhandling.»

I KPr 107/1952, genom vilken en mellan 1949 års tjänsteförteckningskommitté, som hade ställning jämväl som statligt förhandlingsorgan, samt statstjänstemännens organisationer träffad överenskommelse om tjänsteförteckningsrevision underställdes riksdagens prövning, inträffade för första gången, att en förhandlingsöverenskommelse av departementschefen föreslogs till godkännande utan att vara åtföljd av någon som helst motivering. Ej heller hade den varit föremål för sådan remissbehandling, som avses i RF § 10. Förfarings sättet, som godkändes av Kungl. Maj:t och som väl får anses innebära ett otvetydigt belägg för att överenskommelsen av Kungl. Maj:t betraktats som ett självständigt bindande avtal, blev visserligen starkt kritiserat inom riksdagen men godtogs — med allenast smärre erinringar om att viss motivering ur identifikationssynpunkt varit på sin plats — av SU och riksdagens majoritet. Samma förfarings sätt har därefter regelmässigt tillämpats vid den departementala behandlingen av de statliga förhandlingsöverens-

kommelserna i centrala lönefrågor (se KPr 241/1952; 242/1952; 165/1953; statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 3; KPr 25/1955; 191/1955; 81/1956; statsverksprop. 1957 bil. 2 punkt 4 samt KPr 173/1957 och senare, motsvarande KPr). Nyss omförmälda erinring om önskvärdheten av viss motivering har dock föranlett departementschefen att i sistangivna grupp propositioner hemställa, att direkt inför vederbörligt riksdagsutskott få redovisa de närmare grunderna för ställningstagande på olika punkter.

Den utveckling, som här skisserats, markeras även därav, att med början år 1951 vederbörande departementschef i varje års statsverksproposition förklarar sig förhindrad att slutligen ange grunderna för storleken av statstjänstemännens löner under det kommande året på den grund, att förhandlingar med statstjänstemännens organisationer i ämnet icke voro avslutade.

Rättsligt sett äro statens företrädare oförhindrade att på vilket stadium som helst av förhandlingarna eller överläggningarna förklara desamma avslutade och vägra vidare diskussion med förhandlingsmotparten, därest icke Kungl. Maj:t för visst fall föreskrivit annat. Detta oaktat har emellertid från statens sida visats en långt gående strävan att icke definitivt avbryta nu ifrågavarande slag av förhandlingar och överläggningar, förrän enighet uppnåtts mellan förhandlingsparterna, en strävan, som synes ha intensifierats under utvecklingens gång. Detta bör naturligtvis ses mot bakgrunden av att, därest medgivande från statens sida lämnas till förhandlingar eller överläggningar, som ligga utanför vad tjänstemannaorganisationerna kunna med stöd av gällande lag eller författning tilltvinga sig, ett viktigt motiv för dylikt medgivande alltid torde vara en på rent psykologiska eller andra grunder fotad önskan från statens sida att lösa vederbörande förhandlingsfråga i samförstånd med organisationerna.

Procedurordning

I KPr 124/1956 har slutligen redovisats en viss *procedurordning*. Denna, som är relativt fyllig i detaljerna, innebär regler för fortlöpande översyn av lönegradsplacering. Procedurordningen ingår i en överenskommelse, som träffats mellan företrädare för civildepartementet och statstjänstemännens topporganisationer; denna förvaltningsrättsligt betydelsefulla regelbildning har sålunda i första hand tillkommit genom avtal mellan »parter». Enligt denna överenskommelse skola frågor om ändrad lönegradsplacering indelas i A-frågor och B-frågor. De förstnämnda spörsmålen avse ändrad lönegradsplacering på grund av organisatoriska förändringar, nytillkomna arbetsuppgifter eller dylikt. Förslag härutinnan måste framläggas av personalorganisation i augusti-september, så att de kunna behandlas i samband med *petita*. Härom förhandlas icke. De senare angå normerna för lönegradsplacering av vissa tjänster eller grupper av tjänster. Dessa frågor måste upptagas i början av året, varefter utredning i departement sker under våren och förhandlingar kunna föras under sommaren och förhösten.

Civilministern anförde i anslutning till den sålunda föreslagna *procedurordningen* (som ju kan sägas vara en partiell förhandlingsordning) följande: »De uppdragna riktlinjerna för lönegradsfrågornas behandling finner jag lämpliga och anser, att de — om riksdagen ej har något att erinra här emot — bör fr. o. m. innevarande år tills vidare tillämpas på försök. Jag vill härvid särskilt framhålla angelägenheten av att de s. k. B-frågorna på sätt nu är tänkt upptagas till fortlöpande prövning. Härigenom torde nämligen kunna undvikas, att kraven på ändrade grunder för lönegradsplaceringen komprimeras i sådan grad, att det ånyo blir nödvändigt med en allmän tjänsteförteckningsrevision som den nyss avslutade. Jag vill emellertid starkt betona, att

en absolut förutsättning för att den skisserade ordningen skall kunna tillämpas är, att vederbörande huvudorganisationer svarar för att en sovring sker av de krav, som resas inom deras intresseområden, och att de iakttar största återhållsamhet vid framläggande av förslag om lönegradsändringar. — Vad jag nu anfört innebär — vilket också förutsetts vid löneförhandlingarna — att prövningen av aktuella B-frågor skall påbörjas under innevarande vår så snart arbetsläget gör det möjligt. Med hänsyn härtill samt till att den ram för löneförbättringar under år 1956, som fastställts genom den träffade löneöverenskommelsen, även måste avse kostnader till följd av lönegradsuppflyttningar, har jag ej ansett mig nu böra föreslå framläggande för riksdagen av andra förslag till lönegradsändringar än sådana, som *antingen* innebära ett fullföljande av redan påbörjade revisioner av lönegradsplaceringen inom vissa områden, *eller* som följer av redan träffade överenskommelser.»

Fredsplikt

Avtalssystemet har under senaste tid ytterligare utbyggts med vissa regler om fredsplikt. Förebilden är klar, nämligen kollektivavtalsrätten.

Redan i KPr 191/1955 redovisas ett avtal om fredsplikt, men avseende endast avtalade ämnen. I KPr 81/1956 redovisades en överenskommelse med samtliga topporganisationer, som innehåller följande mera vittsyftande fredsklausul: »Under den tid denna överenskommelse gäller må icke vidtagas stridsåtgärd av vad slag det vara må.» — Civilministern anförde härvid: »Mot bakgrunden av det resultat, till vilket den samordnade avtalsrörelsen sålunda lett, är det naturligt, att vid de nu slutförda förhandlingarna eftersträvats att

hålla den generella löneförbättringen för år 1956 på de statliga och statsunderstödda sektorerna av arbetsmarknaden inom gränserna för vad som överenskommits på den enskilda sektorn. Förhandlingarna har till följd härav kunnat i allt väsentligt inriktas på frågan om avvägningen av löneförbättringen inom en kostnadsram, motsvarande 4 % av de totala lönekostnaderna.» I och med en hänvisning till att löneförbättringen på den statliga sektorn enligt överenskommelsen — om ock med smärre undantag, vilka redovisas — står i paritet med löneökningen på den enskilda sektorn, avslutar civilministern sin motivering av förslagen med följande uttalande: »I överenskommelsen har slutligen upptagits, att under den tid överenskommelsen gäller stridsåtgärd av vad slag det vara må icke får vidtagas. Härigenom gäller för år 1956 en *total fredsplikt* inom nu berörda delar av arbetsmarknaden.»

I den närmast efterföljande uppgörelsen var fredsplikten återigen begränsad till att avse avtalets innehåll. Enligt 1956 års överenskommelse gällde sålunda, att fredsplikt skall föreligga under avtalstiden (KPr 173/1957). Enligt 1959 års överenskommelse åter gäller »fredsplikt intill dess förhandlingar upptas om 1960 års löner». I KPr 152/1959 anföres om fredspliktens innebörd, att det vid förhandlingarna förutsatts, att denna fredsplikt skall anses ha i huvudsak samma innebörd som fredsplikten enligt lagen om kollektivavtal. 1960 har en fredsplikt under två år avtalats (KPr 151/1960, s. 9).

Fredspliktsklausulen medför vidare, att de särskilda tillägg, som läggas till grundlönebeloppen, icke skola utgå till medlemmar i en organisation, som bryter mot fredsplikten genom att under den tid, överenskommelsen gäller, vidtaga stridsåtgärd. Detta sanktionsmedel, som närmare redovisas nedan s. 469, möter redan i KPr 191/1955, s. 6. Det har senast angivits gälla i KPr 152/1959, s. 4; KPr 151/1960, s. 11.

Kommunerna

Även på det *kommunala* området har förhandlingsrätten utvecklats så, att kommuner och tjänstemannaorganisationer få överlägga och träffa överenskommelser om tjänstemännens löne- och anställningsvillkor. Departementschefen redovisade läget i KPr 67/1954, s. 7 i följande ordalag: »Det kommunala förhandlingsväsendet har i praktiken utvecklat sig i annan riktning än vad som varit förutsatt i lagstiftningen. — För tjänstemän, som äro uppförda på lönestat, har kommunerna ofta frångått den i lagstiftningen förutsatta principen, att tjänstemannaorganisationerna saknar medbestämmanderätt. Under senare år har det i åtskilliga fall hänt, att mellan kommunala myndigheter och tjänstemannaorganisationer förts förhandlingar om intressefrågor i former, som står nära den i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt reglerade förhandlingsordningen. Det resultat vartill förhandlingarna lett har godtagits av de beslutande organen på sådant sätt, att de i viss mån blivit jämförliga med kollektivavtal. Även avlöningsreglementen äro numera i realiteten ofta tillkomna efter regelrätta förhandlingar och vederbörande arbetstagarorganisationers godkännande.»

Den utveckling, som departementschefen sålunda sammanfattningsvis skildrar, inleddes med avtal år 1945 mellan tjänstemannaorganisationer och kommunorganisationer om antagande av normaltjänstereglemente. Stadsförbundet träffade dylikt avtal med svenska kommunalarbetarförbundet, svenska polisförbundet, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund av innebörd, att KNR skulle gälla såsom avtal under viss tid och att kommunförbundet skulle verka för att kommunerna antogo reglementena i oförändrat skick. Motsvarande avtal ha därefter träffats mellan landskommunernas förbund den 20 dec. 1945 och tjänstemannaorganisationer,

samt mellan landstingsförbundet och tjänstemannaorganisationer år 1947 och därefter år 1953.

Härutöver ha i stor omfattning förhandlingar förts och överenskommelser träffats mellan kommunförbunden och tjänstemannaorganisationer, om lönevillkor, om dyrtidstilllägg m. m.

Utvecklingen har på det kommunala området lett till antagandet av en särskild *förhandlingsordning*, KFO, som avtalsvis antagits av kommunförbunden och tjänstemannaorganisationerna att gälla. Enligt nämnda KFO skall förhandlingsordningen gälla i den mån icke lag, författning eller andra av statlig myndighet meddelade eller fastställda bestämmelser föranleda till annat. Personalorganisation äger göra framställning om ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor och skall dylik framställning, med visst undantag, vara ingiven till lönenämnden före den 1 juni för att kunna föranleda ändring av sådana villkor tidigast från nästföljande års början; annan tidpunkt må lokalt avtalas. Det åligger part att bereda erhållen framställning, så att förhandlingar kunna upptagas inom rimlig tid. Om framställning ej gjorts på tid och sätt som så angivits, prolongeras de gällande villkoren till utgången av nästföljande år. Om förslag inom stad framlagts till ändring av förvaltningsorganisation, äger personalorganisation, som delgivits förslaget, emellertid ingiva av det betingad framställning på annan tid. Leda förhandlingarna i ärendet icke till överenskommelse om avlöningsvillkor men staden likväl genomför förslaget, skola gällande överenskommelser icke anses prolongerade. Tolkning eller tillämpning av överenskommelse skall hänskjutas till förhandling mellan de centrala parterna, om lokal part så påfordrar. För framställande av anspråk på grund av gällande bestämmelser om anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor gälla vissa preklusionstider. Dylika anspråk skola framställas utan oskäligt dröjsmål. Om det förhål-

lande, vartill anspråket hänför sig, varit känt av den yrkande parten under mer än fyra månader innan yrkandet framställt eller förhandlingar i ärendet begärts, har rätten att påkalla förhandling rörande anspråket förlorats. Under alla förhållanden är rätten att påkalla förhandling försutten, i den mån förhållandet ligger mer än två år tillbaka i tiden. Undantag göres dock för anspråk, som grundats på gällande pensionsbestämmelser.

Vid förhandling skall protokoll upprättas. Detta skall justeras och vardera parten erhålla ett exemplar.

För parterna gäller en *fredsplikt*. Så länge överenskommelse är giltig, får nämligen stridsåtgärd icke företagas i vad avser fråga, om vilken överenskommelse föreligger. *Stridsåtgärd* må förekomma endast i fall, då yrkande framställt enligt ovan och förhandling därom icke lett till överenskommelse eller i det fall, då staden beslutar att icke följa central eller lokal överenskommelse. Stridsåtgärderna äro såtillvida begränsade, som de icke får vidtagas beträffande annan tjänst, än den som direkt berörs av tvisten. För stridsåtgärd är vidare uppsägningstid avtalad. Vid uppsägning som stridsåtgärd gäller en enhetlig ömsesidig uppsägningstid av en månad; vad som därom i TjR avtalats, gäller sålunda icke. Personalorganisation är pliktig att iakttaga en *varseltid* om minst sju dagar före blockadbeslut. Stridsåtgärd får icke heller vidtagas ifråga om tjänst, där tjänstemannen på grund av lag eller författning eller andra av statlig myndighet utfärdade föreskrifter åtnjuter oavsättlighet och ej heller ifråga om livstidsförordnande.

KFO innehåller jämväl regler om *skyddsarbeten*. Tjänsteman är skyldig utföra dylikt arbete under arbetsinställelse eller annan stridsåtgärd. Närmare härom nedan s. 460. — Ytterligare gäller, att tjänsteman är skyldig att vid stridsåtgärd, som avser hans verksamhetsområde, utföra göromål, vilka äro förenade med hans tjänst och han eljest plägar

utföra, allt så länge han kvarstår i tjänsten. Om arbetsinställelse eller annan stridsåtgärd strider mot lag eller författning eller andra av stat eller myndighet meddelade eller fastställda bestämmelser eller mot tjänstereglamente, KFO, gällande överenskommelser eller föreningsstadgar, är tjänstemannen ock skyldig att utföra annat arbete i den omfattning, som arbetsledningen anvisar.

Tjänsteman, som icke iakttager KFO, gör sig skyldig till fel i tjänsten.

Twist angående tolkning av KFO skall för yttrande hänskjutas till en *nämnd*, som närmare regleras i överenskommelse om central förhandlingsordning mellan de centrala punkterna. Dylig nämnd har ännu icke tillsatts.

Denna KFO har, genom föreskrifter i AR, kommit att inryckas i de villkor, vilka pläga betecknas som tjänstemannens anställningsavtal med kommunen.

Såsom man finner, är KFO i väsentliga hänseenden utformad i enlighet med 1938 års huvudavtal mellan SAF och LO (särskilt regeln om skyddsarbete), varjämte hänsyn tagits till de förslag, som på sin tid framlades om tjänstemans rätt till neutralitet vid arbetskonflikt (SOU 1939: 19, s. 77) och 1948 års förhandlingsrättskommitterades förslag till tjänstemannalag, nämligen ifråga om skyldighet att fullgöra tjänst under arbetskonflikt (SOU 1951: 54, s. 11, 15).

En annan betydelsefull produkt av rättsutvecklingen på det kommunala området utgör 1954 års *kommunala delegationslag*. Till stadsförbundet kan numera enligt denna författning kommun uppdraga att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller eljest enhetligt reglera anställningsvillkor för kommunala arbetstagare, vilkas villkor icke fastställas av statlig myndighet. Lagen åsyftar icke någon ändring i LKF (KPr 67/1954, s. 27). Kollektivavtalsformen ansågs ännu år 1954 utesluten för tjänstemän med ämbetsmannansvar.

Delegation av beslutanderätten rörande tjänstemän med ämbetsansvar innebär endast, att det ensidiga beslutet i lönefrågor ankommer på den kommunala arbetsgivarorganisationen i stället för på kommunen själv.

Så tillvida har en radikal ändring skett i det läge, som rådde vid tillkomsten av 1940 års LKF. Det gjordes då gällande, att den kommunala självbestämmanderätten förhindrade att på förhandlingsvägen bindande avtal mellan tjänstemän och kommun kunde komma till stånd. Icke ens en rätt att påfordra allenast preliminär överenskommelse syntes kunna tillerkännas tjänstemännen, enär en dylik rätt torde innefatta ett alltför djupt ingrepp i den kommunala myndighetens rätt att ensam besluta.

Den kommunala självbestämmanderätten har i vart fall modifierats så att en kommunal arbetsgivarorganisation kan med bindande verkan för kommunen reglera kommunala tjänstemäns anställningsvillkor. Detta gäller även tjänstemän med ämbetsansvar.

Detta innebär dock icke, att bindande avtal kunna träffas för tjänstemän med dylikt ansvar. Avtalets bindande verkan hänförs sig nämligen till förhållandet mellan de beslutande kommunala församlingarna och den kommunala arbetsgivarorganisationen (Svenska stadsförbundet m. fl.). Arbetsgivarorganisationens avtal bliva icke längre nödvändigt beroende av stadsfullmäktiges beslut. Gentemot motparten blir överenskommelsen bindande såsom kollektivavtal endast om och i den mån kollektivavtal enligt gällande rätt lagligen kan ingås. Gränsdragningen mellan dessa avtal samt de ensidiga besluten har ännu ej ändrats.

Utvecklingen på det kommunala området har emellertid även i ytterligare ett hänseende lett till rubbning av det tidigare hävdvunna regelsystemet. Kommun och individualtjänsteman sades träffa anställningsavtal. De olika tjänste-

männens medverkan var erforderlig till avtalets ingående liksom till ändring av detsamma; att möjlighet för kommun till ensidig ändring kunde förbehållas, ändrade icke avtalskonstruktionen. Förhandlingsväsendets utveckling underlättas emellertid uppenbart därav, att avtal, vilka binda individerna — tjänstemännen — kunna träffas med deras organisationer och omedelbar klarhet om reglernas genomförbarhet så vinnas. Utvecklingen har på kommunernas önskan förts in i denna riktning såtillvida som skyldighet för tjänstemän att godtaga en organisations med kommun eller kommunförbund avtalade villkor stadgats i AR.

Stockholms stadsfullmäktige beslöto sålunda år 1955 (utl. 170) bl. a. en bestämmelse i det allmänna tjänstereglementet av innehåll, att tjänstemännen hos staden äro underkastade de ändringar i reglementet, som stadsfullmäktige *efter överenskommelse mellan lönenämnden och organisationen* besluta. Bestämmelsen har antagits av de flesta av stadens tjänstemän, vilket torde sammanhänga med att antagandet var en förutsättning för utbekommandet av ökat rörligt tillägg. Genom den nya bestämmelsen infördes den ändringen i rättsförhållandet mellan staden och dess tjänsteställda, att den enskilde organiserade tjänstemannen icke längre själv får eller behöver medverka för att ett nytt anställningsvillkor för honom skall bliva gällande. Han är hänvisad till att, före det överenskommelse träffats, genom sin organisation framföra sina önskemål. Kommunen, representerad av stadsfullmäktige och lönenämnden kan icke heller, sedan förhandlingsresultatet föreligger, i realiteten påverka detta. Enligt stadsförbundets stadgar kan den kommun uteslutas ur förbundet, som frånträder avtal, som stadsförbundet träffat med tjänstemannaorganisationerna. Härjämte äga, om stadsfullmäktige besluta avvikelser från dylik överenskommelse, organisationerna rätt vidtaga stridsåtgärder. Detta framgår uttryckligen av den »kommunala förhandlingsordning», som

numera antagits och som utgör en del av tjänstemännens anställningsavtal.

I verkligheten äro alltså såväl den kommunale arbetsgivarren som de organiserade tjänstemännen bundna av de centralt träffade överenskommelserna.

Sammanfattning

Det framgår sålunda av den gjorda översikten, att, särskilt sedan år 1946, i ett mycket stort antal fall överläggningar eller förhandlingar förts, enighet nåtts eller rent av överenskommelser träffats mellan å ena sidan departement eller företrädare för departement eller kommitté, och å andra sidan tjänstemännens huvudorganisationer. Icke allenast förhandlingar ha förekommit utan såsom överenskommelser beträffade akter ha undertecknats.

Dessa överenskommelser ha icke rättsligen karaktär av kollektivavtal. Det är ock uppenbart, att avtalen icke i och för sig binda staten eller dess organ; vid riksdagsupplösning få, t. ex., avtalen icke någon verkan; först den nya riksdagen kan, med verkan ex nunc, transformera avtalen till beslut. Och vad skulle hända vid en regeringskris? Rättsligt är en ny regering obunden av tidigare, ej transformerade »avtal». Avtalen äro slutna under förutsättning av godkännande från Kungl. Maj:ts och i förekommande fall från riksdagens sida. Innehållet skall överföras i författningstext. Denna blir därefter normerande och tolkad, icke avtalen. Ej ens efter godkännandet ha avtalen karaktär av kollektivavtal. De villkor, som där överenskommit, kunna icke vid tvist bliva föremål för domstols prövning och icke heller AD:s. I och med att de i överenskommelsen ingående reglerna godtagits utav Kungl. Maj:t och riksdagen, ha reglerna ändrats från avtalsvillkor till ensidigt utfärdade författnings-

föreskrifter eller riksdagsbeslut. Detta ändrar helt visst förutsättningar för tolkning och tillämpning.

Det är å andra sidan uppenbart, att kollektivavtalet är den form, som föresvävat de personer, vilka träffat dylika överenskommelser. Detta framgår även därav, att under senare år till dessa överenskommelser fogats avtal om fredsplikt under viss tid. Överenskommelserna ha även i viss annan utsträckning uppenbart ansetts äga bindande verkan. Statsrådet åberopar icke sällan i vederbörande proposition, att viss fråga varit föremål för avtal med tjänstemannaorganisation. Härav har då följt, redan på remisstadiet, att man avstått från kritik eller invändningar med hänsyn till den avtalade regelns natur av led i en överenskommelse. Statsrådet och departementschefen uttalar i sin tur icke sällan, att han ansluter sig till vad som avtalats med hänsyn till att fråga är om en överenskommelse eller ett led i en överenskommelse. Statsrättsligt är här alldeles särskilt att märka, att departement icke sällan underlåter att närmare motivera den för riksdagen framlagda överenskommelsen. Riksdagen har att godtaga eller att icke godtaga densamma. Den får icke alltid till sin vägledning sedvanlig information. I vissa fall har remissförfarande underlåtit, i andra fall saknas varje motivering för det framlagda förslaget.

Ämnessfären för dessa överenskommelser har även vidgats. Den omfattar lönesättning, lönegradsplacering men ock andra tjänstemannarättsliga frågor av ekonomisk natur.

Man kan säga, att i vart fall mycket stora delar av tjänstemannarätten numera täckes av »avtal». Den årliga lönesättningen sker i denna form. De år 1952 träffade uppgörelserna om tjänsternas lönegradsplacering anses alltjämt bestå med allenast de modifikationer, som därefter träffade överenskommelser må utgöra. Eller man kan i stället uttrycka saken så, att senare uppgörelser förutsätta, att annan ändring icke eljest beslutas.

Utvecklingen torde nu ha nått den punkt, att klarlägganden äro av nöden. Skola vi övergå till kollektivavtalssystem eller riskera en återgång till tidigare former?

Man torde emellertid kunna karaktärisera utvecklingen icke allenast genom jämförelse med kollektivavtalsrätten, utan fråga torde även vara därom, att vid sidan av riksdagen såsom företrädare för vissa medborgargrupper framträda *korporativa* element, nämligen tjänstemannaorganisationerna. Företeelsen är i svenskt samhällsliv icke enastående. Allt eftersom riksdagen kommit att förvandlas ifrån en representation för olika intressentgrupper eller hela befolkningen i klar motsättning till regeringsmakten till ett statsorgan, nära samordnat med regeringen, har ett behov av särrepresentation med annan och mera omedelbar kontakt med vissa intressentgrupper i samhället i förhållande till regering blivit kännbart. Tjänstemannaorganisationerna fungera tydligen som sådana. Det är av praktisk politisk betydelse att vinna deras samverkan till lönesättning och anställningsvillkor. Risk föreligger eljest, att en motsättning kan uppstå mellan staten eller kommunen som arbetsgivare och tjänstemännen som arbetstagare med konflikter som följd. Vad man vinner genom förhandlingar och överenskommelser är uppenbart en minskad friktion på tjänstemannens arbetsmarknad.

Den utveckling, som sålunda ägt rum på tjänstemannarättens område, har aktualiserat väsentliga *statsrättsliga* problem. Det är nödvändigt att även här något dröja vid dessa, enär de äga ett nära samband med de rent tjänstemannarättsliga ämnen, som här skola så vitt möjligt undersökas.

Tjänsteorganisation och finansmakt. Riksdagen och förhandlingsväsendet.

Utgångspunkten för en dylik undersökning är given. Det är de grundläggande reglerna om riksdagens finansmakt.

I den mån bindande avtal avseende tjänstemän träffas, måste nämligen detta innebära, antingen att riksdagens inflytande å avtalens slutliga utformning och därmed å lönesättning m. m., begränsas eller avvecklas, eller att andra former än de hittills använda komma till utnyttjande.

Dessa grundlagsbud, RF §§ 57–65, kvarstå i huvudsak oförändrade sedan år 1809. Det ligger med hänsyn härtill i öppen dag, att grundlagens reglering icke kan vara modern och svara emot dagens krav. Vad inkomstsidan beträffar, rymmer RF vissa grundsatser, vilka avse att garantera riksdagens medverkan vid medelsanskaffning. Lagbudena äro i stor utsträckning kasuistiska, präglade av den år 1809 föreliggande historiska erfarenheten; de syfta icke till en modern budgeträttslig reglering. På liknande sätt äro reglerna om utgiftsregleringen ofullständiga. Enligt RF § 62 ankommer det på riksdagen att åtaga sig bevillning samt att tillika fastställa, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå. En närmare grund för riksdagens befogenhet att destinera anslag för vissa ändamål lämnar RF § 64. Enligt detta grundlagsbud skola väl rikets statsmedel och inkomster och extra ordinarie utlagor eller bevillningar vara under konungens disposition men de skola användas till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten. Enligt RF § 65 må dessa medel icke anorlunda användas än fastställt blivit, och statsrådets ledamöter äro ansvariga, om de låta avvikelser därifrån äga rum utan att de i protokollet gjort föreställning däremot och anfört, vad riksdagen i denna del förordnat; jfr ansvarighetslagen § 5.

Såsom härav framgår regleras icke närmare, huruvida och i vilken omfattning riksdagen må i detalj bestämma utgifts sidan i budgeten. Om vi taga exempel från här aktuella ämnessfär, så anger icke grundlagen, huruvida riksdagen

skall anslå medel till statstjänstemäns avlöning och pensionering m. m. i en enhetlig summa, eller om riksdagen skall pröva utgifterna för olika verk i lönehänseende eller rentav fastställa förmånerna för de olika tjänsterna. Ej heller riksdagsordningens stadgande om statskontrollen giver någon större klarhet. RO § 30 förutsatte allenast, att konungen icke fick draga de till varje huvudtitel anslagna summor till andra ändamål än dem, som under samma huvudtitel höra, ävensom att intet av riksdagens ständer fastställt anslag finge överskridas. Härutinnan har emellertid efter 1809 en kompletterande rättsutveckling ägt rum.

Början gjordes redan vid 1809 års riksdag, då åtta huvudtitlar uppställdes. De därunder upptagna summorna fingo emellertid disponeras fritt och obehindrat inom själva titeln. De siffror, som huvudtitlarna rymde, voro visserligen summor av flera detaljposter, delvis rätt många. Men det skulle enligt statsutskottet vara »Kungl. Maj:t obehindrat, att förfoga över besparingar. Vad som vid de under var och en av dessa huvudtitlar varande stater och kårer kan besparas eller genom en bättre organisation indragas, måtte kunna till statens bästa således förändras och antingen bliva en besparing för statskassan eller genom löneförbättring tjäna till förbättring i ärendenas förvaltning.» A. G. Mörner betonade samtidigt, att »de speciella staterna äro därför lagde under riksens ständers ögon, såsom kostnadsförslager, för att riksens ständer måtte därav kunna inhämta anledningarne till huvudsummorne».

Under författningens äldre skede ansåg sig konungen rentav kunna disponera besparade medel för inrättandet av tjänster och därvid även för nya ordinarie tjänster, utan att riksdagens samtycke därtill inhämtades. Berömd i den statsrättsliga utvecklingen är konungens åtgärd år 1820 att med anlitan av besparingar inrätta den nya hovrätten över Skåne och Blekinge utan ständernas hörande. Vid flera

senare tillfällen förekom, att besparingar användes till ökning av fasta löner. 1830–1831 vidtog konungen den, dock starkt kritiserade, åtgärden att med anlitande av besparingar fastställa stater för gardesregementena till högre belopp än ständerna beviljat.^{8a}

Denna stora handlingsfrihet för konungen ifråga om fastställande av tjänsteorganisation och löneförmåner blev emellertid icke länge bestående. Riksdagens finansmakt har i detta hänseende utvecklats till icke allenast en makt över huvudtitlar utan en makt över olika anslag. Denna makt över anslagen har, såsom Herlitz sammanfattningsvis uttryckt förhållandet, på ett helt annat sätt än makten över huvudtitlarna givit riksdagen möjlighet att »i enskildheter bestämman över statsverksamhetens gestaltning».⁹

Samtidigt som riksdagens finansmakt sålunda konsoliderats har det tekniska förfarandet för regleringen av tjänster och av tjänstemäns avlöningsförmåner undergått en, i del 1 av detta arbete redovisad märklig utveckling. Allt ifrån mitten av 1800-talet har genomförda schemata kommit till användning, vari lönegrader och löneklasser angivas. Dessa schemata ha i sin tur med tiden kommit att sammanföras till allt större system. Vi ha fått enhetliga lönegradslistor för stora förvaltningsområden. Till slut ha de sammanfattats i 1940-talets stora löneförfattningar. Här angivas lönegrader och löneklasser med motsvarande lönebelopp. Övriga förmåner och skyldigheter, vilka gälla tjänstemännen, angivas i avlöningsreglementen. Tjänsteförteckningar, personalstater m. fl. slutligen angiva de olika tjänsterna, deras antal och placering i de skalor, varom fråga är. Dessa allmänna normer kommo i allt större omfattning att bliva föremål för riksdagens prövning, och detta ej endast i den mån fråga

^{8a} Se härom även *Herlitz*, Riksdagens finansmakt, Sveriges riksdag 2: XII, s. 264 f.

⁹ A. a. s. 268.

är om direkta anslag, såsom till tjänsters inrättande och placering, utan med tiden även i fråga om allmänna anställnings- och avlöningsvillkor.¹ Resultatet har sålunda blivit, att riksdagens finansmakt innebär en ingående prövning av allmän lönesättning, tjänsters inrättande och lönegrads-placering.

Fullständig bundenhet vid riksdagens beslut föreligger dock icke. Konungen och myndigheter ha i viss utsträckning en handlingsfrihet inom större, av riksdagen angivna gränser; se del 1 s. 152 ff. Enligt Saar äger Kungl. Maj:t utan att underställa frågan riksdagen besluta om tillfällig ökning av antalet tjänster med lönegradsbeteckningen Ao, Ae, Bo eller Be om så erfordras för att bereda tjänsteman tillfälle att övergå till tjänst inom den lönegrad han före ett förordnande tillhörde, då förordnandet att innehava tjänst med lönegradsbeteckningen ABp 18–26 eller Bp 1–10 upphört utan att efterföljas av förnyat förordnande. Vidare äger Kungl. Maj:t att, om riksdagen ej annorlunda bestämt, inrätta och lönegradsplacera vissa särskilda tjänster, såsom vid bank- och fondinspektionen samt sparbanksinspektionen. Vid de affärsdrivande verken äger Kungl. Maj:t inrätta ordinarie tjänster i lönegraderna Ao 1–19 samt e. o. tjänster i lönegraderna Ae 25 och 26 samt Be 1–10. Myndighet äger att inrätta och lönegradsplacera e. o. tjänster, aspiranttjänster och extra tjänster, där ej annat bestämmes av Kungl. Maj:t, i den mån dessa tjänster ligga under den lägsta gräns, för vilken riksdagen förbehållit sig bestämmanderätt. — I vissa sammanhang medföra andra regler, att tjänstemän erhålla tjänster automatiskt, varvid besluten icke underställas vare sig Kungl. Maj:t eller riksdagen. Redan reglerna om reglerad befordringsgång äga en dylik innebörd med avseende å icke-ordinarie. Här erhåller tjänstemannen efter viss tids förlopp

¹ Historik i KPr 281/1947. Se även *N. Stjernquist* i *Festskrift till Georg Andrén* (1960) s. 444 ff.

automatiskt lönegradsuppflyttning, dvs. vad som numera rubriceras såsom ny tjänst. Inrättandet av den nya tjänsten är sålunda en automatisk följd av tjänstemannens fortsatta anställning. På vissa förvaltningsområden tillämpas numera vad som plägar betecknas som automatik. I undervisningsväsendet gäller sålunda, att inom ramen för stora, av riksdagen beviljade anslag, lärare anställas i den mån arbetsuppgifterna kräva ytterligare personal; rätten att inrätta även ordinarie tjänster är här överlåten å Kungl. Maj:t eller myndighet. Att nämna är vidare, att myndigheter i viss mån utnyttja sakanslag till bestridande även av lönekostnader och därmed få en viss — ehuru ofta kritiserad — rörelsefrihet. Annan än icke-ordinarie personal kan dock ej härmed anställas.

Man torde likväl kunna säga, att vissa karaktäristiska moment ha utbildat sig ifråga om tjänsteorganisationen och lönesättningens statsrättsliga sida. I den mån ordinarie tjänster inrättas, har tidigt den synpunkten gjort sig gällande, att beslutet om tjänsten och dess tillsättning medför framtida utgifter och av denna grund bör underställas riksdagen. Sedan tjänsten tillsatts, har nämligen tjänsteinnehavaren en rätt till lönen och därefter till pensionen, som icke kan upphävas vid ändrade förhållanden utan allenast vid laga dom på grund av tjänstefel. Denna oavsättlighetens innebörd ger åt tjänsteinrättandet och tjänstetillsättningen en framtida verkan, som motiverar, att redan det grundläggande beslutet underställes riksdagen. Motsvarande synpunkt gör sig naturligtvis icke med samma styrka gällande på de tjänster, där tjänsteinnehavaren icke har samma fasta ställning. Men utvecklingen har, särskilt under senare årtionden, i allt högre grad blivit den, att även extra ordinarie tjänstemän anses åtnjuta en viss trygghet, så att de näppeligen entledigas annat än på grund av fel eller försummelse, och även övriga icke-ordinarie ha en viss trygghet. Denna har kommit att

bli allt större i den mån de icke-ordinarie tillerkänts pensionsrätt. Pensioneringen har nämligen ofta kommit att uppfattas som ett löfte om framtida fördel av tjänstgöringen, som man icke ansett sig annat än i fall av verkligt grave-
rande omständigheter kunna rygga.

Med den allt starkare differentiering av lönesättningen mellan olika grupper tjänstemän, som följt tjänstemannarättens utveckling åt, har riksdagen ock i allt större omfattning intresserat sig för de olika tjänsternas lönegradsmässiga placering. Otvivelaktigt ha här utrymmen funnits för initiativ av riksdagsmän, vilka varit förtrogna med de lokala eller eljest sakliga förhållandena. Men bedömning av arbetsuppgifter och deras kvantitet och kvalitet, av allmänna och lokala intressen, som tjänsteregleringen förutsätter, har i icke ringa omfattning ankommit på riksdagen och särskilt då på vederbörande utskott, främst statsutskottet.

Givetvis har kritik mot detta system icke saknats. Det är omständligt. Det kan därför te sig som opraktiskt. Redan vid framläggandet av AAR år 1947 sökte Kungl. Maj:t (KPr 281/1947) skaffa sig större handlingsfrihet. G. Heckscher har senare i en skizzartad skildring av svensk statsförvaltning i arbete, framlagt vissa, från de hävdvunna synpunkterna avvikande förslag. I motion AK nr 377/1958 har Heckscher därefter i riksdagen påyrkat en reform i riktning mot mindre specialiserade anslagsvillkor. Förslaget mötte dock i kammardebatten starkt motstånd (Håstad).

Det ligger i öppen dag, att den, nu mycket rika, utveckling, av tjänstemannarätten i riktning mot det inom kollektivavtalsrätt tidigare utbildade rättsregelsystemet i hög grad berör de rent statsrättsliga förhållandena och härvid även maktförhållandet mellan riksdag och regering, resp. förvaltning. Rent formellt är detta visserligen knappast fallet. Överenskommelserna träffas ju under förutsättning av riksdagens godkännande och riksdagens godkännande inhämtas. Över-

enskommelserna äro icke rättsligt bindande i den meningen, att part redan å dem skulle kunna göra gällande realiserbara anspråk. Men det faktiska förhållandet är i viss mån annat. När överenskommelsen framlägges för riksdagen, ha förhandlingar sedan länge förts med vederbörande personalorganisationer, departementet har bundit sig och departementschefen är personligen engagerad i den vunna lösningen. Man har svårt att tänka sig, att riksdagen skulle riskera en brytning med tjänstemannaorganisationerna genom mera väsentliga ändringar i det avtalade resultatet. Förhandlingarna föras ju ofta under stor spänning och med ett bakomliggande hot från tjänstemännens sida att tillgripa de stridsmedel, vilka stå tjänstemännen till buds, blockad och kollektiv uppsägning. Faktiska intressen av ofta betydande storleksordning stå på spel. Riksdagens möjlighet att ändra på det vunna resultatet är i realiteten därför ringa.

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att kollektivavtalet och förhandlingsmekanismen å den enskilda arbetsmarknaden i icke ringa utsträckning kommit att påverka även förhållandena inom den offentliga sektorn. Vid sidan av riksdagen såsom företrädare för vissa medborgargrupper framträda korporativa element, nämligen de stora tjänstemannaorganisationerna. Utvecklingens resultat äro ej öppet redovisade, till en del avsiktligt dolda. Men icke lättlösta problem ligga här inneslutna.

