

Utbildnings- och forskningssektorn

Fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen

(Dnr 977-2010)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att det inte är reglerat i lag eller förordning om det är tillåtet att återkalla en inlämnad tentamen eller inte. Den förvaltningsrättsliga grundsatsen att en ansökan om förmån får återkallas av sökanden anses inte ge någon ledning eftersom en inlämnad tentamen inte utan vidare kan jämföras med en ansökan om förmån. Enligt JO:s mening är det inte acceptabelt att frågan om återkallelse är tillåten eller inte är avhängig av var studierna bedrivs. Samma sak bör gälla oavsett vid vilket universitet eller vid vilken institution en person studerar. Frågan om återkallelse ska tillåtas eller inte bör regleras i högskoleförordningen (1993:100) och en kopia av beslutet skickas därför till Utbildningsdepartementet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Juridiska Föreningen vid Örebro universitet klagomål mot universitetet. Föreningen anförde bl.a. följande.

Juridiska fakulteten vid Örebro universitet tillåter inte att en student återkallar en inlämnad tentamen. En sådan återkallelse tillåts dock vid juridiska institutionen vid Umeå universitet. En utveckling där universitetet tillämpar reglerna på olika sätt strider mot likabehandlingsprincipen och medför rättsosäkerhet för landets studenter. Örebro universitet har ”agerat felaktigt på så sätt att de tolkat gällande rätt fel”.

Föreningen begärde att JO skulle klargöra rättsläget.

Utredning

JO beslutade att inhämta upplysningar i frågan från samtliga statliga universitet och hemställde att rektor skulle besvara följande frågor.

1. Tillåter universitetet att en inlämnad tentamen återkallas?
2. Om svaret på fråga 1 är ja, i vilket skede av handläggningen kan återkallelse av en inlämnad tentamen inte längre ske?

Samtliga universitet inkom med upplysningar.

Elva av de fjorton tillfrågade universiteterna var av uppfattningen att en student inte har rätt att återkalla en inlämnad tentamen. Flera av dessa universitet anförde uttryckligen att man följer Högskoleverkets rekommendationer i frågan och hänvisade till verkets rapport Rättssäker examination (2008:36 R).

Kungliga Tekniska högskolan uppgav att man inte ser något principiellt hinder mot att tillåta en student att återkalla en inlämnad tentamen under förutsättning att detta sker innan examinator har påbörjat rättningen.

Stockholms universitet anförde att ett fåtal av universitetets institutioner tillåter, eller skulle kunna tänka sig att tillåta, att återkallelse sker, men att ett förbud mot detta ska införas inom kort. Av upplysningarna framgick att de institutioner som anser att en student kan återkalla en inlämnad tentamen har olika uppfattningar om när detta senast kan ske. T.ex. anser en institution att en återkallelse kan ske inom 24 timmar efter tentamen och två andra att återkallelse kan ske innan examinator har påbörjat rättningen.

Umeå universitet uppgav bl.a. att det endast är vid den juridiska institutionen som studenter har tillåtits att återkalla en inlämnad tentamen och att en återkallelse har ansetts kunna ske "fram till den tidpunkt då examinatorns beslut om betyg har meddelats".

Universitetslektorn Lars Bejstam vid juridiska institutionen, Umeå universitet, inkom med ett eget yttrande. Han anförde sammanfattningsvis följande. En inlämnad tentamen måste jämföras med en ansökan om förmån. Det är närmast att betrakta som en förvaltningsrättslig grundsats att en sådan ansökan kan återkallas. Återkallelse av tentamen kan därför ske fram till dess att tentamensresultatet har offentliggjorts. Universitet och högskolor har inte getts rätt att utfärda föreskrifter i den aktuella frågan. Lärosätena kan därför inte med bindande verkan uppställa regler som förvägrar en student möjligheten att återkalla sin tentamen.

JO remitterade ärendet till Högskoleverket och hemställde att verket skulle inkomma med yttrande över frågan om en student har rätt att återkalla en inlämnad tentamen och, om så är fallet, i vilket skede av handläggningen återkallelse inte längre kan ske.

Högskoleverket anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Högskoleverket vidhåller sin uppfattning att bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen innebär en skyldighet för examinatorn att fatta ett betygsbeslut när en student har genomgått en kurs. Regeln ger inte studenten rätt att återkalla sin tentamen och därmed undvika att betygsättas. Högskoleverket utvecklar sin ståndpunkt i detta yttrande.

Universitetens yttranden

JO har frågat samtliga 14 universitet om de tillåter att en inlämnad tentamen återkallas och, om svaret är ja, i vilket skede av handläggningen återkallelse inte längre kan ske.

Högskoleverket har i rapporten Rättssäker examination (andra omarbetade upplagan, 2008:36 R, s. 52) uttalat att verket anser att regeln i 6 kap. 18 § högskoleförordningen (1993:100) innebär att en student inte har rätt att återkalla sitt betygsärende. Sju av universiteten delar verkets uppfattning (Uppsala universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Luleå tekniska universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet). Ytterligare fyra universitet har anfört att de inte tillåter att en inlämnad tentamen återkallas (Lunds universitet, Göteborgs universitet, Karlstads universitet och Örebro universitet). Vid Umeå universitet tillåts det endast vid en institution (juridiska institutionen). Återkallelse kan då ske fram till den tidpunkt då betygsbeslutet meddelas. Kungl. Tekniska högskolan har uppgivit att man inte ser något principiellt hinder mot att tillåta en student att återkalla sin inlämnade tentamen, men att det förutsätter "att rättning av tentamen ännu

inte har inletts". Några få av Stockholms universitets ca 70 institutioner har uppgivit att det skulle vara möjligt att återkalla en tentamen. Universitetet har dock framhållit att dess centrala föreskrifter inom kort kommer att ändras så att det blir förbjudet att återkalla en inlämnad tentamen.

