

Nr 101.

Av herr **Wistrand**, om beredande av ökad möjlighet att i besvärsväg ernå förnyad prövning av frågor om kommunala tjänstetillsättningar.

I motioner, som vid 1939 års lagtima riksdag väcktes i båda kamrarna, hemställdes, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande sådan ändring i kommunallagarna och eventuellt andra lagar och förordningar, att frågor om tillsättning av kommunala tjänster må kunna i större utsträckning än nu är fallet underkastas prövning i besvärsväg och därigenom i möjligaste mån garantier skapas för att vid sådana tjänsters tillsättning behörig hänsyn tages till förtjänst och skicklighet.

Till stöd för sitt yrkande anförde motionärerna följande:

»Frågor om tillsättning av kommunala tjänstemän hava vid åtskilliga tillfällen, i all synnerhet på senare tid, tilldragit sig stor uppmärksamhet. Det har därvid i många fall med obestriddligt fog framhållits, att de kommunala myndigheterna icke tagit tillräcklig hänsyn till berättigade krav på att förtjänst och skicklighet skola vara avgörande vid tjänstetillsättningar och därigenom på samma gång kränkt tjänstemännens rätt och åsidosatt kommunernas egna intressen.

I sådant sammanhang faller det i ögonen att möjligheten att på besvärsvägen ernå en förnyad prövning av tjänstetillsättningsfrågor är mycket begränsad.

Enligt kommunallagarnas allmänna besvärshämmelser kunna beslut angående tjänstetillsättningar visserligen i regel överklagas, i sista hand i regeringsrätten. Men den prövning, som i sådant fall äger rum, avser endast de besvärsgrunder, varom kommunallagarna stadga: 1) att beslutet icke tillkommit i laga ordning; 2) att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet; 3) eller att det kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. En dylik prövning blir sålunda väsentligen av formell natur. Besvärsmyndigheterna inlåta sig ej på ett bedömande, huruvida en klagande är överlägsen den som tillsatts; i regel torde de ej ens bedöma, huruvida den som tillsatts äger den erforderliga kompetensen.

En mera ingående prövning äger rum på vissa områden. Det förekommer sålunda — i synnerhet då särskilda författningar anförtrött offentliga uppgifter åt kommunerna — att tillika vissa kompetensvillkor uppställas med av-

seende å kommunala tjänstemän, som skola handhava dessa uppgifter. Med utgångspunkt ur sådana bestämmelser kan besvärprövningen i åtskilliga fall få en mera ingående karaktär än vid prövningen av vanliga kommunala besvär. Vi erinra om de bestämmelser, som finnas om t. ex. folkskolläraernas tillsättning. Även där inga uttryckliga bestämmelser om tjänstemännens kvalifikationer föreligga, anses för övrigt på vissa områden, att bedömande av sökandes meriter kan äga rum. Det torde emellertid vara ganska ovisst, huru långt besvärmyndigheternas nu antydda möjligheter att ingripa mot kommunernas tillsättningsbeslut sträcka sig på olika områden. I detta sammanhang är det också anledning att erinra om de särskilda anordningar, som vidtagits i Stockholms stad enligt lagen om kommunalstyrelse i Stockholm den 15 juni 1935 § 68. En särskild besvärsnämnd upptager där till prövning besvär över nämnders beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat.

Redan den ovisshet, vilken, såsom nyss antyddes, råder, påkallar enligt vår uppfattning lagstiftarens uppmärksamhet. Det är såväl ur kommunernas som ur deras befattningshavares synpunkt ett berättigat önskemål, att gränserna för de kommunala organens rörelsefrihet och tjänstemannens rätt bliva med största möjliga tydlighet fastslagna. Men än viktigare är att understryka, att gällande rätt, hur den än tolkas, under alla omständigheter skapar ett alltför ofullkomligt skydd mot övergrepp och maktmissbruk från de kommunala organens sida. Vi vilja sålunda särskilt erinra därom, att lagstiftningen endast på speciella områden över huvud uppställer kravet på att den personal, som kommunerna anlita, skall äga erforderlig skicklighet och att i följd därav anställandet av uppenbart inkompetent personal endast i mycket begränsad omfattning kan beivras av besvärmyndigheterna. Och på de områden, där en prövning av vederbörandes meriter är möjlig, torde i allt fall i regel gälla, att, om blott den som tillsatts fyller de för tjänsten gällande kompetenskraven, hans tillsättning ej kan upphävas på den grund, att andra sökande hava starkare meriter; även inför det mest uppenbara godtycke vid valet av olika sökande torde besvärmyndigheterna sålunda nästan alltid stå maktlösa.

