



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Jonathan Janke

Oavsättlig i statens tjänst

En garanti för oberoende?

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT14

Innehållsförteckning

Förkortningar.....	2
1. Inledning.....	2
1.1 Syfte.....	2
1.2 Frågeställningar och avgränsningar.....	2
1.3 Teori och metod.....	3
1.4 Material.....	3
1.5 Forskningsläge.....	3
1.6 Disposition.....	3
2. Undersökning.....	4
2.1 Bakgrund.....	4
2.1.1 Gällande rätt.....	4
2.1.2 New Public Management.....	5
2.1.3 Oavsättligheten före 1809 års regeringsform.....	5
2.2 Statsanställda.....	6
2.2.1 Konstitutorial.....	6
2.2.2 Statsanställda före statstjänstemannalagen.....	7
2.2.3 Statstjänstemannalagen.....	8
2.2.4 Gamla LOA och fullmaktsanställningens avskaffande.....	9
2.2.5 Nuvarande LOA och Lagen om fullmaktsanställning.....	9
2.3 Domare.....	10
2.3.1 Avstängning av domare.....	10
2.3.2 Författningsutredningens förslag.....	11
2.3.3 Ämbetsansvarsutredningen.....	11
2.3.4 Regeringsformen 1974.....	12
2.3.5 Stärkt anställningsskydd och självständighet för domare.....	13
2.4 Professorer.....	14
2.4.1 Övergången från fullmakt till högskolelagen.....	14
2.4.2 Högskolelagen.....	14
2.4.3 Förhållandena på universitet och högskolor på 1990-talet.....	15
2.4.4 Slutet på oavsättligheten.....	16
3. Avslutning.....	17
4. Sammanfattning.....	22
5. Käll- & Litteraturförteckning.....	23
Källor.....	23
Litteratur.....	24
Internetkällor.....	25
Tidskriftsartiklar.....	25

Förkortningar

Gamla LOA	Lag om offentlig anställning SFS 1976:600
LAS	Lag om anställningsskydd 1974:12
LOA	Lag om offentlig anställning SFS 1994:260
StjL	Statstjänstemannalagen SFS 1965:274
ÄRF	1809 års regeringsform

1. Inledning

Uppsatsen kommer att behandla statstjänstemäns, domares och professorers anställningsskydd och hur det har förändrats under åren. Alla tre yrkesgrupper anställdes med fullmakt och var i princip oavsättliga från åtminstone 1809 och första halvan av 1900-talet. Därefter försämrades anställningsskyddet mer och mer och jag ska undersöka vad det är som har orsakat detta. Det är inte ett område som har undersökts särskilt noga innan men jag tycker att det är ett viktigt område eftersom oavsättligheten sågs som en garanti för de anställdas oberoende och självständighet. Jag vill veta om det går att se vad det var som förändrade detta och om de som tidigare anställdes med fullmakt fick något i utbyte mot sitt försämrade anställningsskydd.

1.1 Syfte

Genom att undersöka vilka yrkesgrupper som anställdes via fullmakt kan man få information om vilka som har ansetts vara betydelsefulla i och för samhället. I och med detta går det även att se när yrkesgrupper har förlorat eller stigit i status i samhället. Jag vill även undersöka om det går att se om och hur förändringarna i anställningsskyddet påverkades av andra förändringar i samhället.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Jag vill ta reda på vilka yrkesgrupper som anställdes genom fullmakt, och om, hur och när de grupperna förlorade den anställningsformen. Jag vill också ta reda på om yrkesgrupperna fick någonting i utbyte mot förlusten av fullmaktsanställningen. Jag begränsar undersökningen till statstjänstemän, professorer och domare. Anledningen till denna uppdelning är att domare och professorer särregleras i lag vilket gör det naturligt att behandla dem på annat sätt än övriga statstjänstemän i uppsatsen. Jag kommer att kort beröra andra grupper med fullmaktsanställning men inte göra en djupare analys av deras situation. Anledningen till det är att uppsatsen har ett

begränsat omfång och att domare och professorer har en starkare koppling till statstjänstemän än exempelvis officerare och präster.

Frågeställningarna är

1. *Hur och när förlorade statsanställda och professorer möjligheten till fullmaktsanställning?*
2. *Vad fick yrkesgrupperna i utbyte mot att de förlorade möjligheten till fullmaktsanställning?*
3. *Ändras argumentationen för att begränsa anställningskydden mellan lagändringarna?*

1.3 Teori och metod

Eftersom uppsatsen kommer ha ett historiskt perspektiv är det en rättshistorisk metod som kommer att användas. De främsta källorna är propositioner och offentliga utredningar eftersom uppsatsen behandlar lagändringar. Annan litteratur kommer att användas för att kunna förstå och analysera orsakerna till förändringar i lagarna och skillnader mellan de olika yrkesgrupperna.

1.4 Material

De främsta källorna till uppsatsen är offentliga utredningar tillsammans med propositioner och annat riksdagstryck. Det finns även något användbart rättsfall. För att undersöka synen på oavsättligheten och fullmaktsanställningar använder jag mig av tidningsartiklar från olika källor. Dels från mer juridiskt inriktade tidsskrifter men även från tidningar med fackligt ursprung och en morgontidning. Den juridiska litteraturen på området är begränsad, men det finns två häften, "Skiljande från statlig tjänst" och "LOA" av Anna Ekström som är användbara, om än något korta. De är även mer än 20 år gamla vilket ger dem en begränsad användning för att få information om dagens situation men då uppsatsen har ett historiskt fokus är de användbara för att förstå situationen under tiden som häftena skrevs. Utöver dem har jag läst "Byråkraternas egen byråkrati" av Patrik Engellau och Arne Granholm för att få en historisk bakgrund till statstjänstemännens historia och "Bortom New Public Management" av Hans Hasselbladh för bakgrund och information om synen på New Public Management.

1.5 Forskningsläge

Bortsett från det material som jag redogjorde för under rubriken ovan finns det inte mycket akademiskt intresse för oavsättlighet och fullmaktsanställningar vilket har lett till en stor brist på akademiskt material om ämnet.

1.6 Disposition

Först kommer jag att gå igenom den gällande rätten för hur anställningsformerna ser ut för de yrkesgrupper jag fokuserar på och vilka lagar som reglerar fullmaktsanställningar. Därefter

kommer jag kort gå igenom en historisk bakgrund för fullmaktsanställningen och hur den skrevs in i grundlagen. Sedan kommer jag gå igenom de tre yrkesgrupperna jag fokuserar på en i taget ur ett historiskt perspektiv under tiden deras anställningsformer förändrades, i ordningen statsanställda, domare och professorer. I avslutningen kommer jag att sammanställa informationen och redovisa eventuella svar på frågeställningarna.

I texten kommer jag ibland att använda begreppet "oavsättlighet". Med oavsättlighet menar jag genomgående inte fullständig oavsättlighet, utan den särskilda anställningsform som vissa yrkesgrupper i offentlig tjänst har haft som innebär att de inte kan sägas upp på grund av arbetsbrist eller liknande, tack vare att de har varit anställda med fullmakt eller konstitutorial. Det jag skriver om högskolor gäller även för universitet.