Stockholms universitet har redogjort för några institutioners uppfattning om i vilket skede återkallelse får ske:

Två institutioner menar att en student skulle kunna återkalla sin tentamen om läraren ännu inte påbörjat rättningen. En institution anger att återkallelsen kan ske inom 24 timmar efter tentamen. En annan institution svarar att en hemtentamen kan återkallas om den inlämnats före den angivna tiden. En tredje institution uppger att det är möjligt att återkalla en inlämnad uppsats om det sker innan examinationsseminariet. En fjärde institution uppger att de vid salstentamen skulle kunna acceptera att återlämna en inlämnad tentamen om det sker innan studenten lämnat skrivsalen.

Tillämpliga bestämmelser

I 6 kap. 15 § första stycket högskoleförordningen (1993:100) föreskrivs att det i kursplanen bl.a. ska anges kursens mål, formerna för att bedöma studenternas prestationer och de betygsgrader som ska användas. I 18 § samma kapitel anges följande.

Om inte annat är föreskrivet i kursplanen, ska betyg sättas på en genomgången kurs. Betyget ska bestämmas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator).

Högskoleverkets yttrande

Universitetslektorn Lars Bejstam vid Umeå universitet har i en artikel (Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, Lund 2008, s. 24–27) anfört att en inlämnad tentamen rimligen måste jämföras med en ansökan om en förmån och det närmast är att betrakta som en förvaltningsrättslig grundsats att en ansökan kan återkallas av den som har gjort ansökan. Han anser därför att en student, fram till dess att resultatet av tentamen har offentliggjorts, måste anses ha rätt att återkalla sin tentamen med följden att han eller hon inte ska betygsättas vid det aktuella tillfället.

Högskoleverket har i den bifogade rapporten Rättssäker examination (andra omarbetade upplagan, 2008:36 R, s. 52), i fortsättningen kallad Högskoleverkets rapport, uttalat att verket inte delar Bejstams uppfattning. Verket hänvisar till bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen, där det anges att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte annat är föreskrivet i kursplanen. Regeln måste anses innebära en skyldighet för examinatoren att fatta ett betygsbeslut när en student har genomgått en kurs. Regeln ger inte studenten rätt att återkalla den inlämnade tentamen och därmed undvika att betygsättas. Högskoleverket vidhåller denna uppfattning, men vill i detta yttrande utveckla sin ståndpunkt.

De förvaltningsrättsliga grundsatser Bejstam hänvisar till är principerna om ett ärendes anhängiggörande. Om ett ärende kan anses vara privat anhängiggjort kan den enskilde återkalla sin framställning, vilket leder till att ärendet skrivs av hos myndigheten.

Principerna är inte fastlagda i några föreskrifter och följaktligen gäller regler i en förordning före dessa principer.

Det kan hävdas att bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen syftar till att klargöra att huvudregeln är att betyg ska sättas, men att lärosätet får föreskriva att betyg inte ska sättas på en kurs. Uttalanden i förarbeten saknas dock och bestämmelsens ordalydelse är sådan att det är möjligt att göra den tolkning som Högskoleverket gör. Tolkningen stöds också av vad som sedan lång tid torde vara praxis vid universitet och högskolor: när en tentamen lämnats in av studenten tillåts inte att den återkallas. Denna bedömning be-

kräftas av den undersökning som JO har gjort vid landets 14 statliga universitet. Bland de instanser som anser sig kunna tillåta att en inlämnad tentamen återkallas dominerar uppfattningen att återkallelsen måste ske innan rättningen har påbörjats. Det är enligt verkets mening uppenbart att en sådan senaste tidpunkt för återkallelse leder till problem när det gäller att avgöra när rättningen av en viss tentamen har påbörjats. Högskoleverket anser dock att uppfattningen strider mot de förvaltningsrättsliga grundsatser som Bejstam hänvisar till. Högskoleverket delar hans uppfattning att återkallelsen i så fall kan ske fram till dess att betygsbeslutet har meddelats. En annan ordning kräver enligt verkets mening stöd i föreskrifter.

Om JO skulle anse att Högskoleverkets tolkning av 6 kap. 18 § högskoleförordningen är felaktig och i stället delar Bejstams uppfattning, uppkommer frågan om vilka åtgärder som bör vidtas.

Det främsta skälet till att en student skulle vilja återkalla en inlämnad tentamen, torde vara att han eller hon bedömer att betyget inte skulle bli tillräckligt högt. Från lärosätenas sida finns en medvetenhet om de olägenheter som skulle uppstå om återkallelser i enlighet med Bejstams bedömning skulle vara tillåtna. Det måste betraktas som resursslöseri om en tentamen skulle kunna återkallas efter det att läraren rättat den, men innan betyget meddelats. Det kan inte heller anses gagna examinatorernas noggrannhet vid rättningen om en tentamen kan återkallas så snart studenten hunnit kontrollera sina svar mot kurslitteraturen. Högskoleverket har i sina diskussioner om möjligheterna att ompröva betygsbeslut, lyft fram vikten av att en så noggrann granskning som möjligt görs av tentamina innan betygen meddelas (se Högskoleverkets rapport s. 67).

Andra problematiska aspekter med att tillåta återkallelse av en inlämnad tentamen har framhållits i yttrandena till JO från Stockholms universitet (förbud mot s.k. plussning¹³ kan kringgås) och från Sahlgrenska akademien vid Göteborgs universitet (bedömning av en tentamen på det sista tillåtna tentamenstillfället kan undvikas).

Med tanke på den osäkerhet som ligger i att återkalla en tentamen på grund av rädsla för att ta ett för lågt betyg, är det enligt Högskoleverkets mening inte heller i studenternas intresse att kunna återkalla tentamina. En student riskerar att återkalla en tentamen trots att den håller tillräcklig kvalitet för att förtjäna det eftersträvade betyget.