Riksdagen och överenskommelserna med tjänstemannaorganisationerna

Huru har man å riksdagens sida ställt sig till den utveckling, som inletts redan år 1946? Det är tydligt, att denna utveckling icke undgått att väcka viss irritation. Riksdagens intresse för lönefrågor och tjänsteorganisation har, som tidi-

gare nämnts, varit stort. Det nu inträdda läget har minskat riksdagens möjlighet att göra detta intresse gällande. Detta har ej passerat opåttalt. Redan vid det första tillfälle, då den nya förhandlingsmekanismen tillämpades, reagerade riksdagen. Det var vid behandlingen av den år 1947 framlagda propositionen om allmänt statligt AR. Riksdagen hade härvid att taga ställning till resultaten av de föregående förhandlingarna mellan 1945 års lönekommitté och statstjänstemännens huvudorganisationer. Enligt propositionen underställdes riksdagen ett förslag till statens löneplansförordning. Härutöver hemställde Kungl. Maj:t, att riksdagen måtte be- myndiga regeringen att i huvudsaklig överensstämmelse med vad i statsrådsprotokollet förordats utfärda avlöningsreglementen för tjänstemän vid den civila och militära statsförvaltningen, för lärare m. fl. vid de högre kommunala skolorna, de statsunderstödda skolorna för bildbara sinnesslöa m. fl., folkskoleväsendet samt för nomadlärare. Kungl. Maj:t skulle vidare under de förutsättningar och den omfattning, som i statsrådsprotokollet förordats, äga vidtagna ändringar i sålunda utfärdade reglementen samt utfärda övergångsbestämmelser (KPr 281/1947). Riksdagen avvisade emellertid förslaget i vad avsåg sättet för utfärdandet av avlöningsreglementen. Riksdagen ville icke avstå från den kontroll- möjlighet ifråga om dessa författningar, som den dittills ägt. SU framhöll i utlåtande 233/1947, att riksdagen icke borde fränhända sig möjligheten att granska framlagda reglements- förslag ur synpunkten av praktisk användbarhet. Utskottet förordade därför, att det då framlagda förslaget till AR, som icke kunde av tidsskäl underkastas en dylik granskning, endast skulle utfärdas såsom provisoriska bestämmelser, vilka erfordrades för den allmänna löneregleringens ikraftträdande och genomförande. Utskottet förutsatte härvid, att genom- arbetade reglementsförslag skulle underställas riksdagen följande år, varefter definitiva reglementen kunde utfärdas. I

AK framhöll herr Eriksson, Stockholm, att det skulle innebära ett avsteg från all riksdagspraxis och strida mot grundläggande principer, om regeringens förslag i denna del biträdades. Hr Håstad anslöt sig härtill, i synnerhet som det föreslagna reglementets reella och formella innehåll tarvade en omarbetning. Överhuvudtaget trodde han, att det med hänsyn till det s. k. lönekineseriet rent principellt kunde vara till fördel, att man i departementet hade vetskap om att varje paragraf komme att granskas även av riksdagen. Detta komme ovillkorligen att medverka till att i framtiden förebygga en ytterligare förkrångling av dessa lönebestämmelser. Varje detalj i ett lönelement kunde äga principiell betydelse. Vidare vore det självklart att det icke funnes några reglementen, som hade en sådan finansiell räckvidd som avlöningsreglementena. Om det över huvud taget skulle förekomma delegation av riksdagens befogenheter till regeringen, så borde man börja i en annan ända än i den, som mest av alla berörde riksdagens finansmakt. Enligt Håstad tillkomme löneplaceringarna ingalunda på en slump. För det första fördes det, kanske långvariga, förhandlingar i lönenämnderna. Sedan bleve ärendet ett regeringsärende, som därefter ginge till riksdagen och SU. Utskottet vore sannoligen ej sentimentalt, när det gällde lönefrågor eller lönemotioner. Sist fordrades det antingen båda kamrarnas samstämmiga beslut eller någon form av sammanjämkning eller gemensam votering för att åstadkomma en ändring. Hur många gånger gjordes verklig avvikelse från en löneproposition genom riksdagsbeslut annat än om det möjligen förelåge mycket delade meningar på förhand? Om vi skulle gå tillbaka och undersöka förhållandena, så skulle vi nog finna, att det rymdes en ganska stor säkerhetsmarginal i riksdagsbehandlingen av dessa frågor. Till sist underströk Håstad en synpunkt, som han ansåg vara den kanske mest bärande. För de grupper, vilka vore berörda av lönelementena,

vore det av mycket stor vikt, att de rättsliga garantierna för deras förmåner i arbetet bleve så starka som möjligt. Dessa garantier bleve enligt Håstads mening starkare genom att riksdagen stode bakom dessa reglementen, helt och fullt, reellt som formellt, än om uteslutande regeringen skulle handlägga frågorna.

Förgäves anförde i SU herr Mårtensson m. fl. reservation till förmån för regeringens förslag. I AK utvecklade herr Mårtensson den synpunkten, att riksdagen borde kunna lämna den begärda fullmakten till Kungl. Maj:t att utforma reglementen, sedan riksdagen godkänt reglementenas sak-innehåll, liksom att ändra reglementena, sedan ändringarna i sak prövats av riksdagen, ävensom vidtagna mindre ändringar. Genom finansdepartementets försorg borde vid början av varje riksdag till KU och SU överlämnas en förteckning över de författningsrum, vilka blivit ändrade med stöd av det sålunda lämnade bemyndigandet. På dylikt sätt borde riksdagens kontrollmöjlighet icke eftersättas. Herr Mårtensson framhöll dessutom, att det vid många tillfällen visat sig, att riksdagen icke vore rätt forum, när det gällde att behandla lönefrågor. Många gånger syntes det som om slumpen finge avgöra löneplaceringen för vissa befattningshavare. Det hände ofta, att en tjänstemannagrupp, som hade någon energisk förespråkare i riksdagen, finge en förbättrad löneplacering, medan de tjänstemannagrupper, som inte hade någon energisk förespråkare i riksdagen, icke finge någon löneförbättring under mellantiden mellan två löne regleringar. Detta förhållande kunde medföra en snedvridning av hela lönesystemet, som ej vore försvarbar. — Riksdagen följde emellertid SU:s förslag och 1947 års reglemente utfärdades allenast som provisoriskt. Först sedan ett slutligt reglemente överlämnats till riksdagen år 1948 efter vederbörlig remissbehandling hos myndigheterna, utfärdades det ordinarie avlöningsreglementet av samma år (Saar).

Debatten under 1947 års riksdag rörde sålunda frågan, om riksdagens medbestämmanderätt vid AR:s utfärdande kunde i någon mån begränsas och Kungl. Maj:t givas fullmakt att inom vissa områden handla på egen hand. Riksdagen slog härvid vakt om sin under föregående årtionden utbildade finansmakt i detta hänseende. Vid senare tillfällen ha andra spörsmål aktualiserats. Fråga har då varit om behandlingen av resultat, vilka vunnits efter överläggningar mellan departement och tjänstemännens topporganisationer och som därefter framlagts för riksdagen med det tryck på riksdagen, som det kunna resultatets karaktär av förhandlingsprodukt medfört. Härvid har vid flera tillfällen förekommit, att man inom riksdagskretsar opponerat sig emot denna praxis. Man har även vid några tillfällen framlagt förslag till lösningar av de statsrättsliga frågorna, vilka skulle motsvara de ändrade förhållandena.

Man har vid flera tillfällen debatterat själva utgångspunkten för problemställningen, de träffade överenskommelsernas rättsliga natur. Härvid har man i regel konstaterat, att de icke kunna vara bindande i den mening, som avtal äro det. Ståndpunkten godtogs sålunda av riksdagens flertal år 1947, då man från SR:s sida beklagade sig däröver, att en viss med tjänstemannaorganisationerna träffad överenskommelse ensidigt ändrats utan att SR därtill samtyckt. Från riksdagsmän, vilka stodo denna tjänstemannagrupp nära, hävdades det väl, att i realiteten ett avtalsbrott förelåge (fröken Andersson i FK den 30 juni 1947, prot. 31 s. 44; herr Fagerholm i AK, prot. 30, s. 82). Men å andra sidan betonades med skärpa, att fråga icke kunde vara om bindande avtal. Sålunda anförde i AK herr Eriksson, att det aldrig träffats något avtal. Det hade aldrig kunnat träffas något avtal. Vad som inträffat vore i stället, att det förts förhandlingar om löneroglering mellan representanter för statstjänarnas organisationer och representanter för statsmakten. Vid dessa för-

handlingar hade man kommit fram till samförstånd och på basis av detta hade sedan propositioner framlagts. Den omständigheten, att man kommit till samförstånd i förhandlingarna, vore ej detsamma, som att ett avtal slutits. Det vore väl uppenbart, att när man efter besvärliga förhandlingar kommit fram till visst samförstånd, statsmakten skulle taga all möjlig hänsyn härtill. Men det funnes icke något verkligt avtal och enligt förhandlingsordningen kunde ej sådant slutas.

I andra samband återigen har riksdagen ansett sig förhindrad att ändra på ett förhandlingsresultat förrän ny förhandling förts, se ovan s. 386; SU 143/1960, s. 9.

Men den faktiska bundenheten utav överenskommelserna har, som redan framhållits, likväl varit stor. I anledning härav framhöllo herr Persson i Norrby och herr Carlsson i Bakeröd i mot. AK 431/1951, att riksdagen under senare tid ofta debatterat frågan om formerna för förhandlingar med olika grupper av anställda, för vilka riksdagen reglerade löner. Vid motionens framförande hade lönerätten redan utvecklats så, att indexreglering ersatts av årliga avtal om procentuella lönetillägg. Olika meningar hade, framhöllo motionärerna, kommit till uttryck ifråga om riksdagens inflytande på lönesättningen. Å ena sidan hade hävdats, att det vore föga lämpligt, att lönefrågor för vissa grupper kunde av en knapp riksdagsmajoritet avgöras utan tillräcklig hänsyn till konsekvenserna beträffande andra gruppers lönenivå och anställningsförhållanden i övrigt. Å andra sidan hade starkt framhållits, att riksdagen inte borde frånhändas sin rätt att fastställa de statsanställdas löner. Motionärerna intresserade sig från denna utgångspunkt för sammansättningen av de förhandlingsorgan, som faktiskt utbildats. Flera omständigheter talade för att problemet angående formerna för förhandlingarna borde upptagas till särskild prövning. De anställdas antal hade starkt ökat och de företräddes vid

förhandlingarna av stora organisationer. Detta finge visserligen betraktas som en naturlig utveckling med hänsyn till statens vidgade verksamhetsområden och den förhandlingsrätt, som tillerkänts de anställda. Emellertid uppstodo viktiga avvägningsfrågor vid lönesättningen. Hänsyn måste tagas inte minst till löneläget för skilda grupper på arbetsmarknaden. Det kunde även ifrågasättas om icke tiden vore inne för en omprövning av hela vårt förhandlingsväsen med hänsyn till de oerhörda proportioner, som detta tagit under senare tid. Riksdagens inflytande över lönefrågorna borde icke elimineras. Däremot borde formerna för förhandlingarna omprövas. Under senare tid hade varje lönereglering i regel föregåtts av utredning, verkställd av särskilt tillkallade sakkunniga och med en parlamentarisk sammansättning. De sakkunniga hade tidigare enligt dessa direktiv haft i uppdrag att jämväl förhandla med de statsanställdas organisationer och därvid sökt träffa överenskommelse om löner och pensioner. Förslag i ärendet hade sedan av de sakkunniga överlämnats till Kungl. Maj:t, som efter prövning av ärendet underställt detta riksdagen för slutligt avgörande. Nu ansåg departementschefen däremot, att en tjänsteförteckningskommittés arbetsuppgift endast vore att inom ramen för lönesättningen ompröva särskilda tjänsters inbördes placering, medan en årligen återkommande reglering av lönerna borde ske med fastställande av procenttal, som angåvo den förhöjning av det allmänna löneläget för statstjänstemännen och de övriga personalgrupper, som berördes av det statliga lönesystemet. Det syntes emellertid ur många synpunkter önskvärt, att olika meningsriktningar inom riksdagen bleve representerade i statsmakternas förhandlingsdelegation och därigenom bereddes tillfälle att taga del av de olika spörsmål, som bleve föremål för övervägande vid underhandlingarna. Utan tvivel skulle en sådan ordning bidra till att träffade överenskommelser icke bleve föremål för väsent-

liga ändringar i riksdagsbehandlingen, samtidigt som riksdagens inflytande på lönesättningen skulle bibehållas. Då dessa ständigt återkommande förhandlingar icke enbart skulle taga sikte på frågan om kompensation för eventuella förändringar i levnadskostnaderna utan även avse statstjänstemännens delaktighet i en stegring av nationalprodukten, syntes det ännu angelägnare att en reform beträffande representationen vid förhandlingarna snarast genomfördes. Man kunde härvid pröva olika alternativ. Enligt motionärernas mening borde statsmakternas förhandlingsdelegation antingen vara sammansatt uteslutande efter parlamentariska grunder eller till övervägande del bestå av parlamentariska representanter.

SU avstyrkte i utl. 38/1951 åtgärd i motionens syfte men under hänvisning till att förhandlingsrättssakkunniga komme att ägna uppmärksamhet åt ifrågavarande spørsmål. Frågan om riksdagsrepresentation i förhandlingsorgan tilldrog sig dock stor uppmärksamhet. Redan i utskottet anförde reservanterna Ohlon, Ivar Persson, Axel Andersson, Pålsson, Boman i Kieryd, Svensson i Ljungskile, Rubbestad, Pettersson i Dahl, Kollberg och Larsson i Stockholm, att utskottet bort uttala sig för parlamentarisk representation vid avtalsförhandlingar med statstjänstemännens huvudorganisationer. I AK anförde herr Larsson till närmare utveckling härav (AK prot. 9, s. 102) att det vore uppenbart, att riksdagen liksom i alla liknande fall vore bunden av förhandlingarna och knappast kunde göra annat än att godkänna förhandlingsresultatet. Sådan var, enligt Larsson, den värld i vilken vi leva; detta de anställdas och deras organisationers inflytande på löne- och tjänstevillkor hade vi att acceptera. Under sådana förhållanden förefölle det vara rimligt att jämkä på den ordning, som dittills iakttagits, enligt vilken riksdagen reellt sköts åt sidan. Det förefölle vara naturligt och rimligt, att samma princip tillämpades vid ärendets före-

gående behandling som i allmänhet inom den stora utredningsapparaten, på vilken riksdagens arbete och den svenska staten över huvud taget vilade. I denna utredningsapparat härskade den proportionella parlamentarismen. Vid alla viktigare ärenden tillser Kungl. Maj:t, vilken regering det än är, att de olika meningsriktningarna av någon betydelse inom riksdagen äro företrädade inom utredningsapparaten. Det vore rimligt, att samma förfarande tillämpades här; i det förhandlingsorgan, som givetvis måste komma att tillskapas för att föra förhandlingarna med de statsanställda, borde de olika meningsriktningarna bliva representerade. Det hade sagts, att detta skulle innebära risker i så måtto, att en sådan förhandlingsorganisation kunde komma till andra resultat än sådana, vilka Kungl. Maj:t ville godkänna. Därom vore för det första att säga, att förhandlingarna själfvallet alltid måste ske i nära samförstånd med Kungl. Maj:t och på samma sätt som i allmänhet vid sådana förhandlingar. För det andra komme denna ändring tvärtom att medföra större trygghet för att dessa ömtåliga och ekonomiskt vittutseende frågor komme att föras undan de politiska motsättningarna och handläggas under en viss politisk solidaritet. Man kunde säga detta med stöd av de erfarenheter, som man hade från det kommunala området. — Herr Kyling framhöll, att det i det långa loppet icke vore lämpligt, att regeringen sutte som part vid förhandlingsbordet. Man behövde skapa en förhandlingsorganisation i likhet med vad som förekomme på den öppna arbetsmarknaden. Det kunde tänkas, liksom vid förhandlingar både i den kommunala och den privata sektorn, att parterna icke kunna enas. Det vore då värdefullt, om man kunde finna formen för att koppla in en förlikningsman. Man hörde ofta och med viss rätt påstås, att riksdagen kunde sägas ha blivit satt åt sidan när det gällde bestämmandet av lönerna, i det att riksdagen ställdes inför ett fullbordat faktum. Parterna hade gjort

upp, riksdagen presenterades en löneproposition och den kunde riksdagen ej gärna kasta under bordet; det skulle ställa till alltför mycket förtret och stora besvärligheter. Hur man skulle finna former för att kontakta riksdagen, hur riksdagen skulle kunna bli inkopplad innan den finge ärendet på sitt bord, hur riksdagen skulle få insyn i förhandlingsresultatet, kunde för dagen icke angivas. Herr Kyling vore icke lika säker på att en parlamentariskt sammansatt förhandlingsdelegation skulle vara bäst. Kanske kunde det vara värdefullare med en delegation, bestående av löneexperter, som förhandlade, varefter riksdagen kunde kopplas in. Herr Henriksson återigen ansåg, att den erforderliga centrala överblicken över förhandlingarna hade vunnits genom att förhandlingarna fördes direkt med Kungl. Maj:t. Det vore högst olämpligt ur tjänstemannasympunkt att föra förhandlingar med ett organ, som ej hade hundra procentigt ansvar. Det måste vara angeläget för organisationerna att förhandla med ett organ, som hade möjlighet att angiva, huru långt man vill gå utan att först behöva fråga något annat organ, hur långt man får lov att gå. Ett annat system skulle på lång sikt bli ohållbart. Man vore icke säker på att det ens vore lämpligt med en parlamentarisk representation vid sidan av Kungl. Maj:t vid dessa förhandlingar.

I FK anförde dåvarande statsrådet Lingman ifråga om inrättande av ett särskilt förhandlingsorgan att frågan icke vore så enkel, som det vid första hand kunde synas. Ett sådant organ måste ändå stå i kontakt med regeringen. Därest man inte helt skulle sätta riksdagen åt sidan, måste ju resultaten av förhandlingarna komma i form av en proposition och regeringen måste ha möjlighet att överväga vissa ekonomiska frågor även i samband med lönefrågorna. Om tjänstemännen skulle vara hänvisade till att föra sina förhandlingar enbart inom ett sådant organ, skulle de ganska snart protestera mot den ordning, som skulle hindra dem

från att komma till tals med representanter för regeringen. Det vore ju så vid alla förhandlingar, att de anställdas förhandlare vilja tala med dem som har att taga ställning till de framkomna yrkandena eller med en direkt representant för denne. En annan ordning skulle alldeles säkert komma att försämra möjligheterna för tjänstemännen eller också skulle den leda till att man finge föra dubbla förhandlingar, dels med förhandlingsorganet och dels med regeringen. Statsrådet ville inte med detta säga, att det skulle vara uteslutet att finna någon form för ett sådant organ, varom det talades i reservationen, kanske med en kombination av regeringsrepresentanter och andra. Frågan måste dock ytterligare prövas. Statsrådet var mera kritisk mot tanken att tillkalla förlikningsmän, vilket förfarande nog skulle komma att ytterligare fördröja förhandlingarna. Om förhandlingar icke skulle gå i lås, vem skulle då tillkalla förlikningsman mellan Kungl. Maj:t och organisationerna? Skulle SocSt göra det? Eller skall Kungl. Maj:t, som ju dock är part, tillkalla förlikningsman? Herr Svärd återigen ansåg, att organisationerna kände starkt tryck på sig i följd av att de förhandlade direkt med Kungl. Maj:t på statens sida; en förlikningsman borde icke tillkallas. Förhandlingsförfarandet borde regleras så, att statstjänstemännen fingo full jämställdhet i förhandlingsmässigt avseende med övriga grupper i det svenska samhället.

Frågan om riksdagens ställning till tjänstemannaförhandlingarna aktualiserades ånyo vid 1953 års vårriksdag genom en motion av herr Håstad, AK nr 337/1953. Här debatterades återigen möjligheterna att skapa ett inflytande för riksdagen över själva förhandlingsorganet. Herr Håstad framhöll, att man i sammanhang med den senaste tidens lönebeslut från skilda läger med beklagande sagt, att det nu för tiden praktiserade systemet med föregående förhandlingsuppgörelser mellan staten och de stora personalorganisatio-

nera i realiteten eliminerat riksdagens rätt att bestämma över den stora del av riksstatens utgiftssida, som hänförde sig till löner; denna torde ha belöpt sig till ungefär hälften av dåvarande 8-miljardersbudgeten. Riksdagen hade allenast formellt kvar sin befogenhet att avslå eller ändra propositioner men befunne sig i praktiken alltid i ett tvångsläge och kunde knappast göra annat än att godtaga uppgörelser. Vad man kritiserade vore icke förhandlingsväsendet utan det förhållandet, att riksdagen ej bereddes tillfälle att indirekt påverka förhandlingarna innan den ställdes inför faktum, och därigenom i verkligheten miste den makt över budgeten, som grundlagarna uteslutande tillerkänner folkrepresentationen. Som en utväg i syfte att återställa till riksdagen dess grundlagsenliga befogenhet hade den tanken framlagts, att lönebesluten helt och definitivt skulle överlämnas åt en fullmäktigeinstitution. Denna skulle ges en ställning liknande riksbanksfullmäktige eller riksgäldsfullmäktige och den skulle i likhet med dessa handla å riksdagens vägnar, eventuellt i anslutning till allmänna riktlinjer som riksdagen i förväg fastställt. Ett av syftmålen med en sådan anordning vore att, genom medlemmar i delegationen, garantera riksdagen ett reellt inflytande på lönesättningen för de statliga befattningshavarna under alla stadier av en löneförhandling och alltså innan riksdagen de facto bundits av det resultat, vari förhandlingarna utmynnat. En sådan delegation av riksdagens beslutande makt kunde dock icke ske utan grundlagsändring. Då det dock vore angeläget, att frågan om riksdagens handläggning av löneärenden toges upp omedelbart, borde andra mått och steg till stärkande av riksdagens grundlagsbestämda maktställning i fråga om budgetens löneposter tagas. Det första önskemål, som borde kunna realiseras omedelbart, vore att de förhandlingskommittéer, som tillsätts för statens räkning, skulle ges en bredare politisk förankring än hittills. En ge-

nomgång av förteckningen över kommittéerna under civildepartementet visade, att det politiska inslaget i kommittéerna för det dåvarande vore synnerligen tunnsått. Sålunda hade endast två partier haft representanter bland tjänsteförteckningssakkunniga och däribland intet oppositionsparti. Med hänsyn till lönefrågornas vikt och karaktären av löneförhandlingarnas förlopp borde det vara principiellt befogat, att alla partier med undantag för smågrupper bleve representerade i dessa kommittéer och därigenom inkopplades i förhandlingarna alltifrån dessas öppnande. På ett sådant område som den statliga lönesättningen måste det vara ett allmänt politiskt intresse, att alla mer betydande partier bereddes möjlighet till reellt inflytande och därigenom även delade ansvaret. Givetvis borde löneförhandlingarna fortfarande ledas av en representant för regeringen, vilken aldrig kunde undgå att bära det primära ansvaret för budgetarbetet och därmed även för den statliga lönesättningen. Likaledes kunde regeringen ej rimligen betagas rätten att i förhandlingsorganet insätta fackmän eller andra, med vilka regeringen ville förstärka detta. Som hittills borde samverkan mellan regeringsrepresentanter och företrädare för riksdagen förekomma. Den väsentliga ändring, som erfordrades, vore att riksdagsrepresentationen gjordes avsevärt starkare än hittills och att representation tillförsäkrades alla mera betydande partier. Närmare borde förhandlingsorganets sammansättning och själva förhandlingsproceduren dock ej regleras. För att markera, att riksdagen skulle tillförsäkras rätt till medverkan i förhandlingarna borde riksdagspartierna själva få utöva inflytande över eller bestämma vilka personer, som skulle företräda dem i förhandlingskommittén. Två metoder kunde tänkas för att förverkliga detta önskemål. Antingen kunde tillsättandet av medlemmarna från varje parti ske av konungen eller departementschefen på förslag av riksdagspartiernas ledning, i parallellitet med de förslag, som

arbetsmarknadsorganisationerna avgåvo vid utseendet av ledamöter av arbetsdomstolen. Eller också kunde riksdagen välja sina ledamöter i förhandlingsorganet direkt på samma sätt som statsrevisorerna. Den senare metoden skulle starkast framhäva riksdagens rätt till medinflytande på löneförhandlingarna och syntes därför vara att föredraga. Man kunde härvid ock erinra om att riksdagen numera direkt valde delegater till Europarådet och nordiska rådet, liksom medlemmar av riksdagsbibliotekets styrelse. Motsvarande arrangemang vid utseendet av förhandlingsorgan borde vara möjligt utan ändring av grundlagen. Lämpligt antal ledamöter från riksdagen i det föreslagna lönerådet syntes vara 12, 6 valda från vardera kammaren på samma sätt som statsrevisorerna enligt proportionell metod, därest partierna icke enades om gemensam lista. Ledamotstalet skulle skapa garanti ej blott för att alla mer betydande partier kunde bli företrädda, utan också för att riksdagspresentationen skulle kunna åter spegla olika uppfattningar. Lämpligast syntes vara, att reglerna för detta riksdagens löneråd uppställdes i en stadga av samma karaktär som de konstitutionella stadgar, varom riksdagsordningen § 8 talade. Stadgan borde antagas av konungen och riksdagen samfällt. Tillkomme en sådan stadga, skulle detta ge lönerådet en starkare position än om riksdagsledamöterna blott finge ställningen som vanliga kommittéledamöter. Stadgan borde utom regler för valet av löneråd innehålla bestämmelser även om rådets arbetsätt. Sålunda borde stadgan klargöra, huruvida eller under vilka förhållanden det statliga löneorganets parlamentariska ledamöter skulle kunna sammanträda enskilt och avgiva egna utlåtanden. Inrättande av ett dylikt råd kunde icke antasta riksdagens formella handlingsfrihet, så länge rådet hade allenast konsultativa uppgifter. Förhållandet mellan riksdagen och rådet eller mellan riksdagspartierna och rådsledamöterna bleve detsamma som mellan riksdagen och dess utskott eller

mellan riksdagspartierna och dem de invalt i utskotten. Inrättande av ett dylikt löneråd kunde icke heller prejudicera frågan om utformningen av själva avtalsrätten.

Det Håstadska förslaget behandlades först under höstriksdagen 1953. SU erinrade i sitt utlåtande 204/1953 om att KU väl avstyrkt en mot. av Herlitz (FK 24/1953, jfr KU 19/1953) med förslag, att man skulle införa grundlagsbestämmelser om inrättandet av beslutande eller rådgivande riksdagsdelegationer för vissa vidsträckta grupper av ärenden. KU hade emellertid samtidigt anfört, att om det med hänsyn till utvecklingen och på grund av vissa ärendens speciella natur skulle befinnas erforderligt att för särskilda frågor inrätta riksdagsorgan med enbart rådgivande karaktär, detta kunde ske utan att bestämmelser därom behövde införas i grundlag. Detta hade godkänts av årets riksdag. Grundlagsmässiga hinder mot det av Håstad framställda förslaget syntes alltså icke föreligga. Utskottet ville vidare erinra om att riksdagen i olika omgångar, våren och hösten 1952 och våren 1953, haft att behandla synnerligen omfattande förslag angående lönegradsplacering av tjänster inom hela statsförvaltningen, vilka framkommit som resultat av förhandlingar mellan 1949 års tjänsteförteckningskommitté såsom representant för staten och tjänstemännens huvudorganisationer. I sitt av riksdagen godkända utlåtande 153/1952 hade utskottet framhållit, att det torde vara ofrånkomligt att man inom den statliga arbetsmarknaden beträffande förhandlingar i lönefrågor för tjänstemän i viss utsträckning följde den utveckling, som ägt rum inom andra delar av arbetsmarknaden. Därav följde att man i de fall, då överenskommelser kunnat uppnås, också måste vara beredd att åtminstone delvis bryta med den metod, som dittills hade kommit till användning vid prövningen av den statliga lönesättningen och som kännetecknades av att statsmakternas ställningstagande i regel föregåtts av utredningar genom kommittéer och remiss-

förfarande. De speciella frågor, som härvid uppstode, borde enligt utskottets mening ägnas särskild uppmärksamhet i samband med prövningen av hela det frågekomplex rörande förhandlingsrätten, som 1948 års förhandlingsrättskommitté hade företagit och som vore föremål för remissbehandling. Utskottet hade jämväl i utl. 230/1952 erinrat om sitt nyssberörda uttalande. Utskottet ansåg, att jämväl det Håstadska förslaget borde göras till föremål för utredning i samband med den fortsatta behandlingen av 1948 års förhandlingsrättskommittés betänkande. Utskottets utlåtande bifölls av kamrarna utan debatt.

Reformförslag

Såsom härav framgår har frågan om riksdagens ställning vid de betydelsefulla överläggningarna med tjänstemännens centralorganisationer vid upprepade tillfällen varit under debatt. Det har otvivelaktigt härvid framkommit, att en väsentlig rubbning av riksdagens finansmakt ägt rum. Man kan med Håstad ifrågasätta, huruvida denna rubbning är grundlagsenlig eller icke. Med tanke på de starkt begränsade grundlagsbud, som finnas i ämnet, torde man dock knappast kunna med framgång hävda att någon grundlagskränkning ägt rum; att däremot ett radikalt brott mot en långvarig rättsutveckling på detta område skett, är dock uppenbart. Det har i alla samband ock erkänts, att frågeställningen är viktig och att möjliga lösningar snarast böra klarläggas. Det är dock härvid uppenbart, att någon ändring i riksdagens organisation av den innebörd, att riksdagens beslutanderätt överföres på särskilt organ, icke kan äga rum utan grundlagsändring. Däremot kan ett rådgivande organ, resp. förstärkt riksdagsrepresentation i utskott och vid förhandlingsbordet ske och även författningsmässigt regleras utan grundlagsändring.

De sålunda aktuella problemen skulle givetvis komma att ytterligare skärpas, därest rättsförhållandet mellan tjänstemän och stat (kommun) konsekvent skulle utformas i kollektivavtalets form. Medan de förhandlingar eller överläggningar — terminologien skiftar — som för närvarande föras mellan regeringen eller en regeringskommitté och tjänstemännen icke i något fall utmyнна i formellt bindande avtal, skulle förhandlingar, vilka leda till kollektivavtal, få en annan rättslig innebörd.

Man kan naturligtvis tänka sig, att kollektivavtal avseende tjänstemännen slutas mellan riksdagen såsom sådan och tjänstemannaorganisation. En dylik lösning rimmar dock mindre väl med de statsrättsliga principer, varå vår författning bygger. Statstjänstemännen äro anställda hos den kungliga förvaltningen, som man av ålder hos oss betecknar med en personifikation, nämligen kronan. Talan på fullföljd av tjänsteavtalet riktas från tjänstemännens sida mot Kungl. Maj:t och kronan eller mot vederbörande myndighet. Det ligger då väsentligt närmare till hands att låta antingen kronan eller ock vederbörande verk eller myndighet vara avtalslutande part. Emot den lösningen, att riksdagen skulle vara part i ett avtalsförhållande talar jämväl det förhållandet, att riksdagen innehar en lagstiftande makt. Det är föga lyckat att avtalspart är ett statsorgan, som möjligen i sin kompetens rymmer befogenhet att med lagstiftning genomskära även träffade avtal. Det är uppenbarligen rimligare, att avtalsförhållandet föreligger mellan parter, av vilka ingen har en dylik kompetens och att riksdagens lagstiftningsmakt ligger helt utanför akuta avtalsrättsliga konstruktioner.

I detta sammanhang må erinras därom, att vid utarbetandet av 1958 års norska »tjenestetvistlov» mycken uppmärksamhet ägnades hithörande problem. Den tillfrågade experten professor Kristen Andersen fann det för sin del mest ändamålsenligt och tillfredsställande, om »Kongen» var av-

talspart, och fann en dylik lösning icke stridande mot stortingets i Grundloven § 75 stadgade makt (vedlegg 3 till Ot. prop. nr 20-1958); andra yttrade dock en mera reserverad mening, så professor Frede Castberg (Dok. nr 11-1958). I det slutliga lagförslaget — och lagen § 31 — löstes frågan så, att »Kongen med Stortingets samtykke ingår tariffavtale på vegne av staten»; härmed är det dock förutsatt, att stortinget kan giva sitt samtycke på förhand eller delegera sin uppgift å konungen (Ot. prop. nr 20/1958, s. 30). Inom de begränsade områden åter, där frågor kunna avgöras av Lønnsutvalget eller där medling sker, är stortingets samtycke icke erforderligt. Tjenestetvistloven framstår därför i detta hänseende som en kompromiss mellan olika lösningar.

Det är emellertid icke utan vidare givet, att samma lösning som i Norge jämväl kan lämpa sig för svenska förhållanden. Riksdagsskicket är icke helt lika i de båda länderna. Bl. a. kan en snabbare behandling genomföras i Norge än hos oss.²

En annan fråga än själva partsförhållandet är just den, om riksdagen kan beredas inflytande över avtalsförhandlingarna. En sak torde härvid vara uppenbar: man kan endast med svårighet söka sig fram på den vägen, att avtalen under fullt utbildad förhandlingsrätt slutas under förutsättning av riksdagens godkännande, varvid riksdagen skulle kunna fritt pröva förhandlingsresultaten. En dylik lösning förordades väl av 1948 års förhandlingsrättskommitté (SOU 1951: 54, s. 130 ff.), men synes knappast beakta alla därmed förbundna olägenheter. Förhandlingarna torde ofta förutsätta snabba ställningstaganden, som svårligen kunna åstadkommas inom riksdagen själv.

Skall riksdagen kunna avvisa ett avtalsresultat med där-

² Jfr härom och om den norska lagstiftningen *Jägerskiöld* i NAT 1959.

med förbundna risker och nya förhandlingar som följd? Man måste troligen söka sig fram på andra vägar därest ej riksdagsbeslutet skall vara tämligen formellt.

Det må i detta samband erinras om förfarandet på det område av den statliga sektorn, där kollektivavtal förekomma. Kollektivavtal kunna nämligen slutas med den statsanställda personal, som icke har ämbetsansvar. Härvid föras förhandlingar mellan verk eller myndighet och arbetstagarorganisation. Avtal slutes mellan verket eller myndigheten och organisationen. Riksdagen har icke något tillfälle att pröva förhandlingsresultatet såsom sådant eller att inskrida under förhandlingarnas gång, kan ej heller utöva något inflytande å förhandlingsorganisationens sammansättning. Vad riksdagen beviljar, är anslag för lönekostnadens bestridande, utan att dessa anslag äro specificerade med hänsyn till olika anställdas skilda löneställning. Riksdagens anslag kunna givetvis vara större eller mindre. Någon ändring av den individuella lönesättningen sker icke med hänsyn härtill. Avtalet är bindande med de lönevillkor, som däri ingå. Begränsning utav medlen kan få till konsekvens, att arbetsstyrkan måste skäras ned. Uppsägning av denna grund är, liksom inom den enskilda arbetsmarknaden, lovlig.

Nu har emellertid inom den offentliga sektorn en viss utveckling av förvaltningsorganisationen, som har att handlägga kollektivavtalsfrågor, ägt rum.

I första hand inrättades en försvarets avtalsdelegation, som inom detta område hade vittgående uppgifter. Nämnden kunde med bindande verkan för andra förvaltningsorgan sluta kollektivavtal, något som motiverades med särskilda förhållanden inom detta område. Med tiden följdes detta organ av andra.

Redan år 1942 hade besparingsberedningen i en promemoria föreslagit inrättandet av en statlig förhandlingsbyrå, som i uppdrag huvudsakligen skulle få att förbereda och

medverka vid kollektivavtals upprättande och att biträda med råd och anvisningar vid deras tolkning och tillämpning samt att lämna förhandlingshjälp m. m. Genom Kungl. Maj:ts beslut den 16 februari 1945 inrättades för postverket, telegrafverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen en kommunikationsverkens avtalsnämnd. Denna bestod av ordföranden, förordnad av Kungl. Maj:t, samt fem ledamöter utsedda av verksstyrelserna. Kommunikationsverkens avtalsnämnd var emellertid allenast ett rådgivande organ, vars verksamhet icke innebar, att myndigheterna avkopplades från ansvaret för avgörandena. I vissa fall förelåg skyldighet att inhämta nämndens mening, men avgörandet kvarlåg hos verken.

År 1947 inrättades så statens *avtalsnämnd* med uppgift att handlägga ärenden rörande kollektivavtal och därmed sammanhängande frågor inom statsförvaltningen i dess helhet samt inom den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform (härmed avses icke i och för sig verksamhet inom statsägda bolag). Avtalsnämnden består av ordförande, som förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av högst 6 år, samt ett antal övriga ledamöter, som Kungl. Maj:t bestämmer, med förordnande för viss tid.

Nämnden har enligt sin instruktion (den 4 sept. 1959, nr 528, § 2) att med aktgivande på den allmänna löneutvecklingen verka för enhetlighet och likformighet i anställningsvillkoren inom sinsemellan likartade avtalsområden. Härvid har nämnden att tillhandagå vederbörande verksamheter och företag med råd och upplysningar i frågor, som falla inom nämndens verksamhetsområde, samt att verka för upprätthållande av samarbete i lämpliga former med motsvarande organ inom kommunala och enskilda avtalsområden. Framförallt kan nämnden medverka vid slutande av avtal om anställningsförhållanden för kollektivavtalsanställda i statens tjänst eller inom statlig verksamhet i bolags-

form. Nämndens kompetens i fråga om handläggande av kollektivavtalsärenden är, i anslutning till tidigare rätt, olika inom den civila statsförvaltningen och inom försvaret. Inom den civila statsförvaltningen fattas beslut om ingående eller uppsägning av kollektivavtal av vederbörande verksam myndighet. Förhandlingar om slutande av kollektivavtal, som är av större vikt för det ifrågavarande verket eller med hänsyn till sannolika konsekvenser för annat verk, skola, där ej för visst fall annorlunda förordnats, för verksam myndighetens räkning föras av ordföranden eller annan ledamot i avtalsnämnden med biträde av någon av nämndens övriga ledamöter eller ock av en eller flera av verksam myndigheten utsedda representanter för verket. I sistnämnda fall, alltså då kollektivavtal är av större vikt för verket eller för annat verk, må kollektivavtal icke slutas av vederbörande verksam myndighet med mindre avtalsnämndens ordförande godkänt avtalets innehåll. Före uppsägning av kollektivavtal av sådan innebörd bör verksam myndigheten ha samrått med nämnden. Vidare skall nämndens ordförande underrättas, innan avtalsförhandlingar, som föras av annan än honom, avbrytas utan att överenskommelse med arbetstagarparten kunnat ernås. Ifråga om tolkning av gällande kollektivavtal av principiell vikt eller av större ekonomisk räckvidd för visst verk eller som kan antagas ha väsentlig betydelse även för annat verk, åligger det verksam myndigheten att inhämta avtalsnämndens utlåtande innan myndigheten avgör frågan. Nämnden äger att i dylik fråga överlägga med en eller flera för viss tid eller för särskilt fall av verksam myndigheten utsedda representanter för verket. Den närmare gränsdragningen mellan de avtalsfrågor, vid vilka nämndens medverkan skall påkallas och andra avtalsfrågor, skall bero på överenskommelser mellan nämndens ordförande och vederbörande verksam myndighet. Ordföranden i avtalsnämnden och efter ordförandens bestämmande annan ledamot av nämnden och befattningsha-

vare hos denna äga rätt att närvara vid och deltaga i samtliga förekommande centrala förhandlingar i kollektivavtalsfrågor mellan verksam myndigheterna och arbetstagarorganisationerna. Det åligger verksam myndighet att i enlighet med nämndens anvisningar hålla nämnden underrättad om innehållet av kollektivavtal, som slutas utan medverkan av nämnden eller försvarets avtalsdelegation ävensom innebörden av de tolkningsfrågor, varom centrala förhandlingar förts utan dylik medverkan, samt om resultaten av dessa förhandlingar (instruktionen § 12).