2. Undersökning

2.1 Bakgrund

2.1.1 Gällande rätt

De nuvarande lagarna som främst är relevanta för uppsatsen är Lag om offentlig anställning (LOA)¹ och Lag om fullmaktsanställning². En fullmaktsanställning innebär att en person tillsätts till en statlig tjänst genom en fullmakt från staten. En sådan anställning innebär att man inte omfattas av reglerna om uppsägning i LAS³. Däremot ska vissa andra regler i LAS användas om exempelvis en fullmaktsanställd domare ska avskedas. Vid ett sådant tillfälle måste även bestämmelser i lagen om fullmaktsanställning, LOA och regeringsformen beaktas⁴.

Som fullmaktsanställd innebär detta att det inte finns risk att man förlorar sin tjänst vid arbetsbrist, samarbetssvårigheter eller liknande situationer, man är mer eller mindre oavsättlig. De fall som kan leda till avsked är om man begår grova och upprepade tjänstefel eller andra brott. De yrkeskategorier som uttryckligen nämns i lagen om fullmaktsanställning är idag endast ordinarie domare. Utöver dem är bland annat riksåklagaren⁵ och justitiekanslern anställda genom fullmakt⁶. Domare är dessutom skyddade i RF 11 kap. 7§

¹ SFS 1994:260

² SFS 1994:261

³ SFS 1982:80

⁴ Ekström 1995 s.4

⁵ RB 7kap. 3§

⁶ SOU 2011:81

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om

1. han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller
2. han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Om det krävs av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning.

2.1.2 New Public Management

För att få en full förståelse för uppsatsens slutsats kan det behövas en kort genomgång och beskrivning av New Public Management. Idéerna bakom NPM uppstod i Storbritannien på 1980-talet och spreds till Sverige inte långt efter. NPM är en form av styrande som innebär att offentlig verksamhet bland annat ska drivas med influenser från den privata näringsverksamheten. Det kan innebära att personer som söker bidrag, asyl eller sjukvård ska ses som kunder och socialtjänsten, Migrationsverket eller sjukhusen ska ses som affärsverksamheter.⁷

NPM innebär också att all verksamhet ska kunna mätas och jämföras. Hierarkier ska vara tydligare och återrapporteringar och kontroller ska stärka övervakningsorganens möjligheter att styra verksamheten. Det viktigaste är resultat och även svårämbara saker som kvalitén i vården eller nöjdhet på äldreboende ska kunna mätas och presenteras i siffror.⁸ Detta har inneburit att mer och mer tid går åt till att sammanställa statistik och administrera istället för att utöva den egentliga verksamheten. I slutänden innebär det en större central styrning med ekonomiska incitament som minskar möjligheten för exempelvis en läkare att ta beslut som passar patienten bättre.⁹

NPM har fått utstå kraftig kritik på senare tid från flera håll, bland annat Läkarförbundet, Polisförbundet och Lärarnas riksförbund.¹⁰ Regeringen Löfven tänkte påbörja ett avvecklande av NPM i och med sin budgetproposition under hösten 2014¹¹, men då en annan budget blev antagen är det oklart hur NPMs framtid i Sverige ser ut vid den här uppsatsens publicering.

2.1.3 Oavsättligheten före 1809 års regeringsform

Bekräftelser av statliga anställningar med starkt anställningsskydd kan man hitta i kungaförsäkringar som har avgivits vid olika monarkers tillträden. Det var när Gustav II Adolf

⁷ Hasselbladh s. 57

⁸ Hasselbladh s. 55

⁹ Agerberg Läkartidningen

¹⁰ Agerberg Läkartidningen

¹¹ "Ny styrning bortom New Public Management" Regeringens pressmeddelande

blev Sveriges kung 1611 som den första försäkringen för statstjänstemäns starka anställning avgavs¹². Samma sak sker i senare kungars kungaförsäkringar med varierande formuleringar. Anledningen till detta är att det främst var adeln som var statsanställda. De ville ha en stark position i förhållande till kungen och då var en fast anställning i statens tjänst ett bra verktyg. Beroende på adelns och kungens relativa styrka och ställning förändras anställningsskyddet för statsanställda både starkare och svagare under tidsperioden fram till början av 1800-talet.¹³ Efter 1809 års förlust av Finland tillsammans med statskuppen och avsättningen av Gustav IV Adolf hade monarkin en väldigt svag ställning. Detta, tillsammans med de rådande idéerna om makt-delning, innebar att statstjänstemäns starka anställningstrygghet kunde regleras i regeringsformens 35 & 36§§ som antogs samma år.

I 36§ nämndes domare och tjänste- och ämbetsmän som de som anställdes med fullmakt och var oavsättliga. Det inkluderade tjänstemän på statliga och kommunala myndigheter, präster i svenska kyrkan, officerare inom försvarsmakten och domare i domstolarna.

2.2 Statsanställda

2.2.1 Konstitutorial

I ett försök att begränsa den omfattande oavsättligheten hos statsanställda infördes det på försök en annan form av anställning, kallad konstitutorial, 1907 hos Telegrafverket. Till skillnad från en fullmaktsanställd, som endast kan tvingas lämna sin tjänst efter beslut i domstol, kunde en person som var anställd med konstitutorial även avskedas på administrativ väg. I övrigt var anställningsformerna likvärdiga. Anställningsformen var lyckad och användes tillsammans med fullmaktsanställningen till många anställningar i staten. Fullmaktsanställningen brukade användas till de högre tjänsterna medan konstitutorial främst användes för arbetare inom polisen och affärsverken, det vill säga SJ, Televerket, Postverket o.s.v.¹⁴

Ett problem med konstitutorialanställningen var att den förmodligen stred mot den gamla regeringsformens 36§. Personer anställdes med konstitutorial genom så kallade avlöningsreglementen som innebar att man avtalade bort grundlagen.¹⁵

Det finns idag få, om ens några, personer som fortfarande är anställda med konstitutorial, de sista Seko-medlemmarna gick i pension 2012.¹⁶ Det fanns ca 500 som fortfarande var anställda med

¹² Ekström 1989 s. 9

¹³ Ekström 1989 s. 9

¹⁴ Edling s. 6-7

¹⁵ Ekström 1989 s. 12

¹⁶ Martos Nilsson LO-tidningen 2011 nr.38 s.13

konstitutorial hos Televerket när det bolagiserades till Telia AB 1993. Anställda som inte ville gå över till Telia fortsatte sin anställning i bolaget "Televerket under avveckling" eftersom deras anställning innebar att de inte fick sägas upp på grund av arbetsbrist. De fick lön men det var svårt att hitta arbetsuppgifter till dem.¹⁷ De anställda som accepterade att bli anställda på Telia förlorade däremot sin konstitutorialanställning då det sågs som att de själva sade upp sig från Televerket när de accepterade den nya anställningen¹⁸.

En liknande situation uppstod med konstitutorialanställda hos affärsverket Statens järnvägar som 2001 till stora delar avvecklades och delar av verksamheten övergick till bolaget SJ AB. Resterna av Statens järnvägar fick uppdraget att leasa ut och förvalta vissa järnvägsfordon, men det fanns även kvar eftersom det fortfarande fanns arbetare kvar som vara anställda med konstitutorial. Verksamheten och hemsidan lades ner 2012 i och med den sista pensioneringen.

2.2.2 Statsanställda före statstjänstemannalagen

Paragraferna som reglerade statsanställdas anställning och oavsättlighet var 35 och 36§§ i 1809 års regeringsform. I och med de stora förändringarna på arbetsmarknaden under första halvan av 1900-talet uppkom det frågor om statsanställdas möjlighet att organisera sig i fackförbund och deras möjlighet att använda sig av stridsåtgärder. 1951 presenterades en utredning som föreslog att stats- och kommuntjänstemän skulle få förhandlingsmöjlighet, men ingen strejkrätt utöver möjligheten att, i stridssyfte, lägga ner sitt arbete efter uppsägning¹⁹.

