

FÖRTJÄNST, SKICKLIGHET OCH OVÄLD

Av professor NATANAEL BECKMAN, Stockholm

»*DET* är kyrkopolitiskt klokt att vara rättvis i befordringsfrågor.» Så yttrade sig en mycket konservativ och prelatensisk skarbiskop vid sekelskiftet. Han hette Keijser.

»*Det finns ingen rätt till tjänst, endast till förslagsrum*», så heter det i en framstående grundlagskommentar, och i samma anda uttalade sig kommentarens författare, då han skulle försvara konstitutionsutskottets åtgärd att avvisa ett yrkande om anmärkning för en uppseendeväckande utnämning.

Då talet om *rättvisa* innebär, att det finnes *rätt*, och då detta tydligen är omtvistat, skola vi tills vidare begagna andra uttryck, nämligen att befordran bör ske efter lagligt erkända, sakliga grunder. Vilka dessa grunder få vara, är klart uttryckt i Regeringsformen: Medgivna äro »förtjänst och skicklighet», förbudet är att ta hänsyn till »börd».

Om bördens är icke mycket att säga. Då lagen stiftades, var ju avsikten att avskaffa den företrädesrätt till ämbeten i det hela eller till vissa ämbeten, som tillkommit adeln. Men att hänsynstagande till släktförbindelser, låt oss säga inom konseljen eller bland statsrådinnornas krets, står i klar strid mot grundlagens bokstav och anda, är väl så klart, som något kan vara. Med »förtjänst och skicklighet» förhåller det sig något annorlunda.

Vill man ha klara definitioner i lagtext, får man gå tillbaka ända till »Tjänstebetänkandet» av 1756, vilket av riksdagen gjordes till lag eller snarast förklarades innebära klara konsekvenser av bestående rättsordning. Men *skicklighet* menas enligt detta sådana »teoretiska» kunskaper, som förvärvats och vitsordats vid de förberedande studierna, eventuellt kunde tilläggas vid viss provtjänstgöring. Dessa skulle sorgfälligt prövas, då det gällde intagandet av aspiranter på en viss bana, »auskultanter» och vad de nu kallades. Senare skulle *förtjänsten*, »synonym» med erfaren-

het, bli avgörande. Och vad som här kunde objektivt bedömas, var tjänsteåldern, ancienniteten, vilken sålunda vid förslags upprättande fick avgöra. Undantagsfall, sådana som då en ämbetsman i process blivit förvunnen såsom skyldig till straffbara fel eller försummelser i tjänsten, antydast lätt men hade givetvis i praktiken icke mycket att betyda.

Det dröjde icke länge, innan tjänstebetänkandet fick i ett klassiskt skolexempel visa, vad det innebar. Under det följande året utbröt det pommerska kriget, i vilket C. C. de Carnall flera gånger om visade sig som en av de tappreste och dugligaste officerarna. Han var tidigare av ständerna rekommenderad till befordran, men en sådan skulle stritt mot tjänstebetänkandets bokstav och anda, då de kamrater, som gått hemma på roten och rökade pipa, därigenom skulle lidit intrång i den rätt till tjänsten, som de oavsett lagens bokstav ansågos äga på grund av äldre fullmakter. Man skulle kanske annars tycka, att skillnaden mellan den »erfarenhet», som vanns vid tjänstgöring under fiendens eld och hemma vid spishärden, bort kunna objektivt bedömas. Nu hjälpte man sig med en liten pension, varjämte en privat insamling satte de Carnall i stånd att betala den ackordsumma, en kamrat fordrade för att avstå sin rätt.

Orden och begreppen förtjänst och skicklighet stå kvar i lagen, men innebörden har i praxis väsentligen förskjutits. Enklarest är naturligtvis att säga, vad som menas och bör menas med *skicklighet*. Dit hör allt, som är nödvändigt eller nyttigt för vederbörande ämbetes skötande. Dit hör det mått av kunskaper, som inhämtats under utbildningen eller senare. Dit hör allt arbete i allmän eller enskild tjänst, som ådagalagt duglighet för de arbetsuppgifter, som vänta. Dit hör också noggrann kännedom om det rent speciella arbetsområdet, t. ex. näringslivet i Malmöhus län, samlingarna på Göteborgs Landsarkiv eller de religiösa förhållandena i Leksands pastorat, om arbetet skall bli förlagt till något av dessa verksamhetsområden. Det är sålunda ganska olika skäl, som kunna åberopas, och om deras avvägning mot varandra kunna givetvis olika meningar uppstå.

