

Nr 13.

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

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 148 i första kammaren av herr *Lundqvist m. fl.* och nr 242 i andra kammaren av herr *Håstad m. fl.* hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, 1) att 1946 års kommunallagskommitté måtte erhålla uppdraget dels att utreda möjligheterna till lagstiftning angående tryggheten av förtjänst och skicklighet såsom norm vid kommunala tjänstetillsättningar, dels att utreda möjligheterna till materiell prövning i besvärsväg av kommunala tjänstetillsättningar samt 2) att Kungl. Maj:t därefter skyndsammast måtte framlägga förslag härom till riksdagen».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

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. Besvären 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 åger, där kommunalbesvär eljest skolat föras, att

anföra 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 hemställen av utskottet. Till stöd för sitt ställningstagande anförde utskottet (utl. nr 17) följande:

Den avvisande ståndpunkt, som kommunallagarna intaga till frågan om lämplighetsprövning vid besvär över kommunala beslut, har sin grund i den åskådningen, att de kommunala organen böra äga frihet att efter eget skön bedöma en föreliggande fråga ur synpunkten av kommunens nytta eller skada. Denna frihet utgör 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 bör ifrågakomma. De kommunala sammanslutningarna hava också, såsom framgår av deras vid utlåtandet fogade yttranden, bestämt avstyrkt en ändring i förevarande hänseende. De hava jämväl i övrigt anført åtskilliga vägande erinringar gentemot en reform i antydd riktning.

Den ordning, som gäller för Stockholm — där den allmänna kommunallagen ej äger tillämpning — utgör intet principiellt undantag från kommunallagstiftningens ovan angivna allmänna ståndpunkt, eftersom rätten att på materiella besvärsgrunder ändra ett tillsättningsbeslut här förbehållits utslutande ett kommunalt organ. Något behov av ändrad kommunallagstiftning för införande av en liknande ordning för rikets kommuner i övrigt kan emellertid icke anses vara för handen. Beträffande det stora flertalet kommuner skulle en dylik besvärsrätt knappast få någon praktisk betydelse, när förvaltningen där i huvudsak handhaves av kommunala förtroendemän.

Vid 1946 års riksdag behandlade konstitutionsutskottet 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 hemställen av utskottet, som i sitt utlåtande (nr 9) framhöll, att i de då föreliggande motionerna icke framförts några synpunkter, ägnade att böra föranleda ett ändrat ståndpunktstagande från riksdagens sida uti ifrågavarande spörsmål.

I fråga om de tjänster, som tillsätts av statlig ämbetsmyndighet gäller den i 28 § regeringsformen inskrivna principen, att förtjänst och skicklighet skola vara enda befordringsgrunder. Att denna regel iakttages av underordnade statsmyndigheter vid de på dessa ankommande utnämningarna, tillses i sista hand besvärsvägen av Kungl. Maj:t. Jämväl när utnämningrätten tillkommer Kungl. Maj:t självt skall samma regel alltid följas. Detta gäller också i fråga om de högre statstjänster, som tillsätts utan ansökan; även här skall full objektivitet iakttagas, så att staten skall kunna erhålla de ur alla synpunkter lämpligaste personerna till ifrågavarande befattningar. I nu förevarande motioner föreslås, att även i kommunallagarna införas stadganden motsvarande regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet såsom befordringsgrund vid kommunala tjänstetillsättningar; regeln bör enligt motionärerna kombineras med möjlighet att besvärsvägen erhålla förnyad materiell prövning av tillsättningsärenden. I anledning av förslaget finner sig utskottet böra framhålla, att, ehuru de i regeringsformen fastslagna befordringsgrunderna för statstjänstemän icke motsvaras av några likartade uttryckliga bestämmelser i själva kommunallagarna för kommunaltjänstemännen, för hela den kommunala självstyrelsen dock den principen ligger till grund, att full objektivitet skall iakttagas vid densammas handhavande och därför också vid de kommunala tjänstetillsättningarna. Emellertid är det icke möjligt att på grundval av föreskrifterna i kommunallagarna genom besvär till statligt organ ernå ny lämplighetsprövning av dylika tjänstetillsättningsärenden, utom då utnämningen sker jämlikt specialförfattningar för där särskilt angivna fall. Såsom utskottet vid tidigare behandling av här berörda spörsmål framhållit, skulle en ändring av ifrågavarande huvudregel innebära ett allvarligt intrång i den kommunala självbestämmanderätten, något som utskottet alltjämt ej kan förorda. Framhållas må, att den ordning, som på förevarande område numera gäller för Stockholm, ej utgör något principiellt undantag från kommunallagstiftningens allmänna ståndpunkt härutinnan, då rätten att på materiella besvärgrunder ändra ett tillsättningsbeslut förbehållits en stadens egen besvärnämnd. Kommunalförvaltningens och därmed den kommunala förvaltningsapparatusens under senare år alltmera vidgade omfattning även inom andra kommuner gör emellertid frågan om lämpligheten av en rent kommunal besvärсанordning, 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 äro tillräckligt allmänt hållna för att utskottet, mot bakgrunden av det nyss sagda, skall anse sig kunna förutsätta, att kommittén utan särskild anmaning upptager den förevarande frågan till utredning. Under hänvisning till det anförda får utskottet, med framhållande av att rättsförhållandena mellan kommunerna och deras befattningshavare i stor utsträckning lämpligen böra regleras genom avtal mellan de berörda parterna eller partsorganisationerna, hemställa,

Konstitutionsutskottets utlåtande nr 13.

att förevarande motioner ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 11 mars 1948.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Karl August Johanson, Herlitz, Elmgren, Björck, Mattsson, Gustavson, Sandberg, Sjö* och Damström; samt

från andra kammaren: herrar Nordström i Torsby, Nilsson i Göteborg, Kyling, Håstad, Jonsson i Haverö*, Edberg, Larsson i Julita, Johnsson i Stockholm*, Dickson och Gustafsson i Bogla.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Herlitz, Gustavson, Kyling, Håstad, Edberg* och *Dickson*, som i utskottet i anslutning till motionerna yrkat, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att förevarande motioner överlämnas till 1946 års kommunallagskommitté.