Utredningen från 1951 ledde inte fram till några förändringar, däremot tillsattes det en utredning 1956 som gav ut sina resultat 1960²⁰. I den konstateras att oavsättligheten i den dåvarande regeringsformens 36§ finns för att garantera de anställdas oberoende och särställning. De kommer också fram till att statens uppgifter och ansvarsområden har förändrats och breddats de senaste decennierna, från att tidigare mest handla om att sköta rättsväsende och försvar. Antalet statstjänstemän började vid den här tiden närma sig 50 000²¹. Utredarna var oroliga att tjänstemännen kan avtrubbas och börja se sig själva som vanliga industritjänstemän istället för att se det särskilda i att arbeta i statens tjänst²². Samtidigt inser de att det "principiellt är förkastligt"²³ att det skulle finnas två system, ett som är " normalt " med kollektivavtal och strejkrätt, och ett som inte har de möjligheterna. Trots det ser de ett problem i att personer som ska vara

¹⁷ Edling s. 6-7

¹⁸ AD 2001 nr. 42

¹⁹ SOU 1951:54

²⁰ SOU 1960:10

²¹ Engellau & Granholm s. 11

²² SOU 1960:10 s. 9

²³ SOU 1960:10 s. 10

oberoende och självständiga ska förlora de egenskaperna om de blir medlemmar av fackförbund och kan behöva utföra strejker och andra kollektiva åtgärder. Det ges även ut en SOU år 1963 som är kortare men behandlar samma sak. Det framkommer här att de statsanställda tjänstemännen de facto redan har förhandlingsrätt och kollektivavtal, men att det inte har den juridiska konstruktionen av ett sådant²⁴. I remissyttrandena påpekar fackförbundet Saco att Sverige inte längre är ett land med överhöghet och undersåtar, utan ett jämställt land med likvärdiga parter på arbetsmarknaden.²⁵

2.2.3 Statstjänstemannalagen

SOU:n från 1960 leder till skillnad från den från 1951 fram till en proposition 1965²⁶. I den framkommer det i likhet med SOU:n från 1963 att det egentligen redan förekommer förhandlingar som liknar dem på den privata arbetsmarknaden och att lagförslaget snarare är ett sätt att låta juridiken överensstämma med verkligheten²⁷. De ansåg dock att det behövdes en lagstiftning eftersom det fanns vissa frågor som var svårlösta. En sådan var den om strejkrätten. Utredarna ville att statstjänstemän skulle ha strejkrätt men att det inte går att kombinera med oavsättligheten. Eftersom fullmaktsanställda har lönegaranti skulle det vara meningslöst för arbetsgivaren att använda sig av lockout vid konflikt, eftersom de då ändå skulle behöva betala lön till en person som inte arbetar. De kommer fram till att statstjänstemän ska ha rätt att organisera sig i fackförbund, men inte att strejka. De nämner dock att om oavsättligheten skulle försvinna finns det inga hinder för att låta dem strejka.

Genom att tjänstemännen fick sluta kollektivavtal kunde staten, det vill säga arbetsgivarsidan, enklare kontrollera löneutvecklingen. Detta kunde genomföras genom reformen tillsammans med ett huvudavtal mellan arbetsgivarverket och tjänstemännens huvudorganisationer som fastslog att löneförhandlingar endast kunde ske på den nivån.

Den nyvunna strejkrätten för de icke-fullmaktsanställda begränsades i avtalet genom att endast huvudorganisationerna kunde besluta om strejk. Det inrättades även en särskild nämnd som fick namnet statstjänstenämnden. Den skulle besluta om varsel om eller utförande av någon stridsåtgärd från antingen arbetstagarna eller arbetsgivarna var samhällsfarlig och den kunde då förbjudas.²⁸

²⁴ SOU 1963:51 s. 31

²⁵ SOU 1963:51 s. 39

²⁶ Prop.1965:60

²⁷ Ett år senare påbörjar den s.k. grundlagsberedningen sitt arbete med att få den svenska regeringsformen att överensstämma med den konstitutionella praxis som hade utvecklats sedan 1809.

²⁸ Ryman s. 206f

Statstjänstemannalagen infördes 1965²⁹. I lagen finns regler om att tjänstemän får avstängas vid åtal i 26§ och får avskedas endast av domstol, annan myndighet eller av kungen enligt 29§.

2.2.4 Gamla LOA och fullmaktsanställningens avskaffande

Under 1970-talet skedde stora förändringar i den svenska arbetsrätten. Exempelvis tillkom lagen om medbestämmande i arbetslivet³⁰, semesterlagen³¹ och arbetsmiljölagen³². Detta var en förändring av den så kallade "svenska modellen"³³ som tydligt kommer till uttryck i saltsjöbadsavtalet mellan LO och SAF 1938.

1976 tillkom lagen om offentlig anställning³⁴, i förarbetena behandlades den tillsammans med lagen om medbestämmande i arbetslivet. LOA innehöll regler för både "vanligt" offentligt anställda och för fullmaktsanställda.

Gamla LOA var den lag som ersatte StjL och som därmed avskaffade fullmakts- och konstitutorialanställningarna för majoriteten av de statsanställda. Staten hade från början av 70-talet begränsat antalet personer som var anställda med fullmakt och konstitutorial³⁵. Genom gamla LOA försvann det starka anställningsskyddet för statstjänstemän, istället fick de ett visst skydd i gamla LOA och även i LAS³⁶, som gällde för den absoluta majoriteten av andra anställda. Det föregicks inte av någon diskussion i förarbetena.

Officerares möjlighet till fullmaktsanställningar förändrades i och med en reform 1983³⁷ och avskaffades slutligen 1992³⁸

2.2.5 Nuvarande LOA och Lagen om fullmaktsanställning

1994 ersattes gamla LOA av en ny med samma namn. I samband med det lyftes reglerna om fullmaktsanställning ut och blev en egen lag, lagen om fullmaktsanställning. I den framgår det i 3§ att ordinarie domare alltid ska anställas med fullmakt. I övrigt ska regeringen bestämma vilka övriga arbetstagare som ska anställas med fullmakt, vilket i realiteten främst är JK och åklagare i höga positioner.³⁹

²⁹ SFS 1965:274

³⁰ SFS 1976:580

³¹ SFS 1977:480

³² SFS 1977:1160

³³ Egentligen en "Nordisk modell" då även Danmark och Norge har liknande system för arbetsmarknadens parter.

