

Nr 29

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om vidgad besvärsmätt för kommunalt anställda m. fl.**Motionen**

I motionen 1973:120 av herrar Petersson i Röstånga (fp) och Andersson i Örebro (fp) hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag till besvärsmätt, så att rättstryggheten för kommunalt anställda och sökande av kommunala anställningar som ej är kommunmedlemmar blir likvärdig med kommunmedlemmars i vad gäller egen tjänstetillsättning, entledigande, disciplinära åtgärder m. m."

Med hänvisning till de nu gällande kommunala besvärreglerna anför motionärerna bl. a. att rättstryggheten ännu ej är tillfredsställande för de kategorier av kommunalt anställda och sökande av kommunala anställningar som ej är kommunmedlemmar. Enligt motionärernas mening bör alla kommunalt anställda befattningshavare eller sökande till kommunala befattningar ha samma rättigheter i vad gäller "deras egen situation". Beträffande de närmare motiveringarna hänvisas till motionen.

Gällande rätt m. m.

Besvär över beslut av kommunala myndigheter kan anföras antingen som kommunalbesvär eller som förvaltningsbesvär. Bestämmelserna om förvaltningsbesvär, vilka kan anföras inom området för kommunernas specialreglerade förvaltning och endast av den som berörs av ifrågavarande kommunala organs beslut, behandlas inte närmare i detta sammanhang.

Bestämmelserna om kommunalbesvär finns i 76 § kommunallagen (1953:753), 80 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm och 78 § landstingslagen (1954:319). Reglernas innebörd kan i korthet beskrivas sålunda, att endast kommunmedlem har besvärsmätt, att besluten endast kan angripas på vissa i lag bestämda grunder - besvärsmättningen avser beslutets laglighet, inte dess lämplighet - samt att besvärsmättigheten visserligen kan undanröja det kommunala beslutet, om detta visas behäftat med någon av nämnda brister, men inte har rätt att sätta annat beslut i det undanröjdas ställe.

Kommunmedlem är enligt 2 § kommunallagen "envar, som är där mantalsskriven, ävensom var och en, vilken, utan att vara mantalsskriven i kommunen, därstädes äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt". Samma definition ges i 2 § kommunallagen för Stockholm, medan enligt 3 § landstingslagen medlem av landstingskommun är "envar, som är medlem av kommun inom landstings-

kommunens område”.

Från regeln om kommunmedlems exklusiva besvärsrätt görs emellertid ett undantag för det fall att kommunal besvärsnämnd inrättats. Bestämmelser härom finns i resp. 76 § 3 mom. kommunallagen, 80 § 3 mom. kommunallagen för Stockholm och 78 § 3 mom. landstingslagen. Besvärsrätt i mål som faller under sådan nämnds prövning – dvs. rörande vissa beslut om tjänstetillsättning, förordnande, entledigande eller disciplinär åtgärd – tillkommer nämligen enligt nyssnämnda stadganden den som är missnöjd med beslutet, oavsett om han är kommunmedlem eller inte. Motivet för denna avvikelse från kommunalbesvärreglerna är att klagan hos besvärsnämnden endast avser att påkalla ingripande från ett rent kommunalt kontrollorgan och inte att utlösa den statliga legalitetskontrollen över kommunen. Vid talan mot besvärsnämndens utslag gäller emellertid huvudreglerna att icke-kommunmedlem saknar klagorätt, att kommunmedlem vars besvär ogillats av nämnden har fullföljdsrätt samt att varje kommunmedlem har rätt att överklaga beslut varigenom nämnden har ändrat det ursprungliga beslutet. Det bör även nämnas att besvärsprövningen hos kommunal besvärsnämnd omfattar inte endast beslutets laglighet utan även dess lämplighet.