Ifråga om handläggning av kollektivavtalsärenden inom försvaret åter gäller, att försvarets avtalsdelegation, som nu är en till avtalsnämnden ansluten delegation för handläggning av frågor inom försvarets avtalsområde, äger att med bindande verkan för vederbörande verksam myndighet träffa avgöranden i frågor om slutande och uppsägning av kollektivavtal. Förhandlingar om slutande av kollektivavtal föras av delegationens ordförande med biträde av annan ledamot av avtalsnämnden och av delegationen eller av en eller flera medlemmar av delegationen, vilka utses av denna. För giltighet av beslut om ingående eller uppsägning av kollektivavtal skall ordföranden hava godkänt beslutet, vare sig ordföranden deltagit i ärendets handläggning inom delegationen eller ej. Ordföranden skall underrättas om avbrott av avtalsförhandlingar utan överenskommelse med arbetstagarparten. Kollektivavtal och meddelande av uppsägning därav undertecknas av delegationens ordförande för vederbörande verksam myndighets räkning. Myndighet äger icke avgöra tolkning av gällande kollektivavtal i frågor av principiell vikt eller av mera betydande ekonomisk räckvidd för visst verk eller för annat verk utan att ha inhämtat avtalsdelegationens utlåtande. Där delegationen eller dess ordförande finner frågan ha väsentlig betydelse även utanför försvarets avtalsområde, skall frågan hänskjutas till avtalsnämnden (instr. § 5).

Med avtalsnämnden har sålunda skapats ett centralt organ för samordnande av kollektivavtalsförhandlingarna på statens och de för statlig verksamhet upprättade statliga bolagens sida. I viss utsträckning måste inom den civila förvaltningen frågor underställas nämnden före avtals träffande eller besluts fattande. Sanktionsmedel till upprätthållande härav är givetvis, att handlande emot de i nämndens instruktion lämnade föreskrifterna för vederbörande tjänsteman kan innebära ett ämbetsbrott som jämväl kan tänkas föranleda skadeståndsskyldighet.

Nämnden har emellertid samtidigt utformats med tanke på önskvärdheten att undvika onödiga komplikationer (KPr 311/1946) och att den ej finge medföra hinder mot att de många smärre tillämpningsfrågor, som uppkomme inom de olika arbetsområdena, finge lösas på arbetsplatserna eller eljest inom resp. verk. Uppenbarligen har även, när det gällt att pröva förhandlingsinstitutionens och myndigheternas inbördes befogenheter, hänsyn tagits till myndigheternas och särskilt affärsverksstyrelser driftsledande funktion och därmed förenade ansvar. Statsrådet avvisade ock i detta sammanhang en tanke, som framförts av krigsmaterielverket på remisstadiet, nämligen att statens kollektivavtalsförhandlingar skulle ställas under direkt kontroll av Kungl. Maj:t och avtalsorganisationen införlivas med Kungl. Maj:ts kansli. Att man vid den fortsatta utbyggnaden 1947 bibehöll åtskillnaden mellan försvarets och civilförvaltningens avtalsnämnds kompetens förklarades av statsrådet i KPr 138/1947 med hänsyn till de speciella avtalsförhållandena inom försvaret.

Inom det stora område av den statliga förvaltningen, där kollektivavtal förekomma, har det sålunda varit möjligt att organisera avtalsväsendet så, att verk, resp. försvarets avtalsdelegation, äger sluta bindande avtal utan att avtalen underställas riksdagen eller ens Kungl. Maj:t. Någon prövning i

detalj av lönesättningen för de olika anställda eller av antalet anställda sker sålunda icke. Vad riksdagen har att göra är att pröva anslagsäskandena i stort, dvs. anslag för avlöningsändamål, i den mån avlöningarna bestridas med dylika medel. Något hinder mot att överlåta rätten att sluta de avtal, enligt vilka medlen närmare disponeras, till från riksdagen oavhängiga organ, har icke förelegat.

Något hinder lär icke heller kunna föreligga i svensk statsrätt mot att på enahanda sätt även formellt överlåta rätten att sluta kollektivavtal, avseende tjänstemän å ett från riksdagen fristående förvaltningsorgan. Det lär icke vara fråga om att överföra någon beslutskompetens, som statsrättsligt tillkommer riksdagen, å annat organ, en åtgärd som skulle kräva grundlagsändring. Fråga är i stället därom, att man å förvaltningsmyndighet överför rätt att slutgiltigt träffa avtal om löne- och anställningsvillkor, ehuru detta kan i praxis innebära en begränsning av riksdagens hittillsvarande finansmakt. Riksdagens grundlagsenliga finansmakt, bestående i prövning av anslag, lämnas i övrigt obeskuren. Förändringen är såtillvida begränsad, att avtal rörande avlöningens grunder samt även de allmänna tjänstevillkoren kunna träffas. Detta är i princip icke något annat än vad som redan sker på den kollektivavtalsreglerade statliga sektorn. Man kan naturligtvis även jämföra med de situationer, då tjänstemän anställas och avtal anses bli träffade, vilka kunna binda riksdagens fria prövning av anslagsfrågor; de skyldigheter, som anställningsavtalet ålägger staten, måste nämligen infrias och kunna i sista hand realiseras genom domstolsdom. Någon principiell skillnad mellan dylika individuella, för riksdagen bindande avtal och allmänna kollektivavtal är svår att i detta sammanhang se. Att den materiella innebörden av en dylik reform skulle vara av stor betydelse, är emellertid uppenbart.

Ytterligare ett problem har redan antytts. Förhandlings-

uppgiften kan förläggas hos Kungl. Maj:t vare sig Kungl. Maj:t eller kronan eller de olika myndigheterna skola stå som avtalsparter. Tydligt är, att den stora reella och även politiska vikten hos förhandlingsresultaten hittills föranlett, att förhandlingar i centrala frågor förlagts hos departementet; förhållandet har ju också medfört tillskapandet av civildepartementet. Att dessa uppgifter å andra sidan medföra engagemang för kansliet och regeringen, som ej äro utan praktiska vådor, kan dock vara ett motiv för en reform även i detta hänseende. 1949 års tjänsteförteckningskommitté erbjuder härutinnan ett exempel på utredning och förhandling, verkställd främst av ämbetsmännaexperter, ehuru i nära samverkan med regeringen.

De olika formerna för tjänstemännens medinflytande å tjänstevillkor m. m.

Allmänt kan sägas, att tjänstemännen och deras organisationer under detta århundrade beretts ett alltmer markant medinflytande vid fastställande av löneförmåner, skyldigheter och andra arbetsvillkor. Man talar om en utveckling mot full förhandlingsrätt. Men begreppet förhandlingsrätt är icke entydigt. De i dessa samband nyttjade termerna samråd, överläggning och förhandling användas icke heller likformigt.

Man kan iakttaga, att olika former för tjänstemännainflytande utbildats. Tjänstemännen ha, liksom andra medborgare, alltid kunnat genom allmänna framställningar, suppliker m. m. söka göra sina egna synpunkter på ett visst ämne gällande. Före ständsrepresentationens avskaffande fanns genom det starka tjänstemännainflytandet i tre stånd säregna möjligheter till politisk påverkan, som i någon

mån kunde fortleva även i tvåkammarriksdagen, men som genom det alltmer minskade tjänstemannainslaget där reducerats och till vissa tider snarare ersatts av en direkt negativ hållning åtminstone i AK. På särskilda områden ha tjänstemän kunnat få speciella möjligheter att göra sin mening gällande, så t. ex. i folkundervisningsväsendet genom lärarrepresentanter i folkskolestyrelse och skolråd, något som i viss mån varit ett alternativ till förhandlingsrätt.³ Vid tjänstetillsättningar ha förordsfullmäktige införts i bl. a. järnvägsförvaltningen och motsvarande institut möta i försvarsväsendet. Förslagen kunna i viss mån sägas även vara uttryck för tjänstemannasynpunkter. Remissförfarande — särskilt till fackliga organisationer — är det också. Under senare år har företagsdemokrati och personaldemokrati av olika former införts, jfr SOU 1947: 45.

Med KSF och LKF lagreglerades emellertid en — låt vara begränsad och därmed säregen — förhandlingsrätt för tjänstemän med ämbetsansvar, medan andra anställda (även tjänstemän i förvaltningsrättslig mening) ägde en annan förhandlingsrätt enligt FFL, vilken skall kunna leda till kollektivavtal. Utöver förhandlingsrätten enligt KSF och LKF kunna där avsedda tjänstemän alltjämt göra framställningar och diskutera med myndigheter i de ämnen, varom förhandling i författningarnas mening icke måste medgivas. För dessa förfaranden är understundom termen samråd eller överläggning nyttjad.

Utöver 1937 och 1940 års författningar gå även de förhandlingar eller överläggningar, som numera föras mellan staten (kommun) och tjänstemannaorganisationer om lönevillkor, tjänsteförteckning m. m. Här avses att uppnå en överenskommelse. Denna har emellertid en säregen ställning, enär dess bindande verkan — i den mån den finnes — beror

³ Jfr SOU 1951: 54, s. 147.

allenast av parternas disciplin och icke av rättsliga sanktioner. Då förhandlingarna syfta till »avtal», skilja de sig emellertid typiskt sett från förhandlingarna enligt KSF och LKF. Dylika förhandlingar kunna emellertid icke föras i alla ämnen. Gränsen drages ock fritt av Kungl. Maj:t, som kan välja andra former jämväl. Härutöver finnes möjlighet — men ej rätt — till överläggningar, samråd eller förhandlingar utan förpliktande verkan med fackdepartement eller myndighet.

Fråga har varit om att lagreglera den sålunda fritt vuxna (centrala) förhandlingsrätten, se nedan s. 480. Därvid har även avsetts att begränsa förhandlingsämnen, bl. a. så att frågor inom ramen för den s. k. arbetsledningen icke skulle falla inom ramen för den nya förhandlingsrätten. Utöver denna lagreglerade rätt — som kan göras mer eller mindre begränsad — skulle dock kvarstå andra, icke formbundna eller lagfästa möjligheter, vilka då understundom betecknats, som samråd eller överläggningar, så i SOU 1951: 54, s. 139 f.⁴

II. STRIDSMEDLEN

De rättsregler och den praxis, som utvecklats med avseende på tjänstemännens förhandlingsrätt samt möjlighet att ingå avtal med stat eller kommun, sammanhånga uppenbart nära med avsaknaden av eller den begränsade tillgången till stridsmedel. Sakna tjänstemän stridsmedel, äga de icke det medel, som på den enskilda marknaden garanterar dem förhandlingsrätt och åt kollektivavtalssystemet giver dess egentliga innebörd. Förhandlingsrätten får icke samma innebörd som inom den enskilda sektorn, om stridsmedel icke kunna nyttjas. Slutes bindande avtal, äger arbetsgivareparten icke vid

⁴ Kritik härav i *Saco:s förhandlingsrättskommitté* a. a. s. 31.

avtalsperiodens utgång det naturliga medlet att hävda sina intressen gentemot arbetsgivaren. Kommer nytt avtal icke till stånd, blir läget egenartat. Antingen förlänges det gamla avtalet — men detta kan i tider av nedåtgående löneemarknad vara otillfredsställande ur statens (kommunens) synpunkt, i motsatt läge ur tjänstemännens. Eller ock måste man återgå till den offentlighetsrättsliga regim, som man avsett att ersätta just med avtalsförfarande, något som måste skapa svårlösta problem även i fråga om rättstillämpning, besvärsprovning m. m., enär dessa delar av rättsordningen beröras av en övergång till fullständiga avtalsförhandlingar.

Vi kunna ock se, att ett väsentligt skäl mot övergång till kollektivavtal för tjänstemannagrupper eller alla tjänstemän just varit, att de icke äga — ofta sägas icke kunna hava — stridsmedel till förfogande.

Det må väl vara påtagligt, att, teoretiskt, kollektivavtal och strejkrätt icke nödvändigt äro förbundna. SocSt betonade sålunda i sitt yttrande den 7 febr. 1945 över TCO:s framställning till Kungl. Maj:t av år 1943, att kollektivavtal kunde tänkas även utan strejkrätt och ytterst ersättas med avtalslöst tillstånd (SOU 1951: 54, s. 49). Folke Schmidt har följt samma mening⁵ liksom Sacos förhandlingsrättsdelegerade (1958).⁶ När AD:s ordförande i yttrande över straffrättskommitténs förslag till ny lagstiftning om ämbetsbrott hävdade motsatt mening, var detta knappast en fullt exakt mening. Men uppenbart är, att kollektivavtal utan strejkmöjlighet innebär något väsentligt annat än vad kollektivavtal å den enskilda arbetsmarknaden nu är. De rent förvaltningsrättsliga konsekvenserna härav ha, som vanligt, icke uppmärksamrats.

Emellertid är frågan i första hand den, vilka stridsmedel

⁵ Schmidt i FT 1945.

⁶ Förhandlingsrättsliga spörsmål, s. 51 ff.

nu föreligga inom den offentliga rätten eller kunna tänkas där bliva nyttjade. Allmänt kan man om stridsmedel i offentlig förvaltning säga, att förutsättningarna för dessa äro andra än inom den enskilda arbetsrätten. Den offentliga förvaltningen arbetar till stor del under andra villkor än enskild verksamhet. Såsom här ofta framhållits, måste den offentliga förvaltningen i regel bedrivas utan avbrott. Förvaltningsuppgifterna kunna oftast icke nedläggas. Det är därför icke något verkligt alternativ för arbetsgivaren att inställa sin verksamhet. Man jämföre med fransk förvaltningsrätt⁷, där grundsatsen om »la continuité des services publiques» vunnit hävd.

Man kan helt visst ock peka på det förhållandet, att statstjänstemännen böra vara förbundna med den statliga verksamheten medelst så starka lojalitetsband som möjligt. De ha i sitt dagliga arbete att iakttaga allmänna intressen, att i detta hänseende prestera ett lojalt och ett kvalificerat arbete. Vissa tjänstemän äro själva staten i den meningen, att de utöva myndigheters beslutanderätt m. m. Otvivelaktigt kan det vara svårt att förena lojaliteten mot staten med engagemang i fackliga sammanslutningar och särskilt i konflikter av arbetsrättslig natur.⁸ Helt visst vore det ur dessa synpunkter lyckligast, om de tjänstemannarättsliga problemen kunde lösas utan en efterbildning av den enskilda arbetsrätten i alla delar. Men som vanligt finnas starka motstående intressen. Det gäller en avvägning dem emellan. I första hand intresserar då här de rent rättsliga aspekterna på ämnet.

Det kräves otvivelaktigt en balans mellan stat och kom-

⁷ *Jeanneau*, a. a. s. 60.

⁸ Synpunkten har, enligt min mening för ensidigt, betonats av bl. a. *Herlitz* i FT 1952, s. 73, *Statstjänsten på ny grundval?* Jfr *Rytkölä* i StvT 1949; *Poul Andersen* i *Juristen* 1957; *Hiorthøy* i *Forhandlinger på det 20 nordiske juristmöte i Oslo 1954*, bil. 1.

mun å ena sidan och tjänstemännens organisationer å den andra. Såsom svenska landstingsförbundet framhållit under remissen av 1948 års förhandlingsrättskommitterades yttrande, måste även samhället beredas möjligheter att ostört fullgöra livsviktiga funktioner och får därför icke inom dylika områden ställas inför alternativen att giva efter för snart sagt vilka krav som helst eller att nedlägga verksamheten, särskilt som det senare alternativet ofta är praktiskt taget uteslutet. I viss mån kunna dylika synpunkter dock iakttagas inom arbetsrättslig ram, bl. a. genom skyddsarbeten.

Tjänstemännen ha ock av ålder tillerkänts en tryggare särställning, vartill motsvarighet allenast i begränsad omfattning finnes å den enskilda arbetsmarknaden. Den trygghet och den självständighet, som de offentliga tjänstemännen uppnått, är ej allenast motiverad av deras privata intressen utan av allmänna intressen. Den bör ur denna synpunkt sålunda icke kunna åsidosättas i konflikter om lönevillkor.

Det är emellertid å andra sidan uppenbart, att tjänstemän i det moderna samhället, med dess ständigt vidgade statliga och kommunala verksamhet, med skiftande penningvärde och andra växlande faktorer av betydelse för lönesättningen, samt föränderliga politiska förutsättningar för maktutövning i stat och kommun äga ett behov av att kunna värna sina intressen och kämpa för fortsatt förbättring eller mot en försämring av villkoren. De ha av dessa skäl ett otvivelaktigt behov av stridsmedel. Under hand ha ock vissa dylika godtagits. Ej heller är rättsutvecklingen här avslutad. Vi veta ännu icke, huru de nu svävande frågorna kunna komma att lösas.

Erfarenheten visar otvivelaktigt, att ett behov finnes av att tjänstemannaorganisationer genom stridsmedel kunna utöva press till missförhållandens avhjälpande. Man kan peka på sådana lägen, där tjänstemannagruppen som helhet kom-

mit i lönemässig eftersläpning, såsom hos oss var fallet efter det första och andra världskriget. Eller — och det kanske är praktiskt minst lika viktigt — fall, då viss grupp icke uppnått tillfredsställande villkor och alla framställningar därom varit förgäves. Fråga behöver här icke heller vara endast om löneförmåner utan om andra villkor, vilka kunna försvåra tjänsters rekrytering eller arbetets utförande eller kvalitet; så utgjorde tidigare den bristfälliga lösningen av provinsialläkarnas lokalfrågor ett hinder för fri konkurrens om tjänsterna. Det kan därför mycket väl även ligga i allmänt intresse, att tjänstemannaorganisationerna äga tillgång till påtryckningsmedel, om dessa handhas med urskiljning.

Strejkrätten

För den enskilde arbetstagaren innebar strejken ursprungligen ett ensidigt hävande av arbetsavtalet, ett avbrytande av detta i påtryckningssyfte. Härur har utvecklats ett i vissa hänseenden närmare reglerat kollektivt stridsmedel, som i svensk rätt icke bryter det individuella anställningsavtalet utan låter detta löpa obrutet.

Strejk är sålunda icke i och för sig ett entydigt begrepp. Det kan innebära kollektivt nedläggande av arbete i påtryckningssyfte utan att man avvaktar utgången av uppsägningstid. Men strejk kan ock innebära kollektiv uppsägning och nedläggning av arbete efter uppsägningstids utgång.

Äga nu de offentliga tjänstemännen strejka?

Enighet torde i svensk doktrin och rättspraxis råda därom, att tjänsteman med ämbetsansvar icke äger strejkrätt i den mening, att han utan att avvakta uppsägningstidens utgång, respektive avskedets beviljande, äger nedlägga arbetet. Den ståndpunkten intogs redan av den liberala regeringen såväl som av högerledaren Arvid Lindman i 1913 års uppmärk-

sammade riksdagsdebatt i ämnet (jfr Schmidt, FT 1945, s. 121 f.). Samma mening har inom doktrinen uttryckts av Thulin i NAT 1923, s. 63 och Bergendal, Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler 3, 2 uppl. s. 556. I SOU 1951: 54 fann 1948 års förhandlingsrättskommitté (s. 43), att en tjänsteman med ämbetsansvar icke kunde avhålla sig från tjänsten utan att göra sig förfallen till straffrättsligt ansvar. Enligt stadgad uppfattning gällde detta, även om arbetsinställelsen inginge som ett led i en facklig aktion. En tjänsteman med ämbetsansvar måste alltså först säga upp anställningen eller, där detta är föreskrivet, söka och erhålla entledigande. Senare har kommitténs sekreterare, hovrättsrådet Conradi, med fog framhållit, att i vårt land gäller en generell princip för all statstjänsts vidkommande — med dess hierarkiska system och utbyggda disciplinrätt — att det bland tjänstemännens plikter ingår skyldighet att icke strejka. KFO synes år 1954 för kommunens del utgå från att strejkrätt icke finnes.

Ur rättspraxis, som i vårt land till skillnad mot bl. a. Danmark⁹ haft att taga ställning till frågan om strejkrätt, har klarlagts, att tjänstemän ej äga strejka. Här är i första hand att anteckna ett sent HD-prejudikat, NJA 1955, s. 405, vari poliskonstaplar icke ägt att utan uppsägning lämna tjänsten, se nedan s. 440, och tidigare del 2: 1, s. 283.

Stockholms RådHR har likaledes fällt tjänstemän underkastade ämbetsansvar — extra stationskarlar — till ansvar för det de olovligen lämnat arbetet i påtryckningssyfte. De hade i samband med en arbetskonflikt begärt och fått entledigande, men de hade uteblivit från arbetet å tidigare dag än den, som fastställts vid avskedet.¹ SkolÖSt har till åtal

⁹ Strejk förbjuden, anse *Bentzon*, UfR 1940 B, s. 72 f.; *Berlin*, Dansk Statsforfatningsret (1939), s. 233 f.; *Illum*, a. a. s. 340 f.; *Poul Andersen* i *Juristen* 1957, s. 303 ff.; motsatt mening — att tjänstemannastrejk är tillåten — hävdades av *Reeh* i NAT 1953, s. 104 ff.

¹ Jfr *Conradi*, *Juristnytt* 1954, s. 395.

anmänt viss lärarpersonal, som i påtryckningssyfte uteblivit från tjänstgöring (1959).

Det lärer sålunda vara uppenbart, att enligt gällande svensk rätt tjänstemän med ämbetsansvar icke lagligen kunna tillgripa strejkvapnet. När i vissa instruktioner härutöver positivt strej克福bud intagits, innebär detta, i vad gäller tjänstemän med ämbetsansvar, därför allenast en erinran om en även eljest giltig regel. Instruktionsbestämmelsen kan dock få självständig betydelse, såsom avgörande för förseelsens svårighetsgrad, straffform eller strafflatitud. Dylika ansvarsregler föreligga sålunda för vissa viktiga, allmänt betydelsefulla förvaltningsgrenar, såsom polisväsen och kommunikationsverken. Se t. ex. PolR § 31, jfr NJA 1955, s. 405. Överträdelse av strej克福bud kan även bestraffas disciplinärt och skall då enligt vissa instruktionsföreskrifter anses som ett så allvarligt fel, att det kan föranleda entledigande. Sålunda stadgad IJärnvSt (§ 60), att »tjänsteman, som lägger hinder i vägen för tjänstens punktliga fullgörande genom nedläggande av arbetet, utan att ledighet eller avsked beviljats, ... skall ... anses ... skyldig till sådant tjänstefel av svårare beskaffenhet, därå avsättning kan följa».

Den svenska rättsståndpunkten i denna del motiveras i första hand med tjänstemännens ämbetsansvar. Man härleder förbudet mot strejk ur tjänstemännens skyldighet att fullgöra de med tjänsten förenade uppgifterna, vilken skyldighet sanktioneras med straffbud i SL 25: 1 och 4. Det måste kunna rubriceras som ett — dolöst eller culpöst — åsidosättande av tjänsteplikten att icke handlägga tjänstens uppgifter intill dess tiden för avskedet möjliggör tjänstepliktens upphörande. Tolkningen är helt visst fullt möjlig. Den överensstämmer snarast med ämbetsansvarets nuvarande innebörd, dess hittills bestämmande rättspolitiska syften. Såsom här tidigare visats, innebär ämbetsansvaret ett för de offentliga tjänstemännen säreget sanktionsmedel.

Men huru gestaltar sig läget för de tjänstemän, vilka icke äro underkastade ämbetsansvar? Tjänstemän finnas nämligen såsom tidigare (1, s. 212) redovisats, vilka i ett eller annat förvaltningsrättsligt hänseende intaga tjänstemannaställning — såsom upptagna på stat eller lönegradsplacerade — utan att därför vara underkastade SL 25:. I vissa fall är frågan såtillvida positivrättsligt reglerad som dylika tjänstemän i anställningsvillkor förbjudits strejka. Det är sålunda fallet inom SJ. I svensk doktrin har viss tveksamhet om den principiella frågan emellertid rått.

Redan vid utarbetande av 1907 års instruktion för JärnvSt dryftades detta problem. Lydnadsplikten angavs nämligen här innebära, att varaktig arbetsnedläggelse icke finge förekomma. Tjänsteman, som så lade hinder i vägen för tjänstens behöriga fullgörande utan att ledighet eller avsked beviljats honom eller otillbörligt fördröjde arbetet eller som inför samlade befattningshavare inom verket uppmanade till sådan handling, skulle, där handlingen icke fölle under allmän lag, anses hava gjort sig skyldig till sådant tjänstefel av svårare beskaffenhet, varå avsättning kunde följa. Löne-regleringskommitténs majoritet ansåg emellertid, att stadgandet givits ex tuto. Det innebure icke någon nyhet. Samma påföljd gällde redan då för en dylik förseelse. Två ledamöter av kommittén anförde emellertid reservation och ifrågasatte, om ej kommitténs förslag kunde uppfattas som en skärpning av gällande bestämmelser. Föreskrifter av denna innebörd borde i vart fall icke meddelas utan att regler om behandling av personalens angelägenheter ifråga om lön, arbetstid m. m. samtidigt gäves. Även Järnvägsmannaförbundet anmälde avvikande mening.²

Departementschefen anslöt sig emellertid i KPr 164/1907 (s. 235) till kommittémajoritetens mening. Han förklarade härvid, att strejklöslighetsbud måste anses gälla alla statstjänare,

² Jfr SOU 1939: 19, s. 21 f.

ej blott järnvägsfolket. 1948 års förhandlingsrättsdelegerade ha senare anfört (SOU 1951: 54, s. 44 f.), att dylika instruktionsföreskrifter finge antagas vara ett utflöde av en allmän princip, gällande för alla statstjänstemän, vilka äro underkastade myndighets disciplinära bestraffningsmakt. För övriga lönegradsplacerade stats- och kommunaltjänstemän borde däremot i överensstämmelse med vad Schmidt, Conradi och Bergström hävdad, allmänna avtalsrättsliga regler gälla, varvid i de fall, då kollektivavtal ej slutits, uppsägning måste ske och uppsägningstidens utgång avvaktas.

Hinder mot strejkrätt i sedvanlig arbetsrättslig mening har numera i rättspraxis funnits föreligga även för tjänstemän, vilka icke äro underkastade särskilt ämbetsansvar och sålunda icke äro tjänstemän i straffrättslig utan allenast i förvaltningsrättslig mening. Medan hindret mot strejkrätt för tjänstemän med ämbetsansvar härletts ur det positivrättsligt fixerade straffansvaret, har det för den senare gruppen däremot grundats å avtalsmässiga förpliktelse, vilka åvila tjänstemän i förhållande till stat eller kommun. RegR har sålunda funnit, att ett kyrkoråd varit berättigat i disciplinär väg uppsäga kyrkogårdsvaktmästare, som i strejksyfte avhållit sig från arbete. Besvär över uppsägningen, vilka grundades även med föreningsrättsliga argument, ogillades (RÅ 12/1957). Motsvarande utgång visar ett av Tjusts domsagas häradsrätt år 1957 avdömt mål.

Man kan emellertid här ifrågasätta, om möjligen en arbetsinställelse, som i och för sig kan utgöra ett ämbetsbrott, skulle vara lovlig eller i vart fall ursäktlig, om den förorsakats av någon myndighetens mot tjänstemannen riktad åtgärd? Dylika resonemang fördes av de polismän, vilka i Stockholm i samband med facklig konflikt utan iakttagande av uppsägningstid eller ens uppsägning uteblevo från arbetet och därefter åtalades för det tjänstefel, som kunde

ligga häri (NJA 1955, s. 405). De tilltalade förmenade, att åtgärden, att mot deras önskan överföra dem från kommunalt AR till PolAR löste dem från deras anställningsförhållande; deras äldre tjänster bestode icke längre. I vart fall innebure åtgärden ett åsidosättande av de med dem träffade anställningsavtalen, vilket medförde vissa ekonomiska nackdelar. Argumenten föranledde minoritet i såväl HovR som i HD till vissa modifikationer; bl. a. till att icke anse tjänsteftet som grovt. Såväl minoritet som majoritet ansågo emellertid, att åtgärderna å stadens sida icke kunde fritaga tjänstemännen från ansvar för arbetsnedläggelsen.³

Motsvarande bedömning måste bli nödvändig även ifråga om partiell minskning av tjänstemännens prestationer i påtryckningssyfte, trakasseringssyfte el. dyl. Minskar tjänstemannen sina prestationer i tjänsten under vad som normalt bör krävas, så kallad sittstrejk, kan även här ansvar för tjänstefel ifrågakomma, oberoende av om sittstrejken föranletts av någon förkastlig statens eller kommunens åtgärd.

Sammanfattning om strejkrätten. Reformtankar

Det är sålunda klarlagt, att tjänstemännen i vårt land nu icke äga strejkrätt. Man har emellertid sedan länge debatterat, om vi skola stanna i detta läge eller om strejkrätt skall medgivas för alla eller för vissa grupper tjänstemän? Härtill anknyta sig frågor om möjlighet att vidtaga andra stridsåtgärder.

Det är härvid påtagligt, att något oöverstigligt rättsligt hinder icke kan finnas mot medgivande av strejkrätt för tjänstemän, de lege ferenda. Strejkrätt kan ur vissa synpunkter anses som en stor olägenhet för regeringsmakten eller för kommunalförvaltningen. Den kan vara opraktisk. Man

³ Annan mening hävdas av *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 59.

kan av dylika skäl motarbета medgивandet av detta stridsmedel. Men rättsligt omöjligt är det icke. Det kan ej, vare sig ur teoretisk eller praktisk synpunkt, vara oförenligt med ämbetsmannaansvaret. Vål kan det ur vissa synpunkter synas bäst överensstämma med ämbetsmannaansvarets syfte, att strejk ej tillåtes. Ett pliktförhållande, för vilket ämbetsmannaansvaret är ett av flera uttryck, kan i och för sig sägas vara svårförenligt med en strejkrätt, ett avhållande från pliktuppfyllelsen. Men man kan ock fastställa, att om strejkrätt medgives, detta har den begränsade innebörden, att arbetsinställelse som kollektiv aktion medgives; arbetsinställelse i denna särbetingade situation anses då icke utgöra ämbetsbrott.⁴ En dylik distinktion mellan ämbetsbrott och kollektiv aktion är nödvändig redan av den grund att de subjektiva förutsättningarna för de strejkandes handlande framstå som andra än de, vilka bestämma tjänstefel av allmän typ.

Argumentationen för och emot strejkrätt måste föras från andra utgångspunkter. Det är påfallande, att i tidigare debatt om strejkrätten denna åtskillnad icke alltid gjorts. Men med detta konstaterande är givetvis problemet om strejkrätten dock ingalunda löst. Tvärtom framträda först nu de väsentliga frågeställningarna klart. Kan man förena tjänstemäns strejk med det nuvarande skyddet mot entledigande? Kan det allmänna alls medgiva, att all verksamhet eller viss verksamhet kan stannas upp genom strejk? Vilka böra förutsättningarna vara för att en strejkaktion skall anses laglig i fråga om bl. a. varsel, fredsplikt och beslutet om strejkaktion? I vilka ämnen böra press på myndighet få utövas?

Innan vi kunna komma in närmare på dessa problem, torde det vara lämpligast att till behandling upptaga frågan

⁴ Jfr *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, Förhandlingsrättsliga spörsmål, s. 58 f.

om och i vilken omfattning tjänstemännen kunna tillgripa andra stridsmedel för att hävda sina intressen. Som allmänt känt har ett flertal olika stridsmedel utbildats och konflikter ägt rum och avslutats med uppgörelser i vårt land. Men rättsläget är i mångt och mycket, som nyss nämnts, oklart.

Kollektiv uppsägning

I första hand märkes härvid, att tjänstemän utnyttjat det strejken närstående vapnet kollektiv uppsägning.

Äga tjänstemän rätt till den strejken närstående eller rent av motsvarande åtgärd, som kollektivt avskedstagande utgör? Är svaret på frågan lika för alla tjänstemän? Dessa problem måste lösas självständigt, även om vi måste i första hand undersöka vissa skäl av allmän natur för och emot såväl strejk som kollektiv uppsägning, vilka anförts.

I förta hand kräves en analys av begreppet entledigande på egen begäran. Man har här att skilja mellan två olika rättslägen. I det ena — som mest erinrar om den enskilda arbetsrätten — har tjänstemannen en, längre eller kortare, fastställd tid för uppsägning eller kan entledigas, respektive begära entledigande med allenast den frist, som må anses skälig. Saar föreskriver sålunda för aspirant, extra och e. o. tjänstemän en, respektive tre månaders uppsägningstid. Ett annat läge är förhanden, när uppsägningstid ej stadgats och ej heller kan med ledning av andra omständigheter antagas. Detta är fallet, när tjänstemannen tillsatts med fullmakt eller konstitutorial och vid vissa förordnanden för bestämd tid. Tjänstemannen är ouppsägbar och har å sin sida att söka avsked.

Fråga blir då, om avsked kan, när fråga är om kollektiv aktion, ur konfliktens synpunkt vägras eller uppskjutas, eller om ett dylikt betraktelsesätt ej får anläggas. Finnes uppsägningstid stadgad, måste argumentationen gå ut på att denna

regel kan överkorsas i vissa lägen. Finnes ej uppsägningstid, är argumentationen lättare att föra och får då avse, att ansökan ej genast måste bifallas i dylika situationer, utan kan uppskjutas eller vägras.

Det är härvid att märka, att tjänstemans rätt till avsked på egen ansökan i ett hänseende tidigare besvarats så, att myndighet kunde vägra bifall, nämligen då tjänsteman stod inför eller under åtal för ämbetsbrott eller inför disciplinär bestraffning. Praxis var då den, att tjänsteman ej ägde undandraga sig bestraffningen genom att dessförinnan begära entledigande. När praxis i denna del senare modifierades torde detta främst sammanhänga därmed, att rätten till pension m. m. icke längre påverkades av avsked som straff. Detta ändrade läge har sålunda en särskild förutsättning och vidare slutsats kan ej dragas härav.

Allmänt sett kan man däremot, som nyss nämnts, hävda, och så sker ofta, att ett generellt förbud mot kollektivt entledigande — såväl för fall, då uppsägningstid finnes, som då avsked meddelas på ansökan — överensstämmer med de offentliga tjänstemännens ställning i samhällslivet, uttryckt även i ämbetsstraffens och ämbetsbrottens utformning. Dylika synpunkter ha lagts till grund dels för en tolkning av gällande rätt, dels ock för ett motstånd mot varje ändring av denna. De resonemang, som härvid förts, röra sig emellertid efter olika linjer. Vi komma härvid givetvis även att beröra synpunkter, som anföras för och emot medgivande av strejkrätt, varom senare.

En linje i argumentationen tager sikte på statsnyttan och samhällets krav. Ytterst är det tydligen dylika synpunkter, som ligga bakom de så kallade höghetskonstruktionerna.

Denna statsnyttosynpunkt kan anföras för hela den offentliga förvaltningen. Ibland uttryckes den emellertid särskilt för viss förvaltningsgren eller vissa tjänstemän. Tanken på

en tjänsteplikt för dessa grupper kommer då nära. Sålunda framhöll departementschefen vid behandlingen av förslaget till 1907 års IJärnvSt (KPr 164/1907, s. 235), att vad särskilt järnvägsmännen angår det måste utsägas, att en allmän järnvägsstrejk eller ett uppträdande, som till sina följder kunde jämsställas därmed, kunde bliva en sak av så ödesdiger betydelse för hela samhället och kanske mest för de ekonomiskt minst motståndskraftiga, att staten måste äga skyldighet att söka på allt sätt skydda sig däremot. I norsk debatt har den motsvarande synpunkt å rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen tidigare likaså starkt betonats, särskilt för den centrala förvaltningen. I Ot. prop. 29/1912 framhöll sålunda justitieministern Fredrik Stang, att den »egentlige offentlige tjenesten kan og må ikke stå». För de av stat eller kommun drivna verken, som icke drivas uteslutande för vinstens skull, måste en obruten verksamhet vara en samhällsnödvändighet. I Ot. prop. 38/1915 framhölls i ännu skarpare vändningar, att samhällsmaskineriet icke kunde få stanna. Om offentliga funktionärer skulle söka att genom massuppsägelse skapa svårigheter, måste samfundet tillgripa sina maktmedel. Den offentliga verksamheten är i de allra flesta fall av den innebörd, att det måste vara till samhällets såväl som till den enskilda medborgarens skada, om verksamheten avbrötes.

Man har, i anslutning till olika romantiskt-juridiska tankegångar hävdad, att en tjänstemannastrejk liksom andra stridsåtgärder måste vara otillåtna inom den offentliga rätten av det skälet, att de rikta sig mot den offentliga organisationen, ofta kallad »statsviljan» eller dylikt. Enskild vilja får, hävdas det, icke tillåtas tvinga den allmänna organisationen. Inom norsk debatt har ock denna synpunkt anförts, se Ot. prop. 38/1915. Detta innebär dock allenast, att man helt allmänt hänvisar till statsnyttan som skäl mot stridsmedel på förvaltningens område.

Man kan härvid gripa tillbaka på tankar, som starkare framträdde i äldre statsrätt. Såsom redan tidigare vid analyser av tjänstemannaförhållandenas rättsliga natur påvisades, har den åsikten förfäktats, att alla medborgare i princip äro tjänstepliktiga i förhållande till staten (samhället). Staten kan ålägga envar att prestera det arbete, som i en given situation måste krävas. Ytterst föreligger sålunda möjlighet till tjänsteplikt. Tjänstemannaställningen är allenast en manifestation av en dylik latent plikt. Resultatet innebär, att plikten i hela dess vidd åberopas och tjänstemännen åläggas prestera det arbete, som de i påtryckningssyfte vilja undandraga sig, eventuellt ytterst genom avskedstagande. Dylika rättsgrundsatser ha emellertid inom senare, även svensk statsrättslig doktrin ersatts av andra principer, framför allt kravet på laga stöd för utkrävandet av en prestation. Men tankegångar av den äldre typen möta likväl ännu sent. I norsk debatt har sålunda hävdats, Ot. prop. 38/1915, att förhållanden kunna inträffa, vilka göra det till en plikt mot samhället för tjänstemännen att bli kvar i tjänst tills vidare. En tjänsteman kan frivilligt ha gått in i ett anställningsförhållande, men han kan bli tvungen att utföra arbetet som en plikt, som staten pålägger medborgarna.

Just den kollektiva karaktären hos en uppsägningsaktion åberopas jämväl mot dess laglighet och allmänt mot möjligheten att medgiva den. Medan denna karaktär kan sägas skilja uppsägnings- och strejkaktioner från tjänstefelet, innebär kollektiviteten å andra sidan, att fråga är om ett maktmedel, ett försök att tvinga, icke en enskild arbetsgivare utan staten, kommunen, samhället. Ett dylikt tilltag måste — ur statsnyttans synpunkt — vara olovligt⁵ (jfr Ot. prop. 38/1915).

Härtill fogas gärna ett påstående om att tjänstemän vid

⁵ Se även *Poul Andersen* i *Juristen* 1957, s. 305 ff. och där anförda uttalanden.

inträdet i allmän tjänst måste ha förstått den offentliga tjänstens särskilda synpunkter och därav föranledda rättsregler samt godtagit dem. Resonemanget föres med andra ord över från ett rent offentlighetsrättsligt till ett avtalsrättsligt plan. I Ot. prop. 38/1915 uttalades sålunda, att tjänstemän, när de gå in i offentlig tjänst, måste veta, att lön och övriga villkor fastställts av samhällets organ och att de endast kunna ändras efter beslut av dylika organ. I Norge har därefter för en kort tid införts ett förbud mot kollektiva stridsaktioner av denna typ, men närmast innebärande en fredsplikt.⁶ Utvecklingen har dock därefter gått i motsatt riktning och stridsmedel tillåtits för de icke oavsättliga tjänstemännen.

