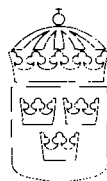


Konstitutionsutskottets yttrande

1985/86:2 y



KU
1985/86:2 y

över proposition 1984/85:219 om den statliga
personalpolitiken jämte motioner

Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1984/85:219 om bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättning (avsnitt 5:1) och de med anledning av propositionen väckta motionerna 1985/86:16 av Allan Ekström (m) och 1985/86:17, yrk. 2, av Elver Jonsson och andre vice talmannen Karl Erik Eriksson (båda fp). Framställningen om yttrande omfattar inte den i nyssnämnda avsnitt upptagna frågan om meritvärdet av forskarutbildning.

Propositionen

Den del av propositionen som utskottet skall yttra sig över behandlar bedömningsgrunderna vid statliga tjänstetillsättningar. Genom propositionens hemställan i den nu aktuella delen bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad civilministern anför i frågan.

Regeringens ställningstagande innebär bl. a. att tjänstetillsättning skall ske på grundval av främst skicklighet för arbetsuppgifterna i tjänsten. Meritvärdet av kriteriet förtjänst får en generellt sett minskad betydelse utom i de fall där skicklighetsbedömningen inte är tillräcklig för att ge utslag vid urvalet.

Till följd av nu angivna riktlinjer har regeringen ändrat anställningsförordningen (1965:601) och infört två nya paragrafer (7 a och 7 b §§).

Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1985 (1985:334). Det bör anmärkas att ändringarna inte gäller riksdagen eller myndigheter under riksdagen så länge riksdagen (förvaltningskontoret) inte för riksdagsförvaltningens vidkommande antagit ändringarna.

Motionerna

I *motion 1985/86:16* av Allan Ekström (m) hemställs att riksdagen med anledning av propositionen, andra dels-satsen, begär att regeringen återtar den ändring av anställningsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1985.

I motionen framhålls att flera remissinstanser i sina yttranden över meritvärderingsutredningens betänkande (Ds C 1983:16), som ligger till grund för regeringens ställningstagande, ifrågasatt riktigheten i att utan ändring av 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) ändra kriterierna för meritvärderingen. Enligt motionen är det häpnadsväckande att regeringen närmast "i

förfärdelsen" underrättar riksdagen om att hela grunden för det i vårt land sedan 1809 tillämpade meritvärderingssystemet ändrats genom ett enkelt regeringsbeslut i förordningsform. Oavsett vilken inställning man har i sakfrågan borde det enligt motionen vara självklart att en ändring av denna genomgripande art inte kan göras utan att föregås av ingående överväganden om hur en sådan ändring ställer sig till de i RF uppställda kriterierna för meritvärdering, vilka är avsedda att garantera saklighet och oväld vid tjänstetillsättningar.

I *motion 1985/86:17*, yrk. 2 av Elver Jonsson och andre vice talmannen Karl Erik Eriksson (båda fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs i motionen om anställningsförordningen.

Även i denna motion framhålls att flera remissinstanser ifrågasatt överensstämmelsen mellan meritutredningens förslag och reglerna i 11 kap. 9 § RF att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. För att någon oklarhet inte skall föreligga på denna punkt bör regeringen förelägga riksdagen ett nytt förslag i frågan. Motionärerna förklarar sig biträda regeringens ställningstagande i sak och anser det således vara riktigt att skicklighet tillmäts större betydelse än förtjänst.

11 kap. 9 § RF

I 11 kap. 9 § andra stycket RF stadgas att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt den praxis som utvecklats brukar med förtjänst anses den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring, dvs. i praktiken antalet tjänsteår. Med skicklighet brukar avses lämpligheten för befattningen i fråga, ådaga-lagd genom teoretisk och praktisk utbildning och genom den dittillsvarande verksamhetens art. (Definitionen är hämtad från motiven till 1975 års RF – prop. 1973:90 s. 405.)

Nu nämnda grundlagsregel hade sin motsvarighet i 28 § i 1809 års RF, där det i detta hänseende stadgades:

"Konungen fäste vid alla befordringar avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke å deras börd."

Författningsutredningen (SOU 1963:17) föreslog att det i regeringsformen även i fortsättningen skulle finnas ett stadgande som syftade till att garantera befordran efter objektiva grunder. Däremot ansåg utredningen att det negativa ledet "men icke deras börd" kunde utgå såsom saknande aktualitet i modern tid. Utredningen framhöll att med uttrycket "förtjänst och skicklighet" inte avsågs att markera att båda dessa kriterier måste föreligga för att en person skulle komma i fråga till en viss tjänst. Inte heller kunde enligt utredningen av stadgandet utläsas, om exempelvis en högre grad av förtjänst kunde uppväga en lägre grad av skicklighet. Med den valda formuleringen ville utredningen endast ge uttryck för principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar. Utredningen framhöll avslutningsvis att den föreslagna regeln skulle omfatta alla slags statliga tjänstetillsättningar, oavsett vilken anställningsform som användes och även om inget ansökningsförfarande tillämpades.