Det synes oss på grund av vad nu anförts mycket angeläget att överväga, vad som kan göras för att på det ifrågavarande området bättre än hittills skett trygga rättssäkerhetens krav.

Givetvis måste härvid tillses, att den kommunala självstyrelsen icke mer än nödvändigt kringskäres. Men å andra sidan får det icke förglömmas, att kommunerna och deras tjänstemän nutildags hava att i synnerlig omfattning handhava uppgifter, som staten ålagt dem. Det måste i sådana fall framstå som ett betydande allmänt intresse, att rekryteringen av den personal, som skall handhava dessa uppgifter, icke — såsom nu är fallet — ger rum för allvarliga anmärkningar. Och även vad de områden angår, där kommunerna ej på detta sätt tagas i anspråk av staten, lär med fog det kravet böra ställas på dem,

att den makt som lagts i de kommunala majoriteternas händer icke handhaves på ett godtyckligt och med det allmänna rättsmedvetandet oförenligt sätt.

Det spørsmål, som vi tillåta oss uppställa, är jämförelsevis komplicerat. Även om vissa minimiregler med avseende på saklighet och opartiskhet vid tjänstetillsättningar kunna i generell form inskrivas i lag och göras effektiva genom besvärsmålsrätt, bör måhända i övrigt avvägningen mellan å ena sidan kommunernas anspråk på självbestämmanderätt, å andra sidan rättssäkerhetskravet och tjänstemännens intressen utfalla olika på olika områden, med hänsyn tagen till beskaffenheten och styrkan av de allmänna intressen, som göra sig gällande. Det förtjänar vidare övervägas, i vilka former en besvärsmålsrätt bör kunna etableras. De uppslag som kunna hämtas ur den i Stockholm gällande ordningen böra därvid beaktas. Denna ordning lider dock av påtagliga svagheter. Meningen med ett besvärsmålsinstitut är givetvis, att ett ärende skall prövas av helt nya personer, vilka icke förut handlagt ärendet. För Stockholms stads vidkommande tillsättes besvärsmålsnämnden av stadskollegiet, vars ledamöter i allmänhet även sitta i olika verk och styrelser och sålunda i egenskap av medlemmar i besvärsmålsnämnden kunna få handlägga sådant ärende, som de förut avgjort i annan stadens styrelse eller nämnd. Närmast till hands synes det ligga att besvärsmålsrätten i tjänstetillsättningsfrågor likaväl som i andra kommunala mål får ligga hos regeringsrätten. Vi tillåta oss sålunda föreslå en utredning av spørsmålet. Utredningen bör enligt vår mening så gestaltas, att bland andra även kommunaltjänstemännen, för vilka utformningen av ett betryggande besvärsmålsinstitut är en fråga av vital betydelse, må få tillfälle att medverka.»

Konstitutionsutskottet avstyrkte såväl de nu åberopade motionerna som samtidigt väckta motioner angående skapandet av »ett kommunalt besvärsmålsinstitut med enhetliga bestämmelser angående besvär över kommunala organs beslut om tillsättande av eller förordnande å kommunala tjänstebefattningar». Att medgiva lämplighetsprövning vid besvär till statligt organ skulle enligt utskottets mening innebära ett djupt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten som ej borde ifrågakomma. Något behov av ändrad kommunallagstiftning för införande för rikets kommuner i övrigt av en ordning liknande den som etablerats i Stockholm kunde icke anses vara för handen.

Fem ledamöter reserverade sig till förmån för det i motionerna framförda skrivelseförslaget och uttalade till stöd för detta yrkande bl. a. följande:

»Det tillkommer i regel kommunernas organ att tillsätta den personal, som anställs i deras tjänst. Eftersom dessa organs beslut i regel endast kunna överklagas enligt kommunallagarnas allmänna besvärsmålsbestämmelser och eftersom i regel inga föreskrifter finnas rörande de kommunala tjänstemännens kvalifikationer, kan i allmänhet ingen kontroll på besvärsvägen utövas över det sätt, varpå rekryteringen äger rum. På åtskilliga områden är dock kommunernas självständighet kringskuren. Här och var finnas kompetensvillkor uttryckligen fastslagna, i följd varav en materiell besvärsmålsprövning kan äga rum.

Och även utan uttryckliga bestämmelser har det i många fall ansetts vara möjligt att i besvärsväg föra sådan talan mot beslut i tjänstetillsättningsfrågor. På vissa områden är kommunernas frihet kringskuren ända därhän, att befattningshavare skola utses inom förslag, som upprättas av statsmyndighet, eller rent av tillsättas av sådan.