³⁴ SFS 1976:600

³⁵ Edling s. 4-5

³⁶ SFS 1974:12

³⁷ Prop. 1977/78:24

³⁸ SFS 1992:538

³⁹ Ekström 1994 s. 10

2.3 Domare

Domare i Sverige har varit anställda genom fullmakt åtminstone sedan antagandet av 36§ ÄRF. Domare tillsattes av regeringen med fullmakt och fanns det inte organisatoriska skäl till det kunde de inte heller förflyttas till en annan tjänst. En utredning från 1956 bekräftar att domare hade en stark ställning, "Några Delade meningar torde icke råda om angelägenheten av att domarens oberoende ställning bevaras."⁴⁰

2.3.1 Avstängning av domare

Som det redan har sagts ovan fanns det administrativa sätt att stänga av statsanställda som åtalades för brott och tjänstefel och inte underkastade sig läkarundersökningar genom avlöningsreglementen och diverse förordningar och kungörelser. Regeringen ville därför utfärda en lag som även gjorde det möjligt att stänga av domare som misstänktes för andra brott som kunde leda till avstängning om de fälldes för brotten.⁴¹

Lagen skulle innebära att domstol kunde besluta om att en domare som på sannolika skäl misstänktes för brott som kunde innebära avsättning kunde avstängas från sin tjänst. I och med detta kunde det också dömas ut ett löneavdrag som återbetalades om domaren senare inte dömdes till avsättning.⁴²

Remissinstanserna hade inte mycket att invända mot förslaget i sig förutom några som ansåg att reglerna borde gälla för alla statstjänstemän. Utredarna hade dock bara till uppgift att lägga fram ett förslag om domare men ansåg att deras förslag borde ligga till grund för framtida lagstiftning om statstjänstemän.⁴³ Annars var remissinstanserna överrens om att det var rimligt att brottsmisstänkta domare inte skulle fortsätta döma. Det nämns även att trots att ÄRF var skriven under inflytande av maktodelningslärans idéer och att det är andra idéer som är rådande idag är det bäst att domstolar och inte administrativa myndigheter sköter avstängningen av domare.⁴⁴

Det diskuterades även om domare skulle avstängas vid misstanke eller först sedan åtal väckts. Departementschefen ansåg dock att brott som domare begår förmodligen kommer att vara utredningsmässigt sett tidskrävande förmögenhetsbrott och att detta kräver en avstängning redan

⁴⁰ SOU 1956:52 s. 42

⁴¹ Prop. 1955:148

⁴² Prop. 1955:148 s. 2f

⁴³ Prop. 1955:148 s. 6

⁴⁴ Prop. 1955:148 s. 11

vid misstanke eftersom det kan dröja med åtal.⁴⁵ Propositionen ledde senare till Lag om avstängning av domare⁴⁶ samma år.

2.3.2 Författningsutredningens förslag

År 1954 tillsattes en utredning för att undersöka möjligheterna till en ny grundlag. De tog sig namnet författningsutredningen och blev klara år 1963⁴⁷. I utredningen gavs det förslag på två regeringsformer, där den största skillnaden var om riksdagen ska ha en eller två kammare. När det gäller frågan om domares oavsättlighet fanns det dock ingen skillnad i de båda förslagen. Enligt utredningens förslag ska domare endast kunna avsättas genom en dom från en domstol. Som domare ska man inte heller, förutom vid organisatoriska skäl, behöva flytta till en annan domartjänst.⁴⁸

Förutom i själva förslaget till regeringsform nämns domares oavsättlighet kort på annan plats i utredningen. Domares oavsättlighet försvarades med att synen på domstolar självständighet från den verkställande makten har förändrats sedan 1809 års regeringsform⁴⁹, vilket försvarar domares grundlagsstadgade oavsättlighet.⁵⁰ I utredningens andra del, som har rubriken "Motiv"⁵¹ framgår det att domare skulle jämföras med tjänstemän, som under den tiden anställdes med fullmakt. Tjänstemäns rätt till fullmaktsanställning skyddas dock till skillnad från i ÄRF inte i utredningens förslag till ny regeringsform. Domare får ett visst starkare skydd än tjänstemännen i och med det och att de inte får förflyttas utan särskilda skäl, men annars är det ingen stor skillnad enligt utredningen. I övrigt diskuteras det en del om att domare har skyldighet att avgå vid pensionsåldern, men inget mer om varför domare ska vara oavsättliga.⁵²

2.3.3 Ämbetsansvarsutredningen

När StjL infördes tillsattes det en kommitté för att utreda ämbetsansvaret för offentliga tjänstemän. Utredarna tog sig namnet ämbetsansvarskommittén och lämnade in sitt slutbetänkande 1972.⁵³

⁴⁵ Prop 1955:148 s. 15

⁴⁶ SFS 1955:261

⁴⁷ SOU 1963:16-17

⁴⁸ SOU 1963:16 s. 68 & 105

⁴⁹ För att markera detta föreslogs det redan här att "Regeringsrätten" skulle byta namn till "Högsta förvaltningsdomstolen".

⁵⁰ SOU 1963:16 s. 36

⁵¹ SOU 1963:17

⁵² SOU 1963:17 s. 287f

⁵³ SOU 1972:1

Deras förslag skulle innebära en del lagtekniska förändringar i bland annat Brottsbalken och Statstjänstemannlagen och en ny lag om diciplinansvar i offentlig tjänst. De föreslog även en förändring av ÄRF 36§, där det skulle tilläggas att en domare kan skiljas från sin tjänst "endast om han genom brottslig gärning eller eljest genom grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin tjänst."⁵⁴ Istället infördes deras förslag i den nya regringsformen.

2.3.4 Regeringsformen 1974

I förarbetena till regeringsformen nämns det väldigt lite om varför domare ska anställas med fullmakt.

Grundlagsberedningen lade fram sitt förslag till en ny regeringsform år 1972⁵⁵. I deras förslag ska domare utses med fullmakt och inte kunna avsättas förutom vid brott eller annat som kan visa att domaren uppenbarligen är olämplig att ha sin tjänst. Formuleringen är lik den som används idag för domare och som har nämnts ovan, med tillägget i förslaget att domare kan avskedas på administrativ väg för att sedan kunna kräva att beslutet omprövas av domstol. Detta baserar de på ämbetsansvarsutredningens förslag⁵⁶. Regeringsrätten ansåg att detta inte var godtagbart eftersom detta skulle ge domare ett sämre anställningsskydd än fullmaktsanställda tjänstemän. I övrigt diskuterades det om reglerna om pensionering skulle stå i regeringsformen eller vanlig lag.

Propositionen till den nya regeringsformen⁵⁷ är en omfattande skrift med väldigt lite information om varför domare ska ha den ställning som de föreslås få i den nya regeringsformen. Departementschefen ansåg att domares starkta anställningsskydd passade bra tillsammans med domstolarnas självständighet och att paragrafen bygger på 36§ i ÄRF. I övrigt diskuterades det om reglerna om pension behöver skrivas in i grundlagen och att det finns vissa andra regler för specialdomstolarna. Det skulle även finnas en möjlighet att förflytta domare, men då endast vid organisatoriska skäl.⁵⁸

När konstitutionsutskottet behandlade propositionen 1973 hoppade de över paragrafen utan förklaring varför⁵⁹. KU gick kort igenom propositionen 1974, även här utan att kommentera paragrafen om domares oavsättlighet⁶⁰. Stycket om att domare skulle kunna avsättas på

⁵⁴ SOU 1972:1 s. 92

⁵⁵ SOU 1972:15

⁵⁶ SOU 1972:15s. 204

⁵⁷ Prop. 1973:90

⁵⁸ Prop. 1973:90 s. 390ff

⁵⁹ KU 1973:26 s. 70

⁶⁰ KU 1974:8

administrativ väg fanns alltså kvar. 1991 var ca. 940 ordinarie domare anställda vid de svenska domstolarna⁶¹.