Sammantaget anser Högskoleverket att det vore olämpligt om studenterna skulle kunna återkalla inlämnade tentamina och på så sätt undvika att betygsättas. Om det skulle anses möjligt bör frågan tydligt regleras så att återkallelse inte är tillåtet. Med tanke på vad några universitet yttrat till JO (Stockholms universitet, Linköpings universitet och Linnéuniversitetet) finns det i detta sammanhang anledning att ta ställning till om lärosätena har bemyndigande att centralt inom lärosätet besluta om föreskrifter som förbjuder återkallelse av en inlämnad tentamen. Bejstam hävdar i sin artikel att universitet och högskolor saknar rätt att besluta om sådana regler. Högskoleverket anser att ett förbud mot återkallelse av tentamen bör gälla för alla utbildningar på samtliga lärosäten, vilket talar för att en tydlig regel införs i högskoleförordningen. I avvaktan på JO:s ställningstagande vidhåller dock verket sin tolkning av 6 kap. 18 § högskoleförordningen. För att informera om frågeställningen skickar verket en kopia av detta yttrande till Utbildningsdepartementet.

Juridiska Föreningen vid Örebro universitet kommenterade remissvaren.

¹³ Notera beträffande KTH:s yttrande till JO att KTH tillåter plussning, se KTH:s interna föreskrifter om betyg på kurs (nr 19/2005).

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från Utbildningsdepartementet.

I ett beslut den 30 november 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Närmare bestämmelser om betyg vid universitet och högskolor som staten är huvudman för finns i högskoleförordningen (1993:100). Enligt 6 kap. 18 § högskoleförordningen ska betyg sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver något annat (före den 1 januari 2011 angavs i bestämmelsen att betygsättning skulle ske, om inte annat var föreskrivet i kursplanen). Betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator). Förordningen innehåller även bestämmelser om bl.a. antal prov samt rättelse och omprövning av betyg. Någon uttömmande reglering av handläggningen av betygsärenden ges dock inte i förordningen. För universitet och högskolor under offentligt huvudmannaskap blir förvaltningslagens (1986:223) regler tillämpliga då särskilda bestämmelser saknas. Förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om handläggning av ärenden och ger bl.a. studenten rätt till insyn i betygsärendet.

I de ovan nämnda författningarna finns det inte någon bestämmelse som uttryckligen reglerar frågan om en student har, eller inte har, rätt att återkalla en inlämnad tentamen.

Högskoleverket menar att bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen om att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte annat är föreskrivet, innebär att en student inte har rätt att återkalla ett betygsärende. Jag delar inte verkets uppfattning. Enligt min mening kan det inte av den bestämmelsen utläsas huruvida en återkallelse är tillåten eller inte.

Som redovisats ovan anser universitetslektorn Lars Bejstam, juridiska institutionen vid Umeå universitet, att en inlämnad tentamen är att jämföras med en ansökan om förmån. Huvudregeln är att en ansökan om förmån får återkallas av sökanden. En återkallelse kan i princip ske fram till dess att beslut i ärendet har meddelats. Fortsatt behandling av ärendet får endast ske om myndigheten har möjlighet att besluta om förmånen ex officio. Som exempel på en ansökan om förmån kan nämnas när en enskild ansöker om ett tillstånd eller anmäler sig som sökande till en ledigförklarad tjänst. Ett betygsärende har i och för sig vissa likheter med en ansökan om förmån. En students ställning i förhållande till det universitet där studierna bedrivs kan dock inte anses vara i alla avseenden jämförbar med den ställning som allmänheten "normalt" intar i förhållande till en myndighet, t.ex. när en enskild ansöker om ekonomiskt bistånd vid en socialnämnd. Mot den bakgrunden anser jag inte att en inlämnad tentamen utan vidare kan jämföras med en ansökan om förmån.

Sammanfattningsvis innebär det anförda följande. Det finns inte någon bestämmelse i lag eller förordning som reglerar den aktuella frågan. Jag anser inte heller att den förvaltningsrättsliga grundsatsen att en ansökan om förmån får återkallas av sökanden ger ledning i frågan.

Av utredningen framgår att vissa universitet tillåter att en student återkallar en inlämnad tentamen medan andra inte gör det. Det förekommer till och med att saken hanteras olika inom ett och samma universitet, beroende på vilken institution som är berörd. Det har kommit fram att vissa universitet har föreskrifter som förbjuder återkallelse av en inlämnad tentamen och s.k. plussning, dvs. att en student som godkänts på en kurs medges att tentera på nytt för att få ett högre betyg. Både Högskoleverket och Lars Bejstam har ifrågasatt om det finns bemyndigande för lärosätena att besluta om sådana föreskrifter. Det kan i sammanhanget konstateras att regeringen den 14 april 2011 gav en särskild utredare i uppdrag att analysera och tydliggöra statliga universitets och högskolors rätt att meddela föreskrifter och föreslå hur dessa ska kungöras (dir. 2011:37).

Det är enligt min mening inte acceptabelt att frågan om återkallelse är tillåten eller inte är avhängig av var studierna bedrivs. Samma sak bör gälla oavsett vid vilket universitet eller vid vilken institution en person studerar. Såväl Högskoleverket som ett antal universitet har påtalat olika problem som kan uppstå om återkallelse tillåts. Göteborgs universitet har t.ex. uppgett att det är oklart om det existerande regelverket kring disciplinnämnds-förfarande avseende "försök till vilseledande" skulle kunna tillämpas om man tillåter återkallelse av en inlämnad tentamen. Som ett annat exempel kan nämnas att Stockholms universitet framfört att det förbud som universitet uppställer mot s.k. plussning skulle kunna kringgås. Att problem kan uppstå talar mot att det ska vara tillåtet att återkalla en inlämnad tentamen.

Under alla förhållanden, dvs. oavsett om återkallelse ska tillåtas eller inte, bör frågan enligt min uppfattning regleras i högskoleförordningen. Regeringen bör således ta ställning i saken. Mot den bakgrunden nöjer jag mig med att, utan ett eget ställningstagande i sakfrågan, skicka en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet.

Vidare finner jag skäl att tillställa Utredningen om högskolors föreskrifter en kopia av beslutet för kännedom.

Med dessa uttalanden, som inte innefattar någon kritik mot Örebro universitet, avslutas ärendet.

Tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska

(Dnr 1098-2010)

Anmälan

I en anmälan till JO påtalade Per-Åke Lindblom m.fl. att flera högskolor i Sverige, bl.a. Göteborgs universitet, Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), kräver att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Anmälarna anförde bl.a. att detta saknar stöd i språklagen och att det ”alltid ska vara möjligt att skriva en anställningsansökan eller driva ett befordringsärende på svenska för en svensk medborgare till en svensk myndighet”.

Till anmälan hade fogats en ledighetskungörelse från Göteborgs universitet, Naturvetenskapliga fakulteten, avseende en tillsvidareanställning som universitetslektor i Kulturvård – särskilt landskapsvård. I kungörelsen angavs bl.a. att ”Ansökan ska vara skriven på engelska”.

Utredning

Rektorerna för Göteborgs universitet, KTH och SLU anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I sitt remissvar anförde rektor för Göteborgs universitet bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Göteborgs universitet har två styrdokument gällande språkfrågor; Språkpolicy fastställt av Styrelsen 2006-06-08 Dnr A 11 2598/06 och Handlingsplan för språkfrågor vid Göteborgs universitet 2010-2012 fastställd av rektor 2010-02-22 Dnr A 11 1181/07 (bifogas). Inget av dessa dokument innefattar något som står i strid med gällande språklag.

Universitetets språkpolicy framhåller bland annat att Göteborgs universitet skall vara ett attraktivt universitet för utländska forskare, lärare och studenter inom och utom Norden. Här framhålls också att en förutsättning för hög internationell kvalitet i forskningen är internationella kontakter och internationell kvalitetsgranskning. Detta ska ställas i relation till att tjänstetillsättningsförfarandet vid högre tjänster inte sällan kräver att sakkunnig expertis anlitas inom den internationella forskarkompetensen och därmed också utanför det svenska språkområdet.

Anmälan refererar när det gäller Göteborgs universitet till en ledigkungörelse av ett universitetslektorat i Kulturvård – särskilt landskapsvård vid Naturvetenskapliga fakulteten 2009-12-17 Dnr E 324 3978/09. Naturvetenskapliga fakultetsnämnden har gjort en utredning och yttrat sig i ärendet (bifogas).

— — —

Naturvetenskapliga fakultetsnämnden anförde bl.a. följande.

Utredning

Det är inte korrekt, som [anmälarna] låter påskina, att Naturvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet kräver att anställningsansökningar alltid ska vara skrivna på engelska.

Under 2009 ledigkunjorde Naturvetenskapliga fakulteten totalt 79 tillsvidare- och visstidsanställningar, varav 72 anställningar inom kategorierna tekniskt, administrativt och annan undervisande och forskande personal, och sju läraranställningar (enligt högskoleförordningens definition härav (HF 4:1)) – närmare bestämt en professur, fem lektorat och en forskarassistent. I ingen av de förenämnda 72 ledigkunjörelserna fanns krav på att anställningsansökningar skulle vara skrivna på engelska. Det är däremot korrekt att det i ledigkunjörelserna till professuren och i fyra av de fem lektoraten samt till forskarassistenten fanns krav på engelska. Det vill med andra ord säga att i 91 % av ledigkunjörelserna fanns ej krav på ansökningar på engelska. Det finns alltså inget slentrianmässigt användande av krav på engelska – vilket också med all tydlighet framgår om man beaktar att ledigkunjörelsen av anställningen som universitetslektor i kulturvård, särskilt landskapsvård (Dnr E 324 3978/09) från 2009-12-17 som [anmälarna] hänvisar till i sin anmälan följdes av en ”systerutlysning” samma dag vid samma institution. Den 2009-12-17 utlystes nämligen också ett annat lektorat i kulturvård, närmare bestämt en anställning som universitetslektor i kulturvård, särskilt trädgårdens hantverk och odling (Dnr E 324 3980/09). Här fanns ej krav på engelska. [– – –]

Yttrande

Nio av tio ledigkunjörelser vid Naturvetenskapliga fakulteten innehåller alltså inget krav på att ansökningarna ska vara på engelska. När det gäller den sista tiondedelen rör det sig uteslutande om ledigkunjörelser av anställning som lärare – men, som sagt, inte alla läraranställningar.

Beredning av anställning som lärare regleras av högskoleförordningen och häri finns krav på att fakultetsnämnden eller motsvarande organ ska hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde vid anställning av professorer och lektorer (HF 4 kap. § 21). Av 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen anges vidare att det vid tillsättning av statlig tjänst endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. 14 § lagen om offentlig anställning stadgas att vid anställning ska avseende bara fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Av 4 § anställningsförordningen framgår att myndigheten vid anställning utöver skickligheten och förtjänsten också ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

För att på ett fullgott sätt leva upp till nämnda lagar och förordningar krävs allt oftare att sakkunniga – det vill säga de personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde – utses bortom Sveriges gränser; utanför det svenska språkområdet. Det kan i sammanhanget nämnas att gällande ovanstående läraranställningar har tretton sakkunniga blivit utsedda och att endast fem av de tretton sakkunniga är verksamma i Sverige – och att bland de tretton sakkunniga finns åtta olika nationaliteter representerade. Internationalisering ligger så att säga i vetenskapens – och inte minst naturvetenskapens – natur och uppmuntras i alla övriga sammanhang. Men även om man bortser härifrån är dagens forskningsområden många gånger präglade av en så pass hög grad av specialisering att man oftast är nästintill tvungen att vända sig till utlandet om man vill undvika att hamna i jävsituationer mellan sakkunniga och sökande. Det är med andra ord inte sällan att intresseavvägningen mellan svenska eller engelska måste ske utifrån förvaltningslagen. Av ovanstående framgår att nio av tio ledigkunjörelser inte ställer krav på att engelska ska användas och att krav på engelska endast används vid läraranställningar, men inte alla läraranställningar. Vidare har det gällande dessa läraranställningar framgått att kravet på engelska ej tillämpas slentrianmässigt vilket visar sig tydligt i och med att engelska var ett krav respektive ej ett krav vid två ledigkunjörelser samma dag vid samma institution vid Naturvetenskapliga fakulte-

