

Nr 34

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om förfarandet i kommunal besvärsnämnd.

I motionen nr 183 i andra kammaren av herr *Wiklund* hemställes, »att riksdagen beslutar antaga ett tillägg till 76 § 3 mom. kommunallagen och 78 § 3 mom. landstingslagen av följande lydelse: 'Vid handläggning av besvärssärende skall besvärsnämnd tillämpa de för förvaltningsförfarandet gällande allmänna grundsatserna'».

Behandlingen av motionen, vilken hänvisats till konstitutionsutskottet, har uppskjutits till innevarande höstsession.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Gällande rätt. Stadganden om besvärsnämnd återfinnes i 76 § 3 mom. kommunallagen, 80 § 3 mom. kommunallagen för Stockholm och 78 § 3 mom. landstingslagen. Frånsett detaljer, som i detta sammanhang saknar betydelse, är bestämmelserna likalydande och innehåller i huvudsak följande.

Kommun och landsting må utse en särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över beslut av kommunens styrelse eller kommunal nämnd resp. av förvaltningsutskottet eller annan nämnd angående tillsättande av eller förordnande på kommunal resp. landstingskommunal tjänstbefattning eller entledigande från sådan befattning eller om disciplinär åtgärd mot befattningshavare, där klagan över beslutet eljest skolat föras i den vanliga kommunalbesvärsordningen enligt de nämnda stadgandenas 2 mom. Finns besvärsnämnd, äger den som icke nöjes med beslut, som nyss sagts, anföra besvär hos nämnden inom den för kommunalbesvär i allmänhet fastställda tiden. Över besvärsnämnds beslut må besvär anföras enligt de vanliga kommunalbesvärsreglerna. Därvid må till stöd för besvären åberopas även, att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon av de kommunala besvärgrunderna. För besvärsnämnd skall reglemente antagas av fullmäktige resp. landstinget. Beslut om antagande av sådant reglemente skall underställas länsstyrelsens prövning såvitt gäller annan kommun än Stockholms stad, som skall underställa sitt beslut överståthållarämbetet. Reglemente för landstings besvärsnämnd skall underställas Kungl. Maj:ts prövning.

De angivna reglerna innebär en utvidgning av besvärsmöjligheterna i fråga om vissa beslut, som gäller den kommunala personalen. Medan besvärsrätten i allmänhet är inskränkt till kommunens egna medlemmar och endast öppnar möjlighet till en formell laglighetsprövning med hänsyn till de fem kommunala besvärsgrunderna, kan hos besvärsnämnden besvär även anföras av den som ej är kommunmedlem och en materiell prövning av överklagat beslut vinnas utan bundenhet vid de kommunala besvärsgrunderna. Dessa grundläggande skillnader mellan besvär hos besvärsnämnd och hos de vanliga besvärmyndigheterna är att betrakta mot bakgrunden av att den förra är ett internt kommunalt organ, medan de senare är statliga myndigheter med uppgift att utöva en statlig uppsikt över den kommunala förvaltningen. Med avseende å disciplinärbeslut bör emellertid antecknas, att en materiell prövning kan vinnas även i vanlig kommunalbesvärsväg, beroende på de särskilda principer som i praxis gäller för prövningen av den kommunala besvärsgunden, att beslut kränker klagandens enskilda rätt. En närmare redogörelse härför lärer i detta sammanhang icke vara påkallad.

Historik. Ett särskilt besvärsinstitut för vissa tjänsteärenden kom tidigast till stånd i Stockholms stad. Frågan därom hade alltsedan år 1914 varit föremål för ingående utredningar och överläggningar, varvid ett flertal lösningar föreslagits och förkastats, innan en besvärsnämnd slutligen inrättades år 1937. Från denna tid torde det vara till fyllest att anteckna, att frågan underställdes 1925 års riksdag. Stadsfullmäktige i Stockholm hade då hemställt hos Kungl. Maj:t om vidtagande av åtgärder för frågans lösning i enlighet med ett förslag av innehåll i huvudsak, att vissa beslut om tillsättning av eller förordnande på tjänst eller om entledigande skulle få överklagas till en särskild förtroendenämnd, sammansatt av fullmäktiges ordförande och båda vice ordförande samt två av Kungl. Maj:t förordnade personer, varvid vanliga kommunalbesvär skulle få anföras över nämndens beslut men ej omedelbart över det beslut, som kunde överklagas hos nämnden. Förslag till sådan ändring av den då gällande kommunalförordningen för Stockholm, som erfordrades för genomförande av stadsfullmäktiges förslag, framlades av Kungl. Maj:t för riksdagen nämnda år. På hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 19) avslög riksdagen ifrågavarande proposition. Två anmärkningar riktades av utskottet mot förslaget. Dels borde den allmänna kommunalbesvärsrätten lämnas oinskränkt. Dels stod det enligt utskottets mening ej i god överensstämmelse med den ledande självstyrelseprincipen inom den svenska kommunalförvaltningen att överlåta realprövning i kommunala tjänstefrågor åt en nämnd, som till avsevärd del skulle bestå av medlemmar utsedda av Kungl. Maj:t. Den senare anmärkningen men icke den förra blev iakttagen genom den lösning, som antogs i samband med tillkomsten av 1935 års lag om kommunalstyrelse i