2.3.5 Stärkt anställningsskydd och självständighet för domare

Grundlagsutredningen tillsattes 2004 för att göra den första samlade översynen av den svenska regeringsformen sedan den trädde i kraft. Utredningen publicerade många delbetänkanden, en "expertgrupp" publicerade bland annat en om domstolarna⁶², innan utredningens slutresultat presenterades 2008⁶³. I delbetänkandet lades de förslag som senare användes i slutbetänkandet fram. En stor förändring i utredarnas förslag var att kapitlet om rättskipning och förvaltning skulle delas för att ge de två områdena vars ett kapitel. Utredarna menade att en kapiteldelning visserligen skulle ge en större grundlagsreglering av domstolarnas organisation, men till stor del vara en symbolisk åtgärd som ändå skulle kunna ha betydelse för den allmänna synen på domstolar oberoende.⁶⁴

Till skillnad från flera andra utredningar ges det här stor plats för diskussion om domares självständighet och avsättande. Utredarna ville stärka domarnas självständighet genom att återgå till den tidigare ordningen att det endast är domstolar med ordinarie domare som kan pröva en avsättning eller avstängning av domare. De medger att det inte har funnits några egentliga problem med statens ansvarsnämnd som första instans, utan snarare ett principiellt problem med att icke-domare kan avsätta domare. Tillsammans med att det är ett ovanligt förfarande internationellt sett föreslog utredarna att regeringsformen skulle ändras så att domare endast kan avsättas av en domstol.⁶⁵

Regeringens proposition⁶⁶ behöll utredningens förslag till kapiteluppdelning och om ändring av domstolars ensamrätt på att avskeda domare. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet hade helst sett en ordning där det endast är domstolar som kan besluta om avsättning och avstängning av domare utan att först behöva gå genom Statens ansvarsnämnd. Regeringen ansåg dock att det räckte med att stärka skyddet så att det alltid skulle vara minst en ordinarie domare med och döma, vilket tidigare inte var fallet på grund av arbetsdomstolens sammansättning. Ordinarie domare skulle nu även vara med och döma när det handlade om andra disciplinpåföljder. I övrigt tyckte de att rättsäkerheten för domare var tillräcklig hos statens

⁶¹ Prop. 1993/94:65 s. 50

⁶² SOU 2007:69

⁶³ SOU 2008:125

⁶⁴ SOU 2008:125 s. 346f

⁶⁵ SOU 2008:125 s. 339f

⁶⁶ Prop. 2009/10:80

ansvarsnämnd.⁶⁷ Grundlagsändringarna trädde i kraft 1 januari 2011.⁶⁸ Det fanns i februari 2014 1181 st ordinarie domare i Sverige⁶⁹.

Utnämning till ordinarie domare sker idag genom att en domarnämnd på nio ledamöter, varav fem ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. De nominerar en person till regeringen som de anser är lämpad till uppdraget varpå regeringen kan välja att anställa personen, som då får en fullmaktsanställning.⁷⁰

2.4 Professorer

2.4.1 Övergången från fullmakt till högskolelagen

Precis i början av 1990-talet påbörjades avskaffandet av professorernas oavsättlighet. Antalet fullmaktsanställda professorer var vid den här tiden runt 1550⁷¹. De socialdemokratiska skol- och utbildningsministrarna skrev i en proposition att det var tid för regeringen att släppa ifrån sig ansvaret för att utnämna professorer och låta det ansvaret övergå till universiteten och högskolorna. Statsråden ansåg att regeringen inte hade intresse av att detaljstyra den högre utbildningen och att högskolorna själva skulle ha hela ansvaret för att anställa professorer. Detta skulle innebära att fullmaktsanställningen försvann, men skulle då ersättas med ett särskilt anställningsskydd i högskolelagen. Statsråden är noga med att påpeka att professorers intergritet måste upprätthållas och att de inte ska påverkas av ovidkommande hänsyn som överordnade myndigheter, ekonomiska intressen eller den allmänna opinionen. Det beslutades att regeringens möjlighet att anställa professorer med fullmakt skulle avskaffas från och med 1 juli 1993⁷².

2.4.2 Högskolelagen

När fullmaktsanställningen togs bort infördes det en paragraf i den nya högskolelagen som ersättning.

Den som har fått en tjänst som professor utan tidsbegränsning får skiljas från tjänsten endast om professorn

1. genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåligganden har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten, eller

⁶⁷ Prop. 2009/10:80 s. 137f

⁶⁸ SFS 2010:1408

⁶⁹ "Kvinnorna har gått om männen i domarkåren" Dagens Juridik

⁷⁰ SFS 2010:1390

⁷¹ Prop 1993/94:65 s. 50

⁷² Prop. 1990/91:150 Bilaga II:7 s. 72f

2. har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.⁷³

I själva propositionen⁷⁴ nämns det att den borgerliga regeringen i sin regeringsförklaring och första budgetproposition strävar efter en fri högre utbildning som kan vara en kritisk motkraft mot en växande statsmakt. Senare i propositionen framkommer det att trots ifrågasättande av oavsättligheten hos vissa remissinstanser är det viktigt för integriteten att oavsättligheten skrivs in i lag⁷⁵. Regeringsformens dåvarande 11 kap. 5§, nuvarande 11 kap. 7§, användes som grund för paragrafen i högskolelagen. Avskedningsgrunderna skulle vara samma som de i den dåvarande LOA.⁷⁶

I debatten om högskolelagen fanns det få riksdagsledamöter som ville begränsa oavsättligheten. De enda som lade in en motion mot paragrafen som skyddar professorers anställning var Ian Wachtmeister som tillsammans med några andra riksdagsledamöter från Ny demokrati ville att professorer som huvudregel skulle anställas för en tid på tio år och endast skulle omfattas av LOA⁷⁷. Utbildningsutskottet avströk förslaget utan reservationer med motiveringen att de inte kan acceptera en försvagning av professorers ställning eftersom anställningstryggheten är väsentlig för integriteten i professorers utbildning och forskning.⁷⁸

I remissvaren till SOU:n fanns det däremot flera remissinstanser som var kritiska till att professorers oavsättlighet skulle behållas, enligt propositionen var det Socialdemokratiska studentförbundet, Chalmers tekniska högskola, Statens arbetsgivarverk och Jönköpings, Karlstads och Örebros högskolor. Fler instanser ville att möjligheten för tidsbegränsad anställning för professorer skulle utökas.⁷⁹

2.4.3 Förhållandena på universitet och högskolor på 1990-talet

Under 1990-talet ökade antalet studenter på universitet och högskolor kraftigt. Från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet ökade platserna med 50% till sammanlagt 300 000 studenter

⁷³ SFS 1992:1434 3 kap. 4§

⁷⁴ Prop. 1992/93:1

⁷⁵ Prop. 1992/93:1 s. 59

⁷⁶ Prop. 1992/93:1 s. 86

⁷⁷ 1992/93:UbU3 s. 9

⁷⁸ 1992/93:UbU3 s. 39

⁷⁹ Prop. 1992/93:1 Bilaga 3

och antalet sökande var betydligt fler än antalet antagna⁸⁰. Det hade därför beslutats att ytterligare öka antalet platser med 60 000 platser på fyra år, vilket innebar en ökning med 20%⁸¹.

Det främsta sättet att möta ökningen av antalet studenter var att öka antalet professorer och lektorer. Vid propositionens tillkomst var endast 14% av de fast anställda lärarna vid universiteten professorer^{82,83}. En metod för att öka antalet professorer var att låta pedagogisk skicklighet ha större betydelse vid anställningen och därmed öka kvalitén på undervisningen och stärka den så kallade tredje uppgiften för högskolorna⁸⁴. Utöver detta skulle högskolorna själva ha ansvaret att utse och anställa professorer utan att behöva tillstånd till detta från högskoleverket. Regeringen skulle därmed inte ha något att göra med utnämningar av professorer vilket innebar ett slutgiltigt avskaffande av fullmaktsanställningen.