Grundlagberedningen föreslog i sitt betänkande Ny regeringsform och Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) att den dittillsvarande formuleringen att avseende skall fästas endast vid förtjänst och skicklighet skulle behållas.

11 kap. 9 § RF kommenteras på följande sätt i grundlagspropositionen (1973:90 s. 405–406):

Bestämmelsen i nu gällande regeringsform att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas bara vid de sökandes förtjänst och skicklighet men inte vid deras börd riktade sig ursprungligen mot det tidigare rådande bruket att i många fall låta bördens spela en väsentlig roll vid tillsättning av statliga tjänster. Numera är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster skall tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med "förtjänst" avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. I beredningens förslag har regeln om att avseende skall fästas bara vid förtjänst och skicklighet behållits. I ett remissyttrande har satts i fråga, om inte bl. a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska skäl kommer att göra det erforderligt med undantag från principen om förtjänst och skicklighet som enda tillsättningsgrunder. Riksdagens ombudsmän ifrågasätter huruvida specialregeln om objektivitet vid tjänstetillsättning fortfarande behövs för den händelse kravet på objektivitet i den offentliga verksamheten fastslås i annat sammanhang. Såsom regeln föreslås lyda kan den enligt ombudsmännens mening leda till en bundenhet i prövningen som kan bli till nackdel för statsnyttan utan att innebära någon sakligt befogad fördel i trygghetshänsen för tjänstemännen.

Även om vissa skäl talar för den av riksdagens ombudsmän intagna ståndpunkten att en särskild bestämmelse om de grunder vid vilka avseende skall fästas vid tillsättning av statliga tjänster är onödig, om i enlighet med vad jag föreslår principen om saklighet och opartiskhet kommer till uttryck i 1 kap. 7 § RF, anser jag dock att kravet på saklighet vid tjänstetillsättningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i RF. Vid utformningen av lagbestämmelsen i ämnet synes hänsyn böra tas till att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Regeln i ämnet bör utformas så att den klart ger vid handen att även andra sakliga grunder kan få vägas in i bedömningen. I enlighet härmed har i andra stycket av förevarande paragraf föreskrivits att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Ges grundlagsbestämmelsen detta innehåll, blir det onödigt att i lagtexten göra förbehåll för de s. k. transportspärrarna.

Vid riksdagsbehandlingen av grundlagspropositionen förelåg ett motionsyrkande (m) om en återgång till grundlagsberedningens förslag beträffande tjänstetillsättningsärenden. Konstitutionsutskottet, som avstyrkte motionsyrkandet, förutsatte att den möjlighet som öppnades genom regeringsförslaget att väga in även arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn vid bedömningen skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att ingen fara för den enskildes rättssäkerhet skulle uppstå (KU 1973:26 s. 72).

I 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning – LOA – (1976:600) stadgas:

Om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst gäller vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan författning.

Även vid tillsättning av icke statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Närmare föreskrifter om detta meddelas i författning.

I motiven till LOA (prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 206) anknyter föredragande statsrådet till 11 kap. 9 § andra stycket RF och anför:

Ändamålet med föreskriften är inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder. Härav följer att det är en uppgift för det allmänna att bestämma hur olika tillsättningsgrunder skall avvägas o. d. Bestämmelsen i 4 § första stycket Stjl måste alltså föras över till den nya lagen. Med hänsyn bl. a. till vad som har uttalats under förarbetena till RF torde man kunna utgå från att det vid bestämmandet av tillsättnings- och befodringsgrunderna kommer att fästas stort avseende vid sådana sakliga grunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personal- och arbetsmarknadspolitiska området. Det kan t. ex. finnas skäl för regeringen att överväga en meritvärderingsföreskrift av innebörd att fullgjort deltidsarbete i ökad utsträckning skall jämföras med heltidsarbete.

Meritvärderingsutredningens förslag

Meritvärderingsutredningens – Ds C 1983:16 – (särskild utredningsman f. d. statssekreteraren i budgetdepartementet Stig Larsson) förslag överensstämmer i sak med regeringens ställningstagande, dvs. skickligheten skall i första hand vara utslagsgivande. Utredningen föreslog emellertid att denna inställning skulle komma till uttryck i LOA genom att ett nytt tredje stycke infördes i 4 kap. 3 § av följande lydelse:

Vid tillsättning av tjänster som avses i första eller andra stycket skall främst skickligheten beaktas.

Vid remissbehandlingen av meritvärderingsutredningens förslag ifrågasatte några remissinstanser – de flesta med juridisk verksamhet – om det var förenligt med RF att i lag ge uttryck för den inbördes värderingen mellan förtjänst och skicklighet, även om de i och för sig inte hade något emot att skicklighetskriteriet gavs större vikt än förtjänstkriteriet.

Anställningsförfordningen

I regeringens förordningsmotiv till den nu aktuella ändringen i anställningsförfordningen anför civilministern följande i lagstiftningsfrågan.