Stockholm. Om denna må antecknas, att i själva lagen ej upptogs regler om besvärsnämnd utan endast ett slags fullmaktsstadgande av innehåll, att där enligt särskilda av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter beslut av stadens styrelse eller nämnder finge överklagas hos stadskollegiet eller hos nämnd, stod den vanliga kommunalbesvärsvägen öppen endast mot beslut, som meddelats i anledning av sådant överklagande, varvid emellertid i kommunalbesvären även finge åberopas, att det första beslutet varit oriktigt på någon av de kommunala besvärsgrunderna. Dylika särskilda föreskrifter utfärdades genom *Kungl. Maj:ts stadga år 1937 angående besvär i vissa fall över nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänstbefattning å Stockholms stads lönestat*. Det besvärsinstitut, som härmed kom till stånd, överensstämde i allt väsentligt med de nuvarande besvärsnämnderna utom såvitt gällde kompetensen, vilken, som redan stadgans rubrik anger, var mera begränsad.

Frågan om införande av en materiell besvärsprövning av kommunala tjänstetillsättningar var under följande år vid flera tillfällen föremål för överväganden i riksdagen. I motioner vid *1939 års riksdag* föreslogs sålunda både att möjlighet till sådan prövning skulle öppnas hos de statliga besvärmyndigheterna och att ett särskilt kommunalt besvärsinstitut skulle inrättas efter förebild av Stockholms besvärsnämnd. Motionerna avsågs av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 17), som uttalade, att lämplighetsprövning av kommunala beslut hos statliga organ skulle innebära ett viktigt avsteg från en av huvudprinciperna i den kommunala förvaltningen och ett djupt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten, vilket icke borde ifrågakomma, och att något behov av den i Stockholm gällande ordningen för rikets kommuner i övrigt icke var för handen. Även vid *1946 års riksdag* väcktes motioner i ämnet, vilka avstyrktes av utskottet (utl. nr 9) och avsågs av riksdagen. Frågan aktualiserades änyo genom motioner vid *1948 års riksdag*. I motiveringen framhölls, att hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten kunde tala för en besvärsnämnd, som icke var statlig, eller i allt fall icke helt statlig, utan som lades i kommunernas hand men var utrustad med den auktoritet, som en högre prövningsinstans borde äga, exempelvis genom att ledamöter utsågs av kommunalförbunden eller personalorganisationerna. Konstitutionsutskottet (utl. nr 13) förklarade sig alltjämt icke kunna förorda lämplighetsprövning av kommunala beslut genom statliga organ. Emellertid hade den kommunala förvaltningsapparatus alltmer vidgade omfattning gjort frågan om ett rent kommunalt besvärsinstitut, motsvarande eller liknande det i Stockholm befintliga, förtjänt av uppmärksamhet även för andra kommuners vidkommande. En förutsättningslös omprövning av spörsmålet syntes påkallad. Utskottet ansåg sig kunna förutsätta, att kommunallagskommittén utan särskild skrivelse i ämnet skulle upptaga frågan till utredning. Motionerna avstyrktes därför och avsågs av riksdagen. Även vid *1950 års*

riksdag upptogs ifrågavarande spörsmål i motioner, varvid icke blott framhölls önskvärdheten i att den allmänna kommunallagstiftningen öppnade samma möjligheter till en rent kommunal besvärinstans som den särskilda lagen för Stockholm utan även framfördes tanken på en interkommunal besvärsmyndighet. Konstitutionsutskottet (utl. nr 4), som framhöll, att förevarande spörsmål dåmera upptagits till övervägande av kommunallagskommittén, avstyrkte motionerna, vilka avlogs av riksdagen.