2.4.4 Slutet på oavsättligheten

Enligt regeringen krävde denna stora utbyggnad av högskolan att förändringar måste ske i anställnings- och uppsägningsförfarandena till tjänster på högskolorna. De ansåg att det inte gick att ha så många oavsättliga professorer då det skulle vara orimligt med så många professorer på ett universitet som hade ett annat anställningsskydd än övriga anställda.⁸⁵

Som tidigare nämnts skyddade högskolelagens 3 kap. 4§ professorers anställning. I propositionen föreslås att den paragrafen helt enkelt tas bort. Det framhålls även i propositionen att det inte finns någon särskild risk för att integriteten och oberoendet för professorerna ändras. Istället för oavsättligheten ska LAS gälla och detta ansågs inte påverka oberoendet eller integriteten hos professorerna.⁸⁶ Dessutom fanns det redan en paragraf i högskolelagen som skulle ge skydd för den fria forskningen när det gäller val av forskningsområde och publicering av resultat⁸⁷. Det kan vara värt att påpeka att förslaget att avskaffa professorers oavsättlighet inte förekom i SOU:n som propositionen utgår ifrån. Tvärt om har de undersökt om det går att ha kvar oavsättligheten, och kommit fram till att det inte finns något problem med det. Deras förslag utgick dock ifrån att det skulle införas en extra, tidsbegränsad professorstjänst, men de nämner inget om att oavsättligheten i andra fall ska avskaffas⁸⁸

⁸⁰ Prop. 1996/97:141 s.13

⁸¹ Läsåret 2011/12 fanns det ca 425 000 studenter på svenska högskolor enligt UKÄ:s årsrapport för 2014.

⁸² Prop. 1996/97:141 s. 23

⁸³ Enligt SOU 1996:166 var enligt s. 20 & 22 motsvarande statistik för Norge och Danmark 47% resp. 12%.

⁸⁴ De två första uppgifterna är forskning och utbildning. Den tredje uppgiften innebär att sprida och dela med sig av kunskap till allmänheten.

⁸⁵ Prop 1996/97 s. 29

⁸⁶ Prop. 1996/97 s. 24

⁸⁷ 1 kap. 6§ Högskolelagen

⁸⁸ SOU 1996:166 s.80

Utbildningsutskottet tillstyrkte förslaget att avskaffa oavsättligheten och höll med regeringen om att en ökning av antalet professorer inte var försvarbart med att de hade en arbetsställning med en reservation från en grupp på samtliga fyra moderater i utskottet ledda av Beatrice Ask, som var skolminister när den nya högskolelagen infördes. De ville istället se en ordning där professorer anställdes på 6 år, och därefter prövas om de ska anställas med fullmakt.⁸⁹

Professorers oavsättlighet avskaffades slutligen med SFS 1997:1330 vilket innebar att professorer anställda efter den 1 januari 1999 inte är oavsättliga. I slutet av 2013 fanns det runt 6170 professorer anställda i Sverige⁹⁰.

Oavsättligheten hade även andra konsekvenser än att skydda oberoendet och självständigheten hos professorer. Leif G.W. Persson anställdes som professor i kriminologi vid rikspolisstyrelsen 1991 för att bedriva forskning. 1998 beslutade regeringen att flytta forskningen till Brottsförebyggande rådet, där Persson fick en tillsvidareanställning vid sidan av sin tjänst på RPS för att kunna fortsätta sin forskning. Forsknigen fick dock inte några pengar och enligt Persson var det omöjligt att bedriva någon forskningsverksamhet. Detta ledde till att han sade upp sig från BRÅ och återvände till RPS 2002. Eftersom han var fullmaktsanställd hade han kvar sin anställning men då det inte fanns några resurser eller uppdrag till ny forskning utförde han istället mindre kostsamma analyser, kartläggningar och utredningar⁹¹. Leif G.W. Persson gick i pension i Mars 2012.

3. Avslutning

Det finns få som vill att domare ska behöva tänka på sin anställning när de dömer i ett mål. Risken att enskilda domare inte alltid dömer enligt regeringens eller folkets vilja är ett rimligt pris att betala för en självständig och oberoende domarkår. Det är inte svårt att tänka sig att det finns en risk att domare väger in andra hänsyn än de juridiskt relevanta om det finns risk för att domaren kommer att drabbas av represalier om denne inte dömer enligt andras viljor.

Med tanke på det borde det även vara rimligt att den akademiska friheten kan hotas av att personer med ansvar för forskning tvekar att forska om ett visst område eller för att lägga fram resultat av gjord forskning när det finns risk för att de drabbas av uppsägning. Professorer riskerar dessutom att stöta sig med universitetsledningen. Oavsättligheten gav ett mer direkt och personligt skydd jämfört med paragrafen om forskningens frihet, som enligt paragrafen själv ska

⁸⁹ 1997/98:UbU6 s. 5

⁹⁰ Undervisande och forskande personal fördelade efter universitet/högskola, forskningsämnesområde, kön och anställningskategori 2013. SCB

⁹¹ "GW Persson saknar forskningsuppdrag" SvD 2007

ses som allmänna principer. Enligt mig är formuleringen mer lik en portalparagraf än något som går att stödja sig på juridiskt. Eftersom det numera är reglerna i LAS och LOA som gäller för professorer går det att "köpa ut" obekväma professorer enligt 39§ i LAS. Det är visserligen kostsamt och besvärligt för arbetsgivaren, men det innebär att det inte stämmer att professorer skulle ha motsvarande anställningsskydd som innan reformerna på 90-talet.

Det är en stor skilnad på attityderna angående professorers oavsättlighet mellan högskolelagens införande och avskaffandet av oavsättligheten fem år senare. Trots att det är socialdemokratiska regeringar vid båda tillfällena och att Göran Persson var med som skolminister vid införandet och som statsminister vid förändringen är det helt olika uppfattningar om hur professorers anställningsskydd ska se ut. Det är, enligt mig, uppseendeväckande att det knappt finns något motstånd mot att professorer skulle ha kvar sitt starka anställningsskydd vid införandet av högskolelagen, för att senare avskaffa paragrafen utan någon särskilt stor debatt eller utredning i frågan. Beslutet gick dessutom emot de utredningar och förslag som hade lagts fram och lades fram som en del av budgetpropositionen.

Arbetsstagarorganisationerna har inte varit pådrivande i någon kamp att bevara fullmaktsanställningarna, snarare tvärt om. Det är i deras intresse att arbetstagarna får organisera sig och sluta kollektivavtal vilket verkar ha lett till att de har accepterat en begränsning och avskaffande av oavsättlighetsreglerna. En orsak till detta kan vara att det redan finns ett starkt anställningsskydd i Sverige och att fackförbunden ansåg att det var viktigare att låta de statsanställda organisera sig och få strejka än att låta dem i princip vara oavsättliga.

Trots att statsanställda tidigt fick rätt att strejka och utföra andra stridsåtgärder har det verktyget inte använts i någon nämnvärd grad. En anledning till detta kan vara att det saknas en "kultur" av att strejka inom vissa yrkesgrupper. Inom andra yrkesområden vet både arbetstagare och arbetsgivare att strejk och lockout är en möjlighet. De stora fackförbunden för akademiker, jurister och statsanställda är däremot inte kända för sin benägenhet att ta ut sina medlemmar i strejk. Avskaffandet av fullmakts- och konstitutorialanställningarna sker i samma tid som LAS införs. Det kan vara en anledning till att det inte fanns så mycket motstånd från arbetstagarna, då de visserligen blir avsättliga, men de ändå har ett starkt anställningsskydd.