ten. Kravet på engelska används alltså endast i begränsad omfattning och endast när det är sakligt motiverat (och det ska vidare noteras att det i ledigkungalörelserna alltid finns angivet att sökande förväntas att inom två år kunna undervisa på svenska om ansökan på engelska krävs). Det ska i sammanhanget vidare framhållas att kravet på engelska relaterar till *de facto*-bedömningen av sökandens skicklighet och ej till myndighetens bekvämlighet och vidare att kravet på engelska gäller själva utformningen av jämförbara ansökningar och därmed möjlighet till en adekvat och rättvis sakkunniggranskning och alltså inte på något sätt påverkar sökandes möjlighet att i övrigt kommunicera med myndigheten – det vare sig i form av ta del av beslut, protokoll, inkomma med förfrågningar eller att överklaga myndighetens beslut.

Sammanfattningsvis anser inte Naturvetenskapliga fakulteten att fakulteten genom sitt förfarande bryter eller har brutit mot språklagen vid det att fakulteten alltid använder svenska som förvaltningspråk inom kärnområdet för myndighetens verksamhet samt att universitetet utanför kärnområdet för myndighetens verksamhet endast använder engelska när verksamhetsområdes särskilda förutsättningar så kräver.

Eftersom den potentiella räckvidden av språklagens tillämpning har vida implikationer för förutsättningarna för att bedriva forskning i en internationell miljö ser Naturvetenskapliga fakulteten det som angeläget att lyfta fram JO:s egen kritik av lagstiftningen. I ”Tillämpning av språklagen; fråga om krav på att ansökningar om forskningsanslag ska vara skrivna på engelska” (Beslutsdatum: 2009-10-27, Diarienummer: 1811-2008) skriver justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger under rubriken ’Allmän bedömning av rättsläget’ att: ”I propositionen [Prop. 2008/09:153] hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns.” Naturvetenskapliga fakulteten instämmer i denna kritik och vill också understryka att om universitetet ska översätta ansökningar till annat språk medför det, speciellt med tanke på ansökningarnas voluminösa omfattning och komplexa innehåll, ökade kostnader och inte minst en icke oväsentlig förlängning av handläggningstiderna. Sist men inte minst är det också viktigt framhålla att rättssäkerheten kan lida skada: komplexiteten och fackterminologin i allmänhet och forskningens specialisering i synnerhet medför att det i princip nästintill endast är forskarna själva som kan översätta ansökningarna. Om universitetet låter översätta ansökningarna är risken för betydelseglidningar liksom rena felöversättningar påtaglig, vilket inte ligger i någons intresse och som öppnar upp för överklagande.

I sitt remissvar anförde rektor för KTH följande.

Vid KTH har svenskan redan före språklagens (2009:600) ikraftträdande varit myndighetsspråket, vilket bland annat innebär att interna regler, närmare anvisningar, vägledningar och beslut avfattats på svenska. Dokumenten översätts när så behövs till engelska. Detta har gällt och gäller även i dag generellt vid KTH och således även i anställnings- och befordringsärenden.

Den forskningsverksamhet som bedrivs vid KTH är sedan länge starkt internationaliserad och internationaliseringstrenden har under en följd av år blivit alltmer påtaglig. I de flesta av de ämnesområden som finns representerade vid KTH är engelska det vetenskapliga språket, vilket medför att en stor del av våra lärare och tillika forskare dagligen använder engelska i sitt arbete med internationella kolleger och vid publicering av vetenskapliga artiklar. Under 2000-talet har en ökad internationalisering av den svenska högskoleutbildningen skett vilket bland annat kommit till uttryck i SFS 2006:1053 genomförda författningsändringar och i propositionen 2004/05:162 Ny värld – ny högskola. KTH:s roll är idag att vara ett nationellt och internationellt universitet. Detta innebär bland annat att KTH under 2009 givit engelsksprå-

kig undervisning i 51 program på avancerad nivå, att samarbetet med partneruniversitet utomlands ökat och att antalet inresande studenter ökat.

Vid anställning av vissa lärarkategorier ska enligt gällande författning ytterligare inhämtas från personer som är särskilt förtrodda med ämnesområdet för aktuell anställning (sakkunniga). De sakkunniga ska bedöma sökandes vetenskapliga respektive pedagogiska skicklighet. Mot ovan nämnda bakgrund ingår vid beredningen av ärende om anställning som lärare bland de sakkunniga expertis från det internationella vetenskaps- och utbildningssamhället i de flesta av vid KTH representerade ämnesområdena. KTH har sedan 1998 ställt krav på att ansökan om anställning som lärare ska skrivas på engelska. Tillämpningen har varit och är den att en inkommen ansökan skriven på svenska alltid beaktas. När en ansökan avfattad på svenska kommer in tillfrågas den sökande om denne själv vill översätta ansökan till engelska. I de fall den sökande inte har möjlighet göra detta svarar KTH för att ansökan översätts. Syftet med kravet har varit att underlätta/effektivisera beredningen av anställningsärendena. En på svenska ingiven ansökan medför en viss fördröjning i handläggningen av anställningsärendet i de fall där internationell expertis behövs vid bedömningen av vetenskaplig respektive pedagogisk skicklighet.

KTH anser att starka skäl talar för att en ansökan om anställning som lärare i regel bör ges in på engelska. Den nuvarande lydelsen framställer dock detta som ett absolut krav vilket inte är förenligt med språklagens bestämmelser och inte heller ger en korrekt bild av KTH:s handläggning av ansökningar till läraranställning skrivna på svenska. KTH ser nu över lydelsen för i ärendet aktuell anvisning.

I sitt remissvar anförde rektor för SLU följande.

SLU har som myndighet självfallet en nationell roll i vilken svenska är huvudspråket. Samtidigt har SLU som universitet också en tydlig internationell roll. SLU:s övergripande uppdrag är enligt regleringsbrevet att *utveckla kunskapen om de biologiska naturresurserna och människans förvaltning och hållbara nyttjande av dessa*. Detta är ett tydligt internationellt uppdrag som inte kan genomföras på svenska.

