Nr 32

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder.

Motionen

I motionen 1974:5 av herrar Petersson i Röstånga (fp) och Andersson i Örebro (fp) hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag om obligatoriska besvärsnämnder, 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 etc.". Beträffande motiveringen 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 besvärsrätt, *att* besluten endast kan angripas på vissa i lag bestämda grunder – besvärsprövningen avser beslutets laglighet, inte dess lämplighet – *samt att* besvärsmyndigheten 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 landstingskommunens 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. Under sådan

nämnds prövning faller mål rörande vissa beslut om tjänstetillsättning, förordnande, entledigande eller disciplinär åtgärd.

Enligt nyssnämnda stadganden har den som är missnöjd med beslutet, oavsett om han är kommunmedlem eller inte, besvärsrätt till besvärsnämnden. Motivet för denna avvikelse från kommunalbesvärsreglerna 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 för-

lägga en sådan prövning till en statlig besvärsinstans. 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 att även icke-kommunmedlem som berördes av beslutet fick besvärsrätt till nämnden (KU s. 63–64).

Med anledning av motioner 1967 om obligatorisk kommunal besvärsnämnd anförde konstitutionsutskottet (KU 1967:43) 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 förfarande 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.

Med anledning av en motion 1973 (1973:120, 2 fp) om vidgad besvärsrätt för kommunalt anställda m. fl. anförde utskottet (KU 1973:29) bl. a. att det är "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" (KU s. 4). Den i kommunallagarna införda möjligheten för kommun, som så önskar, att inrätta en särskild kommunal besvärsnämnd kunde, enligt utskottet, ses som ett uttryck för denna princip. Även om kommun inte inrättat särskild besvärsnämnd ansåg utskottet att det inte var påkallat att bryta den i kommunallagarna fastlagda principen om kommunmedlemskap som förutsättning för besvärsrätt. Utskottet framhöll också att en ändring härvidlag dessutom skulle medföra åtskilliga praktiska gränsdragningsproblem, som kan undvikas med nuvarande ordning. Mot utskottets yttrande och hemställan avgavs reservation av fyra ledamöter (m och fp), vilka önskade bifalla ifrågavarande motion. Riksdagen följde utskottet och avslog motionen.

Remissyttranden

Utskottet har berett *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillfälle att avge yttrande över motionen. Från förbunden har inkommit yttranden i vilka motionen avstyrks. Därvid hänvisas bl. a. till tidigare riksdagsbeslut och till att besvärsnämndernas verksamhet avsevärt begränsats

genom tillkomsten av 1965 års lagstiftning om tjänstemännens förhandlingsrätt. Yttrandena fogas som *bilaga 1* och *2* till detta betänkande.

Utskottet

I motionen hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära utredning och förslag om obligatoriska kommunala besvärsnämnder.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att det är väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte i onödan 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 har setts som ett uttryck för denna princip. Ett åläggande för samtliga kommuner att inrätta sådana besvärsnämnder har däremot ansetts innebära ett inte tillräckligt motiverat ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Härvid har även beaktats utvecklingen på det förhandlingsbara området efter tillkomsten av 1965 års lagstiftning om tjänstemännens förhandlingsrätt, som avsevärt begränsat besvärsnämndernas kompetensområde.

Utskottet anser att de ovan anförda synpunkterna fortfarande äger giltighet och avstyrker – i likhet med kommunförbunden – bifall till den föreliggande motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1974:5.

Stockholm den 15 oktober 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall (s), herrar Mossberg* (s), Sten Andersson i Stockholm* (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Svensson i Eskilstuna* (s), Jonnergård (c), Nordin (c), fru Jacobsson (m), herrar Berndtson (vpk) och Lindahl i Hamburgsund (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr Lindahl i Hamburgsund (fp) som ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I motionen hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära utredning och förslag om obligatoriska kommunala besvärsnämnder.

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 utvecklad 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 1974:5 hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag om obligatoriska besvärsnämnder, 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 etc.

Bilaga 1

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Riksdagens konstitutionsutskott 1974-04-19

Obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder

Sedan Svenska kommunförbundet beretts tillfälle att avge yttrande över motion 1974:5 angående obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder, får förbundets styrelse anföra följande.

Frågan om obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder har tidigare varit föremål för riksdagens behandling. Med anledning av motioner vid 1967 års vårriksdag 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.