Förtjänst är ett flertydigt ord. Då man talar om »förtjänster och brister» hos en person eller hans arbete, så är ju förtjänst ett kvalitetsomdöme och tränger sig in på det område, som redan är

belagt av begreppet skicklighet. Vill man låta ordet ha en betydelse, som möjliggör dess ställande vid sidan av skickligheten, så måste man hålla fast vid grundbetydelsen. Förtjänst är då ett redan fullgjort arbete, som *förtjänar* belöning. Då staten i stor utsträckning i lägre grader begagnar underbetald arbetskraft, få de som arbetat på sådana platser en moralisk rätt till ersättning i form av befördran. Då t. ex. läroverkens yngre lärare långt in på 1800-talet hade löner, som bevisligen knappast räckte till »bara maten», var det rättvist, att de inom rimlig tid blevo »utur oket släppte och försedde med tjänlige gäll», som det en tid hette i lagen. Och då t. ex. en expeditionschef avlönas, visserligen långt utöver existensminimum men ofta långt under vad en man med hans kapacitet skulle kunna betinga hos ett större bolag, så har han berättigade anspråk på att få en mindre slitsam men hedrande och indräktig »reträttpplats», då han »varder utur oket släppt». Om detta icke kan påräknas med relativ visshet, så riskerar staten att icke få expeditionschefer med de nämnda kvalifikationerna.

Förtjänst blir enligt den citerade kommentaren praktiskt taget lika med tjänsteålder. Kanske kan man göra den lilla reservationen, att det knappast skulle strida mot regeringsformens anda, om en mycket ansträngande, kanske livsfarlig tjänstgöring taxerades något högre än en bekvämare sådan. Läroverkslärarna fingo en tid räkna dubbla prästerliga tjänsteår för sin slitsamma tjänst. Kanske blir det nödvändigt att på något liknande sätt tillgodose de lärare och andra tjänstemän, som få sitt arbete förlagt ovan polcirkeln. Svårigheter att rekrytera sådana platser ha redan visat sig.

Att de två orden förtjänst och skicklighet icke alltid ens i lagtexter begagnas konsekvent i nu angiven betydelse skall genast erkännas. Liksom låneordet *meriter* användes förtjänster ofta om bevis på skicklighet. Då en befördringslag för t. ex. läroverken talar om *lärdomsförtjänster*, så bruka i praxis även examina medräknas. Att ta en examen är emellertid ingen förtjänst i vår mening. Därmed gör man ingen annan något direkt gagn. Men examen kan ådagalägga en skicklighet, som är nödvändig eller nyttig vid skötandet av den tjänst, det gäller. En avhandling kan vara både det ena och det andra. Den kan ådagalägga en förmåga av logiskt tänkande, kombinationsförmåga och originella uppslag, som kan vara till stort gagn både i förvaltningstjänst och under-

visning. Och den kan innebära genomarbetandet av ett material, som i forskningens intresse måste genomarbetas, låt vara efter redan förut kända metoder. I förra fallet överväger skicklighetsmomentet, i senare fallet förtjänstmomentet, och det riktiga avvägandet mellan dessa två moment utgör en av de största svårigheterna vid bedömning av ett vetenskapligt prov, vare sig det gäller en doktorsavhandling eller ett professorsspecimen.

I stort sett kan man säga, att skickligheten representerar ett alldeles klart, omedelbart statsintresse: rätt man på rätt plats. Förtjänsten däremot representerar ett indirekt statsintresse: att möjliggöra rekrytering inom vissa, särskilt lägre tjänstemannakamrer. Kronans kaka är ju bekant för sin litenhet och säkerhet. Staten låter icke en tjänare, som skött sig försvarligt, hamna i rännstenen.