Konstitutorialanställningen bör enligt mig ses som ett redskap för statsmakten att succesivt minska antalet fullmaktsanställda i statlig tjänst. Det var en försämring av anställningsskyddet, men inte ett så drastiskt kliv som att avskaffa den helt, även om den förmodligen bröt mot grundlagen. Dessutom var staten under 60- & 70-talen fortfarande växande och det fanns inte

några röster i propositioner eller liknande som varnade för konsekvenserna av så många oavsättliga tjänstemän. Som jag har visat gav konstitutorialanställningarna staten stora problem när affärsverken lades ner eller omformades till aktiebolag under 90-talet. De anställda som inte ville flytta över till en ny anställning hade rätt att stanna kvar på sin gamla tjänst och få ut lön, dock utan att ha några arbetsuppgifter. Oavsättligheten visade sig vara en verklig oavsättlighet, men även att oavsättligheten egentligen enbart innebar en rätt till lön, inte till arbete för de statsanställda.

De regler och övergångsbestämmelser som finns kvar om konstitutorial, bland annat i lagen om fullmaktsanställningar fyller numera inget syfte. De personer som anställdes med konstitutorial har gått i pension och ingen omfattas längre av de regler som en gång i tiden direkt påverkade över 50 000 personer. Exemplet med Leif GW Persson visar att oavsättligheten även kan leda till sysslolösa professorer, vilket är negativt både för statens finanser och för den enskilde professorn.

För statstjänstemän och professorer går det att koppla förlusten av oavsättlighet till ökningen av antalet anställda i respektive yrkesgrupp. I förarbetena till statstjänstemannalagen beskrivs det hur staten har fått större ansvar och fler anställda. I förarbetena till förändringen i högskolelagen står det ännu tydligare att avskaffandet av oavsättlighet beror på behovet av att anställa ännu fler professorer. Under samma tidsperiod har det också anställts fler domare, även i förhållande till folkökningen, vilket kan verka vara ett bevis mot hypotesen. De är dock inte så många och jag anser att domare har en specialställning när det gäller fullmaktsanställningar.

Ordinarie domare har inte behövt försvara sin anställningsform och det har heller inte funnits några egentliga försök att avskaffa fullmaktsanställningen för dem. Deras ohotade ställning måste ses i ljuset av deras särskilda position i en demokratisk makt- eller funktionsfördelning. Till skillnad från nästan alla andra yrkesgrupper som tidigare anställdes genom fullmakt har domares anställningstrygghet och ställning på vissa sätt stärkts tack vare att de har fått ett eget kapitel i regeringsformen genom förändringen som trädde i kraft 2011. Domare är dessutom förmodligen den yrkesgrupp som berör flest lagar när någon av dem ska avskedas, fyra stycken. Det finns andra sätt att påverka domare idag, bland annat genom den individuella lönesättningen, men deras anställning är fortfarande säker. Det väcks vissa frågor eftersom regeringen och riksdagen ansåg att professorer inte behövde vara oavsättliga för att behålla sin integritet och oberoende, men det ses som en självklarhet att domare ska ha kvar den anställningsformen.

Problemet med de offentliga utredningarna är som alltid att de har blivit tillsatta av regeringen för att undersöka en sak eller företeelse som regeringen vill skapa, ändra eller ta bort. De intressantaste utredningarna blir då på ett sätt de som inte accepteras av regeringen och leder till propositioner eller liknande, då de har kommit fram till resultat som inte var de som regeringen ville ha. En vidare undersökning skulle vara att se om författare som har skrivit sådana utredningar får förtroende att sitta med i senare utredningar eller om de inte längre är välkomna.

Det går att dra historiska linjer mellan dagens situation och historisk tid. Jag skulle säga att det går att se en kontinuitet från åtminstone 1611, med nutida regeringar som har övertagit kungens roll och tjänstemän och professorer som numera inte bara är adelsmän. Från maktbalansen är det nu demokratins och folkviljans idéer som styr. Nu är regeringens makt stark och tjänstemännens och professorernas makt svag. Domstolarna har stärkts men är starkare kopplade till staten i nya RF än i ÄRF. Offentliga anställningar har övergått från att vara offentligrättsliga till att vara civilrättsliga. Med tanke på att antalet statstjänstemän var ca. 50 000 och förväntades öka tillsammans med fackförbundens önskan att tjänstemännen skulle få organisera sig var det inte svårt för staten att påbörja avskaffandet av fullmakts- och konstitutorialanställningarna under mitten av 60-talet. Det finns inte så många anledningar att tro att dessa förhållandena kommer att bestå med tanke på hur mycket som förändrades bara under sista halvan av 1900-talet och under 2000-talet. Det är dock svårt att se i vilken riktning utvecklingen kommer att gå. Domares ställning kan tyckas vara starkare, men det är i så fall den enda gruppen som har en sådan utveckling.

Som avslutning kan nämnas att det går att se utvecklingen av särskilt statsanställdas och professorers roll som en konsekvens av införandet av New Public Management. Studenter vid universiteten ska utbildas och få en examen, med professorer som ska lägga mindre tid på forskning och mer på utbildning, vilket är tydligt i utredningarna och propositionerna från åren då fullmaktsanställningen och professorers starka anställningsskydd försvann. Det är även i linje med NPM att andra anställningslösningar som fullmaktsanställningar försvinner då de är ett avvikande från det normala anställningsskyddet i den privata näringsvärlden.

Jag kan alltså se ett samband med särskilt avskaffande av professorers särskilda anställningsskydd med framväxten av NPM i Sverige. Det går inte att på samma sätt koppla avskaffandet av statstjänstemännens anställningsskydd till de idéerna. Staten verkar istället vara medveten om de uppgifter och det ansvar som ligger på tjänstemännen och ser det som viktigt att de har kvar ett oberoende, men blotta antalet innebär att en stor grupp anställda hade helt andra anställningsförhållanden än resten av samhället. Statusen för tjänstemän och arbetare i statens

tjänst hade förmodligen sänkts under en lång tid. Det var inte längre adelsmän som tillsatte tjänsterna och förmodligen påverkade det faktum att även kvinnor var statstjänstemän även synen på yrkesgruppen.

En fråga för en annan uppsats är kopplingen mellan domare och NPM. Domare har numera en individuell lönesättning baserad på bland annat antalet avslutade mål. Det kan finnas en risk för minskad rättsäkerhet om domare väljer att avsluta sina mål snabbt för att få en egen ekonomisk fördel istället för att lägga mer tid på målet för att få juridisk rättvisa för parterna.

Som med det mesta i vårt samhälle finns det både för- och nackdelar med fullmaktsanställningar och oavsättlighet. Som jag kan se det hänger förändringen av fullmaktsanställningen, genom införandet av konstitutorial till systemets avskaffande, ihop med resten av samhällets utveckling. Statstjänstemän förlorade sin särställning, men å andra sidan fick resten av arbetarna och tjänstemännen ett starkare skydd än innan, genom LAS. Det intressanta är att se vad som kommer hända i framtiden. Om några årtionden kommer förhållandena för arbetstagarna ha ändrats ytterligare, tillsammans med resten av samhället.