Samma motionärer, som väckt nu föreliggande motion, har vid förra årets riksdag motionsvägen tagit upp frågan om vidgad besvärsrätt för kommunalt anställda (1973:120). I sitt av riksdagen godkända betänkande framhöll konstitutionsutskottet (KU 1973:29) såsom 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 kunde enligt utskottet ses som ett uttryck för denna princip. Utskottet ansåg därför inte påkallat att bryta den i kommunallagarna fastlagda principen om kommunmedlemskap som förutsättning för besvärsrätt. En ändring härvidlag skulle dessutom medföra åtskilliga praktiska gränsdragningsproblem.

De synpunkter, som ovan redovisats mot införande av kommunala besvärsnämnder som obligatoriskt organ äger enligt styrelsens mening alltjämt giltighet. Framför allt skulle ett åläggande för kommunerna att inrätta kommunala besvärsnämnder innebära ett ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Något större behov av sådana nämnder torde ej heller föreligga i kommunerna, eftersom endast ett 25-tal primärkommuner hittills

inrättat sådan nämnd. Härtill kommer att besvärsnämndernas kompetensområde kraftigt begränsats genom tillkomsten av 1965 års lagstiftning om tjänstemännens förhandlingsrätt och att nämnderna därför kommit att minska i betydelse under senare år. Antalet besvärsärenden, som dessa nämnder har att avgöra, brukar dessutom vara ganska ringa. Styrelsen kan därför icke finna att anledning föreligger att närmare utreda frågan om ett obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder.

Under hänvisning till det ovan anförda får styrelsen avstyrka bifall till nu föreliggande motion.

Om ovanstående yttrande förenade sig styrelsens majoritet, nämligen Hörlén, Holmqvist, Damberg, Hedberg, Johannesson, Lundberg, Malmgren, Sandström, Svensson, Wallander och Welin (samtliga s) samt G. Larsson, Boo, Nilsson, Thomasson och Agius (samtliga c).

Reservation (bilaga) anfördes av Hjerne, Gustafsson och Rodhe (samtliga f) samt Blom och Wallin (båda m).

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Inge Hörlén

Gunnar Thollander

Underbilaga

RESERVATION av

Hjerne, Gustafsson, Rodhe (samtliga f), Blom och Wallin (båda m).

Vi anser att andra och tredje stycket på sid 2 i styrelsens yttrande borde ha utbytts mot följande.

Ett åläggande för kommunerna att inrätta kommunala besvärsnämnder kan betraktas som ett ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Från den enskildes rättssäkerhetssynpunkt är det dock utan tvekan av stort värde att en sådan besvärsmöjlighet står till buds. Enligt vårt förmenande bör styrelsen därför stimulera kommunerna att inrätta kommunala besvärsnämnder. Under hänvisning till detta torde nu föreliggande motion inte erfordra någon riksdagens åtgärd.

Bilaga 2

LANDSTINGSFÖRBUNDET

Till Konstitutionsutskottet

Stockholm
1974-04-04

Motion om obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder

Landstingsförbundet har genom remiss den 1 mars 1974 beretts tillfälle att avge yttrande över motion 1974:5 av herrar Petersson i Röstånga m. fl. om obligatoriskt inrättande av kommunala besvärsnämnder. Med anledning av motionen får landstingsförbundet anföra följande.

Sedan flera år har inom samtliga landsting besvärsnämnder funnits inrättade. Arbetsformer och befogenheter för landstingens besvärsnämnder framgår av bifogad[1] instruktion för nämnderna – normalreglemente för besvärsnämnd, jämte kommentar – som rekommenderats av landstingsförbundet.

Beträffande besvärsnämndernas betydelse må framhållas att dessas verksamhet i praktiken blev betydligt begränsad sedan frågor om entledigande och disciplinära åtgärder inom tjänstemannaområdet blev förhandlingsbara mellan parterna genom tillkomsten av 1965-års lag om tjänstemän hos kommuner, kommunaltjänstemannalagen.

Mot ovanstående bakgrund torde behov av lagstiftning om obligatoriskt inrättande av besvärsnämnder icke föreligga inom landstingens verksamhetsområde.

LANDSTINGSFÖRBUNDET

Bengt Ericsson
Tf förbundsdirektör

[1] Här ej tryckt.

GOTAB 74 8017 Stockholm 1974