Så har förhållandet åtminstone varit förr. Skulle emellertid någon säga, att denna tankegång är föråldrad, att staten numera hederligt betalar även lägre tjänstemän och sedan har fria händer, så är en sådan invändning lätt att bemöta. Vi kunna först hänvisa till hela den tankegång, som legat bakom kampen för kvinnans ändrade ställning i statstjänsten. För anständighetens skull har man väl någon gång framhållit, att kvinnan på vissa områden representerar ett särskilt slag av skicklighet. Men detta tal har spelat en ojämförligt mindre roll än talet om kvinnans *rätt* till denna form av förvärvsarbete, hennes rätt att bli »hulpen», som det skulle hetat i tjänstebetänkandets språk. Det är ofrånkomligt, att tanken på rätt till tjänst trängt ganska djupt i det svenska rättsmedvetandet. I samma riktning pekar den dagsaktuella aktionen för att trygga den gifta kvinnans rätt att behålla sin privata anställning. Ämbetsmannens trygghet är mönstret för många åtgärder som vilja trygga privatanställdas rätt.

Den som kan bevisa sin överlägsenhet i skicklighet har föga behov att åberopa rätt till tjänsten. Han kan intaga den stoltare attityden, att statens berättigade intressen lida en påtaglig skada, om han blir förbigången av en mindre skicklig. Något annorlunda ter det sig för den, som kan sägas ha anspråk på lön för redan gjorda tjänster. Att avspisa en sådan med hänvisning till rätten att bli uppförd på förslagsrum är nog att ge stenar för bröd. Det var icke så på tjänstebetänkandets tid. Den föreslagne men av K. Maj:t förbigångne var då tillförsäkrad, att om detta upprepades ett par gånger till, så skulle han ha sin befordran garanterad.

Innan vi gå vidare, måste sägas, att den oklarhet, som ibland skönjes i avseende på de grundläggande begreppen förtjänst och skicklighet, icke beror uteslutande på bristande noggrannhet i uttrycken. Ofta kunna själva sakförhållandena vara oklara. Då läroverksförfattningar ge ett visst utrymme åt lärdomen på bekostnad av undervisningsskickligheten, så kan detta till någon del bero på att skolmyndigheterna funnit med sin fördel förenligt, att belöna förtjänsten, uppmuntra en vetenskaplig verksamhet, som på längre sikt skall lämna material åt skolundervisningen. Men det kan också bero på övertygelsen, att en djupare kunskap måste vara lärarens egen undervisning till gagn, även om detta icke kunnat komma direkt till synes i de stickprov, varpå vitsorden om skicklighet grunda sig — provårslektioner, inspektionsbesök o. s. v.

Och då tjänsteåldern får ett visst utrymme, så beror detta delvis på att tjänstgöringen under vissa förhållanden icke innebär endast förtjänst utan även bevisar skicklighet. På de flesta områden ingå i en ämbetsmans arbete ett flertal uppgifter, som så småningom bli rena vanehandlingar, vilka utföras nästan automatiskt. Detta är vad man kallar rutin. Men rutinen har sin avigsida, som består däri, att även sådant, som borde kräva eftertanke, utföres vanemässigt. Våra grannar kalla även detta »rutine», men vi ha ett särskilt ord, slentrian. Det vore nu av vikt, att de förslagsställande och utnämmande myndigheterna kunde få klart besked, huruvida en viss kandidat bör anses ha förvärvat rutin och erfarenhet eller hemfallit åt slentrian. Detta borde ju synas av hans tjänstgöringsbetyg, men utom det, att dessa i många kårer måste utfärdas av en massa olika chefer med olika bedömningsnormer, så har en mycket stark tendens utvecklat sig att antingen icke alls gradera tjänstgöringsbetygen utan ge alla ett normalbetyg, t. ex. »utmärkt», eller ock att gradera betygen efter ålder. Då så sker, är vi på en omväg tillbaka vid 1756 års tjänstebetänkande. Den överordnade myndigheten ställes inför nödtvånget att bedöma de sökande antingen enbart efter de vitsord, han erhållit vid starten, eller enbart efter tjänstgöringens längd. Annars borde väl skickligheten, som alltid måste vara den främsta befordringsgrunden, framför allt bedömas efter det sätt, varpå en ämbetsman skött sig på sin föregående plats.