4. Sammanfattning

Uppsatsen har som syfte att undersöka domare i svenska domstolar, professorer och andra statsanställdas anställningsskydd. Alla tre yrkesgrupper var tidigare anställda med fullmakt, vilket innebär att de i princip var oavsättliga. Domare har kvar den formen av anställning men statsanställda och professorer har förlorat möjligheten till fullmaktsanställning och jag vill veta varför det är så. Genom att läsa offentliga utredningar och andra förarbeten till lagar har jag undersökt vilka idéer och argument som framförs där för att avskaffa eller behålla fullmaktsanställningar för de olika yrkesgrupperna. I de statsanställdas fall har jag kommit fram till att de var ca. 50 000 anställda vid olika myndigheter vilket var en stor grupp människor i samhället som behandlades arbetsrättsligt olik resten av arbetsmarknaden. Vilka människor som var statsanställda hade också förändrats från tidigt 1800-tal då de flesta statsanställda var män från adeln. Tillsammans med fackförbundens vilja att de skulle få organisera sig fackligt innebär det att fullmaktsanställningen avskaffades. Professorernas förlust av sitt starka anställningsskydd kopplar jag till införandet av New Public Management i början av 1990-talet. Idéerna om att den offentliga verksamheten skulle bli mer som ett företag innebär för universiteten att professorerna skulle fokusera mer på utbildning och bli mer som en fabrik med studenter som kunder och examination som slutprodukt. Domares ställning har snarare stärkts sedan 1970-talet bland annat genom ett starkare skydd i regeringsformen.

Abstract

The essay's purpose is to investigate the employment security of court judges, professors at the universities and other government officials. All three of these professions used to be employed by power of attorney by the government, which meant that they were more or less irremovable. Judges are still employed in this way, but government officials and professors have lost the right of employment by power of attorney and I want to know why. By studying Swedish Government Official Reports and other preparatory works which precedes laws I have investigated which ideas and arguments that has been put forward to justify the abolishment or retention of the employment by power of attorney in the different professions. In the case of the government officials I have reached the conclusion that there were almost 50.000 persons employed by government agencies and boards, which meant that there were a large group of people treated differently than the rest of the labour market. The composition of the group had changed from the early 19th century, when the government officials were males from the nobility. This, together with the trade unions eagerness to give the government officials the right to organize in the trade unions meant the abolishment of their employment by power of attorney. I connect the professors loss of employment by power of attorney to the introduction of New Public Management in the early 1990s. The ideas that the public services should be adapted to the workings of private companies meant that the universities and professors should focus more on education and become more like a factory with students as customers and degrees as the product. However, judges position has seemingly increased since the 1970s, among other things a strengthened protection in the Swedish Instrument of Government.

5. Käll- & Litteraturförteckning

Källor

Statens offentliga utredningar

SOU 1951:54 Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt

SOU 1956:52 Domartjänster i häradsrätt och hovrätt

SOU 1960:10 Statstjänstemäns förhandlingsrätt

SOU 1963:16 Sveriges Statsskick Del 1. Lagförslag

SOU 1963:17 Sveriges Statsskick Del 2. Motiv

SOU 1963:51 De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt

SOU 1972:1 Ämbetsansvaret II

SOU 1972:15 Ny regeringsform Ny riksdagsordning

SOU 1994:99 Domaren i Sverige inför framtiden

SOU 1996:21 Reform och förändring - Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform

SOU 1996:166 Lärare för högskola i utveckling

SOU 2007:69 Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen

SOU 2008:125 En reformerad grundlag

SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor

Propositioner

Proposition 1955:148

Proposition 1965:60

Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

Proposition 1975/76:105 Med förslag till arbetsrättsreform m. m.

Proposition 1977/78:24 Om ny befälsordning för det militära försvaret

Proposition 1990/91: 150 Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92 m.m.

Proposition 1992/93:1 Om universitet och högskolor - frihet för kvalitet

Proposition 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

Proposition 1996/97:141 Högskolans ledning, lärare och organisation

Proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag

Betänkanden

Konstitutionsutskottets betänkanden 1973:KU26

Konstitutionsutskottets betänkanden 1974:KU8

Utbildningsutskottets betänkanden 1997/98:UbU6

Hänvisade lagar och förordningar

SFS 1955:261 Lag om avstängning av domare

SFS 1965:274 Statstjänstemannalag

SFS 1974:12 Lag om anställningsskydd

SFS 1974:152 Kungörelse om beslutad ny regeringsform

SFS 1976:580 Lag om medbestämmande i arbetslivet

SFS 1976:600 Lag om offentlig anställning

SFS 1977:480 Semesterlagen

SFS 1977:1160 Arbetsmiljölagen

SFS 1982:80 Lag om anställningsskydd

SFS 1992:538 Förordning om inrättande och indragning av vissa tjänster vid myndigheter som hör till Försvarsdepartementet

SFS 1992:1434 Högskolelag

SFS 1994:260 Lag om offentlig anställning

SFS 1994:261 Lag om fullmaktsanställning

SFS 1997:1330 Lag om ändring i högskolelagen

SFS 2010:1390 Lag om ändring i lagen om utnämning av ordinarie domare

SFS 2010:1408 Lag om ändring i regeringsformen

Rättsfall

AD 2001 nr. 42

Litteratur

Ekström, Anna "LOA Lagen om offentlig anställning 1994 års lagstiftning" Bokförlaget Juridik & Samhälle. Stockholm 1995

Ekström, Anna "Skiljande från statlig tjänst" Juristförlaget. Stockholm 1989

Engellau, Patrik & Granholm, Arne "Byråkraternas egen byråkrati förr och nu" Statskontoret. Stockholm 1981

Hasselbladh, Hans & Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å "Bortom new Public Management" Academia Adacta. Lund 2008

Internetkällor

Samtliga elektroniska källor var korrekta 26 december 2014

Agerberg, Miki "Detaljstyrning tar fokus från egna kvalitetsprojekt"

www.lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2014/05/Detaljstyrning-tar-fokus-fran-egna-kvalitetsprojekt/ Läkartidningen. 2014;111:CWZ9

"GW Persson saknar forskningsuppdrag" Svenska Dagbladet, 17 september 2007

www.svd.se/nyheter/inrikes/gw-persson-saknar-forskningsuppdrag_16995.svd

"Kvinnorna har gått om männen i domarkåren" Dagens Juridik

www.dagensjuridik.se/2014/02/kvinnorna-har-gatt-om-mannen-i-domarkaren

"Ny styrning bortom New Public Management" Regeringens pressmeddelande 23/10 2014

www.regeringen.se/sb/d/19333/a/248803

UKÄ:s årsrapport för 2014

<http://www.uka.se/download/18.32335cb414589905b28acd/1411636334777/arsrapport-2014.pdf>

"Undervisande och forskande personal fördelade efter universitet/högskola, forskningsämnesområde, kön och anställningskategori 2013" www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/Hogskolevasende/Personal-vid-universitet-och-hogskolor/8629/8636/Undervisande-och-forskande-personal/27981/ (XLS-dokument)

Tidskriftsartiklar

Edling, Margareta "Televerket blev bolag - Vissa har lön men inget arbete" Lag & Avtal 1994 nr.4 s. 4-5

Martos Nilsson, Mårten "Osparkbara" Lo-tidningen 2011 nr. 38 s. 12-13

Ryman, Sven-Hugo "Förhandlings- och strejkrätt inom den offentliga sektorn – en historisk återblick" Arbetsmarknad & Arbetsliv 1999, nr. 4 s.259-269