Jag anser att de föreslagna riktlinjerna i sin helhet bör komma till uttryck genom nya regeringsföreskrifter, eftersom lagregler i dessa frågor inte behöver utfärdas. Mitt förslag utgör nämligen inte någon ändring av grundlagens eller LOA:s regler om vad som gäller vid tjänstetillsättningar utan ett förtydligande och en precisering av dessa regler.

Huvudsyftet med bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet är att garantera objektivitet vid tjänstetillsättningar. Enligt utskottets bedömning skall stadgandet gagna statens intresse av att till varje tjänst få en för tjänsten så lämplig person som möjligt men också värna den enskilde sökandens rättssäkerhet. Som författningsutredningen uttalade innebär bestämmelsen inte att båda kriterierna måste vara uppfyllda för att en person skall erhålla en viss tjänst. Så har bestämmelsen heller inte tillämpats i praxis. Men när det gäller statliga tjänster som tillsätts efter ett ansökningsförfarande har grundlagsstadgandet såvitt utskottet kan överblicka fått den innebörden att skickligheten måste vara särskilt dokumenterad och motiverad för att leda till att en person med ett lägre antal tjänsteår skall kunna komma i fråga. Förtjänsten har därigenom kommit att spela en viktig roll när det gäller att uppfylla grundlagens krav på objektivitet vid tjänstetillsättningar.

Formellt betyder det sagda att 11 kap. 9 § RF enligt utskottets mening inte hindrar att man i framtiden lägger större vikt än hittills vid kriteriet skicklighet.

Regeringens beslut att genom en ändring i anställningsförfordningen prioritera skickligheten framför förtjänsten är enligt utskottets bedömning närmast att se som en viljeyttring om en praxisändring. Utskottet, som begränsar sitt ställningstagande till den rättsliga bedömningen av problemet, anser att en sådan ändring bör komma till uttryck i LOA. Det skall därvid enligt utskottets mening i tydlighetens intresse framgå av lagtexten att prioriteringen av kriteriet skicklighet inte innebär något avkall på objektivitetskravet.

Med det anförda får motionerna 16 och 17, yrk. 2, anses tillgodosedda.

Stockholm den 5 november 1985

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Kurt Ove Johansson (s), Hans Nyhage (m), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Börje Stensson (fp), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s) och Gunnar Hökmark (m).

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c), anser att utskottet under rubriken *Konstitutionsutskottets överväganden* bort anföra följande:

Huvudsyftet med bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet är att garantera objektivitet vid tjänstetillsättningar. Stadgandet är avsett att värna den enskilde sökandes rättssäkerhet men också att gagna statens intresse av att till varje tjänst få en för tjänsten så lämplig person som möjligt. Som författningsutredningen uttalade innebär bestämmelsen inte att båda kriterierna måste vara uppfyllda för att en person skall erhålla en viss tjänst. Så har bestämmelsen heller inte tillämpats i praxis. Särskilt när det gäller statliga tjänster som tillsätts efter ett ansökningsförfarande har grundlagsstadgandet emellertid getts den innebörden att skickligheten måste vara särskilt dokumenterad och motiverad för att leda till att en person med ett lägre antal tjänsteår skall kunna komma i fråga.

Regeringens beslut att genom en ändring i anställningsförordningen prioritera skickligheten framför förtjänsten måste betraktas som en viljeyttring att bryta en sedan länge fastlagd praxis rörande tolkningen av RF. Enligt utskottets mening är ett sådant förfarande inte acceptabelt från formella utgångspunkter. En etablerad tillämpning av ett grundlagsstadgande bör inte ändras med mindre än att grundlagen ändras.

Utskottet vill tillägga, att ändringen i anställningsförordningen ter sig tvivelaktig även från saklig synpunkt. När det gäller andra tjänstetillsättningar inom den statliga sektorn än tillsättning av de högsta chefstjänsterna kan det uppstå allvarliga svårigheter att garantera den saklighet och oväld som grundlagen förutsätter, om inte förtjänsten i första hand läggs till grund för bedömningen. Skicklighetskriteriet är i många avseenden beroende på en subjektiv värdering av den enskildes kapacitet. Med förtjänstkriteriet som grund framtingas en noggrann motivering av skickligheten för att denna skall bli utslagsgivande. Förtjänsten blir därmed den främsta garantin mot godtycke.

Det bör framhållas att utskottet med det anförda inte motsätter sig att – som uttalas i propositionen – förtjänstkriteriet ges en mindre snäv innebörd i praxis än det för närvarande har.

Utskottet vill avslutningsvis erinra om att utskottet så sent som vid 1981/82 års riksdag behandlade en motion med förslag om att också för den kommunala sektorn införa en lagregel som ålade kommunerna att vid tjänstetillsättningar fästa avseende endast vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Riksdagen ställde sig då bakom ett enhälligt uttalande av utskottet (KU 1981/82:6) att även kommunerna vid tjänstetillsättningar i princip borde följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet. Motionsyrkandet avlogs emellertid med hänvisning till den kommunala självstyrelsen.

Med det anförda anser utskottet, att riksdagen skall begära att regeringen återtar den ändring i anställningsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1985 (1985:334). Härmed får motionerna 1985/86:16 och 17, yrk. 2, anses tillgodosedda.