Inom olika områden ha olika regler utvecklat sig för befordringsärendenas handläggning. Närmast tjänstebetänkandets stånd-

punkt står väl den militära befordran till och med kaptensgraden. Där få betygen från Karlberg, »skickligheten» i frihetstidens mening, spela en roll så till vida, att de bestämma ordningen inom en årsklass vid ett regemente. Befordran följer sedan rent mekaniskt efter tjänsteålder, medan den i tjänsten ådagalagda kapaciteten kommer att få inflytande först vid besättande av högre poster.

Längst från betänkandet stå väl reglerna för akademisk befordran. Där får tjänsteåldern influera endast om två sökande prövas lika skickliga. Vad som skall menas med tjänsteår, tyckes ändå vara oklart. I ett akademiskt befordringsärende, som jag för några och tjugu år sedan gick igenom, uttalade en framstående jurist, prof. Björling, att prästerlig tjänstgöring »naturligtvis» gav tjänsteålder även för akademisk befordran. En högre departementstjänsteman, troligen föredragande kanslirådet, hade försett detta påstående med en blyertsanteckning: »Är detta riktigt?» Ur förtjänstsynpunkt kan man ju säga, att staten bör belöna en av sina tjänare för gjorda tjänster, även om han söker befordran inom en annan verksamhetsgren än den, där han förut verkat. Ur skicklighetssynpunkt får man nog säga, att det väl ändå har ett visst värde för den som skall utbilda präster — eller läroverkslärare — att ha erfarenhet om dessas arbete. Men en viss benägenhet att närmast tillgodose den egna kåren, kanske också en viss böjelse att se universitets förhållande till andra verksamheter som en rangfråga, är ju ganska mänsklig. En ny aspekt på frågan framträdde, då frågan om gemensamma befordringsgrunder för universiteten och de enskilda högskolorna var före. Det hävdades — enligt min mening med fog — att de enskilda högskolorna äro skyldiga sig själva att så vitt möjligt alltid välja den skickligaste sökanden, men att det icke borde åläggas dem att med sina små medel belöna universitetslärare, som redan gjort sin bästa insats och borde omhändertagas av universiteten själva, resp. staten. I båda fallen skiljer man mellan akademiska tjänstgöringsmeriter å ena sidan, d. v. s. sådan tjänstgöring, som ställt större krav, vilka veterligen fyllts väl, och den tjänsteålder, som vinnes genom att stå i katalogen.

I läroverken gälla tre befordringsgrunder: 1) undervisningsskicklighet, 2) lärdomsförtjänster, 3) tjänsteålder. Härvid märkes, dels att vid lektorstjänster de två första grunderna skola anses i det hela likvärdiga, dels att ett större företräde enligt en senare

befordringsgrund får överväga ett mindre enligt en föregående. Beträffande undervisningsskickligheten gällde förr, att denna skulle bedömas »efter provår, prov och föregående lärareverksamhet». Sedan ha proven avskaffats och den föregående lärareverksamheten strukits, givetvis icke därför, att den skall sakna betydelse, utan därför, att dess betydelse ansetts självklar.

För att nu återkomma till frågan om rätten till tjänst, så skulle jag vilja fördrista mig att framställa en tes. *Det förhåller sig icke så, att rätten till tjänst är främmande för vårt svenska befordringssystem. Fastmer bygger systemet på den tanken, att den enligt lagen bäst kvalificerades enskilda rätt sammanfaller med statens intresse.*

