Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:21

med anledning av motion om inrättande av en besvärsnämnd för statsförvaltningen

Motionen

I motionen 1978/79:1697 av Alf Wennerfors (m) yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla att frågan om inrättande av en statens besvärsnämnd utreds.

I motionen erinras om att den som är missnöjd med en myndighets beslut i en utnämningsfråga har möjlighet att i sista hand besvära sig hos regeringen. Under senare år har antalet sådana besvärsärenden ökat kraftigt och uppgick 1977 till över 7 000.

Inom den svenska statsförvaltningen har det varit en tendens att inom olika områden tillskapa nya högsta myndigheter för att endera lätta på arbetsbördan för en annan myndighet eller tillskapa ett högsta organ för en ny statlig verksamhet, såsom skedde exempelvis när arbetsdomstolen inrättades. Genom fackets nya roll i MBL-lagens anda har personalfrågorna tillvunnit sig en annan uppmärksamhet än som tidigare varit fallet. Ett nytt arbetsgivarverk har inrättats med i huvudsak personalinriktad verksamhet. Det är mot denna bakgrund som statstjänstemännens rättsskydd bör ses. I tillsättningsbesvären bör man enligt motionen minska beroendet såväl av de numera förekommande växlingarna vid den politiska makten som av de politiskt influerbara beredningsorganen inom departementet. En central högsta nämnd bör inrättas – på samma nivå som de högsta domstolarna – med uppgift att uppta tillsättningsbesvär till prövning och avgörande.

Frågans läge

I författningsutredningens betänkande (SOU 1958:14 s. 25) om regeringsarbetet behandlades bl. a. frågan om överflyttning av beslutanderätt i vissa grupper av ärenden från regeringen till andra myndigheter. Beträffande personalärenden uttalades att en försiktig begränsning av besvärsrätten kan accepteras under förutsättning att rättssäkerhetskravet kan tillgodoses i annan ordning. Så har t. ex. varit fallet beträffande vissa lägre befattningar i de centrala ämbetsverken, där besvär blivit föremål för ny och förutsättningslös prövning av kvalificerad högre myndighet. Under utredningens arbete diskuterades tanken på att inrätta en central besvärsprövningsnämnd för hela eller större delen av förvaltningen. Utredningen ansåg det emellertid inte falla inom utredningens uppdrag att gå närmare in på denna fråga.

Som känt har under årens lopp delegering av beslutanderätt i tjänstetill-

sättningsärenden från regeringen till underlydande myndigheter skett beträffande en rad grupper av offentliga tjänster. Beträffande överklagande av tjänstetillsättningsärenden gäller följande.

Inom det statliga området är prövningen av talan i tillsättningsärenden inte lagd under vare sig allmän domstols eller förvaltningsdomstols kompetens. Sådan talan förs i stället genom besvär, i sista hand hos regeringen. Detsamma gäller inom det statligt reglerade, kommunala tjänstemannaområdet.

Talan kan föras både mot myndighets förslag i fråga om vilken sökande som anses böra erhålla en tjänst och mot själva tillsättningsbeslutet. Talerättigad är varje sökande som tjänsteförslaget eller tillsättningsbeslutet har gått emot. Besvärsärenden angående tjänstetillsättning handläggs enligt allmänna grunder för administrativt besvärsförfarande.

Överklagande av ett beslut på det icke-statligt reglerade kommunala området sker genom s. k. kommunalbesvär. Besvärsrätt tillkommer normalt varje medlem av kommunen under förutsättning att talan grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, att beslutet står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider beslutsfattarens befogenhet eller att beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. När tillsättningsbeslut kan överprövas av kommunal besvärsnämnd, har även den som inte är kommunmedlem klagorätt.

Mål om tjänstetillsättning kommer relativt ofta under regeringsrättens prövning, antingen i den formen att den klagande gör gällande att tillsättningsbeslutet inte har tillkommit i laga ordning eller genom att klaganden förmenar att tillsättningsmyndigheten har överskridit sin befogenhet. Även frågor om förfarandet inför kommunal besvärsnämnd, som har till uppgift att överpröva beslut av kommunal instans i ärenden om bl. a. tjänstetillsättning, och om sådan nämnds behörighet kan komma upp i kommunalbesvärsmål om tjänstetillsättning.

Från statsrådsberedningen har erhållits en promemoria i ämnet. Promemorian fogas som bilaga till detta betänkande *(bilaga.)*

Utskottet

Den i motionen upptagna frågan om en central besvärsnämnd i tjänstetillsättningsärenden för statsförvaltningen är inte ny. Författningsutredningen diskuterade spörsmålet i anslutning till överväganden om möjligheterna av delegering av regeringsärenden till underlydande myndigheter. Utredningen fann emellertid att frågan låg utanför utredningsuppdraget och borde prövas i annat sammanhang. Som känt har under årens lopp beslutanderätten i skilda grupper av förvaltningsärenden överförts från regeringen till andra statliga myndigheter, däribland även tjänstetillsättningsärenden. Dock står fortfarande möjligheten att anföra besvär hos regeringen öppen i sådana ärenden såvitt avser statligt reglerade tjänster.

