

Nr 4.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående de kommunala tjänstetillsättningarna.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna nr 21 i första kammaren av fröken *Andersson m. fl.* och nr 23 i andra kammaren av herr *Kyling m. fl.* angående de kommunala tjänstetillsättningarna, dels ock de likalydande motionerna nr 285 i första kammaren av herr *Sunne m. fl.* och nr 341 i andra kammaren av herr *Nihlfors m. fl.* om införande av ett effektivt besvärinstitut i frågor om kommunala tjänstetillsättningar.

I motionerna I: 21 och II: 23 hemställes, »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 frågan om tillsättning av kommunala tjänster må kunna i större utsträckning än nu är fallet underkastas prövning i besvärsväg».

I motionerna I: 285 och II: 341 hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande sådana lagändringar som erfordras för införande av ett effektivt besvärinstitut i frågor om kommunala tjänstetillsättningar».

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet hänvisa till samma motioner.

Besvär över kommunalmyndighets beslut enligt lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad (kommunalbesvär) må anföras, om beslutet icke tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker den klagandes enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. Besvärerna kunna sålunda endast medföra en prövning av det överklagade beslutets laglighet i formellt hänseende, d. v. s. av frågan huruvida myndigheten varit behörig att fatta beslutet och om detta tillkommit på formellt riktigt sätt. Några särskilda bestämmelser angående överklagande av kommunala myndigheters beslut om tjänstetillsättning och entledigande från tjänst finnas icke. Nyssnämnda allmänna regler gälla därför även vid besvär i ärenden av nu angivet slag. Detta innebär, att, om ett kommunalt organ bland flera sökande utsett en person till en syssla, de som härigenom blivit förbigångna ej äga anföras besvär över beslutet hos statlig myndighet på den grund att de ansett sig lämpligare för befattningen. Någon meritprövning kan sålunda ej ifrågakomma.

Då besvär icke anföras med stöd av kommunallagarna utan jämlikt specialförfattningar, gestaltar sig förhållandet annorlunda. Frågan huruvida och i vilken utsträckning lämplighetsprövning i det enskilda fallet här kan äga rum, är beroende av de särskilda föreskrifter i sådant hänseende, som innehållas i dessa författningar.

För Stockholms stad råder ett särskilt förhållande enligt lagen om kommunalstyrelse för Stockholm och Kungl. Maj:ts stadga den 5 mars 1937 angående besvär i vissa fall över nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstebefattning å Stockholms stads lönestat. Den som icke åtnöjes med sådant beslut äger, där kommunalbesvär eljest skolat föras, att anföras besvär hos en för ändamålet tillsatt stadens besvärsnämnd. Detta innebär, att över beslut, varom nyss sagts, kunna anföras särskilda befordringsbesvär, vilka i första instans ha samma karaktär som motsvarande besvär inom statsförvaltningen, samt att, sedan besvärsnämnden fattat sitt beslut, endast kommunalbesvär kunna föras.

Vid 1939 års riksdag väcktes motioner (I: 120 och II: 347 samt I: 121 och II: 265) med förslag om sådan ändring i kommunallagarna, att frågor om tillsättning av kommunala tjänster måtte kunna underkastas prövning i besvärsväg i större utsträckning än vad som vore fallet och därigenom garantier skapas för att vid tillsättningen behörig hänsyn toges till förtjänst och skicklighet. I de av konstitutionsutskottet med anledning av motionerna införskaffade yttrandena från de kommunala förbunden riktades starka erinringar mot förslagen. Kamrarna avslog motionerna på hemställan av utskottet. Till stöd för sitt ställningstagande anförde utskottet (utl. nr 17) följande: Den avvisande ståndpunkt, som kommunallagarna intogo till frågan om lämplighetsprövning vid besvär över kommunala beslut, hade sin grund i den åskådningen, att de kommunala organen borde äga frihet att efter eget skön bedöma en föreliggande fråga ur synpunkten av kommunens nytta eller skada. Denna frihet utgjorde ett betydelsefullt led i den kommunala självstyrelsen. Att medgiva lämplighetsprövning vid besvär till statligt organ i kommunala tjänstetillsättningsärenden skulle därför innebära ett viktigt avsteg från en av huvudprinciperna för den kommunala förvaltningen och ett djupt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten, vilket enligt utskottets mening ej borde ifrågakomma. De kommunala sammanslutningarna hade också bestämt avstyrkt en ändring i förevarande hänseende. De hade jämväl i övrigt anført åtskilliga vägande erinringar gentemot en reform i antydd riktning. Den ordning, som gällde för Stockholm — där den allmänna kommunallagen ej ägde tillämpning — utgjorde intet principiellt undantag från kommunallagstiftningens ovan angivna allmänna ståndpunkt, eftersom rätten att på materiella besvärsgrunder ändra ett tillsättningsbeslut där förbehållits uteslutande ett kommunalt organ. Något behov av ändrad kommunallagstiftning för införande av en liknande ordning för rikets kommuner i övrigt kunde emellertid icke anses vara för handen. Beträffande det stora

flertalet kommuner skulle en dylik besvärsmått knappast få någon praktisk betydelse, enär förvaltningen där i huvudsak handhades av kommunala förordendemen.

År 1946 förelågo till konstitutionsutskottets behandling ånyo motioner (I: 101 och II: 195) innehållande förslag av samma innebörd som de i de förutnämnda vid 1939 års riksdag väckta motionerna framförda. Även vid detta tillfälle avslog kamrarna motionerna på hemställan av utskottet, som i sitt utlåtande (nr 9) framhöll, att i de då föreliggande motionerna icke framförts några synpunkter, ågnade att böra föranleda ett ändrat ståndpunkts-tagande från riksdagens sida uti ifrågavarande spörsmål.