Naturligtvis förutsätter detta, att reglerna för befordran kunnat få en rent idealisk utformning. Detta kan icke någonsin i fullt mått realiserats, och dock tror jag mig kunna påstå, att detta är sakens principiella innebörd. Jag stöder mitt påstående på en analys av vårt tillsättningsförfarande. Hela proceduren har, då det gäller tjänster, som tillsätts efter ansökan, karaktären av en privat process, där de sökande tvista om bättre rätt. Det hela börjar med att ansökan skall vara inne före ett visst klockslag. Om den skickligaste kommer en minut för sent, så har han förlorat rätten att komma i betraktande, ett i privata rättstvister vanligt förhållande. Ur den omedelbara statsnyttans synpunkt kan detta icke motiveras. Det är ett offer åt oväldens princip. Det bjuder en svensk rättskänsla emot, att den tillsättande myndigheten skulle kunna ta upp en ansökan, som kommit för sent, om den inlämnats av en gunstling, men lämna den obeaktad, om den kom från en mindre välsedd person. Motsättningen mellan Sveriges och Norges ordning kännetecknades av en högre norsk ämbetsman så: »Her har man ikke erhvervet nogen ret ved at melde sig i tide.» Så såg han saken någon gång på 90-talet. Och då för ett par år sedan ecklesiastikministern ville avbryta en redan påbörjad tillsättningsprocedur för en professur i filosofi, avböjde riksdagen, som tydligen delade den norske ämbetsmannens åsikt, att här i Sverige en sökande, som är kompetent och i laga ordning hörsammat kallelsen att söka, har anspråk på staten att få tjänsten, om han icke har någon överlägsen medtävlare. Bestämmelsen, att vid läroverken en tjänst kan anslås på nytt, om högst två sökande anmält sig, av vilka ingen anses önskvärd, fast formell inkompetens icke föreligger, är så formulerad, att den framstår

som ett undantag från en allmän princip, att någon av anmälda, kompetenta sökande borde ha tjänsten.

Sedan förslag uppgjorts, resp. i vissa fall utnämning skett av underordnad myndighet, har en sökande möjlighet att i besvärsväg göra gällande sin bättre rätt. Men en representant för statsintresset har den icke. Då en rektor till en tjänst vid sitt läroverk förordar en mycket skicklig man i sina bästa år, kan det hända, att Skolöverstyrelsen fullt lagligt föreslår en vida mindre skicklig medtävlare, som redan börjat gå tillbaka i arbetsduglighet. Den yngre sökanden har då besvärsrätt, men rektorn, som i den direkta statsnyttans intresse önskar en duktigare lärare vid sin skola, saknar den. För övrigt har klaganden processuellt en bättre ställning än till och med den utnämmande eller förslagsställande myndigheten. Denna får naturligtvis inkomma med en skrift, förklaringen. Men klaganden får ordet två gånger, först för klagomålet, sedan för »slutpåminnelser. Mig synes den förmånliga ställning i processen, som sålunda givits en sökande, tyda på att lagstiftaren varit mycket mån om att skydda hans rätt.

Slutligen må en konstitutionell konsekvens av teorien om rätt till förslagsrum men icke till utnämning påpekas. Som bekant är riksdagen icke befogad att direkt uttala omdömen om de underordnade myndigheter, som uppgöra förslag. Den har endast att ställa konungens direkta rådgivare till ansvar. Om nu endast de förslagsställande myndigheterna anses bundna av rättsregler, så inträffar det egendomliga, att riksdagens, resp. konstitutionsutskottets granskning inträder på ett stadium, där ingen lag mera gäller. Detta kan väl icke vara meningen. Då därtill kommer, att utskottet skall göra anmärkning bl. a. mot statsrådets brist på »oväld», så frågas: Var kommer väld och oväld i fråga, om det icke skall ske vid utnämningsfrågor, resp. vid frågor, där en bättre rätt eftersatts till förmån för en mindre god?

Ämbetsmannen intager i Sverige en mera självständig ställning än i de flesta länder. Han kan icke avlägsnas från sitt ämbete utan att ha blivit sakfärdig för straffbart fel eller grov försummelse i tjänsten. Att han enligt ett samstämmigt lekmannaomdöme är olämplig för tjänsten, är icke nog. Han kan i regel heller icke mot sin vilja förflyttas till annat ämbete, även om genom ändrade organisationsförhållanden hans arbete på den gamla platsen blivit alldeles onödigt. I båda dessa fall kan man väl säga, att staten bundit sina händer och i ämbetsmannens intresse offrat sitt eget.