Dylika skäl av allmän räckvidd mot medgivande av kollektiv uppsägning ha i svensk praxis framförts med skärpa under den första konflikt av sådan innebörd, som vi känt, nämligen läkarkonflikten vid Serafimerlasarettet år 1939. Läget var här det, att underläkare vid lasarettet, som anställdes med förordnande tills vidare eller tills vidare under viss tid, ingåvo ansökningar om entledigande. Motivet härför var missnöje med vissa ändringar i avlöningsförhållandena. Sjukhusdirektionen avböjde att bevilja entledigande av den grund, att ansökningarna därom »hänföra sig till en organiserad kollektiv aktion, som riktar sig mot av statsmakten fattade beslut, vilka direktionen ej kan ändra». Därjämte åberopades, att »förevarande läkartjänster äro nödvändiga för sjukvården vid Serafimerlasarettet». Besvär anfördes väl över direktionens beslut, men besvärspövningen hos Kungl. Maj:t ägde rum först fjorton månader senare, då förordnandena redan utgått och ärendet icke längre ägde aktualitet. Något klagande svar på den rättsliga frågan från den högsta besvärsmyndigheten vanns av denna grund icke.

⁶ Ot. prop. 51/1957; jfr *Hiorthøy*, a. a. s. 105, *Poul Andersen* a. a. s. 311, 318 f.

I ärendet hade emellertid JK avgivit utlåtande och därvid förklarat, att tjänstemännen väl ägde rätt till entledigande, men att myndigheten vid särskilda omständigheter, såsom befarat nödläge i sjukvården, kunde uppskjuta avskedet till senare tidpunkt än den, som angivits i ansökningarna. I verkligheten avvecklades konflikten med en överenskommelse redan den 16 sept. 1939 mellan sjukhusdirektionen och läkarförbundet. Tjänstemannaorganisationen förband sig här att avlysa alla stridsåtgärder och direktionen att hos Kungl. Maj:t göra framställning om vissa löneförbättringar.

Vid en poliskonflikt i Stockholm 1951 återigen begärde ett antal poliskonstaplar i staden med minst två års anställning sitt entledigande. Polismästaren avlog denna ansökan under åberopande av att bifall skulle föranleda ett nödläge ifråga om myndighetens möjlighet att nödtorftigt upprätthålla ordning och säkerhet inom polisdistriktet. Beslutet blev väl överklagat, men fastställdes av ÖÄ.

I uttalanden i KPr har till en början den ståndpunkten närmast omfattats, att tjänstemän kunde vägras avsked eller tidpunkten därför framflyttas, om ett betydande allmänt intresse skulle sättas på spel genom entledigande (KPr 326/1947, jfr nedan s. 463). Senare har emellertid i KPr 67/1954 (s. 7) massuppsägning liksom anställningsblockad förklarats vara ett godtaget fackligt vapen, som säges numera stå tjänstemannaorganisationerna till buds.

Man har i senare administrativ praxis dock stannat på den ståndpunkten, att kollektivt avskedstagande faktiskt godtagits. Detta har sålunda skett under konflikt vid utlänningskommissionen, vid konflikten vid Stockholms rådhusrätt år 1952, under 1952 års s. k. Sacokonflikt och likaså under år 1957.

Inom doktrinen ha meningarna i det omstridda ämnet likaså skiftat. Törngren fann sålunda, vid en analys av läkarkonflikten (FT 1940, s. 304) att läkarna icke varit be-

rättigade till entledigande på begäran. Sundberg⁷ åter har, beträffande förordnande, sökt besvara frågeställningen så, att tjänstemannen ensidigt kan ansöka om entledigande, vilket då innebär, att hans tidigare lämnade samtycke till att mottaga tjänsteförordnande tills vidare eller tills vidare under viss tid, upphörde. Tjänstemannen behövde då icke avvakta myndighetens motsvarande beslut, utan han ägde återkalla sitt medgivande med verkan omedelbart. Skulle annan ståndpunkt förfäktas, överskrede man nämligen gränsen mot tjänsteplikten. Resonemanget hänför sig emellertid allenast till dessa tillsättningsakter och synes icke äga generell innebörd.

I vårt land kan man sålunda nu konstatera, att kollektiv uppsägning av tjänstemän icke, i vart fall icke principiellt, torde vara ett för närvarande otillåtet stridsmedel. Man menar då, att strejk väl är en förbjuden åtgärd, då arbetsinställelsen innebär ämbetsbrott. Vid kollektiv uppsägning återigen bringas anställningsförhållandet att upphöra. 1948 års förhandlingsrättskommitté anbefalldes ock denna aktion såsom lämpligt stridsmedel. De ansågo, att stridsmedlet borde utformas som reell uppsägning. KFO bygger i viss mån härpå (jfr Conradi, De offentliga tjänstemännen som arbetstagare. Gällande rätt. Juristnytt 1954.) Vi kunna ock se, att tjänstemännen i andra länders rättsordning medgivits rätt till kollektiv uppsägning. Nära till hands ur svensk synpunkt ligger härvid den norska utvecklingen, med särskild tanke på den stora likheten i utgångspunkter mellan svensk och norsk statsrätt samt likheterna även i den senare skandinaviska samhällsutvecklingen. Sedan man till en tid sökt genomföra lagstiftning med förbud mot kollektiva aktioner av denna typ, har man infört kollektivavtal för samtliga tjänstemän — ämbetsmän, beställingsmän och andra —

⁷ Svenska Läkartidningen 1946, nr. 42.

med rätt för alla tjänstemän utom ämbetsmännen att tillgripa uppsägningen som kollektiv stridsåtgärd. Frågan synes dock härvid vara om verklig uppsägning, som definitivt bryter anställningar, ej om strejk med bevarat anställningsförhållande. Några särregler om återanställning ha t. ex. icke lämnats. Se Jägerskiöld i NAT 1959, s. 142 ff.

Den kollektiva uppsägningen lider som stridsmedel inom den offentliga förvaltningen emellertid av väsentliga nackdelar.^{7a} Uppsägningen förutsättes ännu vara reell. Men är den reell, måste de i konflikten indragna tjänstemännen ha lämnat tjänsten. De kunna då icke tillgodoräkna sig konflikttiden som tjänstetid, ej få utnyttja den till underlag för löneklassuppflyttning eller för beräkning av tjänstetid för befordran, pensionering etc. Tjänsterna måste ock nybesättas. Är detta fallet, kan emellertid icke någon säkerhet föreligga för de i konflikten inbegripna tjänstemännen att återfå de tjänster, de lämnat, därest man vid den nya tjänstetillsättningen måste utlysa tjänsten till ansökan ledig samt iakttaga de objektiva tillsättningsgrunderna »förtjänst» och »skicklighet». Härvid kunna ju nya sökanden till tjänsterna komma ifråga, vilka kanske måste bedömas som mera meriterade än de, vilka voro indragna i konflikten. Återanställningen — som vid konflikt å den enskilda marknaden icke är något rättsligt problem utan fritt kan avtalas — är inom den offentliga rätten av annan innebörd. Är tjänsteuppsägningen reell, följer slutligen ock därav, att tjänsteman, som under konflikten drabbas av sjukdom, icke kan få erforderligt friskbetyg för återanställning. Avlider han under konflikten före återanställning, står familjen utan pensionsskydd. Detta problem har icke helt undgått uppmärksamheten. AD:s ordförande, justitierådet G. Dahlman, anförde sålunda i yttrande över 1948 års förhandlingsrätts-

^{7a} Att uppsägningstid försvagar effekten av stridsåtgärd se NJA 1958, s. 196.

kommitterades betänkande, att en sådan handlingslinje ansågs utesluten å den enskilda arbetsmarknaden.

Utvecklingen synes emellertid gå i riktning mot erkännande av uppsägning såsom en stridsåtgärd, vilken icke bryter anställningsförhållandet. Den av förhandlingsrättskommittén intagna ståndpunkten har i viss mån redan övergivits.⁸ Vid de uppgörelser, genom vilka man bilade juristkonflikten vid Stockholms rådhusrätt, 1952 års s. k. SACO-konflikt rörande statstjänstemännens löner och 1957 års konflikt med stadsförbundet, kom man överens om att de tjänstemän, som sagt upp sig, skulle återgå till sina tidigare tjänster. De verkställda uppsägningarna betraktades alltså i dessa fall endast såsom ett led i striderna och icke såsom vanliga uppsägningar.

Men skulle konflikt för tjänstemännens del innebära att anställningsförhållandet är bevarat, framträda andra problem. Äger tjänsteman under konflikten taga annan anställning eller utföra annat arbete, vilket som helst, för att vinna utkomst? Eller måste han anses hindrad att åtaga sig uppdrag, vilka äro oförenliga med hans verksamhet i offentlig tjänst, vilka enligt föreskrift skulle vara honom förbjudna av den grund att de kunna försätta honom i jävssituationer, i beroendeställning eller eljest minska tilltron till hans objektivitet (jfr härom del II: 1, s. 74 ff.)? Kan en taxeringstjänsteman t. ex. åtaga sig uppdrag mot stat eller kommun? Hårtill kommer för den offentliga förvaltningens del frågan, om ett offentligt subjekt skall anses vara solidariskt med annat, i konflikt inbegripet subjekt, så att det icke bereder stridande tjänstemän anställningar under konflikten? Dessa och förmodligen flera frågeställningar, vilka icke ännu uppmärksammas, komma helt visst att aktualiseras och kräva lösning.

⁸ Jfr *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 60.

Vi återkomma då till frågan om strejkrätt. Denna gång dock icke för ett dryftande av spörsmålet, vad som därom för närvarande gäller i svensk rätt, ty detta har redan blivit klarlagt: strejk är icke en lovlig åtgärd för tjänstemän med ämbetsansvar och icke heller för tjänstemän utan dylikt. Problemläget blir nu i stället, vilka skäl som kunna anföras för och emot medgivande av dessa stridsmedel. Frågeställningen sammanhänger naturligtvis nära med spörsmålet om förhandlingsrätten och rätten att träffa kollektivavtal. Man kan svårligen medgiva verklig förhandlingsrätt, kollektiva avtal, utan att taga stridsmedlen på köpet. Väl har man i den senare norska lagstiftningen följt en annan huvudlinje, enligt vilken tariffavtal må slutas med alla tjänstemän, även ämbetsmännen, och dessa äga icke strejkrätt. Men det är härvid att märka, dels att ämbetsmännens antal i Norge är väsentligt mycket ringare än de oavsättliga tjänstemännens hos oss, dels ock, att ämbetsmännens intressen torde kunna tillvaratagas inom ramen för uppgörelserna med de större tjänstemannagrupperna, vilka äga full tillgång till stridsmedel; i sista hand torde ämbetsmännen alltfört inom ramen för den äldre rätten ha vissa påtryckningsmedel till sitt förfogande.

Men vilka synpunkter kunna egentligen anses vara de bärande i diskussionen om tjänstemännens tillgång till strejk som stridsmedel?

Vi ha härvid redan kunnat konstatera, att ämbetsansvaret icke utgör något avgörande skäl, vare sig mot strejkrätt eller annat stridsmedel av sedvanlig art. Man har emellertid även betonat de kollektiva stridsåtgärdernas säregna natur. Med avskedstagandet fullföljas andra syften än vid det olovliga undanhållandet och tjänstemissbruket. Ej heller är fråga om försummelse i vanlig mening. Strejken syftar till att uppnå bättre arbets- och lönevillkor. De tjänstemän, som deltaga i strejk, försumma icke därmed av vårdslöshet, oskicklighet

eller oförstånd sina göromål. Fråga är om ett uppsåtligt handlande men icke om ett handlande, som är inriktat på skadegörelse i sedvanlig mening utan på en — som berättigad värderad — påtryckning, i nära anslutning till en rättsutveckling inom den enskilda arbetsrätten, som sedan länge är i princip avslutad i vårt land. De strejkande tjänstemännen avse icke heller att lämna tjänsten. Tvärtom vilja de förbliva i denna, ehuru på vad de uppfatta som bättre villkor.

Argumentationen torde, så långt, vara bärkraftig. Det förhållandet, att de offentliga tjänstemännens enligt lagstiftarens mening felaktiga handlande eller felaktiga underlåtenhet i vissa fall kriminaliserats, kan kanske bäst förenas med strejkförbud. Men ämbetsansvaret utesluter icke i och för sig, att lagstiftaren medgiver kollektiv arbetsinställelse i påtryckningssyfte såsom ett lovligt handlande för tjänstemännens del. Ämbetsbrotts kriminalisering tjänar ett flertal olika syften, vilka här tidigare klarlagts — ordning och effektivitet i förvaltningen, iakttagande av gränser för kompetens och maktmedel, åtlydnad av regler om förfarande och till skydd för individerna. Men dessa syften kunna inom en mera begränsad ram fullföljas med ämbetsansvaret, även om strejkrätt föreligger. Möjligen skulle man rent av kunna rymma en dylik tolkning inom ramen för nuvarande positiva strafflagsbud, ehuru en dylik reform lämpligen — på grund av de därmed förenade problemens natur — torde bära ske i lagstiftningsväg. I vart fall kan man lagstiftnings tekniskt utan större svårighet åstadkomma en motsvarande förändring i rättsläget.

Ej heller kan det vara en för hela den offentliga förvaltningen bärande synpunkt, att den, till skillnad mot vad fallet är i det enskilda näringslivet, icke kan tåla arbetskonflikter. Såsom nyss framhållits, är hela samhällsmaskineriet numera så komplicerat och känsligt och de olika delarna stå i så nära beroende av varandra, att en arbetskonflikt

i en viktig enskild näringsgren kan vara lika farlig som mången konflikt, som berör förvaltningen. För att jämföra några extrema fall torde en konflikt inom ecklesiastikstaten, huru allvarlig den än må ur berörda synpunkter vara, dock för de omedelbart samhällsvårdande uppgifternas handhavare te sig mindre hotande än en konflikt inom kraftverksindustrin, livsmedelsindustrin, transportväsendet eller någon viktig exportindustri. En konflikt vid de elektricitetsproducerande verken lamslår kanske även sjukhus och då även än större och lika livsviktiga inrättningar. Vissa områden av den offentliga förvaltningen te sig dock så viktiga, att arbetskonflikter icke kunna medgivas. Vi återkomma närmare till dessa synpunkter, när fråga blir om tjänstepliktens införande i skilda sammanhang, om skyddsarbeten samt oavsätlighetens betydelse (s. 457).

Man kan dock härvid hävda, att en tjänsteman, som inträder i allmän tjänst, bör ge upp möjligheten att ensidigt hävda de egna intressena och avstå från att utnyttja inställandet av arbetsprestation som ett påtryckningsmedel. Helt visst skulle en äldre tids innehavare av statsmakten funnit, att ett dylikt handlande icke blott motiverade entledigande utan även bestraffning. Ju närmare man står uppfattningen, att inträde i allmän tjänst innebär uppfyllandet av en samhällelig plikt, desto omöjligare te sig strejkaktioner.⁹ Men detta är i verkligheten uttryck för statlig maktspolitik, som icke i och för sig äger någon övertygande kraft i en rättspolitisk diskussion.¹

⁹ Så bl. a. *Poul Andersen* i *Juristen* 1957, s. 316 ff.; jfr *Herlitz* i *FT* 1952, s. 73. Samma synpunkter hos *Walther Jellinek*, *Verwaltungsrecht* (1928), s. 358. Jfr om finländsk doktrin tidigare *Ståhlberg*, a. a. s. 195 ff.; *Tarjanne*, *Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionehallinnossa* (1943) s. 78 f.; af *Hällström*, *Tjänstemännens strejk*, *Finsk tidskrift* 1947, s. 213; *Rytkölä* i *StvT* 1948, s. 160 ff.; *dens*, *Virkamiesoikeus* (1951), s. 212 ff.

¹ Jfr *Ross* i *Forhandlingar*, s. 44.

I det alldeles övervägande flertalet länder gäller alltjämt — mer eller mindre vittgående — förbud mot tjänstemanna-strejk och motsvarande aktioner. Den internationella arbets-byrå kunde på sin tid konstatera, att »dans le cas des fonc-tionnaires publics l'interdiction de la grève est pour ainsi dire général».² Metoden för ställningstagande härtill varie-rar; i vissa — men relativt få — stater möter positivt strejk-förbud medan i andra detta deduceras ur allmänna rätts-grundsatser.³ Den teoretiska motiveringen härför skiftar ock i de olika staterna. I fransk och tysk och därtill anknuten kontinental-europeisk rätt sökes, som här ofta anmärkts, grunden i ett antaget trohetsförhållande.⁴ Tjänstemännen anses vara underkastade ett särskilt pliktförhållande av all-män natur. I andra föras mera privaträttsligt utformade re-sonemang.

Men man kan helt visst finna det motiverat, att staten söker undandraga den egna organisationen från de påtryck-ningar, som arbetsstriden utgör, att den vill ostört upprätt-hålla verksamheten. Man kan ock hänvisa därtill, att lös-ningar, som vinnas efter påtryckningar från organisationer kunna bliva beroende mera av det faktiska makttrycket än av bakomliggande sakskäl och en lugn prövning av dessa under avvägning mot andra motiv. Överhuvudtaget kan detta innebära risker för de rättvise- och likformighetsideal, som eftersträvas i offentlig förvaltning.⁵

I sista hand får en avvägning göras mellan de olika skälen för och emot medgivande av stridsmedel. Erfarenheten måste

² Se BIT, *Études et documents* 1, s. 79; BIT, Rapport VII, s. 47, VIII: 1, s. 119 ff. Jfr *Richner*, a. a. s. 14, 244, n. 11 och *Hiorthøy*, a. a.

³ Jfr Reichsgerichts domskäl i RGEstr 56, s. 422; *Entsch. des Preus-sischen Oberverwaltungsgerichtes* 78, s. 488.

⁴ Om fransk rätt se RDP LXIX 1953, s. 504, arrêt 2/7 1952, demoiselle Mallet. Om engelsk rätt RDP LXVII 1951, s. 165; om schweizisk rätt *Fourrier*, a. a. s. 180 ff.; tidigare *Erwin Ruck*, *Schweizerisches Staatsrecht* (1939), s. 107.

⁵ *Poul Andersen*, a. a. s. 317; *Herlitz* i *Forhandlinger*, s. 42.

till sist fälla utslaget i valet mellan olika lösningar. Det är ej heller givet, att alla tjänstemän skola äga samma tillgång till stridsmedel.

Ämnesområdet

Vid den debatt, som förts om strejkrätt och därmed jämställda frågor, har man i regel utgått från, att tjänstemannaorganisationernas påtryckning å staten (kommunen) — arbetsgivaren åsyftar förbättrade löne- och andra anställningsvillkor. Det är denna ämnessfär man haft och har i tankarna.

Liksom ifråga om ämnesområdet för förhandlingar — i denna terms skilda meningar — är det emellertid av vikt att överväga, i vilka olika situationer kollektiva stridsmedel må tillgripas. Uppenbart är härvid, att i ämnen, vilka typiskt tillhöra myndigheternas självständiga maktområde, dylika aktioner icke böra få influera å avgörandena. De individuella tjänstetillsättningarna och entledigandena, bestraffningsåtgärder, avgöranden om arbetsuppgifter och sättet för deras utförande ha härvid angivits såsom tillbörligen fredade områden.⁶ Skulle myndighet vid utövandet av sin beslutanderätt ha handlat på ett sätt, som uppfattas som felaktigt, får den därtill saklegitimerade söka att utnyttja tillbuds stående rättsmedel eller man har att söka hävda ansvar för den eller dem, som fattat ett möjligen felaktigt beslut. Tendenser ha väl icke helt saknats till att söka draga in även de områden, där myndigheterna ensamma böra på eget ansvar träffa avgöranden, i det fackliga stridsområdet, men detta har uppfattats som stötande (jfr detta arbete del 1, s. 616 ff.).

⁶ Se närmare SOU 1951: 54, s. 128: olika meningar förelågo emellertid inom förhandlingsrättskommittén om gränserna mellan tillåtna och förbjudna områden för strejkaktioner. Se även *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 53.

Strejkrätt och oavsättlighet. Varselplikt. Skyddsarbete

Man kommer emellertid över till spørsmålet om möjligen kanske för vissa grupper tjänstemän, särskilda omständigheter — eventuellt rättsliga — finnas, som utgöra hinder av annan typ mot att strejk — eller mot kollektiv uppsägning — medgives. Eller finnas särskilda sakliga skäl mot medgivande därå? Vid den utformning, som svensk rätt hittills erhållit ifråga om strejkrätten — som helt allmänt avvisats — ha mera avgränsade synpunkter på ämnet hittills icke ägt större aktualitet. Men man kan naturligtvis ifrågasätta, om strejkrätt bör avvisas för vissa tjänstemannagrupper, även om den till äventyrs skulle tillerkännas andra, om, m. a. o., förbudet mot strejk för vissa grupper har även andra motiv än nyss nämnda.⁷

Tjänstemän ha i skiftande utsträckning för olika grupper tillerkänts skydd mot uppsägning. I den mån detta skydd blivit så långtgående som för fullmaktsinnehavarna och för de konstituerade, kan man ifrågasätta, om icke i detta skydd ligger ett särskilt skäl mot strejkrätt. Har nämligen en tjänsteman vunnit den ställning, att han icke kan entledigas från sin tjänst utan allenast avsättas efter och på grund av begånget fel, kan det synas oegentligt, att han skall kunna avhålla sig från arbetet i påtryckningssyfte för att därefter återgå till arbetet, när han vunnit detta syfte eller eljest funnit lämpligt att återupptaga verksamheten. Ett av de främsta skälen för oavsättligheten är att tjänstemän skola kunna ostört fullgöra sitt arbete och icke utsättas för påtryckningar, som syfta till grunden för deras existens. Men tillåtas fullmaktsinnehavarna att strejka, måste deras tjänster under tiden upprätthållas av i vart fall på denna post icke ordinarie tjänstemän, därest icke arbetet helt kan ligga nere.

⁷ Jfr för dansk rätt *P. Andersen* i *Juristen* 1957, s. 309.

Det är dock å andra sidan alls ej rättstekniskt uteslutet att förena oavsättlighetsskyddet med strejkrätt, därest man konstruerar denna — såsom fallet numera är inom den enskilda arbetsrätten — som en stridsåtgärd under bevarat anställningsförhållande.⁸ Men god balans kommer ej att råda mellan arbetsgivare- och arbetstagarresidorna. Redan däri, att den oavsättlige tjänstemannen under strejken utebliver från arbetet, men efter konflikten återgår till detta i samma oavsättliga ställning som förut föreligger otvivelaktigt en markant skillnad från förhållandena i enskild tjänst; väl kan arbetstagaren icke berövas anställningen under konflikten, men mycket väl efter konfliktens slut, såsom i anledning av ändrade konjunkturen, av omläggning av driften, rationalisering eller annan dylik orsak. Framför allt medför oavsättligheten det säregna förhållandet, att staten (kommunen) såsom arbetsgivare icke får tillgång till lockout-vapnet i vad avser den skyddade tjänstemannagruppen. Frågan är dock närmast politisk.

I 1954 års KFO ha ock alla oavsättliga tjänstemän undantagits från dem, vilka äga inom ramen för KFO tillgripa stridsmedel (p. 12). Motsvarande gäller i Norge ämbetsmännen, och anses så skola bliva fallet framgent.

Med det skäl mot strejkrätt, som oavsättlighetsskyddet kan finnas utgöra, sammanhänger den synpunkten, att för vissa grenar av offentlig verksamhet stridsmedel i ökad omfattning svårligen kunna medgivas. Det finnes otvivelaktigt verksamhetsområden, där, som nyss anmärkts, olika hänsyn kunna kräva, att verksamheten icke avbrytes, eller där den eljest bör intaga en skyddad ställning. I viss mån är det ju ock dylika synpunkter, vilka utgöra motiv till införandet av fullmakt samt andra regler till tjänstemännens skydd. Så kan man hävda, att den dömande verksamheten, åklagarorganisa-

⁸ Betonas av *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 60 f. liksom av tjänstemannaorganisationer i yttranden över SOU 1960: 10.

tionen och den centrala förvaltningen ur dylika synpunkter intaga en särställning.

Det är emellertid, som framgår av den i del 1 utförda undersökningen rörande oavsättligheten och dess bärande motiv, tyvärr icke så, att reglerna därom utgöra ett genomtänkt och enhetligt system. Tvärtom skiftar praxis ifråga om fullmakter och konstitutorial så att understundom fullmakt införts för vissa tjänster i utsatt position, medan i andra fall andra tillsättningsformer valts, medan fullmakt och konstitutorial kunna förekomma på områden, där allenast tjänstemännens allmänna strävan efter trygghet burit upp valet av denna tillsättningsform. Avser man att genom förbud mot strejk trygga vissa förvaltningsområden, måste man därför för närvarande taga en annan utgångspunkt än tillsättningsakterna. Det är härvid ock att märka, att först genom ett strejkförbud för ett verk i dess helhet garanteras ostörda arbetsprestationer, enär verksamheten kan vara beroende även av underordnad personals medverkan.

Om och i den mån stridsmedel tillerkännas tjänstemän eller vissa grupper av dem, aktualiseras inom tjänstemannarättens ram med stridsmedlen sammanhängande problem, vilka vi nu känna från den allmänna arbetsrätten. Man måste fastställa, när och under vilka förutsättningar samt av vem strejk må proklameras. På den enskilda arbetsrättens område har utvecklingen lett därhän, att arbetare, vilka tillhöra fackförening, som är bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren eller hans organisation, icke ohämmat kunna gå i strejk. Förutom fredsplikt (KAL § 4, jfr § 16 FFL, jfr ovan s. 311) gäller, att varsel skall lämnas före stridsåtgärd. Enligt 1920 års lag om medling i arbetstvister (§ 3 a) skall den, som vill företaga arbetsinställning, även oorganiserad, *varsla* därom (lydelse av år 1935). Angripare skall lämna underrättelse till motparten ävensom till förlikningsman, senast på sjunde dagen före den dag, då åtgärden skall

taga sin början. Förseelse häremot är straffbar. Överföras dessa regler å tjänstemannarätten, kunna de utformas så, att varseltiden göres längre eller kortare. Vid längre varsel-tid vinnes ökad hänsyn för förvaltningen. Befogenhet att varsla stridsåtgärd kan förbehållas tjänstemannaorganisation av viss omfattning.

Vidare böra problem lösas, vilka uppstå genom en konflikt mellan strejkrätten och förvaltningsrättsliga regler. Till en del äro de speciellt förvaltningsrättsliga, såsom de, vilka beträffa tjänstetur, tjänstetid, ledigförklarande. Andra regler äga motsvarighet inom arbetsrätten, såsom om sjukunderstöd^{8a}, tjänstebostad m. m. På den enskilda arbetsmarknaden ha här vissa skyddsregler av sociala motiv införts; arbetsgivares yrkande om vräkning av strejkande eller lockoutade arbetstagare må sålunda icke bifallas, förrän tre månader förflutit från nedläggandet av arbetet (1936 års lagstiftning). Men vräkningsförbud är ej tillämpligt, om arbetsgivaren behöver bostaden för annan arbetskraft. Arbetstagaren kan icke heller åberopa sig på hyreslagen eller hyresregleringslagens skyddsregler.⁹ För tjänstemännens del stå dessa frågor öppna, men torde böra lösas efter motsvarande linjer.

Liksom på den enskilda arbetsmarknaden måste även här krav resas på att vissa arbetsuppgifter (*skyddsarbeten*) under alla förhållanden fullföljas, alltså även under arbetskonflikt.¹ Hit hör givetvis sjukvård, fångvård, viss polisverksamhet. Inom domstolväsendet kunna vissa brådskande åtgärder knappast eftersättas; så måste tidsfristerna iakttagas ifråga om häktning, åtalspreskription och vissa delgivningar. Uppgifter av väsentlig betydelse för ordning, säkerhet och politi anmäla sig säkerligen; man jfr NJA 1950, s. 188, där ar-

^{8a} ADD 20/1956; ej sjukersättning under strejk; jfr *Schmidt*, Tjänsteavtalet, s. 393.

⁹ Jfr *Lejman*, Om begreppet nyttjanderätt till fast egendom, 1944, s. 34 ff.

¹ *Schmidt*, a. a. s. 237 ff.

betskonflikt icke påverkat kommunens skadeståndsskyldighet vid underlåten sandning², liksom flera rättsfall, där ett särreglerat subjekt ansetts prestationspliktigt, oavsett arbetsrättsliga konflikter (NJA 1911, s. 609; 1934, s. 92).³ Under de konflikter, som ägt rum under utnyttjande av kollektiv uppsägning eller blockadvapnet, har man å tjänstemannahåll uppenbarligen även varit angelägen om att iakttaga detta. KFO stadgar beträffande skyddsarbeten, att till skyddsarbeten hänföres sådant arbete, som vid en konflikts utbrott erfordras för att verksamheten skall kunna avslutas på ett tekniskt försvarligt sätt; sådant arbete, som erfordras för avvärjande av fara för människor eller husdjur eller för skada på byggnader eller andra anläggningar, fartyg eller maskiner eller för skada på sådant varulager, som under konflikten ej tages i anspråk för uppehållande av industriell drift i vidare mån än som erfordras för förekommande av försämring eller förstöring m. m.

Med skyddsarbete likställes arbete, som tjänsteman är pliktig att utföra på grund av föreskrift i lag eller författning, ävensom arbete, vars eftersättande eljest kunde medföra ansvar för fel i tjänsten. Skyddsarbete skall utföras i första hand av tjänsteman, som är direkt berörd av konflikten.

Tjänsteplikt

I den äldre uppfattningen om tjänstemannaförhållandet ingick, att staten kunde begära lojalitet och arbetsprestationer i synnerhet i krislägen. Huru långt denna allmänna lydnadsskyldighet sträckte sig, vilka krav som kunde grundas å allenast anställningen, därom ha väl förelegat olika meningar; i vårt land har man, som här ofta konstaterats, varit jämförelsevis återhållsam med att grunda plikter allenast å

² *Karlgren*, Skadeståndsrätt, s. 169 f.

³ *Schmidt*, a. a. s. 240 f.

tjänsteförhållandet, utan ansett särskilt laga stöd erforderligt.⁴ Men även om detta är fallet, har man icke ansett sig kunna avstå från en allmän tjänsteplikt.

Ju mera anställningen utformas avtalsrättsligt, med å ömse sidor fixerade skyldigheter och rättigheter, desto mera skjutes det allmänna pliktförhållandet i bakgrunden. Men även inom ramen för en arbetsrättslig utveckling, kan detta ensidiga pliktförhållande åberopas. Dels kan detta ske mera allmänt. Dylika tankegångar lågo bakom försöken att bryta kollektiva uppsägelseaktioner genom vägrade eller uppskjutna entledigandebeslut (jfr s. 443). Dels kan en mera begränsad effekt åsyftas genom tjänstepliktsåläggande i särskilda fall. Härutöver kunna även generella, men till sin räckvidd begränsade resonemang — åsyftande särskilda nödsituationer, krigs- och krislägen — föras.⁵

Den utveckling mot även tjänstemannarättslig förhandlingsrätt, avtal och stridsmedel, som otvivelaktigt ägt rum hos oss, har emellertid i någon mån brutits igenom även såtillvida, som konflikthot avvärijts genom antagande av tjänstepliktslagar eller genom hot därom; samma intressen, som bära upp reglerna om skyddsarbeten, föranleda härtill. Här framträder det förhållandet ohöljt, som så ofta anförts mot medgivande av stridsmedel för tjänstemän eller i vart fall vissa grupper av dem. Samhället måste, tvunget, se till att vissa funktioner fyllas, om man icke skall riskera kaos eller i vart fall mycket avsevärda olägenheter. Det moderna samhällets struktur är ock väsentligt mera ömtåligt än äldre tiders. Det ställer ökade krav på ostörda funktioner. Väl är detta icke någonting säreget för den offentliga förvaltningen. Man har ofta betonat, så 1948 års förhandlingsrättskommit-

⁴ Se om läkarundersökning del 2: 1, s. 127 ff., samt i övrigt kap. 6, passim.

⁵ I SOU 1951: 54 grundas detta, felaktigt, å tryggheten i anställningen. Jfr *Schmidt*, a. a. s. 239.

terade, att vissa nyckelpositioner inom näringslivet jämväl kunna vara livsviktiga, såsom vissa arbetare i kraftverken, vissa transportarbetare. Men den problematik, som där föreligger, ha vi i detta sammanhang icke att skaffa med. Här ha vi i stället att undersöka de uppgifter, som den egentliga offentliga förvaltningen ställer; samhällsintressena av enskild verksamhet få tillvaratagas i den ordning och utsträckning, som lagstiftaren finner detta motiverat.

För första gången aktualiserades i vårt land den tjänstemannarättsliga problematiken på detta område år 1947.⁶ Förhandling hade då en tid förts mellan svenska stadsförbundet å ena sidan och svenska polisförbundet å den andra angående införandet av normerande bestämmelser för avlöning av polispersonal i städer och köpingar. Förhandlingarna ledde icke till någon uppgörelse och avbrötos. Inför utsikten att fortsatta förhandlingar jämväl skulle kunna misslyckas ansågo sig statsmakterna icke kunna stå överksamma. Man befarade att, om ett stort antal polismän lämnade polistjänsten, den allmänna ordningen och säkerheten snabbt skulle kunna rubbas. Man fann det därför nödvändigt att vidtaga åtgärder för att möjliggöra, att polisverksamheten uppehölls i erforderlig omfattning. Polisförbundet hade hos personalen insamlat fullmakter att säga upp tjänsterna. Tjänstemännen voro anställda med en månads uppsägningstid. För tjänstemän under sådana villkor syntes det i vart fall tveksamt, om man kunde vägra entledigande sedan uppsägningstiden utgått. Även om tjänstemannen kunde vägras entledigande i en dylik situation med hänsyn till arten av tjänstgöringen och garantierna mot godtyckligt skiljande från tjänsten, så kunde polistjänstens tryggande icke upprätthållas, enär konsekvenserna av utebliven inställelse till tjänstgöring inte kunde bli annat än ansvar för tjänstefel.

⁶ *H. Strömberg*, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, s. 123 ff.

Denna väg var sålunda icke framkomlig för den, som ville tillse att polisverksamheten i alla situationer kunde upprätthållas. Kungl. Maj:t framlade därför proposition (326/1947) med förslag till tjänstepliktslagstiftning. Den allmänna tjänstepliktslagen kunde allenast nyttjas vid krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden och kunde sålunda icke tillgripas i en situation av förhandenvarande art. Den föreslagna författningen ålade polisman, som var anställd i polisdistrikt, att för statsverkets räkning såsom tjänsteplikt upprätthålla tjänst som polisman. Förutsättning härför var, att konungen på framställning av länsstyrelse förordnade om lagens tillämplighet med avseende å visst polisdistrikt, där till följd av rådande eller befarad brist på polispersonal fara förelåge, att distriktet icke skulle kunna upprätthålla den polisverksamhet, som ålåg det. Tjänsteplikt enligt lagen skulle kunna åläggas jämväl den som inom tre månader före dylikt förordnande lämnat eller efter förordnandets meddelande lämnade tjänst som polisman i distriktet. Den, som underlåte att fullgöra dylik tjänsteplikt, kunde dömas till fängelse i högst sex månader eller till dagsböter. Under lagrådsbehandlingen framhölls visserligen, att lagstiftningen lämnade den frågan öppen, huruvida polisman, som begärt sitt entledigande men med stöd av lagstiftningen kvarhölls i tjänst, därvid ock bibehölls i tjänsten. Om så icke var fallet, riskerade han att icke återfå tjänsten efter konfliktens slut, varjämte övriga, ovan i flera sammanhang berörda frågor om tjänstetidsberäkning m. m. lämnades öppna. En av lagrådets ledamöter föreslog därför, att lagen skulle kompletteras med föreskrift om att tjänsteman, å vilken tjänsteplikt blev tillämplig, skulle bevaras i sin tjänst. Detta förslag vann emellertid icke Kungl. Maj:ts gehör utan lagen kom i detta hänseende att bli va oklar.

Härefter har en motsvarande tjänstepliktslag år 1951 fram-

lagts med KPr 212/1951, avseende sjuksköterskepersonal.⁷ Även härvid hade förhandlingar misslyckats och stridsåtgärder vidtagits. I propositionen framhölls, att situationen för sjukvården komme att bli synnerligen allvarlig, om de fortsatta förhandlingarna icke skulle leda till resultat och sjuksköterskorna gjorde allvar av sina uppsägningar samt lämnade anställningarna på angivna dagar. Den slutna vården i de berörda sjukhusen antogs icke kunna upprätthållas, om så skedde. Motsvarande gällde om distriktsvården. Myndigheterna kunde icke heller här stå överksamma. Den närmast till hands liggande utvägen syntes vara att genom lagstiftning införa någon form av tjänsteplikt eller tvångsskiljedom. Visserligen ingåve ett ingripande med lagstiftningsåtgärder i syfte att trygga arbetsledning genom tvingande bestämmelser av sådan innebörd de största betänkligheter. Den svenska arbetsrättslagstiftningen byggde ju på att parterna på arbetsmarknaden själva skulle reglera sina inbördes förhållanden genom frivilliga överenskommelser. Med hänsyn till de utomordentligt allvarliga följderna av en arbetsnedläggelse inom sjukvården vore det emellertid ofrånkomligt att såsom en beredskapsåtgärd antaga en tjänstepliktslagstiftning. Man kunde här anknyta till den tjänsteplikt för medicinalpersonal, även sjuksköterskor, som under världskriget införts med lag den 8 dec. 1939 (nr 832) och därefter genom den allmänna tjänstepliktslagen den 30 dec. 1939.

Statsrådet föredrog emellertid i detta fall en lagstiftning om obligatorisk skiljedom, meddelad av en av Kungl. Maj:t utsedd skiljeman. Lagstiftning blev emellertid vid detta tillfälle överflödig.

Blockad

Såsom framgår av det ovan sagda, har mycken debatt förts om de tjänstemännens stridsmedel, som strejk och kollektiv

⁷ Jfr *Landstingsförbundets Tidskrift* 1953, s. 136.

uppsägning utgöra. Stridsmedlet blockad har däremot relativt tidigt och lätt vunnit ett visst erkännande.⁸

Blockad är emellertid icke något entydigt begrepp. Fråga kan vara om underhandsförfarande, där det kollektiva momentet kan vara nära nog omöjligt att påvisa. Faktisk blockad har förekommit, t. ex., i den formen, att Sveriges Läkareförbund icke annonserat viss tjänst ledig, varefter, rent faktiskt, icke någon sökande anmält sig. Blockaden kan emellertid innebära, att föreningen öppet eller under hand informerar om villkor för viss tjänst, med eller utan negativ kommentar. Men blockad är, typiskt sett, en mera tydlig manifestation, ett stridsmedel, en kollektiv aktion i påtryckningssyfte; så är nämligen fallet, om förening förklarar ansökan till viss eller vissa tjänster icke böra ske. Föreningens medlemmar anmodas att icke söka viss tjänst och organisationerna förvänta sig lojalitet från sina medlemmar liksom från andra organisationers medlemmar, ävensom av icke-organiserade.