Kommunallagskommittén föreslog i sina båda betänkande år 1952 med förslag till ny kommunallag (SOU 14) och ny landstingslag (SOU 48) den lösning, som med en mindre, nedan anmärkt avvikelse sedermera blivit gällande rätt. Kommittén framhöll, liksom vid flera tillfällen konstitutionsutskottet, att en materiell prövning av kommunala beslut hos statliga organ icke borde ifrågakomma med hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten. Samma synpunkt talade enligt kommitténs mening även mot en interkommunal besvärinstans. De enskilda kommunernas handlingsfrihet skulle genom en sådan anordning lida betydande inskränkningar. Med avseende å besvärsinstitutets närmare utformning förordade kommittén i huvudsak de avvikelserna från vad den dåvarande kommunalstyrelselagen och stadgan för Stockholm innehöll, att kommunallagarnas bestämmelser i ämnet borde ges ett mera konkret innehåll, att besvärsnämndernas kompetens borde vara mera omfattande, och att, med hänsyn till de grannliga frågor som skulle ankomma på dessa nämnder, deras sammansättning och arbetsformer i varje särskilt fall borde fastställas av Kungl. Maj:t i ett reglemente, vartill förslag upprättats av vederbörande kommun. I sistnämnda hänseende har lagstiftningen så till vida avvikit från kommitténs förslag, som underställning enligt kommunallagen skall ske hos landsstyrelserna. Rörande enskildheterna i övrigt i kommitténs lagförslag kan här hänvisas till vad ovan sagts om gällande rätt. I fråga om besvärsnämndernas arbetsformer uttalade kommittén, att i regel samma bestämmelser borde kunna tillämpas, som dess förslag innehöll för kommunernas enligt kommunallagarna utsedda nämnder i allmänhet. I några hänseenden kunde emellertid besvärsnämndernas speciella uppgifter påkalla särbestämmelser, t. ex. beträffande beslutförhet och jäv.

Slutligen må antecknas, att den berörda frågan även upptogs till övervägande av *församlingsstyrelsekommittén* i dess betänkande år 1957 med förslag till församlingslag (SOU 15). Kommittén föreslog vissa ändringar i besvärsreglerna i förhållande till då gällande rätt för att åvägbringa överensstämmelse med de nya kommunallagarna. Bestämmelser om möjlighet för församling att tillsätta besvärsnämnd upptogs emellertid ej i kommitténs lagförslag. Ett sådant institut skulle enligt kommitténs mening bli av ringa praktisk betydelse. Endast i ett jämförelsevis ringa antal kyrkliga kommuner hade förvaltningsorganisationen en sådan omfattning, att en besvärsnämnd skulle kunna få någon egentlig uppgift att fylla. Några be-

stämmelser i ämnet upptogs icke heller i 1961 års lag om församlingsstyrelse.

Rättsfall. Frågan om de regler, som får anses gälla för förfarandet i en kommunal besvärnsnämnd, aktualiserades i ett besvärsmål, vilket avgjordes genom utslag av regeringsrätten den 7 november 1963. I målet, vilket avsåg ett beslut av ett landstings besvärnsnämnd att ogilla besvär över förvaltningsutskottets beslut i ett tjänstetillsättningsärende, åberopas bl. a. att nämnden, innan den fattade sitt beslut, inhämtat muntliga upplysningar rörande klaganden av vissa landstingstjänstemän utan att bereda klaganden tillfälle att yttra sig däröver. Efter anteckning härom uttalade regeringsrätten:

Såsom ett organ inom den kommunala organisationens egen ram och med hänsyn till ärendets art måste nämnden emellertid anses ha varit lagligen oförhindrad att på angivet sätt under hand skaffa sig dylika upplysningar. Någon skyldighet för nämnden att bereda klaganden tillfälle att yttra sig med anledning av upplysningarna kan icke anses ha följt av landstingslagen eller det för nämnden antagna reglementet eller av sådana rättsregler i övrigt, som även utan uttryckligt stadgande därom må anses ha varit i förevarande fall tillämpliga.

Regeringsrätten fann sålunda, att vad klaganden anfört i berörda hänseende icke medförde, att det klandrade beslutet fick anses olagligt. Till motsatt resultat kom en ledamot, som anförde:

Besvärnsnämnden är visserligen en kommunal nämnd men då nämnden har till huvudsaklig uppgift att för åstadkommande av en grundlig, allsidig och objektiv prövning av kommunala tjänstetillsättningsärenden upptaga och pröva besvär i dylika ärenden, får därav anses följa att nämnden vid prövningen av besvär har att iakttaga de regler, som gälla för processen i administrativa mål. En stadgad rättsgrundsats härvidlag är, att avgörande ej må grundas på omständigheter, varav part ej varit i tillfälle att taga del.

En närmare redogörelse för rättsfallet återfinnes i Regeringsrättens Årsbok 1963 (not. I 204, s. I 95).

Motionen. Kommunallagarnas stadganden om besvärnsnämnder saknar föreskrifter om det förfarande, som en sådan nämnd skall tillämpa, då den handlägger ett besvärärende, framhåller motionären, som antecknar, att regeringsrätten i ett nyligen avgjort rättsfall — varmed lärer avses det ovan anmärkta — funnit, att i brist på sådana regler en besvärnsnämnd kan handlägga ett ärende på det sätt den själv finner för gott. Därmed har enligt motionären mycket av värdet med institutet gått förlorat. Om en besvärnsnämnd är oförhindrad att handlägga ett ärende helt efter eget gottfinnande och icke med tillämpning av de grundsatser om objektivitet och oväld, som gäller för behandlingen av liknande ärenden inom den statliga förvaltningen, kan resultatet av dess prövning icke bli det avsedda, uttalar motionären. Då enligt regeringsrätten uttryckliga regler erfordras i kom-

munallagarna, för att besvärsnämnderna skall vara skyldiga att tillämpa de för förvaltningsförfarandet gällande allmänna grundsatserna, föreslår motionären, att sådana regler införes.