Vid 1948 år riksdag väcktes slutligen motioner (I: 148 och II: 242), i vilka hemställdes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att 1946 års kommunallagskommitté måtte erhålla uppdraget dels att utreda möjligheterna till lagstiftning angående tryggandet av förtjänst och skicklighet såsom norm vid kommunala tjänsteställningar, dels att utreda möjligheterna till materiell prövning i besvärsväg av kommunala tjänsteställningar samt att Kungl. Maj:t därefter skyndsammast måtte framlägga förslag därom till riksdagen. Konstitutionsutskottet anförde (utl. nr 13) bl. a. att, ehuru de i regeringsformen fastslagna befodringsgrunderna för statstjänstemän icke motsvarades av några likartade uttryckliga bestämmelser i själva kommunallagarna för kommunaltjänstemän, låge dock den principen till grund för hela den kommunala självstyrelsen, att full objektivitet skulle iakttagas vid den sammans handhavande och därför också vid de kommunala tjänsteställningarna. Emellertid vore det icke möjligt att på grundval av föreskrifterna i kommunallagarna genom besvär till statligt organ ernå ny lämplighetsprövning av dylika tjänsteställningsärenden, utom då utnämningen skedde jämlikt specialförfattningar för där särskilt angivna fall. En ändring av ifrågavarande huvudregel skulle innebära ett allvarligt intrång i den kommunala självbestämmanderätten, något som utskottet alltjämt ej kunde förorda. Den ordning, som på förevarande område numera gällde för Stockholm, utgjorde icke något principiellt undantag från kommunallagstiftningens allmänna ståndpunkt därutinnan, då rätten att på materiella besvärsgrunder ändra ett ställningsbeslut förbehållits en stadens egen besvärsmått. Kommunalförvaltningens och därmed den kommunala förvaltningsapparatus under senare år alltmera vidgade omfattning även inom andra kommuner gjorde emellertid frågan om lämpligheten av en rent kommunal besvärsmått, motsvarande eller liknande den i Stockholm befintliga, förtjänt av uppmärksamhet även för andra kommuners vidkommande. En förutsättningslös omprövning av detta spörsmål torde därför numera vara av förhållandena påkallad. De för 1946 års kommunallagskommitté utfärdade direktiven voro tillräckligt allmänt hållna för att utskottet, mot bakgrunden av det nu sagda, skulle anse sig kunna förutsätta, att kommittén utan särskild anmaning upptog den förevarande frågan till utredning. Utskottet framhöll vidare att rättsförhållandena mellan kommunerna och deras befattningshavare för övrigt i stor ut-

sträckning lämpligen borde regleras genom avtal mellan de berörda parterna eller partsorganisationerna samt hemställde, att motionerna ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. — Första kammaren godkände utskottets förevarande utlåtande, medan andra kammaren biföll utskottets hemställan med uteslutande av motiveringen.

Enligt vad utskottet inhämtat har en av stadskollegiet i Stockholm gjord framställning om att Kungl. Maj:t till 1946 års kommunallagskommitté måtte hänskjuta frågan om utvidgad tillämpning av det jämlikt lagen om kommunalstyrelse i Stockholm inrättade särskilda besvärsinstitutet angående kommunala tjänstetillsättningar överlämnats till kommittén för att tagas i övervägande vid fullgörande av dennas uppdrag. Vidare har svenska stadsförbundet till kommittén överlämnat en av stadsfullmäktige i Norrköping till förbundet gjord hemställan om att detta ville verka för en sådan ändring av den kommunala lagstiftningen att inrättande av kommunal besvärsnämnd för tjänstetillsättningsfrågor möjliggöres inom kommunerna efter huvudsakligt mönster från Stockholms kommunalstyrelse. Kommunallagskommittén har numera också till omprövning upptagit förevarande spörsmål i samband med behandlingen av frågan om den kommunala besvärsrätten över huvud taget. Utskottet får vidare erinra om att direktiven för den år 1948 inom socialdepartementet tillsatta förhandlingsrättskommittén med uppgift att utreda frågan om vidgad förhandlingsrätt för stats- och kommunalanställda tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannaansvar, äro tillräckligt allmänt hållna för att även denna kommitté kan anses vara oförhindrad att behandla vissa spörsmål, som nära sammanhänga med de i förevarande motioner väckta frågorna.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att 1) motionerna I: 21 och II: 23; samt
2) motionerna I: 285 och II: 341
icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 23 februari 1950.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Elmgren, Herlitz, Hällgren*, Gustav Emil Andersson, Sandberg*, Weiland och Damström; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Norén*, Swedberg, Spångberg, Larsson i Julita*, Nordkvist*, Hansson i Skediga*, fru Svedberg, herrar Löfroth* och Braconier*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation:

av herrar *Jones Erik Andersson, Herlitz, Weiland, Swedberg, Nordkvist, Löfroth och Braconier*, som anført följande:

»Frågan om beredande av vidsträcktare möjligheter till överklagande av beslut om tillsättning av kommunala tjänster är enligt vår mening av den stora betydelse att den icke längre kan undanskjutas. Då kommunallagskommittén, enligt vad vi erfarit, är sysselsatt med utredning angående det kommunala besvärsinstitutet i det hela, bör i detta sammanhang frågan om besvär över kommunala tjänstetillsättningar komma under övervägande. Om de vägar, på vilka resultat skulle kunna nås, vilja vi icke nu göra något uttalande.

Vi få sålunda hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att motionerna I: 21 och II: 23 samt I: 285 och II: 341 måtte överlämnas till kommunallagskommittén för att beaktas vid dess utredning angående det kommunala besvärsinstitutet.»