Att blockadvapnet så lätt kunnat införas och nyttjas, sammanhänger tydligt därmed, att det icke riktar sig mot uppfyllandet av någon lagreglerad plikt. Stridsmedlet kan ej sägas strida mot någon tjänsteplikt eller annan rättsregel. Medborgare i gemen kunna ej, och ej heller tjänstemän, åläggas att ansöka om tjänst. Blockadvapnets kollektiva karaktär i och för sig har ej föranlett något förbud mot det samma inom den offentliga rätten. Stridsmedlet har ock ur tjänstemannasympunkt flera väsentliga fördelar, men kan å andra sidan medföra ett underläge för arbetsgivareparten, stat eller kommun. Stridsmedlet är nämligen billigt. Icke någon tjänsteman förlorar lön under konflikten. Någon ersättning till i konflikten indragna tjänstemän behöver icke utgå av föreningens medel. Stridsmedlet är ofta effektivt.

⁸ Jfr *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 56 f. Jfr *K. Rodhe* i SvJT 1944, s. 945.

Stat eller kommun, som har att upprätthålla ifrågavarande verksamhet, kan ha stor svårighet att underlåta att tillsätta den lediga tjänsten. Alla tjänster kunna förklaras i blockad, såväl statliga som kommunala, ordinarie och icke ordinarie, viktiga och mindre viktiga.

Blockadvapnet är i svensk rätt icke legalt begränsat. En skillnad framträder här bl. a. mot norsk rätt, där blockad icke får ske, så att samhällsfarliga följder kunna inträda; i dylika fall kan blockad föranleda straffansvar.

I praxis ha tjänstemannaorganisationer ofta tillgripit blockad i de fall, då en eller flera tjänster enligt organisationernas mening placerats alltför oförmånligt i avlöningshänseende, eller då därmed förenade villkor eljest varit ogynnsamma. Läkarförbundet har sålunda genom blockadåtgärder framtingat en — säkert värdefull — sanering av provinsialläkarnas villkor ifråga om tjänstebostäder och praktiklokaler, varmed vidgade möjligheter till konkurrens om tjänsterna öppnades. Blockad har även förekommit, då kommun åsidosatt förpliktelser gentemot tjänstemannaorganisation, som denna ansett vara av väsentlig vikt. Saco har sålunda etablerat nyanställningsblockad mot städer, bl. a. i fall då normaltjänstereglemente och förhandlingsordning antagits med verkan även för förbundets tjänstemän utan att överenskomelse därom träffats (Juristnytt 1955, s. 149 f.).

Blockadvapnets möjligheter påverkas givetvis av avtalsutvecklingen och särskilt av fredsplikten. Medan 1948 års förhandlingsrättskommitté uppgåvo (SOU 1951: 54) att förening kunde tillgripa blockad avseende tjänst, varom redan uppgörelse träffats, har Saco:s förhandlingsrättskommitté förklarat, att föreningarna tvärtom anse sig bundna att icke tillgripa blockad i dylikt fall (a. a. s. 57). I den mån en absolut fredsplikt avtalats, lär den även avse blockadåtgärder, och om fredsplikten är begränsad, blockad inom detta område. Här har man emellertid icke varit strängt

konsekvent utan ansett blockadåtgärd i syfte att framtvunga en förbättring på område, som ej ligger klart inom det avtalsreglerade, för möjlig trots avtalad fredsplikt (om löner äro avtalade kan blockad nyttjas t. ex. för förbättrade bostadsvillkor).

Blockad mot viss tjänst har tillgripits även för att uppnå förbättrade villkor för annan tjänst, som redan tillsatts. Härutinnan innebär KFO nu en begränsning, enär stridsåtgärd ej kan tillgripas för tjänst, varom konflikt ej råder.

Varseltid om sju dagar gäller nu enligt KFO även vid blockad (p. 11).

Lockout

Men vilka stridsmedel stå det allmänna till buds?

Jämföra vi med den enskilda arbetsmarknaden, skulle särskilt *lockouten* kunna ifrågakomma. Det är emellertid här att märka, att ett dylikt stridsmedel ofta nog icke är av värde varken för stat eller kommun, enär man icke alls kan avvara arbetskraften ifråga utan tvärtom måste upprätthålla stora delar av sin förvaltningsapparat, om så överhuvud taget låter sig göra.

Vidare kan f. n. stora grupper tjänstemän icke alls sägas upp i påtryckningssyfte, enär de medelst fullmakt eller konstitutorial eller viss-tidsförordnande eller avtal åtnjuta en trygghet mot uppsägning, som icke kan överkorsas i konfliktsituationen. Väl kan man kanske göra gällande, att *lockouten* ej bryter anställningen. Men den måste ju innebära, att lönen för tjänstemännen innehålles. Detta kan då icke nu ske för de tjänstemän, som icke kunna sägas upp. Dessa möta särskilt inom statlig förvaltning.⁹

⁹ Jfr *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 58.

I de fall återigen, då uppsägningstid föreligger, skulle uppsägningen från det allmännas sida kunna ske.

Stridsmedlet lockout har nu upptagits i den kommunala förhandlingsordningen, KFO 1954. I dess punkt 13 har ut-sagts, att kommun kan begagna uppsägning såsom strids-medel. Vid uppsägning såsom stridsåtgärd gäller en för alla tjänstemän enhetlig ömsesidig uppsägningstid av en månad. Denna stridsåtgärd betecknas i förhandlingsordningen som arbetsinställelse. Föreskriften låter sig förenas med principen, att uppsägning icke bryter anställningsförhållandet. KFO reglerar dock icke klart frågan om tjänstemannens återgång i tjänst efter biläggandet av en konflikt. I SACO:s överens-kommelse med stadsförbundet har det däremot uttryckligen föreskrivits, att frågan om tjänstemans återanställning utan ansökningsförfarande skall regleras vid konflikts biläggande. Endast om något biläggande av konflikten icke kommer till stånd, kan uppsägningen sålunda betraktas såsom slutgiltig.

Löneindragning

Under senare tid har ett nytt stridsmedel vuxit fram, näm-ligen partiellt innehållande av lön å arbetsgivarens sida.

Såsom här tidigare (s. 319) nämnts, hade år 1952 i en över-enskommelse mellan staten å ena sidan och SK, SR och TCO å den andra om lönetillägg godtagits ett förslag, att lönetillägg icke skulle utgå vid konflikt. I riksdagens beslut i ämnet var i enlighet härmed inryckt en föreskrift av ly-delse, att »de särskilda lönetilläggen . . . skulle icke utgå . . . till anställningshavare, ansluten till organisation som varslar (varslat) eller vidtager (vidtagit) stridsåtgärder» i anslutning till förhandlingar i avlöningsfrågor. Såsom motiv anfördes i nämnda KPr, att det ansetts naturligt, att i förevarande hän-seende samma regler skulle gälla för de hos staten anställda

som för arbetstagare på arbetsmarknaden i övrigt. Löneökning kunde där icke ifrågakomma under pågående konflikt eller innan uppgörelse träffats. Av de i KPr anförda motiven vill det synas som om innehållande av lön egentligen icke var tänkt som en mera vittsyftande stridsåtgärd. Det skulle i stället närmast vara fråga om ett överförande till förvaltningsrätten av arbetsrättsliga tankegångar. Hade syftet varit så begränsat, skulle de särskilda tilläggen icke utgå till tjänsteman, som är ansluten till facklig organisation, som ej anslutit sig till ifrågavarande överenskommelse. En organisation, som var angelägen att komma i åtnjutande av de generella lönetilläggen, hade att biträda den redan träffade överenskommelsen eller att ingå annan överenskommelse av motsvarande innebörd.

Emellertid är frågan den, om full parallellitet mellan de åberopade allmänna arbetsrättsliga grundsatserna och den offentlighetsrättsliga motsvarigheten verkligen är för handen. Enligt löneklausulen, sådan den utformats år 1952, kunde de för detta år beslutade generella lönetilläggen indragas, även om en facklig organisation framdeles varslade om eller vidtog stridsåtgärd. Löneminskning kunde alltså ske under en framtida konflikt, något vartill motsvarighet knappast kunde finnas i den enskilda arbetsmarknaden, där man begränsar sig till att icke utbetala löneökning, så länge förhandlingar pågå eller avtal ännu icke träffats. Om arbetsgivare däremot skulle vidtaga motsvarande åtgärd, sedan uppgörelse om löner träffats och de nya lönerna utgått, är på den enskilda arbetsmarknaden otvivelaktigt fråga om stridsåtgärd. Och märk väl, fråga är om en åtgärd efter ena partens fria bedömande därav, om motparten gjort sig skyldig till något förfarande, som kan motivera löneindragning. Bedömningen ankommer sålunda icke på en opartisk instans utan företages av arbetsgivaren själv.

Den i 1952 års KPr gjorda jämförelsen med den enskilda

arbetsmarknaden är även såtillvida oegentlig, som arbetsgi-
varparten där icke, om enighet ej kan uppnås vid förhand-
lingar, har någon möjlighet att diktera anställningsvillkor
eller mot arbetstagarnas vilja kvarhålla dessa i arbete och
under straffhot förmå dem att fullgöra sina uppgifter. Men
den statliga arbetsgivaren har dessa möjligheter gentemot
tjänsteman. Den av civilministern år 1952 föreslagna åtgär-
den, vilken innebar, att vissa tjänstemän kunde tvingas att
mot lägre betalning än andra fullgöra samma arbetsupp-
gifter, får i verkligheten anses sakna motsvarighet på den
privata marknaden. Likväl följde riksdagen Kungl. Maj:ts
förslag, varvid SU förklarade sig anse, att det ej var rätts-
stridigt och ej kränkte föreningsrätten (jfr ovan s. 318). Man
har ock å föreningshåll, som ovan (s. 319) framhållits, menat,
att löneindragningen är en föreningsrättskränkning, att den
får sådana verkningar, då den så att säga bestraffar de orga-
niserade, medan de oorganiserade vid framgång för tjänste-
männen trots sin gynnade ställning under konflikten i följd
av den likformiga lönesättningen likväl bli delaktiga av de
förbättrade villkoren.¹

Ett förfarande av denna typ kom sedermera till använd-
ning i den s. k. poliskonflikten (KPr 75/1954, 63/1955 och
NJA 1955, s. 405). I KPr 63/1955 uttalade härvid civilmi-
nistern, att polismän, som stödde mot det allmänna riktade
stridsåtgärder icke borde få del av de allmänna löneförhöj-
ningar, som kunde komma statstjänstemännen och därmed
jämförliga grupper till del. Statens ställningstagande i nu
ifrågavarande hänseende motiverades sålunda med en tjänste-
männens skyldighet att icke skada statsmaskineriet; paral-
lellt med den enskilda arbetsmarknaden drogos icke här.
Det kan i detta sammanhang nämnas, att motåtgärderna

¹ *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, Förhandlingsrättsliga spørsmål,
s. 20 f. *Schmidt* tager ej ställning i frågan om detta stridsmedel, a. a.
s. 240.

från statens sida i poliskonflikten — vilka från början inneburo allenast, att vissa anställningsförbättrande bestämmelser icke skulle tillämpas beträffande sådan personal, som tillhörde stridande organisation och tjänstgjorde inom organisationsenhet, där stridsåtgärder upprätthöllos — i samband med civilministerns sist återgivna yttrande skärptes så, att polismän, vilka deltog i de mot det allmänna riktade stridsåtgärderna förklarades skola få kvarbliva under de äldre anställningsförhållandena, intill dess de erhöle tjänst, varå det nya (och förmånligare) reglementet vore tillämpligt, oavsett om stridsåtgärderna dessförinnan blivit hävda (KPr 63/1955). De statliga motåtgärdernas verkningar mildrades emellertid därigenom att de fronderande polismännen sedermera bereddes retroaktiva förbättringar enligt reglementet; av uttalande i KPr 48/1956 framgår emellertid, att statsmakternas ställningstagande i sistnämnda hänseende är att betrakta som en engångsföreteelse utan prejudicerande verkan för framtiden.

Emellertid har senare 1952 års löneindragningsklausul i KPr 191/1955 fått en ny utformning. Härigenom har den utarbetats i viss överensstämmelse med den enskilda arbetsrätten. Detta förklaras därav, att en fredsklausul dåmera införts. I avtalet den 5 april 1955 mellan staten och statstjänstemännens topporganisation stadgas nämligen, att stridsåtgärd icke må vidtagas beträffande fråga, varom föreligger en gällande överenskommelse. Departementschefen framhöll härvid, att klausulen innebure, att en överenskommen löneökning icke kan utgå till medlemmar i en organisation, som bryter mot fredspikten, vidtager stridsåtgärd beträffande avtalad fråga. Härvid skulle det ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om undantag från tillämpningen av de särskilda lönetilläggen. Indragning av lönetillägg skall sålunda nu kunna ifrågakomma såsom stridsåtgärd men endast om motparten brutit mot sin fredspikt. Läget härutinnan har icke

förändrats genom den fredsklausul, som senare ingår i KPr 81/1956. Jfr s. 389.

Motsvarande stridsmedel, löneindragning, har emellertid nyttjats även inom den *kommunala* förvaltningen. Läget är emellertid här såtillvida skiljaktigt, som tjänstemännen kunna göra gällande krav på full lön besvärsvägen och därutöver givetvis genom talan inför allmän domstol (jfr nedan s. 490). Sedan i 1955 års tjänstereglemente § 17 löneförmåner uppdelats i grundlön samt fast och rörligt tillägg ha städer år 1957 beslutit att, i anledning av en av Saco varslad blockad av vissa tjänster icke till Saco-anslutna tjänstemän — men däremot andra — utbetala lönetillägg. Beslutet innebär för därav berörda en lönereduktion om ca 20 procent. Beslutet härom överklagades i flera städer, RÅ 32/1958.

De klagande tillhörde emellertid olika grupper tjänstemän, något som påverkat besvärens utformning och den senare prövningen. Vissa tjänstemän voro anställda enligt normer, vilka med för kommun bindande verkan fastställts av Kungl. Maj:t eller statlig instans. Vissa tjänstemän voro oavsättliga, andra icke. Några tjänstemän voro anställda inom specialreglerade förvaltningsgrenar (s. k. »självförvaltning») andra slutligen verkade inom den icke av specialförfattning reglerade kommunalförvaltningen. Besvärsgrunderna ha, som sagt, med hänsyn till dessa förhållanden, varierat. Härtill kommer, att i vissa fall — ej utan framgång — även formella felaktigheter hos de stadskommunala besluten påståtts (beslutet har ej tillkommit i laga ordning). Man torde emellertid i stort sett kunna åtskilja de tjänstemän, vilka såsom domare eller åklagare anställts enligt beslut, som vunnit särskild bekräftelse, och de, vilka anställts enligt regler, vilka kommun äger ensam slutgiltigt utforma. I förstnämnda fall har särskilt hävdats, att klandrade beslutet icke tillkommit i laga ordning och överskridit kommunens kompetens. I sistnämnda fall åter har den åberopade besvärsgrundern främst

varit, att klandrade beslutet kränkt vederbörandes enskilda rätt, nämligen tjänstemannens å anställningsavtal grundade rätt till tjänstens förmåner.

Vid sidan härav har emellertid även påståtts², att klandrade besluten skulle vara ogiltiga såsom innebärande en illojal maktanvändning, dvs. oavsett avtalsförhållandet innebära ett utnyttjande av kommunens maktmedel i ett icke avsett syfte. Nära detta argument står det argumentet att löneindragningen skulle strida mot den kommunala likställighetsgrundsatsen — lika skola behandlas lika — överförd å ett tjänstemannarättsligt plan (lika lön för lika arbete, oavsett föreningstillhörighet). Tanken har även uttryckts så, att klandrade beslutet skulle vila på »orättvis grund», vilket ju är ytterligare en av de kommunala besvärgrunderna.

Tjänstemännens besvär ha i vissa fall föranlett länsstyrelser att upphäva klandrade beslut och det i vidare mån, än vad fallet sedermera blivit i regeringsrätten. Länsstyrelsen i Västerås fann det sålunda innebära en kränkning av klagandenas enskilda rätt och även eljest vila på orättvis grund, att staden nedsatt lönerna för vissa tjänstemän, som tillhörde organisation, som varslat om stridsåtgärd. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län — som till skillnad mot regeringsrätten fann, att klandrade beslutet tillkommit i rätt ordning — ansåg, att staden icke kunde på en »rättvis grund» bygga ett beslut om löneindragning för tjänstemän i viss organisation. Ty ett dylikt beslut försatte vissa tjänstemän i ogynnsammare läge i lönehänseende än de stadens tjänstemän, som icke tillhörde samma organisation.

Regeringsrätten har däremot funnit, att det nya stridsmedlet icke i och för sig kan underkännas inom den kommunala tjänstemannarätten, dvs. inom den sektor, som bestämmes allenast av kommunala beslut. I utslaget i Västerås-fallet säges

² *Westerberg*, FT 1956, s. 70. Däremot *Kaijser* i SST 1955, s. 535 ff.

sålunda, att staden äger handla under tillvaratagande av sina egna lagliga intressen. Med adress mot teorin, att stridsmedlet ifråga skulle innebära ett missbruk av stadens makt, en illojal maktanvändning — *détournement de pouvoir* — betonar domstolen, att stadens åtgärd att i anledning av den av SACO inledda konflikten tillfälligt bestämma mindre fördelaktiga löneförmåner för de tjänstemän, som voro medlemmar av denna organisation än för övriga tjänstemän, föranletts av stadens strävan att bringa konflikten till ett snart slut och därmed säkra förvaltningsverksamhetens behöriga gång. Det intresse, som legat till grund för åtgärden, kan sålunda icke anses som otillbörligt. Tanken utvecklas även i minoritetsvota. Men om teorin om maktmissbruk sålunda i detta fall avvisats, kan man kanske å andra sidan hävda, att utslaget formulering är kasuistiskt, och att man i ett annat fall — där syftet är avvikande — kan komma till ett annat resultat.

En kasuistisk skrivning är även tydlig i ett annat hänseende. Indragning av lönetillägg har väl godtagits i de aktuella fallen. Men regeringsrätten motiverar detta i Västeråsfallet även därmed, att »det sätt», på vilket nyss angivna förvaltningspolitiska syfte tillvaratagits, icke kan anses som otillbörligt. Härmed kan man kanske ifrågasätta, om indragning av lönetillägg i alla fall skulle godtagas som stridsmedel. I föreliggande fall var tillägget väl betydande, men dock ej någon verkligt stor del av avlöningen. I ett annat läge har kanske tillägget kommit att bliva än mera väsentligt, kanske den alldeles avgjort största delen av avlöningen. Är det då lika givet, att stad skall kunna tvinga tjänstemän att förrätta sina sysslor mot en ringa ersättning? Tydligan har regeringsrätten här velat behålla fria händer för framtiden.

Avvisade sålunda regeringsrätten besvärgrunderna »orättvis grund» och kompetensöverskridande av nyss angivna

skäl, så fann den sig med hänsyn till de aktuella tjänsteavtalen icke kunna ogilla klandrade besluten såsom kränkande enskild rätt. Överhuvudtaget tillämpar ju regeringsrätten tämligen sällan denna besvärsgrund av det skälet, att enskild rätt främst bör prövas av allmän domstol. Skulle regeringsrätten i mindre klara fall bygga på denna besvärsgrund, skulle man ju riskera, att allmän domstol i senare samband kom till annat resultat, något som vore föga lämpligt. Regeringsrätten hänvisar därför de klagande som oftast till att tvista vid allmän domstol. Ehuru regeringsrätten i föreliggande fall främst anknutit till det förhållandet, att klandrade besluten icke stå i strid mot tjänstereglemente eller de individuella tjänsteavtalen samt jämväl kunnat byggas på klagande tjänstemäns uttryckliga godtagande, har domstolen likväl erinrat dem om den föreliggande möjligheten att trots utgången i besvärssärendet anhängiggöra talan vid allmän domstol.

Det sålunda nu godtagna stridsmedlet kan emellertid icke nyttjas ifråga om alla de tjänstemän, vilka kommunen avlönar. I regeringsrättens normerande utslag rörande de över Västerås' stads beslut anförda besvären uttalar domstolen klart, att de klagande befattningshavarna vid rådhusrätten icke kunna av staden skiljas från deras anställning, och att de äro berättigade att under anställningstiden bibehållas vid de med befattningen förenade löneförmånerna. Ur dessa regler härleder domstolen därefter, att staden icke ägt att förbehålla sig rätt att vid konflikt indraga åt dessa tjänstemän utfästa förmåner. Denna huvudregel är jämväl indispositiv. Den omständigheten, att tjänstemännen förklarat sig godkänna lönevillkor och lönereducering, saknade därför betydelse. Man märke här den skillnad, som gjorts ifråga om betydelsen av tjänstemännens godkännande av villkor, vid en jämförelse med det förhållandet, att högsta domstolen tidigare ansett att grundlagens bud (RF § 36) om oavsätt-

lighet kan modifieras genom villkor i avlöningsreglemente och tjänstemäns godtagande härav.

I sistnämnda hänseende var regeringsrätten emellertid icke enhällig. En medlem (Jarnerup) var sålunda beredd att godtaga minskning av löneförmåner jämväl för tjänstemän, vilka äro oavsättliga och vilkas villkor skola fastställas av staten, allenast dylik reduktion icke strider mot de fastställda lönevillkoren.

Regeringsrättens utslag innebära, att ytterligare ett område av frågekomplexet stridsmedel, blivit klarlagt. I kommunal besvärsväg ha besluten om löneindragning blivit bestående. Några kommunalrättsliga hinder mot stridsmedlets utnyttjande — i dess hittillsvarande form och sammanhang — kunna näppeligen ifrågasättas. Den i viss mån kasuistiska motiveringen begränsar emellertid utslagens principiella räckvidd.³

Medling

Inom den enskilda arbetsrätten har, även i vårt land, medlingsinstitutionen spelat en betydande roll.⁴ Medling kan vara byggd på frivillig överenskommelse, för visst fall eller av generell innebörd, men den kan ock vara obligatorisk, ingå bland åtgärder till arbetsmarknadens pacifisering.

Med lagen den 28 maj 1920 om medling i arbetstvister tillskapades en statlig medlingsinstitution, byggande på förlikningsmän. Dessa ha erhållit rätt, resp. ålagts att vid hot om arbetsinställelse av större betydenhet föranstalta om förhandling; även i andra fall kan arbetsgivare eller arbetstagareorganisation, omfattande minst hälften av arbetstagarerna, framtvinga medling; ytterst realiseras detta genom

³ Jfr *Jägerskiöld*, Löneindragningarna, Saco-tidningen, 1958, nr 5.

⁴ *Schmidt*, a. a. s. 172 ff.

vitesföreläggande av AD (§ 3 och 3 a). Innebär arbetstvist synnerlig fara för arbetsfreden eller sådant eljest prövas påkallat, kan Konungen uppdraga åt särskild förlikningskommission att jämte eller i stället för förlikningsman medla (§ 12). Förlikningsman kan uppmana parterna att pröva skiljedom men kan icke tvinga därtill. Han kan icke heller förbjuda strid. Blott genom avtal enligt 3 kap. FFL kunna strängare regler bringas att gälla.

Genom senare avtalsutveckling har vid sidan av detta medlingsinstitut tillskapats arbetsmarknadsnämnden samt företagsnämnder, för reglering av tvister om entledigande och tillsättning. Härigenom har det äldre medlingsförfarandet främst kommit att avse lönevillkor m. m.

1920 års lag är enligt sin lydelse icke begränsad i förhållande till den offentliga förvaltningen. Medling har dock icke prövats inom den statliga administrationen.^{4a} På det kommunala området har emellertid förekommit, att förhandlingar under ledning av en av Kungl. Maj:t förordnad förlikningskommission ägt rum. Åter framträder det förhållandet, att den offentlige arbetsgivaren och tjänstemännen kunna framstå som motställda parter.

Skulle förhandlingsrätten ytterligare utbyggas, ställes givetvis frågan om medlingsorganisationens infogande däri åter. Möjligheterna härtill bli dock troligen beroende därav, huru partsförhållandet och partsrepresentationen ordnas. Det synes svårt att förena förhandlingar och avtal, vilka slutas med Kungl. Maj:t eller riksdagen med ett medlingsförfarande av den innebörd, som 1920 års lag reglerar. 1948 års förhandlingsrättskommitté avstodo ock från planer därpå med den utformning, som de i denna del gävo sitt reformprojekt (se nedan). Skulle återigen andra lösningar härutinnan finnas (jfr ovan s. 421) synas dylika skäl mot medlingsinstitutionens utnyttjande falla bort.

^{4a} Medling förordad bl. a. i mot. AK 495/1952.

Skiljedom

Debatten om stridsmedel inom tjänstemannarättens område och rättsutvecklingen i vårt land har ovan redovisats. Det har antytts, att strid icke är det enda alternativet till ensidigt beslut om anställningsvillkor. Liksom inom den enskilda arbetsrätten kan man inom den offentliga anordna ett skiljedomsförfarande eller i vart fall uppdraga beslutanderätten åt organ, som intaga en mera opartisk ställning till de motsatta intressena än vad departement och förvaltningsmyndigheter kunna antagas göra.

I svensk enskild arbetsrätt har emellertid en markerad motvilja mot obligatoriskt skiljedomsförfarande länge dominerat. Likväl förekomma avtalsenliga regleringar av dylik innebörd. 1938 års huvudavtal innebar sålunda, att LO och SAF på begäran av part eller offentlig myndighet skulle hänskjuta tvist till arbetsmarknadsnämnden. Parterna hava förbundit sig att verka för att stridsåtgärd härvid ej skall vidtagas. I praxis har förekommit, att även kommuner och tjänstemannaorganisationer hänskjutit tvistiga frågor till skiljenämnd. Sådana uppgörelser träffades med lönenämnden i Stockholm och juristförbundet år 1953 och år 1955 ifråga om lönegradsplacering av vissa kommunala tjänster efter det att den statliga lönereformen för chefstjänstemän ägt rum.⁵

En något skiljaktig utveckling har på grund av tidvis avvikande politiska konstellationer ägt rum i Norge. Till en tid har obligatorisk skiljedom varit föreskriven. Sedan rättsreglerna härom modifierats, har dock i praxis förekommit, att skiljedom införts genom kasuell lagstiftning.

Inom den offentliga förvaltningen har ett skiljedomsförfarande utformats i 1958 års tjänestetvistlov, såtillvida som frågor rörande justeringar och normeringar kunna hänskjutas till avgörande av ett s. k. »lönnsutvalg», dvs. en fast skilje-

⁵ Juristnytt 1955, s. 190.

nämnd. Dennas avgörande blir bindande för såväl tjänstemännen som staten, däri inbegripet stortinget, vars finansmakt på detta område skjutits åt sidan.⁶ Ämnesområdet avser begränsade frågor om lönegradsplaceringar och villkor, dvs. frågor av såväl den typ, som hos oss hänförs till A-frågor som B-frågor och numera även C-frågor.

Av stort allmänt intresse är i detta samband det engelska lönerättsliga systemet inom förvaltningens ram. Avtal slutas härvid i betydande omfattning. Stridsmedel äro emellertid icke tillåtna utan tvister hänskjutas till avgörande av särskilda instanser, vilkas sammansättning syftar till så opartiskt bedömande som möjligt (se närmare NAT 1957, s. 213 ff.). Det är troligt, att detta system i viss mån utgjort förebild för den norska lagstiftningen.

I praxis har förekommit, att kommun och tjänstemannorganisation gemensamt hänskjutit tvistefråga till skiljenämnd. Sådan uppgörelse träffades mellan Juristförbundet och kommunal lönenämnd år 1955 i fråga om lönegradsplacering av vissa tjänster, sedan den statliga chefslöne reformen ägt rum.⁷ I KFO har nu avtalats om skiljedom vid vissa samhällsfarliga konflikter. Om tvungen skiljedom se s. 465.

Man är emellertid eljest i vårt land erfarenhetsmässigt obenägen att godtaga skiljedomsförfarande. Dels enär detta icke anses ägnat att verkligen skapa lösningar, som trygga arbetsfred och trivsel på längre sikt, dels ock enär man i ett mindre land otvivelaktigt har svårt att finna personer, som reellt stå oavhängiga till de intresserade parterna.

Reformförslag. Vidgad förhandlingsrätt, kollektivavtal och stridsmedel

Tjänstemannarätten är otvivelaktigt stadd i rik utveckling. Vi befinna oss i en brytningstid mellan olika system,

⁶ Se härom *Døhlen* i NAT 1959, s. 29; *Jügerskiöld*, *ibid.* s. 142 ff. Lagen har numera utgivits av *Paal Berg* och *T. Evje*.

⁷ *Juristnytt* 1955, s. 190.

ett hävdvunnet, offentligrättsligt, och ett i våra dagar utbildat, av den enskilda arbetsmarknadens former påverkat. Kollektivavtalets uppenbara betydelse som förebild för avtal mellan departement och tjänstemannaorganisationer, kommun (kommunförbund) och tjänstemannaorganisation, är framträdande.

Mot denna bakgrund är det icke överraskande, att det — delvis doktrinära — ståndpunktstagandet mot kollektivavtal avseende tjänstemän med ämbetsansvar utsatts för kritik. Reformförslagen och debattinläggen i övrigt äro numera många. Tjänstemannaorganisationerna ha upprepade gånger framfört önskemål om vidgad förhandlingsrätt och möjlighet att sluta kollektivavtal. TCO hemställde redan i september 1943 hos Kungl. Maj:t om vittgående ändringar av 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. SocSt föreslog i yttrande över denna framställning, den 7 febr. 1945, en vidgad lagstiftning, varvid borde övervägas, huruvida skäl alltjämt föreligga att förvägra dessa tjänstemän full förhandlingsrätt i enlighet med FFL. Motsvarande hemställan gjordes av svenska kommunalarbetarförbundet samma år. Även inom riksdagen ha krav på utredning av frågan gång efter annan framförts (2 LU 26/1945). Straffrättskommittén ifrågasatte (SOU 1945: 69, s. 435 f.), huruvida icke rättspraxis gått för långt, när den utdömt kollektivavtalet som form för reglering av alla anställningsvillkor för tjänstemän. Kommittén fann det visserligen otvivelaktigt, att ett kollektivavtal skulle kunna innebära hinder för att fullständigt genomföra ämbetsansvaret, såvitt anginge i avtalet meddelade bestämmelser om anställnings- och arbetsvillkor, dvs. villkor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Kommittén ansåg det däremot icke rimligt, att icke avlöningsvillkor, dvs. det ekonomiska mellanhavandet, skulle kunna regleras genom dylikt avtal. En dylik linje borde enligt kommittén i framtiden följas av praxis

och om så icke bleve fallet, borde frågan regleras i lagstiftning. Jfr mot. 176/1948 AK, s. 10 f.

Jämväl inom litteraturen ha kritiska synpunkter framförts på såväl AD:s som RegR:s ståndpunkter ifråga om kollektivavtalets tillåtlighet i tjänstemannarätten. Folke Schmidt gjorde sålunda i FT 1945, s. 121, gällande, att sammankopplingen mellan ämbetsansvar, förhandlingsrätt och kollektivavtalsrätt icke vore rationell. Ämbetsansvaret och de särskilda straffarterna för tjänstemän bures upp av vissa bestämda kriminalpolitiska syften. Frågan i vad mån vissa grupper av arbetstagare borde vara hindrade att strejka vore ett fristående problem, som utgjorde ett led i det allmänna problemet om sättet att förhindra samhällsfarliga konflikter. Frågan om förhandlingsrättens karaktär och om rätten att sluta kollektivavtal återigen utgjorde ett tredje problemkomplex, som främst rörde tjänstemännens »privata» rättigheter. Det framginge av en jämförelse med andra rättsområden, att här icke föreläge något nödvändigt samband.

Schmidt erinrar om sjölagen och sjömanslagen, enligt vilka författningar befälhavare och sjömän äro underkastade straffansvar av ungefär samma innebörd som ämbetsansvaret. Ett likartat ansvar åvilar bilförare enligt vägtrafikstadgan och motorfordonsförordningen, varvid återkallelse av körkort innebure en faktisk suspension från tjänst. Detta speciella ansvar i sjötjänst och i biltrafik hade emellertid icke sammankopplats med några begränsningar beträffande förhandlingsrätten eller möjligheten att sluta kollektivavtal, icke heller hade man ifrågasatt, att dessa arbetstagarer grupper skulle vara förbjudna att strejka. Schmidt förbiser här uppenbarligen, att vare sig för fartygsbefäl eller sjömän eller bilförare fråga är om offentlig förvaltning, att särskilda regler om anställningen, resp. möjlighet att entlediga icke finnas och att de särskilda synpunkter på förvaltningens kontinuerliga gång, som utmärker stat och kommun, icke här kunna anläggas. Schmidt förordade emellertid såsom den enklaste lösningen att tillämpa den allmänna förhandlingsrättslagen och att tillåta kollektivavtal i samma utsträckning som man tillåter myndigheten att fritt be-

stämman innehållet i det enskilda arbetsavtalet. Den uppdelning av villkor i sådana, som röra avlöningen i allmänhet och sådana som röra anställnings- och arbetsvillkor i övrigt, vore icke alltid lätt att genomföra och icke fullt rationell. I vart fall vore en tillämpning av den allmänna förhandlingsrättslagen lätt att genomföra för kommunala tjänstemäns del och kunde realiserats under bevarande av strejkförbudet och med möjlighet till statlig kontroll över tillsättning och entledigande, där så kunde behövas. För de statliga tjänstemännens del vore problemet visserligen mera invecklat. Det förutsatte emellertid för sin lösning utarbetandet av en särskild tjänstemannalag, som närmare fixerade tjänstemännens skyldigheter och rättigheter samt angåve om och i vad mån villkoren för tjänsten kunde regleras genom privaträttsliga avtal.

Den av tjänstemannaorganisationen och inom riksdagen önskade utredningen om tjänstemäns anställningsförhållanden uppdrogs år 1948 åt en särskild förhandlingsrättskommitté. Dess förslag — SOU 1951:54 — bygger på tankegången, att tjänstemännens ställning skulle regleras genom kollektivavtal, rättsligt bindande avtal mellan det allmänna och tjänstemannaorganisation, men därjämte ock ensidigt med en särskild tjänstemannalag. Tjänstemännen skulle erhålla tillgång till stridsmedel, kollektiv uppsägning, som dock skulle bryta anställningsavtalet. Kommittén avvisade kortfattat helt de teoretiska skälen gentemot utnyttjandet av kollektivavtalet som form för reglering av förhållandet mellan det allmänna och tjänstemännen; »teorien om det allmännas s. k. höghetsrätt gentemot tjänstemännen, varmed möjligheten att avtala med tjänstemännen skulle vara oförenlig, får anses i det väsentliga tillhöra historien och bör i vart fall icke få stå hindrande i vägen för en rationell utformning av tjänstemännens rättigheter och skyldigheter». Om man med hänsyn till rättsverkningarna funne, att ett kollektivavtal för tjänstemän ur olika synpunkter skulle vara fördelaktigare än ett avlöningsreglemente, borde alltså kollektivavtalsformen få begagnas. Någon närmare motivering

för att införa kollektivavtalet i den offentliga förvaltningen lämnade kommittén emellertid ingalunda. Den analyserade icke närmare skälen för och emot, och förbisåg särskilt oavsättlighetsfrågans centrala betydelse.

Kommittén var emellertid icke beredd att låta alla moment i de offentliga tjänstemännens anställningsförhållanden regleras genom avtal.⁸ På samma sätt som arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden i stor utsträckning förbehålla sig rätten att själv bestämma om sitt företags ledning och om vilka personer, han skall anställa eller behålla i sin tjänst, borde det enligt kommitténs mening förbehållas det allmänna att bestämma i dessa hänseenden. Kommittén anknöt härvid även till straffrättskommitténs uttalande. En del av de frågor, som sålunda skulle undantagas från kollektivavtalen, skulle regleras genom en föreslagen tjänstemannalag. Hit hörde frågor rörande tjänstemäns antagande och entledigande. Spörsmål om arbetsledning, tjänstgöringsföreskrifter m. m. skulle däremot överlämnas åt arbetsgivarens ensidiga bestämmande. Även här skulle överläggningar — men ej förhandlingar — mellan myndigheterna och personalorganisationerna kunna äga rum. Kollektivavtalets verkningar för den enskilde tjänstemannen löste kommittén härvid även för fullmaktshavares och konstituerades del så, att vederbörandes statsrättsligt erforderliga samtycke till försämrade villkor skulle ligga inneslutet redan däri, att han vore medlem i en facklig organisation och denna organisation slutit det kollektivavtal, varigenom förmånen upphört (s. 124).

Kollektivavtalet skulle sålunda enligt förhandlingsrättskommittén icke kunna omfatta andra frågor än avlöningsvillkor. Övriga tjänstemannarättsliga problem skulle antingen lösas enhetligt i tjänstemannalag eller vara förbehållna förvaltningsmyndighetens avgörande.

Kommitténs förslag har emellertid utsatts för skarp kritik

⁸ Jfr *Saco:s förhandlingsrättskommitté*, a. a. s. 53 ff.

under remissförfarandet och icke föranlett någon åtgärd. Till en del, det måste sägas, byggde kritiken på föråldrade synpunkter eller fiktioner. Man har härvid framhållit (JK i yttrande över betänkandet), att förhandlingar, vilka syfta till kollektivavtal med risk för konflikter, skulle sätta de ideella värden i fara, vilka ännu funnes i anställningsförhållandet. Kollektivavtal kunde väl anses vara en naturlig form för ordnandet av lönevillkor för vissa grupper av tjänstemän med rutinuppgifter och i biträdesställning, särskilt i de affärsdrivande verken, men vore en främmande form för tjänstemän, vilka utövade en verklig statsmakt. En praktisk olägenhet bleve då, även därför att organisationstvång icke torde kunna påbjudas, att en del tjänstemän komme att lyda under kollektivavtal, medan andra lydde under AR. Härigenom torde avlöningsväsendet bliva ytterligare invecklat. Ej heller kunde pensionsfrågor lämpligen lösas genom kollektivavtal, enär man här rör sig om ärenden, vilka beröra tjänstemän, som lämnat sin anställning. Försvarets civilförvaltning, KamKoll, StatsK, HovR över Skåne och Blekinge avrådde ur dylika synpunkter från nyttjande av kollektivavtalet som form för reglering av tjänstemännens villkor. SocSt framhöll det felaktiga i att urgera kollektivavtal för tjänstemän; de vore icke till fördel för dessa, i den mån tjänstemän hade så kvalificerade uppgifter, att de kunde förväntas äga förmåga till eget självständigt bedömande av situationen. Utvecklingen skulle endast innebära, att organisationernas och ombudsmännens makt befästes.

Svenska stadsförbundet observerade oavsätlighetsfrågans praktiska innebörd, framhöll den skillnaden mellan den enskilda arbetsrätten och den offentliga, att de i enskild tjänst anställda riskerade att vid avtalslöst tillstånd få försämrade villkor eller att lämna anställningarna. För de offentliga tjänstemännens del innebure tryggheten i anställningen en övermakt om därtill fogades kollektivavtalsrättsliga regler.