Utskottet anser motionens syfte i och för sig intressant inte minst av hänsyn till värdet av att åstadkomma en minskning av antalet regeringsärenden. Utskottet har tidigare i samband med sin dechargegranskning uttalat sig positivt till det sedan många år pågående arbetet inom regeringskansliet med decentralisering av olika ärendegrupper från regeringen. Utskottet vill emellertid understryka att den nu aktuella frågan inrymmer en rad principiella och praktiska problem. Bl. a. bör framhållas att den nuvarande ordningen medger en kontroll från riksdagens sida av regeringens handläggning av besvär i tjänstetillsättningsärenden. Till detta kommer att rätten att ytterst kunna vända sig till regeringen i ärenden av förevarande karaktär är hävdvunnen i svensk förvaltningstradition.

Frågan om sammansättningen av en central besvärsnämnd i tjänstetillsättningsärenden för hela statsförvaltningen torde också vara ett svårlöst problem. Enligt utskottet kan det sålunda inom en från administrativa synpunkter godtagbar ram vara svårt att tillgodose behovet av sakkunskap på ett så stort ämnesområde som det skulle bli fråga om. Det är antagligt att beredningen av dessa ärenden som hittills måste ske inom de olika departementen. Nämnden i fråga skulle vidare komma att utgöra beslutsorgan vid sidan av regeringen men likställt med densamma. Anförda synpunkter leder till att utskottet inte är berett att förorda en utredning i det syfte som begärs i motionen. Utskottet avstyrker följaktligen motionsyrkandet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1978/79:1697.

Stockholm den 27 november 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Wivi-Anne Cederqvist (s)*, Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun (s), Jan Prytz (m)* och Marianne Stålberg (s)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Bilaga

STATSRÅDSBEREDNINGEN PM
Erik Berggren 1979-11-19

Ang. en särskild nämnd för prövning av personalbesvär

Tanken att för särskilda grupper av förvaltningsärenden låta någon annan statlig myndighet än regeringen fungera som sista instans är i och för sig accepterad och är omsatt i praktisk tillämpning. Skälen för en sådan ordning är normalt att man vill avlasta departementen och ge bättre utrymme där för planerings- och liknande frågor. Den motiveringen låg i botten t. ex. när värnpliktsnämnden inrättades. Det kan också vara så att man begränsar möjligheterna att klaga till regeringen med motivet att det underlydande organet är så allsidigt och kompetent sammansatt, att en departementsbehandling av ärendena inte kan förväntas ge något nytt (jfr t. ex. kulturrådet).

Nämnd eller annat statligt organ under regeringen som i sista instans prövar uteslutande tillsättnings- och liknande personalärenden finns emellertid inte f. n. i statsförvaltningen.

Frågan om att skära av besvärsrätt i förvaltningsärenden, inkl. sådana gällande tillsättning av tjänst, och även frågan om att i ett dylikt sammanhang inrätta en med regeringen sidoordnad prövningsnämnd för personalbesvär behandlades kortfattat av författningsutredningen i betänkandet Regeringsarbetet II (SOU 1958:14, s. 19–21 och 23–25). När det gäller det sistnämnda, dvs. inrättandet av en central besvärsprövningsnämnd, säger utredningen att den frågan ligger utanför utredningsuppdraget och "synes oss lämpligen böra närmare prövas i anslutning till pågående utredning rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och regeringsrätten".

Med "pågående utredning" etc. torde författningsutredningen ha avsett det utredningsarbete som under åren 1954–1959 utfördes av f. d. justitierådet Seve Ekberg och föranledde betänkandet "Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten" (SOU 1959:4). I betänkandet finns emellertid inget sagt om en särskild besvärsnämnd för tjänstetillsättningar inom den offentliga förvaltningen (jfr 3. 48).

Ej heller förvaltningsdomstolskommittén behandlar i sitt betänkande "Förvaltningsrättsskipning" (SOU 1966:70) frågan om en besvärsnämnd för tjänstetillsättningar. Dock förs ett kortare resonemang om möjligheterna att flytta vissa målgrupper från regeringsrätten till förvaltningsdomstol på lägre nivå eller till judiciellt organ utanför det ordinarie instanssystemet (se härom prop. 1971:30, s. 16 och 17).

Till grund för förvaltningslagen (1971:290) låg besvärssakkunnigas slutbetänkande "Lag om förvaltningsförfarandet" (SOU:27). I förslaget till lagtext

fanns en paragraf (12 kap. 5 §) med innehåll att om inte en viss myndighet i särskild bestämmelse är angiven som besvärsmyndighet skall förvaltningsbesvär anföras över slutligt beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan myndighet, hos den överordnade myndigheten samt över slutligt beslut av annan myndighet hos Konungen i vederbörande statsdepartement. Med denna föreskrift avsåg de sakkunniga inte att göra ändring i dåvarande praxis, innebärande att om det saknas uttrycklig besvärsbestämmelse men det oaktat föreligger rätt till besvär, så skall dessa anföras hos den myndighet som är närmast överordnad besvärsmyndigheten och i sista hand hos Kungl. Maj:t. Normalt skulle föreskrifter om besvärsmyndighet tas in i specialförfattningarna och den nya bestämmelsen i lagen därvid ses som en reservbestämmelse för sådana fall där det inte fanns en särskild besvärsföreskrift (se s. 543).