I vår vetenskapliga verksamhet är engelska därför det huvudsakliga arbetspråket. Nästan alla doktorsavhandlingar och vetenskapliga artiklar skrivs på engelska. Det internationella uppdraget påverkar vår rekrytering och anställning av lärare. Enligt högskoleförordningen (15 §) ska som bedömningsgrunder vid anställning av lärare gälla *graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning*. För en lärare vid SLU måste skickligheten bedömas i ett internationellt perspektiv. Därför är det ofta nödvändigt att tillkalla utländska forskare för att bedöma de sökandes skicklighet.

För att göra en sådan bedömning måste de sakkunniga ha tillgång till allt material på engelska. I de allra flesta fall finns de sökandes meritförteckning och publikationer redan på engelska så detta vållar normalt inga svårigheter för de sökande. Den som eventuellt vill skriva själva ansökan på svenska har möjligen formell rätt att göra detta och SLU har möjligen formell skyldighet att översätta den till engelska inför en internationell kvalitetsbedömning. Vid en översättning av sådant vetenskapligt kvalificerat material finns det dock uppenbara risker av översättningsfel som kan vara till den sökandes nackdel. Vi bedömer att de sökande av lärartjänster vid SLU inser detta varför det vid SLU inte kommer att vara något problem. Däremot skulle det leda till utomordentliga problem om SLU skulle kräva att allt material vid en ansökan skulle skrivas på svenska.

Anmälarna kommenterade remissvaren och anförde bl.a. följande:

[– – –] vår anmälan gällde *rätten* att skriva anställningsansökningar och driva befördringsärenden på svenska vid Sveriges universitet och högskolor, d.v.s.

det skall alltid vara möjligt att kommunicera med svenska myndigheter på svenska [– –] Denna rätt är enligt vår uppfattning ovillkorlig. Frågan huruvida det är *lämpligt* att skriva en anställningsansökan respektive att driva ett befordringsärende på svenska eller inte, kan inte avgöras utifrån språklagen utan kan enbart användas som argument. Det gäller även frågan om externa bedömare/sakkunniga [– –]

I ett beslut den 31 augusti 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Språklagen och dess förarbeten

Den 1 juli 2009 trädde språklagen (2009:600) i kraft. Förarbetena till lagen finns framför allt i prop. 2008/09:153, som i sin tur bygger på Språklagsutredningens betänkande Värna språken – förslag till språklag (SOU 2008:26).

Språklagen innehåller bl.a. bestämmelser om språkanvändning i offentlig verksamhet. Lagen stadgar att svenska är huvudspråk i Sverige (4 §). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 §). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 §). Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 §). Myndigheter har ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §).

Lagstiftaren kan på särskilda områden besluta om andra principer. Det framgår av lagens 3 §. Där stadgas att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen. Språklagens krav utgör alltså huvudregler, som ska tillämpas så länge det inte finns undantag i lag eller förordning.

Innebörden av att svenska är huvudspråk i Sverige utvecklas i förarbetena (a. prop. s. 17):

Som huvudspråk ska svenskan vara det samhällsbärande språket i Sverige. Konkret innebär det att all offentlig verksamhet bygger på svenska språket. Lagar stiftas och publiceras på svenska, handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter och domstolar är svenska och kommunikation med myndigheterna kan alltid ske på svenska. Beslut och andra viktigare handlingar som ska expedieras upprättas som huvudregel på svenska och information till allmänheten om offentlig verksamhet finns alltid på svenska.

Svenskans ställning som huvudspråk innebär att det är samhällets gemensamma språk som ska följa samhällsutvecklingen i stort, t.ex. i fråga om vokabulär och terminologi, och därigenom kunna användas inom alla sektorer av samhället. Som samhällets gemensamma språk bör alltså svenskan vara ett komplett språk.

Denna roll som svenska språket har i samhället betyder att det ska vara tillräckligt för den som verkar och bor i Sverige att behärska svenska för att kunna delta i samhällslivet och ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Den enskilde ska alltså kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska.

Bestämmelsen i 10 § är avsedd att ge uttryck för vad som sedan lång tid tillbaka gäller i Sverige, nämligen att de offentliga organen arbetar på svenska,

skriftligt såväl som muntligt (a. prop. s. 48). Som övergripande motivering för införandet av en regel med denna innebörd anfördes i propositionen under rubriken *Offentlighetsprincipen* följande (a. prop. s. 29).

Som en konsekvens av att det i språklagen uttryckligen anges att svenskan har ställning som huvudspråk, bör frågor om språkanvändning inom den offentliga verksamheten, dvs. inom domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet, regleras i språklagen.

För att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i realiteten ska fylla sin funktion är det väsentligt att de handlingar som blir allmänna är skrivna på svenska, liksom att handlingar skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till myndigheten översätts i rimlig utsträckning, om de inte bedöms sakna betydelse.

Beslut och domar men även – som huvudregel – andra handlingar som blir allmänna ska därför upprättas på svenska. Även då en handling översätts till ett annat språk för att en enskild mottagare ska kunna tillgodogöra sig innehållet bör handlingen finnas i original på svenska i ärendet.

Av förarbetena framgår vidare att lagstiftaren tänkt sig ett s.k. kärnområde som omfattar sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. De behov av framställningar på andra språk som kan finnas här får, sägs det, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen (se a. prop. s. 29).

Utöver kärnområdet är det enligt förarbetena naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Som exempel anges ”skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, t.ex. i invandrartäta områden”. Vidare omnämns den speciella situation som kan råda vid Sveriges utlandsmyndigheter, där det regelmässigt finns lokalanställda som inte talar svenska (se a. prop. s. 29 f.). I författningskommentaren anges även att bestämmelsen inte är ”avsedd att utgöra en begränsning av möjligheten att t.ex. inom forskning och utbildning bedriva verksamhet på andra språk än svenska för att möjliggöra ett deltagande på ett integrerat och konkurrenskraftigt sätt i det internationella forskningssamfundet” (a. prop. s. 48).