Andra återigen hyste konstitutionella betänkligheter mot full förhandlingsrätt för tjänstemännen. Fångvårdsstyrelsen erinrade sålunda om att det vore för vårt statskick främmande, att ställa riksdagen inför fullbordat faktum, när det gällde stora poster på budgetens utgiftssida. HovR över Skåne och Blekinge betecknade systemet med kollektivavtal för tjänstemännen som ett konstitutionellt lappkast, enär riksdagen komme att helt åsidosättas. KamK framhöll likaså svårigheterna med att förena riksdagens grundlagsenligt oinskränkta ansvar för statsregleringen med ett system, varigenom tjänstemannalönerna och därmed en väsentlig del av statsutgifterna bestämdes genom överenskommelser. Från andra har ifrågasatts, att riksdagen skulle kunna delegera sin beslutanderätt till särskilt förhandlingsorgan, varigenom fiktionerna om riksdagens medbestämmanderätt skulle kunna bibehållas (statens lönenämnd). Å andra sidan har StatsK framhållit, att det icke vore förenligt med nuvarande statskick, om riksdagen delegerade sin grundlagsenliga bestämmanderätt ifråga om statsutgifter till ett särskilt förhandlingsorgan.

Kritiken har emellertid i andra fall tagit helt andra utgångspunkter. Man har då menat, att 1948 års förhandlingsrättskommitté varit alltför restriktiv, alltför konservativ. Saco ansåg t. ex., att kommittén varit alltför snäv. De materiella undantagen från förhandling och kollektivavtal vore för stora. Om man valde det privaträttsliga systemet, borde man fullfölja tanken så långt som möjligt. Kunde avtal icke åstadkommas, borde detta icke leda till att endera parten återtogs sin handlingsfrihet, utan i stället borde ett opartiskt organ inkopplas. Utvecklingen hade i viss mån redan gått förbi den ståndpunkt, som antogs av 1948 års förhandlingsrättskommitterade. Ämnen, vilka dessa ansågo böra falla utanför förhandlingsrätten och avtalet, regleras faktiskt ej sällan i kvasiavtalsrättsliga former. Saco:s förhand-

lingsrättskommitté har i ett senare framlagt betänkande, som här ofta återopats, närmare utvecklat denna syn.

I sitt år 1960 avgivna betänkande har 1956 års förhandlingsrättsutredning återigen (SOU 1960: 10) föreslagit, att man å ena sidan skulle med utgångspunkt från dagens läge precisera och kodifiera redan praktiserat förhandlingsförfarande och härtill knyta regler och anordningar, som möjliggöra legalisering av en vidgad förhandlingsrätt och ett kollektivavtalssystem. FFL borde vinna tillämpning även å statstjänstemännen, medan KSF upphävdes. Å andra sidan utgjorde oavsätlighetsgrundsatsen — varifrån tjänstemännen ingalunda ville avstå — ett hinder mot full tillämpning av den allmänna arbetsrätten med dess stridsmedel inom förvaltningen. Eventuell legalisering av stridsåtgärder i statstjänsten syntes därför betingas av att kollisionen mellan offentligrättsliga och arbetsrättsliga intressen eliminerades. Denna kollision betingades dock icke av teoretiska konstruktioner om statens höghetsmakt eller särställning utan av hänsyn till statens ansvar för förvaltningens upprätthållande och tjänstemannakårens roll i detta samband. Fullt medgivande av stridsmedel åt oavsätliga skapade även ett underläge för stat och kommun. Ett klarläggande av gränslinjerna för användning av de olika anställningsformerna borde ske. I den mån kollektivavtalsformen accepterades, borde ämbetsansvarets rättsverkningar begränsas så att stridsåtgärd, i princip, kunde förenas därmed. Strejk borde, i den mån den medgäves, icke bryta anställningsförhållandet. FFL § 6 om medling borde vara tillämplig även å tjänstemän. Avtalstvister skulle hänskjutas till AD.

Frikretsfrågan borde regleras i kollektivavtal, där särskilda undantagsklausuler kunde anses motiverade.

Staten borde i avtalsuppställningar företräddas av särskilt organ med anknytning till förvaltningsorganisationen.

Utvecklingen har sålunda nått så långt, att en genom-

tänkt reglering av hithörande problem ter sig synnerligen önskvärd. Hur den för svensk rätts del kan komma att utfalla låter sig ännu icke skönja. Man kan införa kollektivavtalet för tjänstemän men begränsa avtalsformen till vissa delar av förvaltningen, såsom till den statliga företagsverksamheten. Man kan gå längre och införa avtal inom hela förvaltningen. Om och i den mån man vill bevara oavsättlighetsskyddet — vars stora vikt ur allmän och individuell synpunkt här ofta kunnat konstateras — lärer dock kollektivavtalet som anställningsreglerande faktor få en begränsad innebörd, liksom oavsättlighet och fulla stridsmedel svårligen kunna förenas enligt vad ovan (s. 457) visats. Till förmån för avtalsformens utnyttjande för lönevillkorens reglering kan anföras, att lönesystem genom avtal, tack vare årliga förhandlingar mellan »parterna», snabbare och bättre kunna anpassas efter förändringar, även inom arbetsmarknaden i övrigt. Arbetstagarna kunna kanske lättare vinnas för full solidaritet, om de anställas enligt avtal. Skälen mot denna lösning återigen ha ovan (s. 353) utförligt angivits.

Sammanfattning

Den svenska tjänstemannarätten har uppenbarligen under senare årtionden rönt ett starkt intryck av den allmänna arbetsrätten, sedan denna konsoliderats och sanerats. Föreningsrätten står ovan debatt. Friheten att organisera föreningarna är i stort sett obesuren. Förhandlingsrätt har — ehuru icke fullt ut — medgivits. Stridsmedel ha — ehuru icke i samma utsträckning eller med samma rättsverkningar som i den enskilda sektorn — godtagits å ömse sidor.

Väsentliga skillnader kvarstå emellertid, ehuru vissa tider krav framförts på en total rasering av dessa. Strejk är sålunda icke medgiven, och stridsmedlet kollektiv uppsäg-

ning bryter till skillnad mot strejken anställningsförhållandet. Lock-out kan icke heller praktiseras från statens eller kommunens sida. Oavsättlighet eller annan trygghet medgivs stora grupper. Kollektivavtal kunna icke slutas med tjänstemän, underkastade ämbetsansvar. I stället måste författningar utfärdas, vilka reglera dessa ämnen. Arbetsgivaren är samtidigt lagstiftare! Tvister om avlöningsförmåner slitas antingen i administrativ ordning — ofta med KamR som högsta instans — eller av allmän domstol, icke av AD. Fri-kretsfrågan får lösas efter andra linjer än inom den enskilda arbetsrätten — omtvistat vilka.

Man har till vissa tider ivrat för ett totalt upphävande av de föreliggande skillnaderna mellan offentlig rätt och arbetsrätt. De äro emellertid mera djupgående än att tjänstemännen genomgående skulle kunna, rimligen, underkastas den enskilda rättens regim. Det är fråga om offentlig verksamhet, som måste upprätthållas i vart fall på stora områden. Det är högeligen olyckligt, om denna lamslås av konflikter. Stabiliteten i organisationen, dess självständighet och kvalitet sammanhånga nära med trygghet i anställningsvillkor; härom föreligger en lång och rik erfarenhet. Den självständighet och ojävighet som på viktiga områden är av oersättligt värde, torde icke böra riskeras genom lojalitetsband och konflikter, vari tjänstemän hittills icke indragits. Uppgiften är, att under bevarande av det nedärvda, värdefulla, tillgodose en ny tids krav på skydd för tjänstemän mot eftersläpning och deklassering genom kollektiv samverkan. Uppgiften är ännu icke hos oss helt löst, även om en utveckling under hand ägt rum, som nu låter oss skönja de möjliga lösningarnas huvudlinjer. Meningarna brytas främst om oavsättlighet och stridsmedel böra förenas eller ej.

RÄTTSMEDEL

Anställningsförhållandet giver åt de anställda rättigheter i förhållande till den anställande. Rättigheterna svara mot de rättsmedel, vilka stå tjänstemännen till buds.

Innehållet i anställningsvillkoren kan påverkas av förhandlingar. Stridsmedel kunna vara andra och effektivare vapen. Underställning av beslut under högre myndighet kan återverka redan på tjänstevillkorens utformning. Även de redan utfästa eller avtalade villkoren kunna bevakas av organisationerna genom hot om motåtgärder. Men de upprätthållas emellertid främst på två olika vägar, *besvärprocessen* och *domstolsförfarandet*.

Till en del äga de båda förfarandena samma tillämpningsområde och syfte. Det förhållandet allena, att domstolsvägen står öppen, utesluter icke besvärsrätt, ej heller utesluter besvärsrätten i och för sig möjligheten till domstolstalan. Men det är dock ingalunda alltid så, att båda vägarna stå öppna. Domstolsvägen står sålunda mången gång faktiskt icke till buds, då besvär kunna anföras. Å andra sidan kan understundom talan vid domstol föras, även om besvärsrätt ej skulle finnas. Besvärsrätten kan t. ex. vara legalt avskuren eller icke stå den missnöjde till buds på grund av frånvaro av administrativ saklegitimation eller eljest — särskilt gäller detta inom kommunalrätten. Men detta behöver då ej innebära, att även domstolsvägen är stängd.

Härutöver kan den enskilde tjänstemannen mången gång vid sina intressens tillvaratagande ha nytta av de kontrollmedel, som äro anordnade inom den statliga eller kommu-

nala förvaltningsorganisationens ram. Dylåka kontrollmedel kunna avse att säkerställa ej endast rättsenligt handlande å myndigheternas och de enskilda tjänstemännens sida. I den mån lagstridiga eller eljest felaktiga beslut fattats, vilka beröra tjänstemån, kunna kontrollinstanser komma att verka till rättelse av felaktighet utan att tjänstemannen själv behöver ingripa. Sådana kontrollmedel kan redan det administrativa besväröförfarandet och underställningsöförfarandet utlösa; en prövning kan ske, utan att den enskilde tjänstemannen behövt ingripa. Kontrollmedel av annan, å besluten ej omedelbart verkande effekt rymma vidare statsrevisorernas granskning av den ekonomiska förvaltningen och i avslutning därtill vidtagna åtgärder av SU, konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen, JO:s och MO:s granskning över förvaltningsområden liksom även JK:s verksamhet till lagarnas riktiga verkställighet. De kunna avse att garantera statsnyttans tillvaratagande, sociala krav, även skållighet i avgöranden. Hit höra de möjligheter till rättelse, som en myndighet må äga mot annan (se t. ex. SjöFL § 101), eller till framställning hos Kungl. Maj:t om åtgärd i anledning av iakttagna missförhållanden, varav JO, MO och även KamR begagnar sig. Jfr SOU 1955: 19, s. 41, 97.

Det är emellertid i första hand tjänstemännens eget handlande till realiserande av egna anspråk, som här intresserar.

Den *administrativa besvärösrätten* är ur flera synpunkter i vårt land det främsta medlet för realiserandet av tjänstemännens rättsskydd. Situationen är för svensk förvaltningsrätt karaktäristisk. Besvärösrätten är av ålder det mest allmänt anlitate medlet för att vinna ändring i beslut.

Besvärösrätt

Den första fråga, som här stålles, är den, i vilka ämnen och över vilka beslut eller åtgärder, som besvär kunna föras.

En tjänsteman kan besvärsvägen bringa under omprövning myndighets beslut ifråga om alla de ämnen, som röra vad man plägar kalla hans rätt, dvs. vad man anser röra hans skyddade intresse. Tjänstesökande medgives sålunda överklaga beslut om ledigförklarande, om förslag, om tjänstetillsättning. Han kan klaga över beslut om lönegrads- och löneklassplacering, om lönebelopps beräkning, om rätt till annan honom tillkommande förmån och dennas utläggning, om semester, tjänstledighet och löneavdrags storlek, om skyldigheter i tjänsten, läkarundersökningsplikt, avstängning och bestraffning, förflyttning och entledigande, avgångsskyldighet, tjänstgöringsbetyg.

Däremot lär en tjänsteman icke kunna överklaga beslut, som icke på samma omedelbara sätt rör honom utan i stället primärt avser annat, såsom tjänsteorganisationens utformning. Har tjänsteman tillträtt tjänsten först sedan beslut om visst villkor för denna fastställts, äger han ej besvara sig över beslutet (RÅ E 56/1932). Rörer ärendet ej tjänstemannen omedelbart utan t. ex. statsbidrag till kostnaders bestridande, är tjänstemannen ej heller besvärberättigad, RÅ E 56/1945, E 59/1949, S 303/1940.

De beslut, vilka röra tjänstemännens förmåner och skyldigheter, äro såsom förvaltningsakter överklagbara i administrativ ordning, i den mån besvärsrätt icke uttryckligen avskurits¹ (exempel därpå i kommunala specialförfattningar samt i EBO § 58; jfr RÅ E 11/1957).

Liksom i flera andra förvaltningsrättsliga samband kan härvid den frågan uppkomma, huruvida besvärsrätt är avskuren eller icke. Fråga om tolkning av besvärregeln kan bli aktuell (jfr RÅ 11/1957, tolkning av PolAR § 25). Ett förbud mot besvär kan tolkas extensivt (RÅ 1/1938).

¹ Jfr *Jägerskiöld*, Om allmän förvaltningsrätt, s. 78 ff.

Understundom uppfattas en reglering av besvärsrätt i vissa frågor såsom innebärande, att besvär icke må anföras över beslut i andra ämnen, vilka i övrigt regleras av samma författning. Den uttryckliga regleringen av besvärsrätten tolkas m. a. o. e contrario såsom ett avskärande av besvärsrätt i de fall, där denna icke uttryckligen medgivits.^{1a} Å andra sidan har man i vissa fall ansett sig böra tolka medgiven besvärsrätt över vissa beslut analogt, så att besvärsrätt tillerkännes tjänstemän även i fall, där besvärsrätt icke uttryckligen angivits i författningen. Så har RegR i RÅ 27/1949 medgivit länsjägmästare rätt att anföra besvär över varningsbeslut jämlikt grunderna för förordningen om skogsvårdsstyrelse. Sannolikt har det bestämmande motivet för denna tolkning härvid varit ett uppenbart rättsskyddsbehov, som tjänsteman får anses äga vid bestraffningsbeslut. I RÅ 40/1958 var fråga om besvär över NyktN:s beslut, som ej rörde sådant ämne, vari enligt NyktvL § 59 besvär finge föras. Frågan, om beslutet alls fattats enligt NyktvL besvaras jakande; besvärsrätt dock medgiven, när den ej funnits avskuren och beslut i personalfråga av föreliggande natur borde kunna fullföljas i någon ordning; även här beaktades ett rättsskyddsbehov. I RÅ 35/1947 har däremot RegR funnit, att tjänsteman i skogsvårdsstyrelse icke ägt anföra besvär över beslut, att han icke längre skulle erhålla ålderstillägg. Enligt KF den 3 maj 1941 angående skogsvårdsstyrelser gällde nämligen (§ 2), att besvär över styrelses beslut kunde föras om tillsättande eller entledigande av personal samt om tillämpning av gällande avlöningsföreskrifter. Nämnda ålderstillägg hade emellertid icke utgått enligt avlöningsföreskrifter, som meddelades av Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts bemyndigande av skogsvårdsstyrelsen. Besvärsrätt befanns då icke föreligga.

^{1a} *Palme* har, NAT 1959, s. 242, missförstått den svenska rättens regler härom. Jfr *min* Prejudikatens betydelse i FT 1959, s. 126.

Inom den så angivna ramen för besvärsrättens möjligheter är emellertid att märka, att icke alla beslut äro överklagbara, utan endast de, vilka anses äga en slutlig eller en mera avsevärd verkan. Beslut under förfaranden, som icke äga dylik självständig innebörd, kunna icke överklagas. Grunden härtill är den, att man icke vill riskera förvaltningsförfarandets onödiga försening, dvs. man får företaga en avvägning mellan de intressen, som kunna bära upp en besvärsrätt och de, som tala däremot. Gränsen blir icke helt klar, därest icke författningsreglering till äventyrs föreligger, utan bygger på en värdering. Man medgiver sålunda oftast icke besvär över förord eller yttranden, men däremot över förslag, icke över sakkunnigtillsättning² men däremot över ledigförklaring, icke över remiss- eller bordläggningsbeslut, icke över förberedande beslut i pensionsfrågor, RÅ E 11/1959.

Beslutet skall m. a. o. innebära ett ingrepp i den enskildes sfär av sådan betydelse, att besvärsmålet är motiverat. Jfr om besvärsrätt över yttrande, förord och förslag 1, s. 502 ff.; Sjöberg, a. a. s. 117; Wernstedt i FT 1951.

Slutligen gäller naturligtvis även här den förutsättningen, att besvärmyndighet överhuvud taget finnes; besvär över Kungl. Maj:ts beslut kunna ju aldrig föras; men där möter den konstitutionella kontrollen.

Besvär skola skriftligen anföras inom den i författningen stadgade *besvärstiden*. Jfr 1, s. 583, 611. De skola vara egenhändigt undertecknade, även om myndigheterna äga viss möjlighet att medgiva komplettering i denna del (jfr 1, s. 581; RÅ 3/1952). Om *telegrambesvär*, se del 1, s. 498, 581, jfr min Om allmän förvaltningsrätt, s. 106, samt nu NJA 1959, s. 235 och där anförda rättsfall; SvJT 1944, rf. s. 3; 1951, s. 114. Se även 2: 1, s. 416 f.

² Jfr härom även *Jügerskiöld*, Om tillsättningen av professuren i rättsvetenskap vid Handelshögskolan i Göteborg och en sakkunnig (1959), s. 10 ff.

En besvärregels betydelse är emellertid beroende av besvärsprövningens och besvärsförfarandets utformning, av de tillåtna besvärsgrunderna, av besvärinstansernas anordning, av saklegitimationskravens utformning m. m.

Besvärmyndighet

Besvär anförs hos närmast överordnad *myndighet* enligt förekommande författningsreglering eller given besvärshänvisning; besvärshänvisningen³ bevarar, även om den är felaktig, den klagande vid hans rätt, men skapar ej självständigt en besvärsrätt, som eljest ej finnes.

I flertalet fall klagas över myndighetens eller verkets beslut hos den administrativt normalt överordnade myndigheten eller, om myndigheten eller verket lyder omedelbart under Kungl. Maj:t, i vederbörande statsdepartement.

Emellertid föreligger i vissa grupper ärenden särreglering. Sålunda överklagades tidigare beslut rörande prästerskapets och folkskolelärares avlöningsförmåner hos KamKoll. Nu överklagas pastorats beslut ifråga om prästlön hos DomK med fullföljd till RegR (jfr 1951 års PrLL). Över BostN:ds beslut klagas hos StiftsN, med fullföljd till RegR; över StiftsN:ds beslut klagas omedelbart i RegR (EBO § 57). Besvär i frågor rörande olycksfallsersättning enligt 1954 års YrkesskL föras hos FörsR. Över sjukkassors beslut klagas hos RFA.

Inom den kommunala förvaltningen överklagas fullmäktiges beslut hos KB, liksom de administrativa nämndernas och magistraternas. Se även PolAR § 25. Vissa kyrkokommunala beslut överklagas hos DomK.

Över administrativa beslut, som icke ha den karaktär, att

³ Jfr om otydlig avfattning av besvärshänvisning RÅ 46/1958; 2: 1, s. 417.

revisionsanmärkning däremot kan föranleda anmärkningsprocess, föras besvär i dylik administrativ väg. Dit höra besvär över beslut i tillsättningsärenden, förflyttning, entledigande, avgångsskyldighet, avstängning, sätt för semesters uttagande, vägrad tjänstledighet.

Statsrådet och RegR

I sista hand anföras besvär hos Kungl. Maj:t, därest icke fullföljdrätten eller besvärsrätten avskurits.

Hos Kungl. Maj:t är prövningskompetensen uppdelad emellan statsrådet och RegR enligt de i 1909 års RegRL lämnade anvisningarna.⁴

Härvid har som bekant en enumerationsprincip följts, icke en allmän regel införts därom, att »rättsfrågor» skola prövas av RegR, lämplighetsfrågor av statsrådet. Bakom enumerationen kan väl i viss mån sägas ligga en motsvarande tankegång. Men även andra synpunkter ha beaktats vid besvärinstansens angivande, såsom önskemål att låta viss ämnessfär bliva föremål för den politiska regeringens bedömning (så ifråga om sjukförsäkring). Härtill kommer, att en fördelning med hänsyn till ämnenas »rättskaraktär» i gränsfall alltid blir i någon mån prekär. Ytterst är här fråga om värderingar, som kunna skifta, och de ofta trosvissa förklaringarna om frågors »rättskaraktär» äro därför icke alltid övertygande. Enligt RegRL § 2:4 gäller nu, att RegR är behörig ifråga om mål om avlöningsförmåner⁵, därunder inbegripet provision, anmärknings- och aktoratsarvode, ersättning för viss förrättning eller visst uppdrag, bostadsför-

⁴ Se härom nu även utredningen i SOU 1959:4 (Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål...), särskilt s. 106 ff. Jfr SOU 1960:19 och, jämväl för det följande, Besvärssakkunnigas bet. om Administrativt rättsskydd, SOU 1955:19.

⁵ Även fråga om tillgodoräkande av viss tjänstetid för lönegradsplacering, RA 46/1939.

mån, hyresbidrag, sjukvård, beklädnadsersättning o. dyl., om resekostnads- och traktamentsersättning, om delaktighet i eller avgifter till pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa, om rätt till pension, el. dyl. förmån samt om ersättning till polisman för skada å kläder. Vidare omfattar RegR:s kompetens mål om disciplinär⁶ bestraffning⁷, om avstängande från tjänstgöring, då åtgärd vidtagits för åtals anställande eller då disciplinärt förfarande inletts; mål om skyldighet för prästerlig befattningshavare, som övergivit svenska kyrkans lära, att avgå från sin befattning; mål om prästs skiljande från prästämbete eller obehörighet för honom att utöva detsamma; mål om behörighet att utöva verksamhet eller yrke, som står under medicinalstyrelsens eller veterinärstyrelsens inseende. Kommunala besvärsmål prövas av RegR.

I övrigt fullföljas besvär över administrativa beslut rörande tjänstemän till Kungl. Maj:t i statsrådet. Fråga om tjänstetillsättning (kompetensvillkor, ledigförklarande, meritvärdering m. m.), om rätt till entledigande, om entledigande, som icke är bestraffning, om skyldighet att enligt pensionsförfattning avgå, prövas sålunda av statsrådet, icke av RegR. (Jfr RÅ K 197/1942; RÅ K 67/1943.) Kommer däremot motsvarande fråga upp som kommunalt besvär, prövas den av RegR (se t. ex. RÅ 28/1955). Även här kunna vi sålunda få ståndpunktstaganden i materiellt lika eller identiska frågor av två olika högsta instanser. — Besvär i ärende rörande tjänstgöringsbetyg inom statsförvaltningen prövas icke heller av RegR utan av Kungl. Maj:t i statsrådet, likaså besvär över beslut inom statsförvaltningen, att viss tjänsteman skall genomgå undersökning av läkare. Kungl. Maj:t äger dock här inhämta yttrande av RegR. Besvär rörande tillstånd att med tjänst få förena extra upp-

⁶ Även om tiden för verkställighet, RÅ 46/1935.

⁷ Däremot ej annan åtgärd, jfr del 2: 1, s. 350 ff.; RÅ S 118/1944.

drag gå likaledes till statsrådet (FT 1953, s. 121).⁸ Besvär över RFA:s beslut ifråga om sjukförsäkring föras hos Kungl. Maj:t. Fråga om medgivande att behålla viss del av lönen under avstängningstid prövas ej av RegR, RÅ I 35/1959.

Kammarrätten

Av stor tjänstemannarättslig betydelse är, att administrativa beslut i löneärenden, beträffande vilka anmärkningsprocess kan föras, skola överklagas hos KamR. KamR är här ofta andra instans i förhållande till administrativ myndighet. I vissa förvaltningsgrenar kunna dock mer än en instans föregå KamR:n, se t. ex. KÅ not 112/1954.

Då KamR enligt KK den 20 dec. 1924 numera är sista instans i dessa mål, ha vi här i viss mån fått en exklusivt behörig lönedomstol. Systemet har emellertid icke utformats ur en dylik synpunkt, utan kompetensregleringen anknutits till anmärkningsmålens område.⁹ Detta innebär då, att i de fall, där anmärkningsprocess ej förekommer¹, de lönerättsliga målen få en annan instansordning. Kommunala löneärenden omprövas av KB och RegR, även i de fall, då lönesystemet är starkt statligt reglerat, t. ex. för polis- och lärarpersonal.² Även inom statlig förvaltning är läget enahanda. Så omprövas prästerskapets lönefrågor ytterst av RegR.

Detta förhållande medför, att vi ifråga om lönerättsliga ämnen få rättspraxis av två högsta instanser, dels RegR, dels KamR. Då de AR, som RegR härvid har att tolka, till sin konstruktion och utformning nära överensstämna med Saar och andra av KamR tillämpade, innebär det, att rätts-

⁸ Dessa frågor betecknas — med en skäligen godtycklig terminologi, i SOU 1959: 4 som »uppenbarligen en ren lämplighetsfråga» till skillnad från vad som i andra samband betecknas som »rättsfråga», se s. 341.

⁹ Motiv se KPr 121/1924, s. 58 ff.

¹ Se härom del 2: 1, s. 451 ff.

² Jfr KÅ not 111/1954.

frågor av identisk eller nära överensstämmande natur bli avgjorda icke endast av administrativ domstol i parallellitet med allmän domstol, understundom även AD (se nedan) utan även av två skilda förvaltningsdomstolar. Det kan ock te sig stötande, att vissa tjänstemän kunna gå till RegR, andra endast till KamR. Systemet har därför icke undgått kritik, se senast SOU 1959: 4, s. 109.

KamR:ns kompetens omfattar beslut rörande löneförmån, (därvid löneklassplacering) ersättningar, tillägg, traktamenten, flyttningkostnader, resekostnader, övertids- och semesterersättning, sjukvård m. m., pension, löneavdrag vid tjänstledighet och avstängning, därvid även prövas frågor om de materiella förutsättningarna för de gynnande avdragsreglerna (jfr KÅ not 246/1956). KamR:n har, med frångående av tidigare praxis (KÅ not 6/1954) ansett sig äga pröva beslut om anstånd och vägrat anstånd med omstationering, KÅ 3/1955; 11/1956. Jfr dock RÅ Jo 13/1957. KamR:n har ävenså funnit sig behörig pröva fråga om prissättning å persedlar, vilka tjänsteman äger köpa av kronan (KÅ 13/1956). Jfr RÅ Jo 8/1957 om tjänstebostadstvång; RÅ 2/1956 om underhållssyn enligt boställsordning.

Gränsdragningen för KamR:ns kompetens är emellertid ingalunda klar. Det är å ena sidan tydligt, att besvär över myndighets allmänna uttalanden i lönefrågor icke kunna föras hos KamR, KÅ not 246/1954; not 157/1957. Ej heller kunna beslut i anledning av räkningar å arbeten m. m., som ej avse löneförmån i mera inskränkt mening, föras hos KamR, KÅ not 206/1954. Framställning om förmån utöver avlöningen prövas icke av KamR, KÅ not 223/1956. Landsfiskal, som förmenade sig, enligt visst riksdagsbeslut, böra vara placerad i högre lönegrad än Kungl. Maj:t beslutat, och anhållit om KB:s åtgärd i anledning därav, har icke kunnat hos KamR anföra besvär över KB:s beslut, KÅ not 288/1954. Löneklassplacering kan icke för sig prövas av

KamR (KÅ 7/1941, not 260/1950), ej heller fråga om donationsmedel, som ej är lön (not 220/1951).

I övrigt har en rik praxis utbildats avseende KamR:ns kompetens.

I princip äger KamR:n icke ingå i prövning av beslut, vilka — utanför anmärkningsmålens ram — höra till myndigheternas och verkens förvaltande verksamhet. Sålunda kan KamR:n, som nyss angavs, icke pröva ett tillsättningsärende eller en tjänsteförteckningsfråga. Men som prejudiciellt problem kan ett dylikt ämne undantagsvis komma under KamR:ns bedömning. I samband med avgörande av frågor om rätt till förmån eller skyldighet underkasta sig avdrag m. m. har KamR:n emellertid även som prejudiciell fråga kunnat ingå i bedömning av annat administrativt avgörande. Så har KamR bedömt tillämpning av avdragsreglerna vid tjänstledighet, jfr KÅ not 246/1956. I samband med fråga om rätt till vikariatslön har KamR prövat, om myndigheten ägt återkalla förordnande, KÅ 6/1953.

Men KamR kan icke pröva, huruvida myndighet med rätta medgiver tjänstemän att taga ut semester i olika omgångar, däremot rätten till förmåner under semester och semester tidens längd (jfr s. 201). Jfr även KÅ 14/1949.

Över KamR:ns utslag i ovan angivna mål kan icke klagas, se KK den 12 dec. 1924. KamR:n är sålunda här sista instans (om resning se nedan s. 525). Detta innebär likväl icke, att alla avgöranden av KamR:n i mål, som falla inom denna ram, äro instansmässigt slutgiltiga. Över KamR:ns med utslag i avlöningsmål meddelade bötesstraff för otillbörligt skrivsätt har besvär ock kunnat anföras hos RegR, som prövat denna talan (RÅ 16/1958).

Saklegitimation

Besvärberättigad är inom statsförvaltningen den, som beslutet rör. I tjänstemannarättsliga samband avses härmed

i flertalet fall sökanden eller tjänstemannen. Motsvarande gäller inom de delar av den kommunala förvaltningen, där icke kommunala besvär, utan specialreglerade dylika föras.

I ansökningsärende kan även medsökande vara besvärberättigad (1, s. 607), i bestraffningsärende åklagare och, kommunalt, myndighet (2: 1, s. 415 ff.). Om redogöraransvar se 2, s. 456.

Beträffande vissa förmåner för tjänsteman kan även *offentlig myndighet* äga sådant intresse att tillvarataga, att den äger besvärsrätt. Positiv reglering i fråga om pastorat finnes i EBO §§ 57–58. — Köping har ägt anföra besvär över KB:s beslut, varigenom i köpingens tjänst anställd polisman förvägrats ersättning av staten för telefonsamtal m. m. i tjänsten, RA 8/1917, jfr för folkskoleseminarium RÅ E 6, 82/1918, läroverk E 154/1921. Omvänt kan kommun överklaga för tjänsteman gynnsamt beslut, RÅ S 83/1934 (vikariatsersättning). Eljest kan beslut icke i tjänsteväg överklagas i avlönings- eller pensionsfråga, se t. ex. KÅ 17/1933; not 123/1934, not 150/1943, RÅ S 28/1914, 76/1924, H 50/1925, RÅ S 83/1934; ej heller ifråga om tillsättning, RÅ 30/1937; eller i fråga om skyldigheter, RÅ C 192/1918. Man uppfattar ej heller myndighet som ombud för tjänsteman. Jfr Cederstrand i FT 1944, s. 306; Westerberg i FT 1946, s. 1; Petré i FT 1953, s. 122.

En särställning ha, som nyss nämnts, de *kommunala* tjänstemännen fått intaga i besvärsrättshänseende. Enligt 1862 års kommunalförfattningar åsyftade besvärsrätten en legalitetskontroll över den kommunala förvaltningen. Legalitetskontrollen var en konsekvens därav, att kommunmedlemmarna tvångsvis måste tillhöra kommunen och att denna utövade beskattningsmakt över sina medlemmar. Besvärgrunderna voro — som de alltjämt äro — begränsade till väsentligen legalitetsprövning; besvär kunde stödjas på, att beslutet icke tillkommit i laga ordning, att det överskridit

deras behörighet, som fattat det, att det kränkte enskild rätt eller strede mot allmän författning eller att det vilade på orättvis grund. Egentliga ändamåls- eller lämplighetsöverväganden få sålunda icke göras av den besvärsprovande myndigheten. Denna begränsning i besvärsprovningen kan — omvänt — sägas innebära den kommunala självstyrelsens kärna.

Kommunerna ägde i äldre tid egentligen icke egna tjänstemän i någon större omfattning. Det kvarstående tjänstemannaelementet i städerna var koncentrerat hos rådhusrätt och magistrat eller utgjordes av stadsläkare eller i sjukvården anställda tjänstemän, vilkas rättsförhållanden voro reglerade i annan ordning. I övrigt skulle den kommunala förvaltningen enligt det liberala kommunalpolitiska program, som 1862 slutgiltigt förverkligades, ombesörjas av medborgarna själva, av förtroendeämbetsmän, valda och oavlönade. Den kommunala förvaltningen har emellertid för länge sedan lämnat detta stadium. De kommunala myndigheterna, styrelser och nämnder, ha i regel en betydande tjänstemannapersonal till sitt förfogande och detta numera icke allenast inom stadskommunerna utan även inom landskommunerna. Denna utveckling har icke kunnat undgå att återverka även på det kommunalrättsliga besvärsinstitutet. Vad tjänstetillsättningar beträffar, har redan tidigare här redovisats, att besvärsrätt om möjligt tillerkänts sökande till tjänst, oavsett kommuntillhörighet; i det fall att klaganden icke är kommunmedlem, och särskilt om detta åberopats i målet, kan icke besvärsrätt medgivnas (RÅ I 188/1950) 1, s. 607. Är det väl fråga om en hos kommun anställd tjänsteman och hans rätt att anföra besvär över kommunalt beslut, som berör honom, torde problem i regel icke uppkomma på saklegitimationens område, enär tjänstemannen torde vara kommunmedlem. Ifrågavarande regler om saklegitimation kunna emellertid vara intagna i särreglerande författningar.

Vid bedömningen av saklegitimationen intager numera

frågan om *föreningarnas* besvärsrätt särskild vikt. Problemet kan uppkomma såväl vid administrativa, som kanske särskilt vid kommunala besvär. Rör ärendet föreningen som sådan — icke endast en eller några av dess medlemmar — är föreningen saklegitimerad. Svenska optikerföreningen har medgivits klaga över förbud mot utlämnande å poliklinik av vissa meddelanden, RÅ S 143/1934. Facklig sammanslutning av polismän ha ägt rätt till besvär över poliskammarens beslut om allmänna anställningsvillkor, RÅ 43/1954; RegR hänförde sig här till att det överklagade beslutet rörde medlemmar av föreningen och att föreningens uppgift vore att tillvarata deras intressen såsom arbetstagare. Men besvärsrätt för förening föreligger ej om fråga rör viss tjänst eller viss tjänsteman, RÅ S 98/1948, I 268/1952, S 111/1945, jfr S 359/1940.

Vid kommunalbesvär har rättspraxis skiftat. Frågan har här varit svårbedömd, huruvida en förening, som äger förhandlingsrätt gentemot kommun men icke såsom subjekt är medlem av kommunen, likväl skulle äga kommunal besvärsrätt. I RÅ 56/1942 fann RegR:ns majoritet detta vara fallet — oavsett att föreningen icke är medlem av församling tillhörande den kyrkliga samfälligheten i Malmö; regeringsrådet Kellbergs motivering var kanske precisare, enär den för samma slut anknöt till det relevanta förhållandet, att föreningen på grund av LKF företrädde i besvären avsedda tjänstemän och i sådan egenskap vore behörig föra talan. Det rättsskyddsbehov, som härvid erkändes, fick emellertid påföljande år i RegR vika för en mera logisk linje: i RÅ 11/1943 fann en annan majoritet, att förening under motsvarande omständigheter icke ägde besvärsrätt, medan regeringsrådet Hjärne i rättsfrågan vidhöll den tidigare stånd-

^{2a} Jfr *Westerberg*, Administrativ besvärsrätt, s. 183 ff.; *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 319 f.

punkten.³ Majoritetens i 1943 års rättsfall intagna ståndpunkt har därefter upprätthållits av domstolen, RÅ S 234/1943, S 110/1945⁴, I 222/1957.

Vad så möjligheten att anknyta till föreningsmedlemmar-
nas personliga besvärsmätt beträffar, ligger icke endast i för-
eningsstillhörigheten ett legalt ställföreträderskap. Tjänste-
mannaförening har icke utan särskilt bemyndigande ägt
företräda medlem, RÅ 64/1913, jfr även RÅ S 110 och S
111/1945.

Besvärsgrunder

Besvärsgrunderna kunna avse det formella förfarandet eller
den materiella grunden för beslutet. Inom den statliga ad-
ministrationen kan, därest icke särregler föreligga, dessa
grunder åberopas. I den kommunala förvaltningen återigen
äro grunderna begränsade i de fall, att besvären föras enligt
huvudregeln i KL § 76. Här kan lämpligheten av avgörandet
icke i sig prövas, se t. ex. RÅ S 280/1937. Fråga är om en
rättskontroll av snävare innebörd. Vidare besvärsgrunder
kunna vara medgivna i särreglerande författning ävensom
då kommun inrättat särskild besvärsnämnd, se nedan.

Vad de kommunala besvärsgrundernas betydelse inom
tjänstemannarätten beträffar, torde man i första hand kunna
konstatera, att besvärsgrunderna »orättvis grund» sällan till-
lämpas. Besvärsgrunderna avser att säkerställa kommunmed-
lemmarna mot beslut, vilka innebära olikhet ifråga om
utskylder till kommunen eller ifråga om andel i kommu-
nens tillgångar. Den kommunala självstyrelsen bygger på för-
utsättning av likställighet emellan de olika kommunmed-
lemmarna, och skulle kommunalt beslut innebära en kränk-

³ Se härom *Jägerskiöld*, Prejudikatens betydelse på förvaltningens om-
råde, FT 1959, s. 125.

⁴ Jfr *Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet s. 156 f.; *G. Petré* i
FT 1953, s. 359.

ning av denna grundsats, blir besvärsgunden »orättvis grund» tillämplig men icke eljest. Det torde sålunda vara en ny utveckling, som prövats i de beslut av en länsstyrelse ifråga om stads rätt att indraga viss löneförmån för i konflikt inbegripen tjänsteman, när länsstyrelsen finner sagda beslut vila på orättvis grund och av detta skäl vara ogiltigt (s. 474); huruvida denna linje kan fullföljas, kan ännu icke sägas. Den vann ej då gehör i RegR.

Större intresse tilldrager sig i detta sammanhang besvärsgunden »enskild rätt kränkt». Kommunala beslut, vilka innebära ett åsidosättande av de utfästelser, som i lönerättsligt hänseende givits tjänstemännen, kunna otvivelaktigt innebära en kränkning av vad som betecknas deras enskilda rätt. Men även här har RegR varit återhållsam. Utvecklingen sammanhänger uppenbart helt nära därmed, att möjlighet till domstolstalan under 1800-talet i stor omfattning öppnades för tjänstemän, vilka gentemot myndighet eller kommun gjorde gällande anspråk på ekonomisk förmån. I vissa fall kan prövning av överexekutor ske. Dessa utvägar böra då anlitas så, att icke risk för motsatta bedömanden uppkommer, även om det är en olägenhet att den billiga besvärsvägen ej, rent faktiskt sett, står öppen. Resonemanget kan ock föras efter den linjen, att det kommunala beslutet icke kan beröra klagandens enskilda rätt, då han har möjlighet att hävda denna inför domstol, se t. ex. RÅ S 548/1943, S 69/1946, jfr RÅ S 158/1946 (KB:s motiv), »enär lönenämndens beslut icke inverkar på den rätt till avlöning av staden, som klaganden tillförsäkrats . . . samt frågan om nämnda rätt icke kan avgöras i nu förevarande ordning». Jfr även RÅ E 143/1924, S 160/1924. Redan år 1868 hade länsstyrelsen i Skaraborgs län inaugurerat denna utvecklingslinje, vid prövning av besvär av stadsfiskalen i Skara under åberopande av besvärsgunden, att hans enskilda rätt vore kränkt; KB ogillade besvären under tydlig hänvisning för

klaganden att söka sin rätt vid allmän domstol. Är emellertid den administrativa prövningen exklusiv — domstolstalan utesluten — förändras läget, och besvärmyndigheten ingår i materiell bedömning av rättsanspråket, RÅ 12/1944.