Någon reservbestämmelse av det slag som besvärssakkunniga förordat kom dock inte att flyta in i den nya förvaltningslagen. Den ansågs uppenbarligen obehövlig. I det fortlöpande lagstiftningsarbetet kompletteras nu successivt specialförfattningar med föreskrifter om bl. a. besvärsmyndighet. Även om det under senare år kommit till en del specialdomstolar samt nämnder som beslutar i regeringens ställe är huvudinriktningen fortfarande att besvär skall anföras till närmast överordnade myndighet. Det innebär bl. a. att man i besvärsprocessen normalt håller sig till myndigheter inom ett och samma sakområde.

I början av 1970-talet diskuterade man i utbildningsdepartementet frågan om att inrätta en för åtskilliga ärenden på undervisningsområdet gemensam besvärsnämnd. I avsaknad av omedelbar tillgång till primärmaterialet citerar jag i denna del de tre första styckena ur en promemoria som jag skrev för statsrådsberedningens räkning i februari 1976 till den centrala organisationskommittén för högskolereformen. Ämnet var hur man skulle göra för att nedbringa det mycket stora antalet antagningsbesvär gällande intagningen på de spärrade linjerna. Jag skrev:

STATSRÅDSBEREDNINGEN
E. B. 1976-02-03

Ang. besvär över beslut om antagning till högre utbildning

I utbildningsdepartementet konstaterades år 1972 att inom departementets skolenhet "handläggningen av besvärsärendena blivit så betungande att delegering av beslutanderätten rörande en del av dessa ärenden ansetts böra övervägas". Med sikte på att minska departementets arbetsbörda blev också frågan föremål för utredning genom undervisningsrådet Sven Askerberg.

Askerberg föreslog att frågor om antagning till utbildning av skilda slag, frågor om flyttning mellan utbildningsanstalter och om antagning till fortbildning och vidareutbildning av lärare, tjänstledighetsfrågor samt frågor om undervisningsskyldighet och om resestipendier skulle avgöras i sista instans av en särskild prövningsinstans i stället för av regeringen.

I departementet ville man inte gå den vägen. Det ansågs inte lämpligt – allra minst kort tid efter förvaltningslagens tillkomst – att bryta ut en stor del av skolans område och låta den bli underkastad en särskild besvärsordning. SB delar i och för sig den uppfattningen.

Såvitt vi känner till här i statsrådsberedningen har inte annorstädes i kanslihuset under de senaste tio åren behandlats frågan om att inrätta en besvärsnämnd av samma eller liknande slag som diskuterades i utbildningsdepartementet i början av 1970-talet. Genom den reform av förvaltningsrättsskipningen som genomfördes med tillämpning fr. o. m. den 1 januari 1972 tillfördes emellertid kammarrätterna åtskilliga besvärsmål som tidigare handlagts i administrativ ordning (se 18 § allmän verksstadga 1965:600). Om kompetensfördelningen mellan allmän förvaltningsdomstol och regeringen finns också bestämmelser i den särskilda lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. Bestämmelser i det här ämnet finns också i ett flertal specialförfattningar.

Den nuvarande kompetensfördelningen mellan allmän förvaltningsdomstol och regeringen bygger på huvudprincipen att sådana besvärsmål som huvudsakligen innefattar rättsfrågor skall handläggas av förvaltningsdomstol och att besvärsmål, i vilka ändamåls- och lämplighetsfrågor dominerar, skall avgöras av regeringen.

Meritvärderingsfrågor innesluter normalt lämplighetsbedömningar. De torde därför – om man tillämpar nu gällande fördelningsprinciper oförändrade – i allmänhet inte kunna gå till allmän förvaltningsdomstol utan allenast till högre förvaltningsmyndighet. Frågan om handläggningen av bl. a. tillsättningsärenden har kortfattat berörts av Ole Westerberg i Allmän förvaltningsrätt, 3 uppl., Sthlm 1978. Han säger där (s. 119), att t. ex. befordringsfrågor "enligt sin natur i allmänhet inte rör någon omtvistad rättsfråga utan en lämplighetsfråga" och därför inte kan gå till allmän förvaltningsdomstol.

I förslaget sägs ingenting om hur den gemensamma besvärsnämnden skall vara sammansatt. För att bli administrativt någorlunda lätthanterlig får den inte vara för stor. Det kan då bli svårt att tillgodose behovet av sakkunskap inom så många och så disparata ämnesområden som det är fråga om här, dvs. i princip hela statsförvaltningen.

GOTAB Stockholm 1979