I förarbetena till 1953 års kommunallag behandlades bl. a. frågan om en generell besvärsrätt för annan än kommunmedlem med avseende på beslut om tjänstetillsättning, vissa entreprenadfrågor m. m. En dylik utomkommunal besvärsrätt avvisades emellertid, då den ansågs innebära ett visst inkräktande på den kommunala självbestämmanderätten. Enligt vad departementschefen närmare utvecklade i propositionen (1953:210) var det kommunala besvärsinstitutets funktion närmast att möjliggöra en omprövning av statlig myndighet av kommunala besluts överensstämmelse med lag eller författning. Departementschefen ansåg att det i princip var riktigt att låta kommunmedlemmarna i varje särskilt fall ensamma avgöra om ett kommunalt organs beslut – vid sidan av den specialreglerade förvaltningen – skulle underkastas sådan kontroll (prop. s. 196). Konstitutionsutskottet (KU 1953:22) anslöt sig till denna uppfattning och förordade därför att regeln om kommunmedlems exklusiva besvärsrätt bibehölls orubbad. Utskottet ville dock härmed inte bestrida ”att i vissa situationer besvärsrätt även för annan än kommunmedlem kan te sig berättigad, t. ex. beträffande beslut om disciplinär åtgärd mot kommunal befattningshavare, som är bosatt utom kommunen” (KU s. 60). Med hänvisning till bl. a. de skäl som departementschefen hade utvecklat i propositionen borde dock enligt utskottets mening en dylik vidgning av besvärsrätten inte tagas under övervägande i detta sammanhang. Utskottet anförde vidare att ”överhuvud torde de fall, där besvärsrätt för annan än kommunmedlem undantagsvis kan komma ifråga, lämpa sig bättre för en reglering i specialförfattning än i kommunallag” (KU s. 60).

En särställning intog enligt utskottet dock frågan om besvärsrätt hos den särskilda besvärsnämnd som kommunerna skulle få möjlighet att inrätta för ärenden angående tjänstetillsättningar m. m. Med hänvisning till utskottets uttalanden vid tidigare tillfällen, då fråga väckts i riksdagen

om beredande av möjlighet till materiell omprövning av kommunala tjänstetillsättningsbeslut ansåg utskottet att det inte kunde komma i fråga att förlägga en sådan prövning till en statlig besvärinstans. Då besvärsnämnden utformats som ett rent kommunalt organ och dess inrättande helt berodde på kommunens beslut ansåg utskottet att några invändningar mot den föreslagna ordningen inte kunde göras från den kommunala självstyrelsens synpunkt. Eftersom klagan hos besvärsnämnden ej åsyftade en prövning av statlig myndighet hade utskottet från principiella synpunkter sålunda inte någon erinran mot en till även icke-kommunmedlem som berördes av beslutet vidgad besvär rätt (KU s. 63 -64).

I sitt utlåtande (KU 1967:43) med anledning av motioner om obligatorisk kommunal besvärsnämnd anförde konstitutionsutskottet att bärande skäl ej anförts för att frångå ordningen med kommunal besvärsnämnd som fakultativt organ, vars inrättande beror på beslut av den ifrågavarande kommunen. Utskottet beaktade härvid särskilt att det fortfarande fanns ett stort antal mindre kommuner där beslut av beskaffenhet att kunna överprövas av besvärsnämnd sällan förekom och framhöll att inte heller i åtskilliga större kommuner något praktiskt behov av besvärsnämnd torde ha gjort sig gällande. Ett åläggande för kommunerna att inrätta besvärsnämnd skulle enligt utskottets mening också innebära ett visst avsteg från den allmänna principen om kommunernas självbestämmanderätt. I enlighet med utskottets hemställan beslöt riksdagen att motionerna inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet

I motionen föreslås att kommunalt anställda och sökande av kommunala anställningar som ej är kommunmedlemmar skall få en vidgad besvär rätt rörande tjänstetillsättning, entledigande, disciplinära åtgärder m. m. Motionärerna önskar att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag härom.

Vad först beträffar besvär inom området för kommunernas specialreglerade förvaltning, s. k. förvaltningsbesvär, gäller att den som berörs av vederbörande kommunala organs beslut har besvär rätt. Här görs sålunda ingen skillnad i fråga om besvär rätt mellan kommunmedlemmar och andra.

