

Nr 43

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om obligatorisk kommunal besvärsnämnd.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 259 i första kammaren av herr *Strandberg* och nr 333 i andra kammaren av herrar *Oskarson* och *Petersson* hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära sådant ändringsförslag av kommunallagens 76 § 3 mom. att kommunal besvärsnämnd skall finnas inrättad. — Texten är tryckt i *första* kammaren.

Gällande rätt

Stadganden om besvärsnämnd återfinns 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 tjänstebefattning 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 inte 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 besvärsgrunderna. 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 besvärmöjligheterna i fråga om vissa beslut, som gäller den kommunala personalen. Medan besvärs-

rätten 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 besvärsmyndigheterna 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 besvärsgrundens, att beslutet kränker klagandens enskilda rätt.

Ikraftträdandet av 1965 års kommunaltjänstemannalagstiftning har medfört att uppgiftsområdet för besvärsnämnd beskurits. Enligt lagen den 3 juni 1965 (nr 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut gäller nämligen, att arbetstagarare ej får föra talan mot sådan arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om han eller arbetstagarförening som han tillhör äger väcka talan i saken vid arbetsdomstolen eller i dess ställe inför skiljemän. Kommunalt beslut om entledigande av befattningshavare eller om disciplinär åtgärd mot sådan torde därför numera endast undantagsvis kunna upptas till prövning av besvärsnämnd.

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 konstitutions-

utskottet (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 inte 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 fullmaktstadsagande av innehåll, att där enligt särskilda av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter beslut av stadens styrelse eller nämnder fick 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 fick 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 tjänstebefattning 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 besvärspövning 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 besvärsmyndigheterna och att ett särskilt kommunalt besvärsinstitut skulle inrättas efter förebild av Stockholms besvärsnämnd. Motionerna avslogs av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet (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 inte borde ifrågakomma, och att något behov av den i Stockholm gällande ordningen för rikets kommuner i övrigt inte var för handen. Även vid 1946 års riksdag väcktes motioner i ämnet, vilka avstyrktes av utskottet (nr 9) och avslogs av riksdagen. Frågan aktualiserades ånyo genom motioner vid 1948 års riksdag. I motiveringen framhölls, att hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten kunde tala för en besvärsnämnd, som inte var statlig, eller i allt fall inte 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

(nr 13) förklarade sig allttjämt inte kunna förorda lämplighetsprövning av kommunala beslut genom statliga organ. Emellertid hade den kommunala förvaltningsapparatusens 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 avlogs av riksdagen. Även vid 1950 års riksdag upptogs ifrågakommande spörsmål i motioner, varvid inte 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 (nr 4), som framhöll, att förevarande spörsmål dåmera upptagits till övervägande av kommunallagskommittén, avstyrkte motionerna, vilka avlogs av riksdagen.

Kommunallagskommittén föreslog i sina båda betänkanden 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 inte 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 länsstyrelserna. Rörande enskildheterna i övrigt i kommitténs lagförslag kan här hänvisas till vad ovan sagts om gällande rätt. Kommittén fann sannolikt att den föreslagna ordningen skulle komma att få praktisk användning huvudsakligen i de största kommunerna, framför allt de större städerna. I kommunallagspropositionen (1953 nr 210) anförde departementschefen bl. a. följande:

Ur den kommunala självstyrelsens synpunkt kan ej resas några invändningar mot förslaget. Anordningen med besvärsnämnd avser ej annat än

att inom den kommunala organisationens egen ram skapa möjligheter för en mera grundlig, allsidig och objektiv prövning av vissa ärenden än vad som eljest kan åstadkommas. Om denna möjlighet skall utnyttjas eller icke får kommunen själv avgöra. I likhet med kommittén finner jag sannolikt, att blott de största kommunerna kommer att inrätta besvärsnämnd.

I sitt utlåtande över kommunallagspropositionen i denna del anförde konstitutionsutskottet (nr 22) följande:

Såsom utskottet framhållit vid tidigare tillfällen, då fråga väckts i riksdagen om beredande av möjlighet till materiell omprövning av kommunala tjänstetillsättningsbeslut, kan det icke komma i fråga att förlägga en sådan prövning till en statlig besvärinstans. Anledning saknas att i fråga om dessa beslut göra avsteg från den allmänna principen att kommunerna ha att själva bedöma lämpligheten av sina åtgärder. Den anordning med besvärsnämnd för prövning av tjänstetillsättningsfrågor och vissa närstående ärenden, som nu föreslagits, innebär emellertid ingen avvikelse från den allmänna regeln. Besvärsnämnden är som den utformats i förslaget ett rent kommunalt organ, och dess inrättande beror helt på kommunens beslut. Ur den kommunala självstyrelsens synpunkt kunna sålunda icke göras några invändningar mot den föreslagna ordningen. Ehuru det väl knappast framträtt något mer allmänt behov av att kunna underkasta tjänstetillsättningar och övriga berörda ärenden en omprövning inom den kommunala organisationens ram, vill utskottet, särskilt i betraktande av de goda erfarenheter man uppges ha haft av den i Stockholm inrättade besvärsnämndens verksamhet, tillstyrka att även övriga kommuner få rätt att tillsätta sådan nämnd med de befogenheter som förslaget upptager. På sätt förslaget förutsätter bör besvärsrätt hos denna nämnd tillkomma även den som ej är kommunmedlem, såvitt han beröres av fattat beslut. Enär klagan hos besvärsnämnden ej äsyftar en prövning av statlig myndighet, synes ur principiella synpunkter ej någon erinran kunna göras mot en på detta sätt vidgad besvärsrätt. Även den utformning som i övrigt givits det nya besvärsinstitutet tillstyrkes av utskottet.

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 bestämmelser i ämnet upptogs inte heller i 1961 års lag om församlingsstyrelse.

Motionerna

Motionärerna framhåller att de kommunala besvärsnämnderna i de kommuner som infört sådana är väl inarbetade organ, som ur rättssäkerhets-

och oväldssynpunkt väl fyller sin uppgift i den kommunala förvaltningen. Blotta förekomsten av en besvärsnämnd inger enligt motionärerna de kommunalanställda en trygghetskänsla. Motionärerna framhåller vidare, att det från kommunaltjänstemannaförbundets sida i olika sammanhang uttalats önskemål om att kommunerna inrättar besvärsnämnder. Trots att antalet kommunala tjänstemän alltfort ökar finns det emellertid, uttalar motionärerna, fortfarande även rätt stora kommuner, som inte har besvärsnämnd. Enligt motionärerna bör kommunala besvärsnämnder finnas inom alla kommuner och kommunallagen bör därför ändras.

Utskottet

Utskottet kan inte finna att bärande skäl anförts för att frånga nuvarande ordning, enligt vilken besvärsnämnd är ett fakultativt organ, vars inrättande beror på beslut av den ifrågavarande kommunen. Utskottet beaktar särskilt, att det fortfarande finns ett stort antal mindre kommuner, där beslut av beskaffenhet att kunna överprövas av besvärsnämnd sällan förekommer. Inte heller i åtskilliga större kommuner torde något praktiskt behov av besvärsnämnd ha gjort sig gällande. Ett åläggande för kommunerna att inrätta besvärsnämnd skulle också innebära ett visst avsteg från den allmänna principen om kommunernas självbestämmanderätt.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 259 och II: 333 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 oktober 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson*, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, Dahl*, Sörenson, Dahlberg, Tistad och Svenungsson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, Henningsson, Johansson i Trollhättan, Andersson i Billingsfors, Werbro, Boo, Norrby, Werner* och Lindberg*.

* Ej närvarande vid justeringen.