På sätt i motionerna utvecklat, kan det sättas i fråga, huruvida den ordning, som sålunda gäller, i allo är tillfredsställande. Det är en uppenbar olägenhet, att det på många punkter är ovisst, i vilken utsträckning besvär kunna föras. Och det kan starkt ifrågasättas, om de anspråk på en objektiv och rättvis handläggning av tjänstetillsättningar, som kunna göras gällande både ur tjänstemannasynpunkt och ur synpunkten av kommunernas välförstådda intressen, med gällande bestämmelser kunna bliva i tillbörlig mån tillgodosedda.

Det kan näppeligen ifrågakomma att lösa det problem, motionärerna uppställt, genom en allmän regel, tillämplig för alla slag av tjänster. Det bör tvärtom betonas, att behovet av en kontroll framträder med olika styrka på olika områden, medan å andra sidan de skäl, som tala för den kommunala självstyrelsens vidmakthållande i helt och hållet obeskuret omfång, på det ena området kunna vara starkare än på det andra. Det är icke nödvändigt, att samma regler skola bliva gällande för stora städer och små landskommuner. Skälen för en viss begränsning av den kommunala friheten framträda starkast, där kommunerna hava att fullgöra uppgifter, som staten ålagt dem. Även i övrigt synes beskaffenheten av den verksamhet tjänstemännen hava att utöva böra spela en viss roll, o. s. v. Det kan av dessa och andra skäl befinnas lämpligt att på olika områden gestalta besvärmöjligheterna ganska olika; härutinnan må hänvisas till vad som anförts i motionerna I:120 och II:347.»

Motionerna blevo av båda kamrarna avslagna.

Enligt min uppfattning tala starka skäl för att frågan om möjligheten att anföra besvär över kommunala beslut om tjänstetillsättningar upptages till förnyat övervägande. Jag åberopar i sådant hänseende ovan återgivna uttalanden. Jag delar visserligen till fullo den uppfattning om angelägenheten att slå vakt om den kommunala självstyrelsen som ligger bakom konstitutionsutskottets nyss citerade uttalande. Det kan med hänsyn härtill icke bliva tal om att skapa sådana regler, att statliga myndigheter finge i besvärsväg företaga en sådan lämplighetsprövning som förekommer vid besvär angående tjänstetillsättningar inom statsförvaltningen. Inom en mycket vid ram måste de kommunala organen äga rätt att handla efter sin uppfattning om vad tjänsterna kräva och sin personliga kännedom om olika personers lämplighet. Men det framstår på samma gång som mycket angeläget att sörja för att denna frihet icke missbrukas. Djupt rotat i svensk rättsuppfattning är kravet på att tjänstetillsättningar skola ske efter objektiva grunder. Starka garantier mot godtycke finnas av ålder inom statsförvaltningen. Att ingen motsvarighet härtill är för handen inom kommunalförvaltningen kännes som en allt större olägenhet, ju mera den kommunala tjänstemannaapparaten växer och ju mer

den — i följd av den allt starkare sammanknytningen av statlig och kommunal verksamhet — får att syssla med uppgifter som äro av utpräglat statlig natur och alltså icke av enbart kommunalt intresse. I ovan citerade motion och reservation hava anvisats utvägar att på ett varsamt sätt, alltså utan förfång för den kommunala självstyrelsen, tillgodose detta krav. Särskilt vill jag framhålla, att man mycket väl kan inskränka sig till uppställande av vissa minimianspråk, som ingalunda behöva innebära formella kompetenskrav utan kunna avvägas så att endast det uppenbara maktmissbruket utestänges. Det är icke heller a priori givet, att besvärmyndigheterna skola utrustas med rätten att mot varandra väga olika sökandes lämplighet; deras befogenhet kan tänkas inskränkt därhän, att de kunna undanröja beslut genom vilka obehöriga personer utsetts. Hur långt man kan gå beror i icke ringa mån på vilket organ som skall vara besvärmyndighet. Med hänsyn till angelägenheten att icke kringskära kommunernas frihet kunde det förtjäna övervägas huruvida särskilda organ, bildade på kommunal grund, kunde inrättas för ändamålet.

Under åberopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande sådan ändring i kommunallagarna samt andra lagar och författningar, att frågor om tillsättning av kommunala tjänster må kunna i större utsträckning än nu är fallet underkastas prövning i besvärsväg och därigenom i möjligaste mån garantier skapas för att vid sådana tjänsters tillsättning behörig hänsyn toges till förtjänst och skicklighet.

Stockholm den 23 januari 1946.

Karl Wistrand.