Beträffande den icke specialreglerade förvaltningen får endast s. k. kommunalbesvär anföras. Denna besvär rätt tillkommer endast kommunmedlemmar. För kommunalbesvär gäller vidare att besluten endast kan angripas på vissa i kommunallagarna bestämda grunder. Från regeln om kommunmedlems exklusiva besvär rätt i detta hänseende görs dock undantag för det fall att kommunal besvärsnämnd har inrättats. Besvär rätt till kommunal besvärsnämnd i mål som faller under sådan nämnds prövning, dvs. rörande vissa beslut om tjänstetillsättning, förordnande, entledigande eller disciplinär åtgärd, tillkommer nämligen

den som är missnöjd med beslutet, oavsett om han är kommunmedlem eller inte. Denna avvikelse från kommunalbesvärreglerna motiveras av att klagan hos besvärsnämnden endast avser att påkalla ingripande från ett rent kommunalt kontrollorgan och inte att utlösa den statliga legalitetskontrollen över kommunen. Med hänvisning till bl. a. principen om kommunernas självbestämmanderätt har riksdagen hittills ställt sig avvisande till inrättande av kommunal besvärsnämnd som obligatoriskt organ.

Enligt utskottets mening är det väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte onödigtvis regleras och binds av olika slag av föreskrifter utan att kommunerna i största möjliga utsträckning får bedriva sin verksamhet i de former och på det sätt de själva finner lämpligast. Den i kommunallagarna införda möjligheten för kommun, som så önskar, att inrätta en särskild kommunal besvärsnämnd kan ses som ett uttryck för denna princip.

Även om kommun inte inrättat särskild besvärsnämnd anser utskottet att det inte är påkallat att bryta den i kommunallagarna fastlagda principen om kommunmedlemskap som förutsättning för besvärsrätt. En ändring härvidlag skulle dessutom medföra åtskilliga praktiska gränsdragningsproblem, som med nuvarande ordning kan undvikas.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer utskottet att riksdagen avslår motionen 1973:120.

Stockholm den 17 oktober 1973

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Larsson i Luttra (c), Henningsson* (s), Nelander (fp), fru Thunvall (s), herrar Hernelius (m), Mossberg (s), Svensson i Eskilstuna (s), Pettersson i Örebro (c), Bergqvist (s), Karlsson i Malung (s), Fiskesjö (c), Gustavsson i Ängelholm (s), Norrby i Åkersberga* (fp) och Wijkman (m).

*I: närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Nelander (fp), Hernelius (m), Norrby i Åkersberga (fp) och Wijkman (m), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I motionen föreslås att kommunalt anställda och sökande av kommunala anställningar som ej är kommunmedlemmar skall få en vidgad besvärsrätt rörande tjänstetillsättning, entledigande, disciplinära åtgärder m. m. Motionärerna önskar att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag härom.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att nuvarande regler i kommunallagarna inte innebär tillräcklig rättstrygghet för person som inte är medlem av kommunen, då det gäller beslut om tillsättande av, liksom entledigande från, kommunal tjänst eller disciplinär åtgärd. I alla de kommuner som ännu inte har inrättat särskild besvärsnämnd saknar sålunda icke-kommunmedlemmar rätt att anföra kommunalbesvär mot exempelvis beslut om tilldelad varning eller annan disciplinär åtgärd. Detta är enligt utskottets mening klart otillfredsställande. Det är t. ex. stötande att i en tid av alltmer utvecklade kommunal demokrati och förvaltningsdemokrati den kommunala besvärsrätten i här aktuella fall gäller för dem vilkas enda anknytning till kommunen utgörs av fastighetsinnehav men *inte* för alla kommunalt anställda eller sökande av kommunal tjänst i kommunen.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionen 1973:120 hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag till besvärsrätt så att kommunalt anställda och sökande av kommunal anställning vilka ej är kommunmedlemmar får samma rättsskydd som kommunmedlemmar i vad gäller egen tjänstetillsättning, entledigande, disciplinära åtgärder m. m.