Närmare om språklagens tillämpning inom utbildning och forskning

Ett flertal remissinstanser lyfte fram de tillämpningssvårigheter som lagförslagen enligt dessa instanser skulle innebära på utbildnings- och forskningsområdena. Vetenskapsrådet ställde uttryckligen frågan om lagförslaget innebär att forskningsansökningar måste skrivas på svenska och Högskoleverket ansåg att det behövdes ett undantag för högskoleområdet. I propositionen kommenterades detta på följande sätt (a. prop. s. 30):

Som vi har framhållit är den föreslagna regleringen övergripande. Vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter – t.ex. universitet och högskolor – får avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån

respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar. När det gäller utbildnings- och forskningsområdet är givetvis de internationaliseringssträvanden som kommit till uttryck i bl.a. propositionen Ett lyft för forskning och innovation en central faktor som måste vägas in när myndigheterna ska tillämpa språklagens bestämmelser utanför kärnområdet. Som vi har understrukt tidigare finns det dock inte någon motsättning mellan internationalisering och ett värmande av svenskan som huvudspråk.

Den föreslagna bestämmelsen är alltså en huvudregel där kärnområdet är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Som har framgått ovan under 5.4 innebär språklagen inte att det ställs undantagslösa krav på viss språkanvändning; inom vissa sektorer förutsätter verksamheten att andra språk kan användas.

I det avsnitt hänvisningen avser behandlas svenskans användning och utveckling inom högre utbildning och forskning under en särskild rubrik (se a. prop. s. 20). Där noteras att det på svenska universitet och högskolor förekommer en utbredd användning av engelska, särskilt inom de naturvetenskapliga områdena. Att använda andra språk än svenska är i många fall nödvändigt för att stärka forskningens internationalisering, sägs det vidare. Efter att ha pekat på den medvetenhet, som finns inom universitet och högskolor om hur användningen av engelska kan påverka de nationella språkens ställning, övergick lagstiftaren till behovet av att väga skilda intressen mot varandra (a. st.):

Värdet av att använda svenskan får vägas mot behovet att i vissa fall använda andra språk inom särskilda verksamhetsområden, och i konkreta fall kan sådana överväganden leda till att det bedöms lämpligt eller nödvändigt att använda andra språk.

I den föreslagna språklagen ställs i och för sig inte några krav på att språket för forskning och utbildning ska vara svenska. Vad som ska gälla inom forskning och undervisning bestäms av myndigheterna på området efter överväganden kring relevanta faktorer inom verksamhetsområdet. För att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre undervisning överväger regeringen en sådan ändring av högskoleförordningen. Det är självklart så att det engelska språket även fortsättningsvis kommer att spela en stor roll i det svenska högskoleväsendet. Det allmännas särskilda ansvar för att svenskan används och utvecklas innebär dock att man bör överväga hur detta ansvar uppfylls på mest ändamålsenliga sätt. Den enskilde forskarens fristående ställning innebär också att det är han eller hon som avgör vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Allmän bedömning av rättsläget

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör tillämpningen av språklagen. Ett ärende, dnr 1811-2008, rörde fråga om krav på att ansökningar om forskningsanslag skulle vara skrivna på engelska. I beslut den 27 oktober 2009 anförde justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger bl.a. följande.

Av förarbetena framgår således att lagstiftaren varit väl medveten om de invändningar som från forskningshåll kan resas mot de krav som numera finns i språklagen. På ett flertal ställen förekommer hänvisningar till de behov som kan finnas inom särskilda verksamheter och till de avvägningar som där kan behöva göras. Något undantag infördes dock inte i lagen, varken allmänt eller specifikt för forskningens del. Frågan är då hur rättsläget ska tolkas.

Inför besvarandet av den frågan finns det inledningsvis skäl att notera två tydliga utgångspunkter i språklagens regler om det svenska språkets ställning.

Den första är att svenskan är vad som kan betecknas som förvaltningspråk och ska användas i det allmännas kärnverksamheter, det s.k. kärnområdet. Regleringen är tvingande; här får andra språk inte användas. Den andra är att svenskan såsom huvudspråk härutöver ska kunna användas inom alla samhällsområden. Utanför kärnområdet är regleringen avsedd att vara flexibel. Det innebär dock inte att myndigheter kan göra fria lämplighetsöverväganden; huvudregeln är att svenska ska användas.

Möjligheten att utanför kärnområdet frångå huvudregeln framkommer i förarbetena. Den saknar dock helt förankring i lagtexten. I frånvaro av tydligare vägledning får regleringen fyllas ut med hjälp av allmänna principer. Jag tolkar därvid rättsläget på följande sätt.

Intresset av att utanför kärnområdet använda ett annat språk måste alltid vägas mot det allmännas ansvar för det svenska språkets användning och utveckling. Undantag från språklagens krav ska motiveras av sakliga skäl. De får inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt i det särskilda fallet. Enbart det förhållandet att användandet av ett annat språk kan te sig bekvämt eller rationellt från den enskilda myndighetens synpunkt är inte tillräckligt. Behovet ska granskas och alternativa lösningar prövas, såsom möjligheten att utnyttja översättningar. Man måste vidare skilja mellan situationer där frågan är om det ska vara tillåtet för myndigheter att använda utländska språk och situationer där frågan gäller den enskildes möjlighet att inför myndigheten bruka svenska. Medan en myndighet i enlighet med det nyss sagda har en viss frihet att inom sin verksamhet använda t.ex. engelska måste den säkerställa att svenska kan brukas när enskilda kommunicerar med och inhämtar information från myndigheten.