Syftet är klart. Den svenska staten önskar tjänare, som äro raka i ryggen, som våga »rätt göra och frukta ingen utom Gud allena», som den medeltida domareregeln säger. Är det nu verkligen troligt, att samma stat skulle vilja ställa ämbetsmannen utan rättskydd i ett fall, där i princip och i flertalet fall, fast kanske icke alla, ämbetsmannens och statens intressen sammanfalla?

Tjänstebetänkandet betraktade en saklig, resp. rättvis handläggning av utnämningsärenden såsom en sida av »friheten», resp. en konsekvens av i vårt land gammal rättsordning. Egendomligt är, att parlamentarismen i viss mån avlägsnat oss från denna uppfattning. Vid något tillfälle 1905 eller 1906 hade åtgärder vidtagits, som hade sitt ursprung hos den nya läroverksöverstyrelsen men godtagits av ecklesiastikministern. En av mina vänner var inflytelserik medlem av regeringspartiet. Jag frågade honom, om han icke ville föra saken på tal. Han delade i allo min mening om åtgärdernas olämplighet men tillade: »Det skulle jag göra, om regeringen sutte säkrare.» Således, om regeringen har svagt underlag, vågar man icke ta upp frågor om den form av »förvaltningens renhet», som utnämningsfrågorna bilda. Skulle man framställa frågan nu, skulle man antagligen icke få något svar alls, men man skulle kunna läsa i den tillfrågades ögon: då regeringen sitter så säker som nu, bry vi oss icke om dylikt. Och om man själv vill svara, när överhuvud riksdagen bryr sig om dessa ting, så blir nog svaret: endast om ett lämpligt tillfälle erbjuder sig att fälla en misshaglig regering.

På tal om konstitutionsutskottets ställning må ännu en sak påpekas. Om en enskild riksdagsman vill framställa en fråga, så får han i de flesta fall ett hövligt och rätt uttömmande svar. Men om riksdagens förnämsta utskott endast med den förseglade sedeln avslår en anmärkning, som uppbäres av halva dess medlemsantal, så stannar vederbörande statsråd på sitt ämbetsrum och anser varje förklaring överflödig.

Författarna av 1756 års tjänstebetänkande hade säkert rätt, då de gjorde gällande, att en saklig, vi torde nu våga säga rättvis behandling av utnämningsärenden sammanhänger med den uppfattning av frihet och rätt, som tillhöra vår arvedel. Med den formalism, som också tillhör vår arvedel, sökte de förenkla problemet genom att eliminera svårbedömda men viktiga saker. Traditionen har nog fortsatt, men man bör kanske ställa sig kritisk till en åsikt, som gör gällande, att de underordnade myndigheterna

äro bundna vid rent formella regler, medan en »fri bevisning» och realprövning endast tillkommer K. Maj:t, som skall ha fullständigt »fria händer». Meningen är väl, att på alla håll viljan till objektivitet skall vara lika stark, fast sakens komplicerade natur gör, att avvägningen av skäl och motskäl kan utfalla olika. Att en viss benägenhet att förenkla finnes hos de lägre instanserna, kan icke bestridas. Det är enkelt att bedöma lärdom enbart efter akademiska betyg, då man har i siffror kalkylerbara betyg att följa. Men det kan kanske vara orättvist och skadligt att helt bortse från att av två sökande den ene fortsatt sina studier efter inträdet på banan, medan den andre legat i ide. Där kan en praktisk man vid konseljbordet ha en stor uppgift.

Men saken skall vara bestämmande. Därvid ha vi en tradition att bygga på. »Det är politiskt klokt att vara rättvis i befordringsfrågor» är kanske ändå en sats, som fortfarande gäller. Det har sagts, att de borgerliga partierna numera sakna samlande och entusiasmerande programpunkter. Jag skulle som en sådan vilja framhålla bevarandet av gammal svensk rättstradition under en tid, då statens och korporationens rätt vill förkväva individens rätt.