I RÅ 15/1953 var fråga om besvär över beslut av löne- och pensionsnämnd i stad att vägra tjänsteman viss förmån enligt pensionsreglemente. RegR fann att frågan, huruvida klaganden ägde den rätt mot staden, som han i målet gjort gällande, måste anses vara av så tvistig natur, att löne- och pensionsnämnden icke saknat fog för sitt beslut samt att klaganden var oförhindrad att vid allmän domstol mot staden föra den talan, vartill han kunde finna fog. Beslutet kunde då ej uppfattas som kränkande enskild rätt. Även i tämligen klara fall har RegR skjutit frågan ifrån sig, se t. ex. RÅ S 100, 154/1943.⁵ I uppenbara fall kan dock undantagsvis denna besvärgrund vinna tillämpning ifråga om löne- och pensionsbeslut, se t. ex. RÅ S 236/1941, där dock en ledamot ville hänvisa klaganden till domstolstalan, samt ifråga om arvoden, RÅ 72/1919. I RÅ 57/1929 var fråga om ett stadsfullmäktigebeslut att, med ändring av tidigare, nedsätta arvodet för poliskommissarier. Beslutet motiverades med att arbetsuppgifterna kunde anförtros annan såsom bisyssla. I detta fall ansågs tjänstemannens enskilda rätt kränkt, enär han »måst anses berättigad att under sin tjänstetid åtnjuta de avlöningsförmåner för poliskommissarietjänst, som . . . staten upptog». Jfr E 42/1925; 10/1958; I 70, 79, 149/1959. Gränsen gentemot besvärsgunden överskridande av befogenhet kan för övrigt här bli oklar, jfr RÅ E 61/1925.

I ett sammanhang har besvärsgunden enskild rätt kränkts emellertid uppenbart ägt betydelse. Möjligheten för RegR att ompröva kommunala beslut i disciplinära ärenden har anknutits till befogenhet att pröva besluten ur denna syn-

⁵ Jfr även RÅ S 522, 547/1943. Se även *Sjöberg* i FT 1941, s. 275; *dens.*, Det kommunala besvärsinstitutet.

punkt. Se RÅ 17/1934, S 174/1943, S 539/1943, S 394/1945. Jämväl entledigandebesked har prövats ur samma synpunkt, RÅ S 174/1943. Se 2: 1, s. 417.

Ifråga om klockares avlöningsförmån har RegR varit mera frikostig i sina avgöranden än i öfriga fall, liksom i motsvarande fall. Men dessa avgöranden sammanhånga därmed, att domstolstalan icke i dessa fall stått den enskilde till buds (nedan s. 520). RÅ S 179/1926; 41/1931; S 470/1939.

Begränsningen till kommunala besvärsgrunder gäller emellertid allenast vid besvär enligt KL. I specialförfattning kunna andra besvärsgrunder vara medgivna, med mera vid syftning. De gälla då före KL. Så är t. ex. fallet i Poll § 25. Fråga kan emellertid bliva om tillämpningsområdet för dylik specialregel, se RÅ C 23/1956; 11/1957; C 13/1959.

Kommunal besvärsnämnd

Emellertid har under senare tid behovet av en vidgad besvärsrätt i tjänstemannarättsliga ämnen såtillvida beaktats, som kommun medgivits rätt att — men icke ålagts — inrätta särskild besvärsnämnd för prövning av överklaganden rörande tjänstetillsättning eller entledigande, disciplinär bestraffning, i de fall då beslut fattats av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd (KL § 76: 3). Besvärsrätten tillkommer här envar intressent, icke endast kommunmedlem. Utvecklingen inleddes på detta område av Stockholm stad, som av eget initiativ inrättade en dylik nämnd.⁶ Med 1953 års KL och LLT har denna linje fullföljts, och möjligheten inrätta dylik nämnd har lagfästs. Jfr 2: 1, s. 419.

Beslut om inrättande av särskild besvärsnämnd fattas av fullmäktige. Dessa antaga instruktion för nämnden. Denna skall underställas KB för prövning och fastställelse. I övrigt gälla reglerna i KL § 45.⁷

⁶ E. Hildebrand, Stockholms stads besvärsnämnd, FT 1938, s. 313.

⁷ Jfr Olsson-Kaijser, a. a. s. 256.

Besvärsnämndens kompetens omfattar kommunala beslut i den mån, annan besvärsordning icke föreskrivits. I praxis har därefter uppkommit fråga, huruvida och i vad mån besvärsnämnd äger pröva beslut av organ för särreglerad förvaltning (ännu av vissa förf. betecknad såsom »självförvaltning»). I RÅ 40/1958 fann RegR, som nyss nämnts, att besvär över NyktN:ds beslut i tillsättningsärende kunde föras hos BesvN, enär besvärsregeln ifråga icke kunde tolkas såsom avskärande dylik rätt, medan BvL § 81 fanns innebära, att klagan skulle föras i vanlig administrativ ordning.

Över BesvN:s beslut kan klagan föras enligt KL § 76: 1, dvs. hos KB. Härvid äger klaganden åberopa de kommunala besvärsgrunderna. Även i saklegitimationshänseende sker här en återgång till de kommunala reglerna, så att endast kommunmedlem äger överklaga BesvN:s beslut.

Vid fullföljd över länsstyrelses beslut gälla likaledes återigen de kommunala besvärsreglerna. Allenast legalitetskontroll kan här aktualiseras av den klagande.

Besvärprocessen — och domstolen

Besvärprocessen är hos oss i flertalet fall alltjämt skriftlig. Muntliga förfaranden kunna väl anordnas, men så sker i regel icke, redan av det skälet, att tiden icke plägar medgiva detta. Processmaterialet åstadkommes av den klagande och av den myndighet, vars beslut överklagats. Förfarandet präglas alltjämt i viss mån därav, att fråga icke egentligen är om en process mellan parter inför ett fristående forum — såsom fallet är i en domstol eller en förvaltningsdomstol av fransk, tysk eller österrikisk typ eller i någon efter dessa förebilder efterbildad instans. I stället är ju förhållandet av oss av ålder det, att den enskilde genom besvär aktualiserar en omprövning av en högre förvaltningsinstans, som i för-

hållande till den enskilde intager, principiellt sett, motsvarande ställning som den, vars beslut överklagats. Visserligen har, i anslutning till tidigare svensk förvaltningsjurisdiktion och även under viss påverkan av RB samt kanske ock främmande förebilder, på olika områden och särskilt inom vissa instanser — och då givetvis främst KamR och RegR — mera processliknande förfaranden eftersträfvats; nämnas må, att kommunikationsprincipen i betydande mån upprätthålles. Men redan ärendenas stora antal och en därav betingad tidsbrist gör det ju omöjligt att iakttaga det kvalificerade förfarande, som präglar domstolsprocessen.

Det är emellertid påtagligt, att parallellerna med domstolsförfarandet föranlett förnyade strävanden att kvalificera besvärprocessen. Som nedan — ehuru i korthet — angives, har debatten om domstolskompetensen i förhållande till förvaltningsmyndigheternas beslut föranlett dem, som äro benägna att begränsa domstolskompetensen att söka — som ett alternativ till denna — utbygga förvaltningsförfarandet. Att härvid mycket är att göra i vårt land är väl uppenbart; en nyligen antagen stadga för processen i KamR är sålunda ett vittnesbörd därom. De s. k. besvärssakkunnigas — hittills icke lösta — uppgift är ock, att på större områden söka lösa samma problem. Men det kan likväl icke överskylas, att med dylika reformer aldrig ett godtagbart alternativ till en domstolskontroll över förvaltningen kan skapas. Uppgiften är nämligen olöslig. Skall man utbygga förvaltningsförfarandet så, att det erbjuder samma garantier som processen inför allmän domstol, är det icke längre fråga om förvaltningsförfarande med dess snabbhet, dess relativa billighet m. m. Vad som i stället bör göras, är ju ganska uppenbart. Man har att godtaga domstolsprövning i liberal utsträckning, för att därmed möjliggöra en omprövning av väsentliga fall och med åstadkommande av de avgöranden vilka med vår modesta prejudikatsystem kunna äga en viss normerande vikt.

Till detta böra icke reformer — i sig behövliga — av förvaltningsförfarandet vara ett alternativ. Snarast en missriktad ambition har föranlett den snedvridning av debatten på detta område, som så olyckligt präglat det senaste årtiondets förvaltningsprocessuella strävanden i vårt land.

Ränta

I den administrativa processen har av ålder ränta icke tillerkänts den, som efter besvärspövning tillerkänts av honom yrkat belopp. Detta sammanhänger med uppfattningen därom, att besvärspövningen är en i sig tillräcklig förmån för den enskilde, som därmed kan vinna en materiell ändring i beslut. Är återigen offentligt subjekt den vinnande, har kravet på ränta ansetts omotiverat ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt. Jfr Herlitz, Föreläsningar 3, s. 505; Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, s. 353.

Denna hävdvunna åskådning har emellertid under senare tid rubbats. Trycket från civilrätten har även här varit starkt. Därtill ha på vissa områden särskilda ändamålsöverbäganden lett till införande av rätt till ränta å tillerkänt belopp, så i fattigvårdsprocessen och barnavårdsprocessen, varvid dock beslut icke kunde överklagas allenast för yrkande om ränta (lagar den 11 juni 1926).⁸

För tjänstemännens del har en omläggning ägt rum i rättspraxis. RegR har väl tidigare ofta avslagit yrkande av enskild om ränta i avlönings- och närstående mål, se t. ex. RA E 46/1929 (dock åberopades omständigheterna i målet), L 79/1910. Ränta har emellertid utdömts redan i C 119/1910 (fjärdingsman), E 1/1912 (klockare), 30/1917 (skollärarinna), E 185/1922, E 24/1939 (5 %), E 25/1941 (»lagstadgad ränta»). Om tolkningen, se Sjöberg i FT 1942, s. 278.

⁸ Jfr härom *Thulin*, i NAT 1934, s. 42 f. *Wiholm* i FT 1940, s. 121; *P. Andersen* menar, att ränta endast kan utgå med 5% från processens inledande, enär anställningen ej är avtal, Dansk Forvaltningsret, s. 187.

Uppenbarligen har här den synpunkten gjort sig gällande, att tjänstemännen numera kunna föra talan inför allmän domstol om de ekonomiska förmåner, varom här är fråga, och därvid yrka samt erhålla ränta, jämväl föra rättegång allenast om ränta. Det vore egenartat och stötande, om samma krav, därest det göres gällande i administrativ väg, icke skulle kunna förenas med ränteyrkande — och möjligen tjänstemannen hänvisas att allenast ifråga om ränta föra en rättegång inför domstol. Även yrkande i besvär om allenast ränta har prövats, RÅ E 44/1928; E 46/1929. I fall, där endast administrativ domsrätt stått till buds i avlöningsmål har återigen ränta ansetts motiverad, enär kravet ej eljest kan vinna beaktande vid allmän domstol.

KamR synes emellertid vara mera återhållsam ifråga om medgivande av ränta, KÅ not 508/1935; not 193/1940; 14/1942; not 189/1944; not 141/1945; not 8/1953.

Yrkande om ränta måste framföras inom besvärstiden. Därefter yrkad ränta kan icke — såsom nytt yrkande under målet — bifallas. RÅ E 194/1939, E 83/1940, E 147/1940. Se även Ekenberg, a. a. 3, s. 337 ff., med kritik av KamR:ns praxis. Den ränta, som kan yrkas, är 6%, då särskild förfallodag finnes, eljest 5% från stämningdagen: HB 9: 10. Jfr nedan s. 523 om ränta i domstolsprocess.

Rättegångskostnad

Till de kännetecknande dragen i den svenska besvärprocessen hör jämväl, att vinnande part i mycket begränsad utsträckning tillerkännes ersättning för kostnad. Väl torde de administrativa domstolarna äga rättslig möjlighet ålägga dylik förpliktelse. De nyttja dock denna i mycket begränsad omfattning (se om avslaget yrkande om rättegångskostnad RÅ E 67/1943). Det har allenast vid några tillfällen förekommit, att enskild erhållit ersättning för förklaringskostnad,

särskilt i fall då han ansetts ha blivit utsatt för besvär utan skälig grund.⁹ Men de belopp, som härvid ifrågakommit, ha varit förhållandevis blygsamma.

Part, som överklagar administrativt beslut, riskerar sålunda icke att få ersätta motpartens kostnader, något som ju innebär, att det administrativa rättsmedlet är lättillgängligt och billigt för den enskilde. Å andra sidan erhåller han icke heller ersättning för egna kostnader, något som medför, att ett för honom felaktigt ogynnsamt beslut blir av förhöjd svårighetsgrad, därest han väljer eller är hänvisad till den administrativa processen. Vid civil talan inför allmän domstol (nedan s. 523), kan han däremot vinna ersättning för egna kostnader — men riskerar å andra sidan att få ersätta motpartens. I brottmål kan den enskilde få bistånd av offentlig försvarare, i den disciplinära processen återigen får han själv svara för kostnader, därest han anlitar biträde.

Underställning

Till berikande av de möjligheter, som finnas att bringa myndighets beslut till omprövning i högre instans — och vilka äro beroende av parts besvär — har i vissa fall stadgats skyldighet att *underställa* beslut i högre instans för prövning. Den högre instansens bedömning aktualiseras sålunda icke blott av missnöjd klagande.¹

För den kommunala förvaltningen innebär detta, att besvär förfarandet som medel för statsuppsikt kan få ett komplement i kontinuerlig uppsikt i underställningsärenden.

Polisdistrikt och landsting äro numera pliktiga att till KB anmäla beslut angående polisväsendets organisation, pensio-

⁹ *Thulin* i NAT 1934, s. 43 ff.; *Sjöberg* i FT 1942, s. 281.

¹ Underställning utesluter ej i och för sig besvärsrätt, se *Jägerskiöld* i FT 1950, s. 244, till beriktigande av uttalande av G. Petré. Oklar framställning *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 213, där sammanblandning med s. k. oäkta delegation göres.

nering eller familjeunderstöd. Tidigare vittgående underställningsplikt² har blivit onödig, enär polisens avlöningsväsende numera normaliserats genom PolAR. KB äger inskrida gentemot kommun, som uppenbarligen åsidosätter sina skyldigheter enligt PolL (§ 14).³ Stads beslut rörande avlöning och pensionering av rådhusrätts personal samt åklagare skola underställas Kungl. Maj:t. Jfr även 1, s. 454.

Det förekommer även, att tillsättningsbeslut äro underställningspliktiga. Detta är t. ex. fallet vid vissa högskolor, där denna form av statsuppsikt införts. Härvid föreligger icke alltid även besvärsmätt.

Föreligger underställningsplikt, uppkommer frågan om den rättsliga verkan av underlåten underställelse. I doktrinen har härvid å ena sidan hävdats, att ett dylikt underlåtande skulle innebära beslutets nullitet, medan det rätta torde vara att bestämma verkan med hänsyn även till underställningspliktens syfte.⁴ Besluten kunna — ehuru icke underställas — likväl vinna civilrättslig verkan, RÅ E 125/1916, E 183/1924, E 61/1925; NJA 1946, s. 700. Däremot RÅ S 199/1945, där dylikt beslut, som ej verkställts, ansågs sakna verkan.

Domstolsprövning

Den administrativa besvärsvägen är väl det främsta rättsmedlet inom tjänstemannarätten. Men detta innebär icke, att domstolsvägen ej i betydande mån även står öppen för den, som gentemot allmänt organ vill hävda vad han anser vara sin rätt. Ofta är domstolsvägen den enda, vid tvist om särskilda avtal, om »enskild rätt».

Möjligheten till domstolstalan är emellertid i vårt land

² Jfr *Sjöholm*, i FT 1947, s. 33; jfr NJA 1943, s. 647.

³ Se närmare *Sjöholm* i SST 1954, s. 4.

⁴ Se härom *H. Strömberg* i FT 1951, s. 92, 224; *Kaijser* i FT 1951, s. 172. *Sundbergs* framställning i Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet åt *Phillips Hult* (1960) är helt förfelad.

ännu svårbedömd. Den aktualiserar några av den offentliga rättens centrala och mest fängslande frågeställningar. Deras lösning kan nämligen bli avgörande för allmän domstols möjlighet att pröva ärende, vilka redan avgjorts av förvaltningsmyndighet, eller som kan avgöras av förvaltningsmyndighet, och där i så fall en administrativ praxis troligen finnes.

Ett första problem är här, vilka ämnen, som överhuvudtaget kunna bli föremål för talan inför allmän domstol.⁵ Först därefter möter problemet, om domstolsprövning står till buds eller icke ur de särskilda synpunkter, som kunna anläggas inom den offentliga rätten.⁶

Läget ifråga om vad som är ett processbart anspråk har skiftat till olika tider och inom skilda länder. Man hänför till domstols kompetensområde tvistemål och brottmål, spörsmål om utkrävande av straffansvar, skadestånd samt om avgörande av »rättstvister». Men vad menas med straffansvar och rättstvister?

Ifråga om straffliknande åtgärder har rättsläget här tidigare (2: 1, s. 317 ff.) belysts. Myndigheternas disciplinära beslut kunna icke såsom sådana bringas under allmän domstols omprövning. Fel i besluten kunna dock, i likhet med andra tjänstefel, föranleda straffrättsligt ansvar för de därför ansvariga. Härtill kan ett skadeståndsansvar tänkas anknutet. Gränsen mellan straffrättslig åtgärd och disciplinär lära icke välla någon svårighet i detta samband.

Ifråga om tjänstemans möjlighet att inför domstol anhängiggöra talan mot stat och kommun, är det klart, att krav på ekonomiska prestationer, lön, pension, arvode, tilllägg, ersättningar, naturaförmåner, i och för sig höra till de ämnen, varmed allmän domstol äger taga befattning.

⁵ *Jägerskiöld*, Om domstolsprövning av föreningsbeslut, SvJT 1959, s. 157 ff. och där anförd litteratur.

⁶ Jag har behandlat detta i *Tre utlåtanden*, 1946, och i *FT* 1947.

Motsvarande gäller immateriella rättigheter, såsom anspråk på tjänstebetyg. Yrkande om återanställning har prövats men ej bifallits, NJA 1960, s. 63.

När man däremot kommer över till frågan om en myndighets åtgärder, vilka förutsätta en mera fri bedömning inom ramen för den beslutandes kompetens, kan omprövas av domstol, bliver svaret nekande. En dylik bedömning kan icke i och för sig bringas inför allmän domstol till omprövning. Härom må hänvisas till den allmänna förvaltningsrätten; man jf're mitt arbete *Tre utlåtanden*, samt *Till frågan om GRB 10: 26 i FT 1947*. Fråga, huruvida tjänsteman — i de fall, då ovillkorlig rätt till tjänstledighet icke föreligger — skall beviljas dylik ledighet eller icke, kan icke i och för sig underställas domstols prövning; ej heller frågan om ett tillsättningsärende riktigt avgjorts eller om en uppsägning, där dylik kan ske, bort äga rum eller ej; ej heller huruvida läkarundersökning bort beslutas eller ej, eller om avstängning varit motiverad. Först i samband med fråga om ansvar för åtgärden eller om rätt till ekonomisk förmån, som därav berör kan såsom prejudiciellt spörsmål även den bakomliggande förvaltningsåtgärden bedömas, utan att dess giltighet därav beröres.

De ovan angivna gränserna för domstols prövningsrätt och de därav betingade rättsfallen innebära emellertid icke — som *Herlitz* tidigare torde ha menat⁷ — en mera allmän immunitet för förvaltningen, ett generellt hinder mot talan mot kronan på stora, men aldrig närmare angivna områden.

Förvaltningsprocess och allmän domstol; GRB 10: 26

Det sagda måste dock omedelbart fullständigas därmed, att den svenska rätten innebär icke endast hinder mot pröv-

⁷ *Herlitz*, Rättegångsbalkens betydelse på stats- och förvaltningsrättens område, i *Minneskrift till 1734 års lag 2*, s. 1003; omtr. i *Förvaltningsrättsliga grunddrag* (1943), s. 21. Jfr senare *Herlitz* i *FT 1948*.

ning vid allmän domstol av myndigheters och verks utövande av det fria skönet. Vissa särskilda regler föreligga dessutom, vilka anses begränsa domstols prövningsrätt i förhållande till förvaltningen. Innebörden av och tillämplighetsområdet för dessa regler har emellertid varit mycket omstridda ämnen, där utvecklingen helt visst ännu icke är avslutad.

Bakgrunden till problemställningen är rätthistorisk.

Strävanden att begränsa de allmänna domstolarnas makt i förhållande till administrationen framträdde tidigt. De kunna föranleda allmänna förbud mot att inför allmän domstol upptaga redan prövade administrativa ärenden och att överhuvud taget inför rätta behandla administrativa frågor. Eller ock undantages vissa grupper ärenden från domstolsprövning. Dylika linjer kunna ock kvalificeras så, att i stället för den sedvanliga jurisdiktionen sättes en administrativ-judiciell.

Begäret att förbehålla förvaltningsfrågor för administrativa avgöranden framträdde tidigt inom det starka franska konungadömet. I ediktet från St. Germain av år 1641 stadgades sålunda »très expresses inhibitions et defences de prendre à l'avenir connaissance de toutes les affaires qui peuvent concerner l'Etat, l'administration ou le gouvernement de celui». Först mot slutet av det äldre bourska konungadömet öppnades de allmänna domstolarna mera allmänt för administrativa mål, se ediktet den 8 maj 1788.⁸ Motsvarande princip infördes i de första revolutionsförfattningarna.⁹ Det dröjde emellertid icke länge förrän ett bakslag åter kom. De administrativa målen förbehöllos ånyo prövning av administrativa myndigheter, något som kunde grundas å den montesquieuska läran om statsmaktens uppdelning. Förvalt-

⁸ *Lafarrière* i *Mélanges Negulesco*, s. 440.

⁹ Jfr *Archives parlementaires* VIII, s. 330; *Drion*, a. a. s. 33 ff. Jfr *Tocqueville*, *L'ancien régime et la Révolution* 2, no 4 (*Oeuvres complètes* 4, s. 79).

ningen borde stå fri i förhållande till rättsskipningen. Som en rättsskyddseftergift infördes dock år 1799 Conseil d'Etat och därmed den franska förvaltningsjurisdiktion, som senare blivit av sådan betydelse. Motsvarande rättsutveckling har därefter, som bekant, ägt rum inom Tyskland, Österrike, Holland, Italien och flera andra länder.

För svensk rätts del är under förvaltningshistoriens lopp påverkan från Frankrike ofta uppenbar. För vår äldsta rättsutveckling gällde helt visst icke någon särställning för den kungliga förvaltningen. Rättshistoriskt sett torde den domsmakt, som utövades på tingen, icke varit begränsad. Väsentligen förekommo givetvis där frågor om slitande av tvister mellan enskilda om egendom eller om sonande av brott. Med framväxande av en starkare furstemakt och en monarken tillkommande domsmakt förändrades läget. Det har troligen icke ingått i t. ex. Vasa-konungarnas uppfattning, att deras makt över kronans rättigheter, deras avgöranden av dessa rättigheters omfattning och om undersåtarnas plikter, skulle kunna omprövas av de domstolar, som, enligt dem, ytterst lydde under konungen som den högste domaren. Konungen ägde ju ock möjlighet att återupptaga av de lägre instanserna avgjorda mål. Rättskraftsbegreppet var ännu icke fast utan konungen kunde vidtaga förändringar även efter det de lägre instansernas beslut fällts och utan att den enskilde klagade till honom.

Med tiden kvalificerades emellertid det administrativa förfarandet. Kollegierna växte fram. Domstolsprocessen förfinades och tjänade till förebild även för förvaltningen. Detta skapade förutsättningen för en förvaltningsjurisdiktion, vars avgöranden vunno materiell rättskraft i förhållande till domstolarna. Systemet sanktionerades i 1734 års RB med en »clausula salvatoria» i 10: 26. Jämlikt GRB 10: 26 gällde den inskränkningen i allmän domstols kompetens, att mål, som rörde kronans varjehanda intäkter, någons ämbete och tjänst

— högre eller lägre — prövades och dömdes av dem, som konungen vård och inseende däröver betrott hade, efter ty som i särskilda stadganden därom säges.

Men man torde kunna hävda, att detta system till väsentlig förutsättning hade, att det förvaltningsförfarande, som skulle stå hindrande i vägen för allmän domstols kompetens, skulle vara kvalificerat, så att det i vart fall erbjöd jämförelsevis likvärdiga garantier ur rättsskyddssynpunkt. Jag har i mina tidigare undersökningar i ämnet sökt visa detta.¹ Det torde icke erbjuda någon svårighet, att till stöd härför åberopa ytterligare belägg.

När de förutsättningar för exklusiv administrativ kompetens, som tidigare lågo i det kvalificerade kollegialförfarandet, icke längre äro för handen, finnas starka skäl för en vidgning av domstolarnas kompetensområde. I tydlig anslutning till min utredning därom i Tre utlåtanden (1946) ha ock en för våra förhållanden livlig debatt därom förts², stimulerad även av motsatta argument och en växlande domstolspraxis. Problemet är fortfarande aktuellt.

Domstolsprövningen vidgas

Inom den kontinentala statsrättspekulationen hade emellertid starka strävanden gjort sig gällande till förmån för vidgad kompetens hos de allmänna domstolarna; i England hade domstolarnas kompetens aldrig begränsats så som i Frankrike. Det uppfattades som ett medborgerligt rättssäkerhetskrav och en politisk frihetssträvan att vidga domstolarnas kompetensområde. Misstron mot förvaltningsapparaterna i de gamla enväldsstaterna var stark — och befogad. Tron

¹ Tre utlåtanden, s. 33 ff.

² *Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg*, Medborgarrätt (1948); senare vissa tidskriftsartiklar av *G. Petré*n samt riksdagsmotioner; se även SvJT 1954, s. 279, 483. Jfr *Eek* i FT 1955, s. 16; *Hedfeldt* i NAT 1955, s. 423.

på de allmänna domstolarnas omdöme var ännu relativt ogrumlad.

Inom svensk rättsutveckling ha motsvarande synpunkter, som känt är, gjort sig starkt gällande. Medan under 1700-talet och 1800-talets förra hälft till hushållningsmål — oeconomiemål — hörde ämnen som rörde allmän förvaltning och förhållandet mellan det allmänna och den enskilde, drog man alltifrån mitten av 1800-talet i regel gränsen efter andra normer. Rättsförhållande mellan stat eller kommun och enskild uppfattades som civilrättsligt bestämt i den mån det företedde påtaglig likhet med de förhållanden, som normalt kunna råda mellan medborgarna. Man överförde i betydande omfattning prövning av mål till allmänna domstolar, och man öppnade de allmänna domstolarna för tvister mellan enskild och stat, resp. kommun, i de fall, då fråga var om skadeståndstalan, om avtalsrättsliga förhållanden, om grannelagsrättsliga förhållanden och även om anställnings- och löneförhållanden.^{3a}

I följd härav har det system, som GRB 10: 26 avsåg att uttrycka under intryck av andra rättspolitiska strävanden i vårt land brutits sönder.⁴ De möjligheter, som numera hos oss föreligga för tjänstemannen att hos allmän domstol få sina anspråk prövade, äro emellertid jämförelsevis sent fastställda. De ha först vid mitten av 1800-talet mera allmänt erkänts (jfr Blomberg, a. a. s. 154, Ståhlberg, a. a. s. 253). Tidigare hade tjänstemännens anspråk i regel prövats av förvaltningsmyndighet såsom förvaltningsdomstol enligt det nyss anförda GRB 10: 26.

Redan i NT 1864, s. 675 synes en ändring ske. I NT 1873, s. 716 gjorde stadsfiskal gällande rätt till ersättning för viss minskning i lönen. Göta HovR fann, att stämningsspåstændet

^{3a} Det är emellertid icke givet, att domstolsavgörande alltid kan administrativt genomföras. Se om förordnande om fränskilds rätt till familjepension KÅ 7/1959, obs! diss.

⁴ Se även *Sundberg*, Stats och kommuns ansvar, s. 37 ff.

innefattade fråga om bestämmande av offentlig tjänstemans lön och således rörde ett ämne, som ej utgjorde föremål för domstols bedömning. HD åter fann att tvistemålet var av beskaffenhet att höra till allmän domstols prövning. Senare har HD i NJA 1883, s. 344 avvisat den invändningen mot en avsatt landskamrers yrkande att utfå lön under viss tid, att frågan redan blivit av Kungl. Maj:t prövad. Utvecklingen har därefter fullföljts efter dessa linjer. Jfr även NJA 1876, s. 286, 1881, s. 457, 1874, s. 35, 1906, s. 536. Tjänstemännens talan avse krav på fullgörande av utfäst prestation; det är icke rimligt att uppfatta den som skadeståndstalan.⁵

Man kan här otvivelaktigt peka på en kontinuerlig utveckling av innebörd, att domstolarna allt mera beaktat tjänstemännens rättskyddsbehov. Allmän domstol tog sålunda år 1931 upp till prövning offentlig tjänstemans krav på avgångsbetyg, NJA 1931, s. 367; obs! avvikande mening. Man har vidare, undanröjande Svea HovR:s dom, funnit domstol kompetent att bedöma en änkas krav på skäligt familjeunderstöd enligt PolL § 8. Härvid är emellertid att märka, att besvärsvägen visat sig ej vara effektiv, enär KB ogillat besvär över tidigare kommunalt beslut i saken, under hänvisning även till att frågan som tvistig icke kunde prövas, NJA 1940, s. 566. Då krav på ekonomisk förmån framstälts, har allmän domstol kunnat ingå i bedömning även av bakomliggande administrativa beslut, så ifråga om skyldighet att undergå läkarundersökning i NJA 1953, s. 305 (talan avsåg lön under tid, då tjänsteman på grund av vägran undergå undersökningen varit avstängd, jfr 2: 1, s. 127 ff., s. 444, n. 7).

Exklusiv administrativ kompetens

Om allmän domstol sålunda sedan länge kan pröva och döma ifråga om tjänstemans förmåner och skyldigheter samt

⁵ Så däremot *Sundberg*, a. a. s. 83; *dens.*, *Kyrkorätt*, s. 204 n. 1.

ansvar, är därmed icke den närmare gränsdragningen för domstols kompetens helt klarlagd. Utvecklingens resultat är, såsom vi redan kunnat konstatera, att det hinder mot domstolsprövning övervunnits, som i ett äldre förvaltningskick låg däri, att dylik fråga berörde administrationen. Vilka andra gränser för domstols behörighet finnas nu?

Det är å ena sidan sedan länge klart, att då tjänsteman gör anspråk på lön eller annan utfäst ekonomisk förmån, hans talan kan prövas med hänsyn till anspråkets natur. Men kan genom särreglering alltfört vissa ämnen eller vissa förvaltningsförfaranden vara undandragna allmän domstol?

Den i GRB 10:26 uttryckta grundsatsen om exklusiv kompetens för myndighet i lönefrågor tillämpades intill den senaste avlöningsreformen för lärare vid folkundervisningen så, att KB och KamKoll ägde en dylik behörighet i vad avsåg folkskolelärare och klockare (jfr RÅ E 56/1953). Dessa mål utgjorde nämligen en del av KB:s av ålder bestående domsrätt avseende besvär, som åvila menighet (se ILänsst § 6). KB måste pröva dessa tjänstemäns löneanspråk, men ej andra, RÅ E 36/1950. Ännu gäller samma regel prästers och kyrkobetjäntes löneförmåner, se KBr den 13 jan. 1791, jfr Schmidt JA 22, s. 477. I överensstämmelse härmed har HD förklarat sig icke pröva tvist mellan folkskollärare och klockare samt församling, enär den jämlikt IKB och IKamK icke tillhörde allmän domstol (NJA 1904, s. 103, jfr NJA 1910, s. 390; 1912, s. 5). Om denna äldre rättspraxis se Wejle i FT 1941, s. 149 och där anförd litteratur och rättsfall.

Alltjämt äro de allmänna domstolarna förhindrade att pröva ärenden, vilka exklusivt uppdragits åt vad man plägar beteckna »förvaltningsdomstolar». Detta gäller sålunda KamR:ns utslag i anmärkningsmål, RFA:s och FörsR:ts utslag i frågor rörande yrkesskadeförsäkring, hyresnämnds och hyresråds avgöranden. Jfr även SvJT 1937, rf. s. 47.

Inom detta område föreligger emellertid en viss förutsättning för den uteslutande behörigheten i förvaltningsdomstolens förfarande, nämligen det kvalificerade förfarandet. En — låt vara icke alldeles klar — linje skulle med ledning härav kunna dragas för gränsen mellan förvaltningsjurisdiktion och allmän domstols rättsskipning.

Ett helt annat läge skulle emellertid uppkomma, därest — som särskilt förordats av Herlitz — en mera vidsträckt exklusivitet tillerkändes de administrativa avgörandena. Resonemangen av denna innebörd äro ofta olyckliga på grund av sin allmänna vaghet; man är oklar om förutsättningarna för förvaltningens särställning. De strida ock mot den erfarenhet, som otvivelaktigt föreligger från såväl vårt land som andra länder⁶, och som säger oss, att en bedömning av allmän domstol — med den offentlighet, den omsorgsfulla utredning, det kontradiktoriska förfarande, kort sagt den normala domstolsatmosfären — av oklara och ömtåliga frågor ofta är av utomordentligt värde till sanningens främjande och en riktig bedömning. Ett klassiskt exempel — synnerligen lärorikt — är här alltså det av Carson på sin tid vunna resultatet i rättsfallet Archer Shee, som film känt under namnet »the Winslow boy».⁷

Man måste ur dessa statsrättsliga — lagstiftningsrättsliga — synpunkter sätta ett frågetecken för de sena avgöranden av HD, vilka innebära, att allmän domstols kompetens är begränsad till förmån för administrativa avgöranden även i fall, där icke någon lagreglering eller i vart fall icke någon klar dylik föreligger, utan endast mer eller mindre grundade förmodanden om lagstiftarens avsikt kunna åberopas till stöd för en regel därom, att det administrativa avgörandet skall vara slutgiltigt även i förhållande till domstol (NJA 1950, s. 333; 1952, s. 248).

⁶ Jfr *Jägerskiöld*, Om allmän förvaltningsrätt, s. 63 ff.

⁷ *Marjoribanks*, *The Life of Lord Carson* 1 (1932), s. 416 ff.

Tjänstemannadomstol

Ej heller torde det vara en lycklig väg att nu söka skapa en särskild *tjänstemannadomstol*, så som föreslagits av 1948 års förhandlingsrättskommitté (SOU 1951: 54). En splittning av vår judikatur på ytterligare instanser lär icke vara att rekommendera. Tvärtom vore det önskvärt att övervinna något av den osäkerhet, som vårt nuvarande system med olika prejudikatbildande instanser onekligen skapar. Jfr 2: 1, s. 178.

Däremot torde en strävan att söka förbättra det administrativa besvärösförfarandet icke vara omotiverad. Vad som här däremot är beklagligt är, att denna reform knappast förorsakats endast av nu föreliggande, otvivelaktiga brister, utan även av en strävan att under hänvisning till reformarbetet möta kraven på största möjliga kompetensområde för allmän domstol, där man beklagligtvis understundom tycker sig skönja en kanske icke motiverad prestigeängslan.

Skiljedom

Slutligen är även att anteckna, att domstols kompetens liksom besvärsmyndighets kan vara avskuren därigenom, att mellan en viss bildning och de i förhållande till denna berättigade kan ha avtalats, att tvist skall hänskjutas till *skiljeman*; skiljeavtalet är rättegångshinder, om det åberopas. Givetvis är det en förutsättning härför, att bildningen ifråga, liksom förhållandet mellan den och individerna, ej är reglerat så, att någon privat disposition över rättsmedlen ej kan ifrågakomma. Dylig skiljedoms klausul har respekterats vid tvist mellan pensionskassa och kassamedlem, RÅ S 271/1933.

Ränta, rättegångskostnad

I den mån tvister mellan tjänstemän, å ena sidan, och stat eller kommun å den andra bliva föremål för allmän

domstols bedömning, kunna sedvanliga rättsregler om kostnadsersättning och ränta tillämpas. Domstolen kan, efter parts yrkande, utdöma ränta från stämningdagen eller moraränta från förfallodagen. Rättegångskostnad utdömes enligt de i RB 18 kap. givna reglerna, medan i det administrativa förfarandet parterna tillerkändes rättegångskostnad och ränta allenast i undantagsfall och då i situationer, vilka erbjuda likhet med de vid allmän domstol prövade anspråken (se ovan s. 510). Tjänsteman har dock ansetts oförhindrad att inför allmän domstol yrka att utfå ränta, sedan det i administrativ ordning klarlagra, att han varit berättigad till visst lönebelopp från viss dag men icke då utfått detsamma. Röntan har såsom moraränta utgått med 6% från förfalldagen, NJA 1940, s. 21. Se även tidigare NJA 1899, s. 178. Jfr Ekenberg, a. a. 3, s. 337 ff. Om räntekrav sedan huvudfordran utdömts, jfr Alexanderson i Festskrift för Otto Hjalmar Granfelt. Rätt till ränta förutsätter dock förfallet lönebelopp; ej medgivet vid endast ändrad löneklass, SvJT 1942, rf. s. 53; jfr Sjöberg, FT 1942, s. 280.

Preskription

Sedvanliga regler om *10-årspreskription* gälla ifråga om tjänstemännens anspråk gentemot stat och kommun, därest icke i visst fall kortare tid skulle föreligga, se RÅ E 74/1935, E 143/1938, NJA 1906, s. 536; 1934, s. 57: I.⁸ Myndigheten kan dock äga att medgiva utbetalning även av preskriberade fordringsbelopp.⁹ Preskription kan brytas genom krav — även muntligt — men detta måste företagas gentemot rätt instans. Preskriptionsavbrott har sålunda icke ansetts gälla mot riksbanken, efter krav i ÖÄ, NJA 1959, s. 385.¹

⁸ Jfr *Rekola* i NAT 1942, s. 13 ff.; *Jägerskiöld* i FT 1960, s. 17.

⁹ *Amark* i FT 1945, s. 302 ff.

¹ Jfr härom *Jägerskiöld*, Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954; Om allmän förvaltningsrätt, s. 55; *Gerentz* i FT 1957, s. 66; *Bolding* i FT 1957, s. 153.

Kortare preskriptionstid kan icke med laga verkan föreskrivas av därtill icke behörig myndighet, se om JärnvSt i visst fall KÅ 7/1955.