Besvärssakkunniga. I sitt nyligen avgivna slutbetänkande (SOU 1964: 27) har besvärssakkunniga framlagt förslag till lag om förvaltningsförfarandet, vilken avses gälla för förvaltningsmyndigheter och domstolar, då de handlägger ärenden, som angår enskilda. De sakkunniga förordar, att lagen skall äga tillämpning icke blott inom den statliga utan även inom den kommunala förvaltningen, visserligen icke hos beslutande kommunal församling men väl hos kommunernas administrativa organ inom såväl den specialreglerade som den icke specialreglerade förvaltningen. I motiven anför de sakkunniga härom:

Någon tvekan behöver mot bakgrund av vad förut sagts icke hysas om att en lag om förvaltningsförfarandet bör vinna tillämpning å den handläggning av partsärenden, som enligt författningarna äger rum hos byggnadsnämnder, barnavårdsnämnder och andra kommunala myndigheter för specialreglerad förvaltning. Det kan däremot vara tvivel underkastat om lagens tillämpningsområde även bör utsträckas till handläggningen hos kommunernas styrelser och övriga verkställande organ av partsärenden tillhörande den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen, t. ex. personalärenden och ärenden rörande tillhandahållande av nyttigheter av olika slag. Såsom närmare utvecklas i motiven till 1 kap. 2 § synes böra eftersträvas, att handläggningen av sådana kommunala partsärenden äger rum under enahanda garantier för materiellt riktiga resultat och rättssäkerhet i övrigt som avses skola beredas part i motsvarande ärenden inom den statliga förvaltningen. Besvärssakkunniga vilja här även peka på angelägenheten av att fasta normer erhållas för de kommunala besvärsnämndernas verksamhet. Lagen om förvaltningsförfarandet föreslås därför skola tillämpas å alla slag av partsärenden hos de kommunala administrativa myndigheterna.

Lagförslaget innehåller, såvitt i detta sammanhang är av betydelse, bl. a. stadganden, enligt vilka part äger taga del av vad som vid utredningen tillföres ärendet, och myndighet utom i vissa undantagsfall skall vara skyldig att ge part till känna vad som annorledes än genom parten själv tillföres ärendet av betydelse för dess avgörande (8 kap. 3 och 5 §§).

Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

Utskottet. De kommunala besvärsnämnderna utgör interna kommunala organ för prövning av besvär i vissa tjänsteärenden. Den besvärsmöjlighet, som därigenom öppnats, skiljer sig i väsentliga hänseenden från den som erbjudes av det allmänna kommunalbesvärsinstitutet. Viktigast är att en materiell omprövning av fattade beslut kan erhållas, medan de statliga besvärsmyndigheterna med få undantag endast äger verkställa en formell laglighetsprövning. Som den lämnade redovisningen av bakgrunden till gällande bestämmelser i ämnet visat, har denna betydelsefulla utvidgning av be-

svärsmöjligheten ansetts kunna införas endast genom att nämnderna getts egenskapen av kommunernas egna organ. Förfarandet i en besvärsnämnd innebär, att en förnyad prövning av ett fattat beslut kommer till stånd inom kommunen själv, som ett mellanled före den vanliga besvärspövningen hos de statliga besvärsmyndigheterna.

Motionärens förslag, att för de kommunala besvärsnämnderna skall gälla samma regler för förfarandet som tillämpas inom den statliga förvaltningen, skulle medföra en ej oväsentlig förändring av nämndernas ställning.

Förslag till en allmän lag om förvaltningsförfarandet har nyligen framlagts i besvärssakkunnigas slutbetänkande. De sakkunniga förordar, att samma regler, som föreslås för den statliga förvaltningen, i princip skall gälla även för den kommunala. Frågan om förfarandet i kommunal besvärsnämnd kommer därmed att bli föremål för övervägande i samband med ett ställningstagande till ifrågavarande förslag i dess helhet. Enligt utskottets mening bör spørsmålet prövas förutsättningslöst i detta vidare sammanhang. Utskottet kan därför icke tillstyrka en sådan reform, som förordas av motionären, utan hemställer,

att motionen II: 183 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 november 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Georg Pettersson, Dahlén och fröken Stenberg; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Fricson, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Braconier*, Henningsson, Andersson i Billingsfors och Wedén*.

* Ej närvarande vid justeriugen.