Preskriptionen avser allenast de successivt till betalning förfallande beloppen, ej löne- eller pensionsrätten såsom sådan. Se Jägerskiöld i FT 1960, s. 17 ff. och där anförd litteratur.

Preskriptionstid iakttages i administrativ process ex officio, till skillnad mot den dispositiva civilprocessen, där part måste göra invändning om preskription för att den skall kunna beaktas. Se från den offentliga rätten KÅ not 514/1942; not 615/1946; not 14/1947. Partsställning föreligger ju ej.

Jfr även Åmark, Utbetalning av preskriberade pensionsförmåner, FT 1945, s. 302.

Extraordinära rättsmedel, resning, domvillobesvär och återställande av försutten tid

Till de ovan redovisade rättsmedlen komma de extraordinära. Jämlikt RF § 19 äger RegR inom dess och KamR:ns kompetensområde att besluta om resning, medan HD prövar dylika frågor i vad avser allmänna domstolars — däri även inbegripet AD — domar och beslut, men även i vad avser förvaltningen i övrigt. HD äger alltså medgiva extraordinärt rättsmedel ifråga om andra s. k. förvaltningsdomstolar — såsom hyresnämnd och hyresrådet (NJA 1949, s. 376; NJA 1937, s. 335), FörsR, men ock förvaltningsmyndigheter, vilka vi icke numera anse utöva någon doms rätt, jfr om KamKoll NJA 1956, s. 215. Jfr om likvidationsnämnden (NJA 1954, s. 572). Se även SOU 1955: 19, s. 95.

HD:s möjlighet medgiva extraordinärt rättsmedel äger sålunda den största betydelse ur förvaltningsrättslig och även

speciell tjänstemannarättslig synpunkt, då den avser myndigheter, vilka avgöra administrativa ämnen. Det är ock uppenbart att på detta område någon tvekan icke i princip hysts därom, att allmän domstol kan äga att ingå i prövning av förvaltningsmyndighets avgörande och detta inom ramen för det område, som klart utgör exklusiv förvaltningsjurisdiktion. Förhållandet belyser än ytterligare det felaktiga i de betraktelsesätt, som anlagts i vissa yttranden rörande förhållandet mellan förvaltning och rättsskipning och som, beklagligtvis, även föranlett några, ovan redovisade HD-avgöranden (ovan s. 522).

De möjligheter, som de extraordinära rättsmedlen skänka den enskilde, äro emellertid starkt begränsade, i jämförelse med vad fallet är i fråga om de ordinära. Förfarandet domineras i vår tid av stabilitetskravet, av en orubblighetsprincip i vad angår rättsliga avgöranden. Allenast i begränsad mån — under avvägning av de med orubbligheten förbundna fördelarna ur allmän synpunkt — beaktas sanningssträvandet, kravet på att under alla förhållanden söka uppnå det mest riktiga avgörandet.

Nu ha vår rätts regler om resning m. m. inom processrätten — i tydlig anslutning till vissa erfarenheter — undergått vissa modifieringar, numera uttryckta i RB 58: och 59:. För förvaltningsrättens del hade emellertid de i tidigare processrätt utbildade reglerna efterföljts. Fråga blir då om RB:s återverkan å förvaltningsrätten. Till först måste dess regler redovisas; de äga ju för deras omedelbara tillämplighetsområde tjänstemannarättslig betydelse. Med RB har inom processrätten såtillvida en ny reglering ägt rum, som skillnad numera göres mellan resning, däri inbegripet återställande av tid (58 kap.), och domvillobesvär (59 kap.).

Resning kan beviljas i dom i tvistemål till förmån för någon av parterna om ledamot av rätten eller där anställd tjänsteman eller ombud eller ställföreträdare med avseende

på målet gjort sig skyldig till brottsligt förfarande, som kan antagas hava inverkat på målets utgång; om skriftligt bevis varit falskt, om falsk utsaga avgivits under sanningsförsäkran, av vittne, sakkunnig eller tolk; om ny omständighet eller nytt bevis² kan åberopas, som sannolikt skulle lett till annan utgång; om rättstillämpningen uppenbart strider mot lag³. Det kräves ytterligare, att parten gör sannolikt, att han ej kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller eljest haft giltig ursäkt att ej göra det.

I brottmål kan resning beviljas till den tilltalades förmån av enahanda grunder (RB 58: 2). Till den tilltalades men kan resning beviljas om ledamot av rätten och därmed enligt ovan jämställda gjort sig skyldig till brott, om bevis m. m. varit falskt, samt vid ny omständighet och bevis, därest å brottet kan följa straffarbete. Jfr 2: 1, s. 314.

Besvär över domvilla återigen föres om målet upptagits trots rättegångshinder, om rätten ej varit domför; om domen givits mot någon, som ej varit rätteligen stämd och ej fört talan eller genom domen någon, som ej varit part, lider förfång; om domen är mörk eller ofullständig så att därav ej framgår huru i målet dömts; om annat grovt rättegångsfel förekommit, som kan antagas ha inverkat å målets utgång (RB 59:).

För resningsansökan föreligga vissa tidsfrister, se RB 58:, och för domvillobesvär 59: 2.

Härtill kommer möjligheten att medgiva restitutio fatalium enligt RB 58: 11. Förutsättning är, att sökanden haft laga förfall för underlåtenhet att fullfölja talan mot dom

² Cars, Om resning i rättegångsmål (1959), s. 152. Förf. beaktar ej tillräckligt skillnad mellan bevisvärdering — som ej kan föranleda resning — och nytt bevis m. m.

³ Cars, a. a. s. 193 ff. Förf. tolkar lagbegreppet för snävt, även oskriven rätt avses.

eller beslut eller att ansöka om återvinning eller återupptagande samt att han icke i rätt tid kunnat anmäla förfallet. Om vad som är laga förfall, därom föreligger ett flertal HD-avgöranden, se t. ex. NJA 1956, s. 430 (försenad postgång); 1948, s. 819 (felaktig uppgift från kansli, misstag av tjänsteman beträffande klagotid m. m.), se närmare under RB 59: 11. Ansökan om återställande av tidsfrist skall göras inom tre veckor, sedan förfallet upphörde och senast inom ett år, sedan tiden utgick, RB 58: 12.

Man kan nu fråga, huruvida de i äldre förvaltningsrätt utbildade reglerna om resning m. m. skola kvarstå oförändrade, eller om förvaltningsrätten skall följa utvecklingen inom processrätten åt. Till skäl för sistnämnda ståndpunkt talar ju, att resningsinstitutet i förvaltningsrätten utformats efter RB.

För vilka förvaltningsakter och utslag kunna nu de i RB nämnda extraordinära rättsmedlen ifrågakomma?

Den fråga, som här aktualiseras, avser ett närmare angivande av tillämpningsområdet för de extraordinära rättsmedlen. Det är uppenbart, att rättsläget här nu icke är klart. Såväl för de allmänna domstolarna som för de administrativa gäller det att finna normer för en avgränsning mellan vad som — utöver domar och beslut i egentliga brott — och tvistemål — skall kunna rättas i denna särskilda ordning. En viss restriktiv tendens synes härvid prägla rättspraxis, se nu NJA 1959, s. 384.

Man har ifrågasatt, huruvida resningsinstitutet äger omedelbart samband med reglerna för den materiella rättskraftens omfattning. Allenast om materiell rättskraft föreligger, skulle behov finnas av resning. Denna synpunkt kan möjligen vara bärande inom processrätten — i vad avser de allmänna domstolarna — men knappast för förvaltningens skiftande problematik.

Det kan väl vara motiverat, att icke tillämpa resningsin-

stitutet — däri inbegripet återställande av försutten tid — i de fall, då en ansökan avslagits och ny ansökan kan göras, eller då ett tillstånd medgivits, men detta kan återkallas eller icke utgör hinder för annat tillstånd medgivande, eller då fråga allenast är om yttrande, förslag eller annat icke slutgiltigt bindande beslut (jfr om KamKoll NJA 1956, s. 215; SchmidtJA 28, s. 527).⁴ Men resning kan ifrågakomma i avgöranden i anmärkningsmål, ehuru domstolstalan för redogöraren kan stå öppen mot sakägaren; fråga är, om resning icke skall kunna medgivas i administrativa avlöningsmål, ehuru domstolstalan likaledes kan föras. Man frågar sig, om det är motiverat att tvinga part till civilprocess, när en rättelse kan ske resningsvägen, alldeles oavsett frågan om den materiella rättskraftens omfattning.⁵ I vart fall synes mig myndighets möjlighet till självrättelse sakna betydelse för avgörandet.⁶

Uteslutet är vidare, att nu söka precisera resningsinstitutets tillämplighetsområde med ledning av de för ett helt annat förvaltnings- och domstolssystem lämnade föreskrifterna i GRB 10: 26. Resning kan ifrågakomma med avseende å beslut, vilka icke rimligen kunna föras in under detta lagrum, men där förvaltningsmyndighet utövar en tvångsmakt, som ej kan omprövas — annat än som tjänstefel — av allmän domstol. Likheten med straffrätt — som framträder i frihetsberövanden men och i disciplinär rätt — föranleder en tillämpning av resningsreglerna, ehuru disciplinär rätten, som jag tidigare påvisat (2: 1, s. 154, 193) icke i sin moderna utformning kan rymmas inom eller grundas å GRB 10: 26.

⁴ *Thulin* betonar denna synpunkt NAT 1941, s. 128. Jfr RA L 14/1918.

⁵ Jfr *Westerberg*, Om rättskraft, s. 77; *G. Petré*n, a. a. s. 248.

⁶ Annan mening *Herlitz*, Föreläsningar 3, s. 608 ff.; *Westerberg*, Om rättskraft, s. 70 ff.

Man torde härvid icke äga annan möjlighet än att söka bedöma de förvaltningsrättsliga åtgärderna i jämförelse med de domar, vari resning kan ifrågakomma, eller de förfaranden, vari försutten tid kan återställas.

Det är vad tjänstemannarätten rör å ena sidan klart, att extraordinärt rättsmedel kan tillämpas i disciplinärprocessen, som står straffprocessen nära; RÅ E 101/1910, E 193/1914, 50/1936 (jfr 2: 1, s. 421) E 51/1940, S 369/1942, E 96/1941, K 138/1942, E 48/1954, 13/1955, Jo 10/1957. Det är jämväl klart, att extraordinärt rättsmedel kan utnyttjas i anmärkningsmål, varjämte det torde kunna tillämpas i avlöningsmål m. m., vilka stå civilrättsliga domar nära, RÅ E 47/1943, E 29/1947 (boställes normalavkastning). I avgöranden enligt YrkesskL kan resning medgivas. Jfr 2: 1, s. 421, 464. Jfr E 2/1932, S 122/1942.

A andra sidan är det tydligt, att reglerna om återställande av försutten tid och resning icke äro tillämpliga i förvaltningsärenden, där den skönsmässiga bedömningen dominerar. Vi uppfatta sedan länge icke tillsättningsproceduren som en process, utan som ett förvaltningsförfarande, som väl kan vara formbundet och behärskat av meritvärderingsregler m. m., men där valet bland de sökande dock icke innebär avgörande av en tvist om bättre rätt till ett förmögenhetsvärde. Det är därför icke numera fråga om återställande av försutten tid (jfr däremot tidigare del 1, s. 497) utan om dispens, då en sökande anhåller att efter ansökningstiden få inkomma med ansökan. Resning kan icke ifrågakomma i ett tillsättnings- eller entledigandebeslut, som ej har bestraffningskaraktär, utan där den rent förvaltningsmässiga synpunkten dominerar, se RÅ K 1/1934, E 93/1910, E 70/1934; avfattningen av RegR:ns motivering i resningsärenden har emellertid knappast synt så klaggörande, att på denna punkt någon säker gränsdragning kan göras.

Ett särproblem föreligger här, som redan tidigare angivits.

En bestraffningsåtgärd kan bygga icke endast å lag eller allmän författning utan även på reglemente, som tjänstemannen anses hava frivilligt godtagit i och med tjänstetillträdet, eller som avtalats mellan den utfärdande och organisation, varvid reglerna även kunna tänkas ingå i kollektivavtal. Skola även i ett bestraffningsärende, där avgörandet bygger å dylik grund, besluten kunna omprövas efter resningsansökan? Troligen bör det straffrättsliga momentet föranleda därtill, om detta ock i någon mån kan strida mot eljest följda grundsatser om hänsyn till kommunal självstyrelse, jfr 2: 1, s. 421 f., s. 479.

Vad så *grunderna* för resning och återställande av försutten tid beträffar, äro de i RB så allmänt angivna, att först en närmare analys av tillämpningen kan giva en nyanserad bild. De förvaltningsjurisdiktionella avgöranden i resningsfrågor, vilka föreligga från tjänstemannarättens område, äro emellertid så få och i flertalet fall dessutom så knapphändigt motiverade, att några närmare riktlinjer för bedömningen av resningsgrunderna knappast äro möjliga att angiva. Lagstridighet kan föreligga i förhållande ej endast till disciplinärförfattningar utan till (analogt tillämplig) strafflag, samt regler om förfarande.

I RA E 101/1910 var fråga om ett varningsbeslut. Den disciplinärt bestraffade sökte resning, sedan allmän domstol ogillat åtal, som riktats mot honom på grund av samma förseelse, för vilken han disciplinärt bestraffats. Tanken kan ha varit den, att disciplinärbestraffningen visat sig lagstridig, sedan vederbörande frikänts av allmän domstol; i så fall skulle resning kunna ifrågakomma, medan detta ej kan ske, om fråga i stället varit om bevisvärderingen. Ansökan bifölls emellertid icke, vilket kan bygga därpå att bestraffning i disciplinär väg kan ske utöver strafflag.

I RA K 28/1922 återigen återförvisade RegR målet till ny handläggning med hänsyn till vad däri förekommit. I

RA E 93/1910 ansökte skolråd om resning i entledigandebeslut, även enär »lagliga former icke iakttagits vid Ö:s afskedande». Ansökan ansågs ej förtjäna avseende.

I flertalet resningsärenden har fråga varit därom, att disciplinärt ansvar utkrävts utan att det varit klarlagt, att tjänstemannen vid felets begående icke varit fysiskt och psykiskt frisk. Det är med andra ord fråga om resning på grund av nya omständigheter och en analog tillämpning av de i SL 5: 5 och 5: 6 givna reglerna. I RA 13/1955 fann RegR sålunda, att »vad i resningsärendet förekommit rörande K:s kroppsliga och själsliga hälsotillstånd vid begåendet av ifrågavarande fel» föranledde resning. I 50/1936 förklarade RegR, sedan utredning om viss organisk hjärnsjukdom hos den disciplinärt entledigade förebragts, utan hinder av sitt förut fällda utslag, att ansvar icke kunde i målet utkrävas. I Jo 9/1952 prövades och bifölls en resningsansökan, grundad å medicinska skäl.

Skulle resning medgivas, och vid den förnyade prövningen ett materiellt nytt beslut med annat innehåll komma till stånd, uppkomma — såväl civilrättsligt som förvaltningsrättsligt — icke alltid lättlösta problem om det nya avgörandets *verkan* i förhållande till vid denna tid bestående positioner. Upphäves eller ändras en bestraffning, en betalningsförpliktelse eller dylikt, möter verkställandet i flertalet fall icke någon svårighet. För tjänstemannarättens del föreligger emellertid såtillvida en hittills icke i praxis avgjord fråga om verkan av upphävandet av en avsättning, för det fall, att den tjänst, som den avsatte innehaft, är slutgiltigt tillsatt på sådana villkor, att den icke ånyo kan göras ledig. Härvid lär allenast ekonomisk kompensation kunna ifrågakomma, intill dess annan likvärdig tjänst kunnat beredas den felaktigt avsatte.⁷

⁷ Jfr del 2: 1, s. 315 och i anslutning därtill *Cars*, a. a. s. 301.

Dispens

Inom tjänstemannarätten kompletteras de extraordinära rättsmedlen av dispensinstitutet⁸, som dessutom äger helt självständig betydelse.

Dispensens stats- och förvaltningsrättsliga natur har föranlett mycken debatt. Dispens kan nämligen innebära ett undantag från en författningsregel och ur denna synpunkt likställas med en lagstiftningsakt. Dispensen är i verkligheten en rest av den kungliga lagstiftningsmakt, som i så stor omfattning omformats till en lagstiftning med riksdagen. Dispensmakten har därför till förutsättning, i vad avser lagar, särskild föreskrift, men kan inom ramen för den ekonomiska lagstiftningen handhas av Kungl. Maj:t. För myndighets dispens kräves laga stöd, därest icke fråga är om myndighets egen normbildning. Dispens kan medgivas även från oskriven rättsregel.⁹

Dispensen kan avse ett medgivande från en norm, med framtida verkan. Sålunda kan dispens medgivas från en ansökningstid (del 1, s. 497). Dispensen blir här ett alternativ till den processrättsliga möjligheten av ett återställande av försutten tid.¹ Dispensen kan innebära undantag från kompetensregel. Den blir därmed jämställd med en ny kompetensregel in casu. Dispens kan ock medgivas i efterhand; tillsättning är då villkorad i avvaktan på meddelande av dispens. Därvid kan dispens även såtillvida påverka påföljdsregler, som ett utan dispens rättstridigt handlande icke längre skall bedömas som sådant, sedan dispens vunnits.

Dispens kan medgivas från författningsreglerade villkor

⁸ *Staedler*, Konungens dispensmakt (1958); *H. Strömberg*, Konungens dispensmakt (1957). Förf. hänvisar för fylligare dokumentation till dessa sena arbeten.

⁹ Jfr *Jägerskiöld*, Prejudikatens betydelse på förvaltningens område, FT 1959, s. 117.

¹ *Strömberg*, a. a. s. 166 ff.

för lön, löneklassplacering, pension, förtidspension m. m.² Dispens kan möjliggöra beaktande av omständigheter, som icke i och för sig skulle kunna påverka en besvärsprövnings resultat, se t. ex. RÅ E 16/1947. I fall, då besvärsmått är avskuren i administrativ författning, kan prövning efter dispens medgivas, RÅ E 11/1957.

Nåd

Till slut är att åter erinra därom, att från straff nåd kan av Konungen beviljas, sedan HD respektive RegR om gjord ansökan yttrat sin mening. Beträffande tillämpningsområde och förutsättningar hänvisas till 2: 1, s. 314, jfr s. 465 ff.

Nådeinstitutet tillämpas även inom anmärkningsprocessens område, del 2: 1, s. 463 f.

² Se t. ex. RÅ C 9/1956.

FÖRKORTNINGSLISTA

(förkortningar, vilka icke angivits i del I)

AAR = statens allmänna avlöningsreglemente 30/6 1947.

AfS = Arkiv för sjörett.

AlkL = lagen 12/6 1931 om behandling av alkoholister.

AnsvL = ansvarighetslag för statsrådets ledamöter 10/2 1810.

AO = arbetsordning.

ARR = allmänt resereglemente (1952).

AvtL = lagen 11/6 1915 om avtal m. m.

BIT = Bureau international de travail.

BostN = boställsnämnd.

BötesverkstL = lagen 9/4 1937 om verkställighet av bötesstraff.

CivF = civilförvaltning.

CivPR = civila tjänstepensionsreglementet 30/6 1934.

DiscL = lag 30/6 1948 om disciplinstraff för krigsmän.

DK = drätselkammare.

EBO = ecklesiastik boställsordning 30/8 1932.

FamPR = allmänt familjepensionsreglemente 30/6 1947 (för präster
20/9 1951).

FCF = Försvarets civilförvaltning (samling av beslut).

FFL = lagen 11/9 1936 om förenings- och förhandlingsrätt.

FFR = Försäkringsjuridiska föreningens rättsfallssamling.

FKT = Finsk kommunaltidskrift.

FlygtA = flygtekniska anstalten.

FolkskAR = avlöningsreglemente 30/6 1948 för folkskolan.

FolkskPR = tjänstepensionsreglemente 30/6 1947 för folkskolan.

FöCivF = försvarets civilförvaltning.

FöFA = försvarets forskningsanstalt.

GO = generalorder.

HovR = hovrätt.

HushS = hushållningssällskap.

HoIK = handels- och industrikommissionen.

IYI = instruktion 15/11 1957 för yrkesinspektionen.

KAL = lag 22/6 1928 om kollektivavtal.

KFO = kommunal förhandlingsordning.

KL = (även) konkurslagen.

KPr = Kungl. proposition.

KrAvlR = krigsavlöningsreglemente 7/12 1945.

KSF = kungörelse 4/6 1937 om förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

KyrkomusSt = kyrkomusikerstadga 2/6 1950.

LKF = lag 17/5 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

LKT = Landskommunernas förbunds Tidskrift.

LotsSt = lotsstyrelsen.

ManskAR = manskapsavlöningsreglementet 21/6 1940.

MilRGL = militär rättegångslag 30/6 1948.

MilRK = kungörelsen 19/11 1948 ang. den militära rättsvården.

ND = Nordiske Domme i Sjöfartsanliggender.

NT = Naumanns Tidskrift.

NyktvL = lag 27/7 1954 om nykterhetsvård.

NärFrR = näringsfrihetsrådet.

Ot. prop. = proposition till odelstinget (Norge).

PolAR = polislönsreglementet 14/5 1954.

PostV = postverket.

PrLL = lag om prästerskapets avlöning 9/12 1910.

PRPr = tjänstepensionsreglemente för prästerskapet 20/9 1951.

RDP = Revue de droit public.

RGEStr = Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.

Riksbrinsp = Riksbrandinspektören.

RusdrF = rusdrycksförsäljningsförordning 26/5 1954.

SchmidtJA = Juridiskt arkif, utg. av Carl Schmidt (1830-1845).

SekrL = lag 28/5 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

SGU = Sveriges geologiska undersökning.
SjFL = lag 3/1 1947 om allmän sjukförsäkring.
SjukSkR = reglemente för sjuksköterskor 22/11 1957.
SjöV = sjöfartsverket.
SkolSt = skolstyrelse.
SkolSt = allmänna skolstadgan 23/5 1958.
SKP = Sveriges kommunalanställdas pensionskassa.
SLF = statens löneförordning 31/5 1957.
SLK = strafflag för krigsmakten 1914.
SocHjL = lagen 4/1 1956 om socialhjälp.
SPA = statens pensionsanstalt.
SPP = Svenska personalpensionskassan.
SP = KF 16/2 1864 om nya strafflagens införande.
SPR = statens allmänna tjänstepensionsreglemente 28/5 1959.
Statsrev. ber. = statsrevisorernas berättelse.
StiftsN = stiftsnämnd.
StämpF = KF 19/11 1914 ang. stämpelavgiften.
SvLandstingsFT = tidskrift utgiven av Svenska landstingsförbundet.

TaxF = taxeringsförordning.
TB = tillämpningsbestämmelser.
TjO = tjänsteordning.
TjPL = lag 11/10 1907 ang. civila tjänsteinnehavares rätt till pension å vissa tjänster.
TjPR = allmänt tjänstepensionsreglemente 30/6 1947.
TjR(K) = tjänstereglemente (för krigsmakten).
TLA = tjänstemeddelanden för lantförsvaret.
TSA = tjänstemeddelanden för sjöförsvaret.
TullV = tullverket.

UppbF = uppbördsförordning.
UpphK = upphandlingskungörelse 6/6 1952.

VetMedA = veterinärmedicinska anstalten.
VplL = värnpliktslagen 30/12 1941.

YI = Yrkesinspektionen.
YrkesskL = lagen 14/5 1954 om yrkesskadeförsäkring.

ÖlförsF = ölförsäljningsförordning 26/5 1954.
ÖvnLAR = avlöningsreglemente för övningslärare 9/6 1950.

TILLÄGG OCH RÄTTELSER

DEL 1

utöver tidigare meddelade tillägg och rättelser:

- S. 94, st. 2: NJA 1900, s. 172, är felaktigt återgivet. HD ogillade kändandens talan. Se närmare s. 323.
- S. 106, n. 2 a: *står* s. 95, *läs* 147; tillägges se nu även NJA 1959, s. 478.
- S. 114, r. 5 nedifrån: *står* rättsindrivningsförordningen, *läs* restindrivningsförordningen.
- S. 114, n. 6 a: *står* RA S 195/1945, *läs* S 194/1945.
- S. 115, st. 2, r. 7: *står* RA 49/1936, däremot, *läs* däremot 49/1936.
- S. 125, n. 2: *utgår* RA K 29/1926.
- S. 196, st. 2, r. 10: *står* reservant, *läs* minoritet.
- S. 198, st. 2, r. 3: *tillägges* (efter s. 436) »HovR».
- S. 198, st. 2, r. 5: *utgår* 1934, s. 195.
- S. 198, st. 2, r. 10: *står* 1923, *läs* 1922.
- S. 198, st. 2, r. 16: *står* 1920 B 561, *läs* 1928.
- S. 198, st. 2, r. 20: *står* B 268, *läs* B 628.
- S. 198, st. 2, r. 24: 1934 B 764 = 1934, s. 445; 415 *utgår*.
- S. 201, st. 2, r. 11: *tillägges* (före NJA 1939) »HäradsR i».
- S. 205, n. 5: *utgår* 1913, s. 572.
- S. 206, r. 2: *utgår* 1931, s. 62.
- S. 206, st. 2, r. 7: *står* s. 124, *läs* 24.
- S. 208, st. 3, r. 6: *står* särskilt, *läs* enligt minoriteten.
- S. 212. Tillägges: Ett särskilt tjänstemannabegrepp möter i UD:s instruktion, där endast diplomatisk och konsulär personal anses vara tjänsteman i mening av behörig att verkställa delgivning, medan kanslipersonal m. fl. icke äro tjänstemän i denna mening.
- S. 224, n. 7, r. 2: efter »DomK» *in skjutes* »ej».
- S. 239, r. 3: *står* NJA 1872, *läs* NT 1872.
- S. 239, st. 3: *tillägges* NJA 1906, s. 494.
- S. 349, r. 9: *tillägges* NJA 1920, s. 134.
n. 3: *utgår*.

- S. 350, r. 5 nedifrån: *står* RA Ju 84/1918, *läs* Ju 34/1918.
- S. 352, n. 4 a: *står* 130, *läs* 135.
- S. 352, n. 4 a: *utgår* ADD 130/1941.
- S. 356, n. 3: *utgår* W 1329.
- S. 357, r. 8: Kungl. Maj:t följde dock *ej* utlåtandet!
- S. 432: *Tillägges överst*: Kungl. Maj:ts beslut 15 juni 1934, återgivet i RA 7/1935.
- S. 436, n. 2, se nu NJA 1955 not C 915, 1957 not C 578. Jfr del II: 1 s. 374.
- S. 437, r. 5: *står* § 8, *läs* § 7.
- S. 437, r. 13: *står* RA I 42/1956, *läs* I 155/1952.
- S. 450, n. 7: *utgår* 261/1925.
- S. 451, st. 2, r. 1: *står* E 75, *läs* 45.
- S. 452, st. 2, r. 6: *står* sedan, *läs* redan.
- S. 453, r. 2: *står* I 48/1950, *läs* I 48/1949.
- S. 453, st. 2, r. 10: Se nu NJA 1959, s. 478.
- S. 488, n. 4, r. 3: *står* S 191, *läs* S 101.
- S. 489, st. 2, r. 6: *står* 608, *läs* 609.
- S. 494, r. 4: *tillägges* (efter »ändring») RA 26/1945.
- S. 494, r. 10: *står* E 46/1928, E 68/1931, *läs* RA 46/1928, 68/1931.
- S. 499, n. 2, r. 3: *står* E 115/1939, *läs* E 185/1939.
- S. 499, n. 4, r. 3: *står* prästbetyg, *läs* åldersbetyg.
- S. 561, n. 1: *står* Ju 9, *läs* Ju 8.
- S. 577, n. 6, r. 4: *står* RegR, *läs* DomK:ts.
- S. 578, r. 3: *står* ovan, *läs* nedan.
- S. 582, 5 r. nedifrån: *tillägges* efter »besvärsmått», »där *ej* kommunalbesvär ifrågakomma».
- S. 583, n. 4: *står* E 4/1939, *läs* E 4/1934.
- S. 586, r. 3: *tillägges*: Full lön *utgår* i sådant fall först för månaden efter lagakraftdagen.
- S. 589, r. 4: *utgår* parentesens.
- S. 592, n. 1: *står* I 33, *läs* I 133.
- S. 595, n. 6: *utgår* E 177/1918; E 44, 45/1950.
- S. 598, r. 2: *står* E 7, *läs* E 71.
- S. 600, n. 4, r. 15: *står* I 222, *läs* I 240.
- S. 604, sista raden: *står* 22/1935, *läs* 22/1925.
- S. 606, 5 r. nedifrån: *tillägges* (efter parentesens) »se dock RA E 56/1954».
- S. 606, n. 1: *står* E 54/1939, *läs* E 94/1939.
- S. 606, n. 9: *utgår* S 66/1920.
- S. 609, n. 8: *utgår* S 32/1952.

- S. 610, r. 12: *står* RÅ 143/1929, *läs* E 43/1929.
 S. 612, r. 17: *står* tillsättningsbesked, *läs* tillsättningsbeslut.
 S. 612, n. 5: *står* 18/1941, *läs* 8/1941.

DEL 2: 1

- S. 22, r. 23: *utgår* parentesen.
 S. 22, r. 2 nedifrån *står* uppkommit, *läs* uppkommit⁰.
 S. 29, n. 7: *utgå* 3/1949; not 36/1943.
 S. 32, st. 3, r. 3: *står* göromålen, *läs* göromålen.¹
 S. 35, st. 4, r. 3: *står* frågan till, *läs* frågan om.
 S. 36, st. 4, r. 2: *står* kap. 10, *läs* kap. 9.
 S. 46, st. 2, r. 9: *står* 1935, *läs* 1939.
 S. 60, n. 3: *tillägges* före SvJT »jfr».
 S. 61, r. 6: *står* s. 331, *läs* 399.
 S. 69, n. 7: *står* KÅ, *läs* KÅ not.
 S. 73, st. 5: *tillägges* (efter 13/1934) KB.
 S. 99, rubriken: *står* 298, *läs* 302.
 S. 104, n. 1: *står* 1956, *läs* 1957.
 S. 106, n. 6: *står* RÅ S 459/1939, *läs* 65/1939.
 S. 127, sista raden: *står* RÅ E 318/1939, *läs* E 75/1941.
 S. 177, sista raden: *tillägges* före NJA »jfr».
 S. 200, r. 7: *står* NJA 1953, *läs* 1955.
 S. 201, r. 12: *står* förskringring, *läs* förskringring.
 S. 215, n. 4: *tillägges* efter 541 »;».
 S. 217, r. 15: *står* HD, *läs* HovR.
 S. 217, r. 4 nedifrån: *står* skada, *läs* sådan skada.
 S. 228, r. 17: *utgår* HovR och.
 S. 236, st. 3, r. 8: *står* Fi 330/1937, *läs* Fi 390/1927.
 S. 240, r. 4 nedifrån: *utgår* »även... 25: 17».
 Not 7 *står* 1903 s. 17, *läs* 1903, s. 179.
 S. 242, r. 8: *står* kan ske, *läs* kan ej ske.
 S. 242, r. 9: *står* 40, *läs* 54.
 S. 243, st. 2, r. 1: *står* SL 2: 16 och 2: 17, *läs* varuutförsellagen.
 S. 243, st. 2, r. 4: *står* 5: 19 a, *läs* 2: 18.
 S. 250, st. 2: rättsfallet NJA 1909, s. 523, saknar betydelse i detta samband. *Står* NJA 1908, s. 334, *läs* 1918.
 S. 251, r. 4: *utgår* 1935, s. 399.
 S. 251, st. 2, r. 7: *utgår* 1919, s. 352.
 S. 261, st. 2, r. 2: *utgår* NJA 1957, s. 531.

- S. 263, st. 2, r. 3 nedifrån: *står ingå, läs utgöra.*
- S. 268, st. 2, r. 4: *tillägges* (efter »valet»): NJA 1954, not C 886.
- S. 268, st. 2, r. 5: *står* 31, *läs* 21.
- S. 273, st. 2, r. 12: *står* L. *läs* L.,.
- S. 273, st. 2, r. 15: *står* är *läs* är.
- S. 275, st. 3, r. 13: *utgår* »tjänsteman ... 238.»
- S. 276, st. 2, sista r.: *tillägges* (minoriteten).
- S. 277, r. 9: *utgår* NJA 1941, s. 584.
- S. 279, st. 2, r. 8: *står* förklarar, *läs* fördolt.
- S. 279, st. 2, r. 11: *tillägges* (före 1940) »jfr».
- S. 279, st. 4, r. 3: *står* 1937, s. 412, *läs* 1935, s. 178.
- S. 280, r. 5: *står* 1935, s. 178, *läs* 1937, s. 414.
- S. 283, r. 5 nedifrån: *står* 200, *läs* 201. *Utgår* 1929, s. 232.
- S. 284, r. 11 nedifrån: *utgår* »ovan anförda rättsfall NJA 1919, s. 504.»
- S. 284, r. 7 nedifrån: *tillägges* »straffas enligt särskild författning, KF 8 juni 1945, jfr s. 308.»
- S. 285, r. 5 nedifrån: *utgår* att ej avlämna handling till arkiv (NJA 1892, s. 338).
- S. 286, r. 6: *står* 569, *läs* 821.
- S. 287, r. 2: *står* s. 143, *läs* s. 142. St. 2: HovR:ns dom har vunnit laga kraft. — N. 8, r. 2: *står* s. 15, *läs* s. 151.
- S. 288, r. 8: *står* rf s. 34, *läs* rf s. 46.
- S. 292, st. 2, r. 7: *utgår* FT 1954, s. 280.
- S. 293, st. 2, r. 11: *står* 28, *läs* 38.
- S. 294, r. 5 nedifrån: *tillägges* (efter HD) (NJA 1934, not B 636).
- S. 297, st. 3, sista r.: *utgår* RÅ K 105/1943.
- S. 299, r. 7: *tillägges* (efter HovR) som frikände.
- S. 301, r. 2 nedifrån: *tillägges* efter »mutbrott» hänvisning till not 4.
- S. 305, r. 19: *står* 610, *läs* 610: II; sista raden *står* 610, *läs* 610: I.
- S. 306, r. 2: *står* 28, *läs* 29 f., NJA 1944, s. 610: I.
- S. 308, r. 4: *utgår* »(NJA 1904 ... 470).»
- S. 309, r. 8: *står* 5 mars 1920, *läs* 8 juni 1945.
- S. 309, r. 11: *står* »däremot ej strängare straff stadgats i allmän lag», *läs* »därest han ej är förfallen till svårare ansvar enligt allmän lag, § 8: 1 (jfr».
- S. 311, r. 12: *utgår* 1946, s. 700; st. 2, r. 2: *står* åtalet, *läs* domen.
- S. 315, st. 2, r. 7: *står* 178, *läs* 176.
- S. 337, st. 3, r. 2: *utgår* RÅ S 73/1918.

- S. 342, st. 3, sista raden: RÅ S 255/1921 avser närmast föregående mening.
- S. 348, st. 2, r. 8: *står* den enskilde, läs anmälarén.
- S. 353, r. 7 nedifrån: *utgår* K 156/1955.
- S. 353, r. 3 nedifrån: *står* S 19/1944, läs S 17/1944.
- S. 355, r. 8: *står* E 8/1954, läs E 7/1954.
- S. 360, r. 3 nedifrån: *tillägges* (efter 1945) »poliskollegiet».
- S. 361, st. 2, r. 5: *står* S 289/1935, läs S 289/1939.
- S. 361, st. 2, r. 12: *tillägges* (efter 1948) »(minoriteten)».
- S. 371, st. 2, sista r.: *utgår* Ju 48/1951.
- S. 374, n. 2: *tillägges* Se NJA not C 915/1955; C 578/1957.
- S. 376, st. 2, r. 4: *utgår* RÅ K 237/1929.
- S. 391, r. 4: *står* fann, läs frikände.
- S. 394, n. 2: *tillägges* (före 34/1938) Jo.
- S. 397, r. 16: *utgår* K 223/1934; *tillägges* (efter S 355/1933) Thulins votum.
- S. 397, r. 5 nedifrån: *utgå* L 74/1927.
- S. 399: rättsfallet RÅ 26/1928 avser ett ogillat åtal!
- S. 400, n. 8: *utgå* S. 296/1931, Jo 28/1933, E 73/1930. *Tillägges* (före 21/1951) poliskollegiet.
- S. 401, st. 2, r. 5-6: *står* beslutet, läs beslutet om kallelse.
- S. 407, st. 4, r. 2: *tillägges* (före RÅ) »jfr».
- S. 408, r. 8: *tillägges* (efter 1934) »(DomK)».
- S. 410, st. 3, r. 9: *utgår* S 44/1935.
- S. 411, r. 6: *tillägges* Jfr RÅ S 44/1935.
- S. 415, n. 3, r. 2: *står* ändring, läs prövning. *Tillägges* RÅ C 192/1918.
- S. 417, st. 6: *tillägges* (före RÅ K 205/1933) »Jfr dock».
- S. 419, r. 4: *utgår* »S 164/1931».
- S. 420, r. 4, RÅ 6/1925 avser besvär av ordföranden!
- S. 421, r. 7: *står* RÅ S 54/1930, läs S 84/1930.
- S. 422, r. 6: *står* 11/1955, läs 13/1955.
- S. 422, st. 3, r. 4: *står* K 313/1952, läs 312/1952.
- S. 423, r. 3: *står* K 291/1928, läs 221/1928.
- S. 429, st. 4: *tillägges* »Se VerksSt § 23; jfr FT 1957, s. 271».
- S. 430, r. 1: *står* 39/1928, läs S 67/1928; r. 2 *tillägges* RÅ 39/1928.
- S. 433, st. 3, r. 4: *står* kyrkoherde, läs kyrkogårdstjänsteman.
- S. 437, st. 3, r. 12: *tillägges* (efter straffbar), »enligt allmän lag».
- S. 444, r. 7: *tillägges*: jfr NJA 1953, s. 305.
- S. 446, st. 2, r. 7: *tillägges* (före C 3), »jfr».

- S. 449, n. 2, r. 2: *utgår »E 318 ...1937».*
S. 454, st. 3, r. 3: *står 53/1957, läs 53/1954.*
S. 457, n. 4, *utgår »not 112/1952».*
S. 463, r. 4 *står 138, läs 128.*
S. 463, st. 2, r. 7: *står redogörare, läs sakägare; r. 10 står dödsboet, läs redogöraren.*

DEL 2: 2

- S. 432, sista raden: *står arbetsgivareparten, läs arbetstagarparten.*
S. 513, n. 4, r. 3: *står åt, läs av. Tillägges: Se nu Jägerskiöld, Offentlig rätt och civilrätt, FT 1961.*

**Upps. univ.
Örebrofil.
10 MAJ 1968
Biblioteket**

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).

Svensk tjänstemannarätt. Del 1 (1956). Kr. 32: —.

Svensk tjänstemannarätt. Del 2: 1 (1959). Kr. 24: —.

Om allmän förvaltningsrätt (1958). Kr. 7: —.

Från prästskola till enhetsskola (1958). Kr. 8: —.

ALMQVIST & WIKSELL STOCKHOLM
GÖTEBORG • UPPSALA

Pris 30 kr.