Kravet på användning av svenska ställt mot behovet av att bedriva forskning i en internationell miljö

I propositionen hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns. Flera av de risker för det svenska språkets framtid som beskrivits i lagstiftningsärendet och som gett upphov till den införda regleringen är synliga inom denna samhällssfär. Det gäller det som i ärendet kallats risken för domänförluster, dvs. den utarmning som blir resultatet när ett annat språk ersätter svenskan inom ett visst samhällsområde, något som redan synes ha inträffat inom flera centrala forskningsfält. Det gäller även för s.k. kapacitetsförluster, dvs. att exempelvis universitetslärare hänvisas till att undervisa på ett annat språk än sitt modersmål, med risk för att lärarens pedagogiska kapacitet begränsas. Ett av syftena med språklagen är att motverka effekter av detta slag, vilket bl.a. kommer till uttryck i den bestämmelse som anger att myndigheter ska se till att svensk terminologi inom olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §). Det står samtidigt klart att krav på svensk språkanvändning i vetenskapliga sammanhang kan vara till hinder för det internationella utbyte som forskningen överlag är helt beroende av. Förarbetena andas som framgått förståelse för synpunkter av det slaget och det är tydligt att lagstiftaren vill se svensk forskning som en del i det internationella forskningssamfundet. Det är således fråga om intressen som löper uppenbar risk att komma i konflikt med varandra och som på ett så konstruktivt sätt som möjligt får lov att sammanjämkas.

Eftersom det i lagstiftningen saknas särskilda regler för forskningsområdet måste utgångspunkten därvid vara de rättsregler som uppställts i språklagen, inklusive de principer som i enlighet med vad som redovisats ovan kan utläsas ur lagstiftningen.

Merparten av verksamheten inom universitets- och forskningsvärlden – såsom utförandet av undervisning och forskning – hör inte till det s.k. kärnområdet. Av språklagen följer således inte – för att ta några självklara exempel –

att undervisning alltid ska ske på svenska eller att utländsk kurslitteratur inte skulle få förekomma. Men den centrala förvaltningen hör till kärnområdet. Av språklagen och av det som uttalats i dess förarbeten måste anses följa att föreskrifter, beslut, protokoll, diarium, verksamhetsberättelser och annan dokumentation som myndigheterna inom utbildnings- och forskningssektorerna förvaltningsrättsligt är skyldiga att upprätta utförs på svenska. De behov som kan finnas av att sådana framställningar finns tillgängliga på andra språk får, som framgått ovan, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. Även den service som en myndighet enligt förvaltningslagen ska ge måste tillhandahållas på svenska.

En myndighets beslut om fördelning av anslag till enskilda forskare utgör myndighetsutövning. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Inget synes däremot hindra att engelska är arbetspråk vid den vetenskapliga granskningen av ansökningar; det måste vara just en sådan situation där det kan vara sakligt motiverat att inom en myndighets verksamhet tillåta ett annat språk än svenska. Det gäller dock bara då detta är nödvändigt.

[— —]

Om engelska är språket vid den vetenskapliga utvärderingen av en anslagsansökan ligger det vidare nära till hands att begära att sökanden i de vetenskapliga delarna beskriver sitt forskningsprojekt och sina meriter på engelska. Att uppställa krav av det slaget var emellertid otillåtet redan enligt de regler som tidigare gällde, såvida det inte fanns författningsstöd. Den numera införda språklagen är inte avsedd att medföra några lättnader i det hänseendet, snarare tvärtom. En svensk myndighet med uppgift att fördela forskningsanslag kan således inte lagligen kräva att en ansökan helt eller delvis är författad på engelska. I det sammanhanget bör även beaktas vad som i förarbetena uttalades om den enskilde forskarens fristående ställning och rätt att själv avgöra vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Av det sagda följer självfallet också att den som använt svenska inte på grund härav får utsättas för diskriminering, på sådant sätt att ansökan handläggs så att sökandens chanser att erhålla anslag försämras. Vid behov åligger det anslagsmyndigheten att översätta hela eller delar av ansökan.

[— —]

I propositionen anges att regeringen överväger ändringar i lagstiftningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Enligt vad JO inhämtat föreligger dock för närvarande inga omedelbara planer på författningsändringar. Lagstiftaren torde vid språklagens införande ha underskattat vikten av rättslig vägledning för hur konflikter mellan den nya lagen och forskningens behov ska lösas.

[— —]

Kan ett statligt universitet uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska?

I förarbetena till språklagen anges, som redovisats ovan, att kommunikation med myndigheterna alltid kan ske på svenska och att en enskild ska kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska. Redan härav följer enligt min mening att den som vill ansöka om anställning eller befordran vid ett statligt universitet har rätt att skriva sin ansökan på svenska. Till detta kommer att ett beslut av en statlig myndighet att anställa en person betraktas som myndighetsutövning gentemot den personen och de andra sökandena (se

SOU 2005:115 s. 57 och Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 27 f.). Även ett befordringsärende vid ett statligt universitet måste anses innefatta moment av myndighetsutövning mot enskild. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Det synes däremot inte finnas något hinder mot att engelska används vid t.ex. inhämtande av sakkunnigbedömning om sökandes skicklighet, under förutsättning att detta anses nödvändigt.

Med hänsyn till den ökade internationalisering som skett av den svenska högskoleutbildningen har jag i och för sig förståelse för att det i många fall kan finnas stora fördelar med att en sökande skriver sin ansökan på engelska. Att uppställa krav på att så ska ske är emellertid inte tillåtet enligt språklagen. Ett svenskt statligt universitet kan således inte lagligen kräva att ansökningar om anställning och befordran ska vara författade på engelska.

Jag är därför kritisk till att det förekommer att svenska universitet anger att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Att vissa universitet, trots att ett sådant krav har uppställts, beaktar ansökningar som är skrivna på svenska ändrar inte den bedömningen.

I förarbetena till språklagen anges att regeringen överväger ändringar i bl.a. högskoleförordningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Vad som har kommit fram i detta ärende ger mig därför skäl att översända en kopia av mitt beslut till Regeringskansliet, Utbildnings- och Kulturdepartementen.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.

Ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 5142-2010)

Beslutet i korthet: En gymnasieskola förbjöd ett politiskt partis ungdomsförbund att under en informationsdag i skolan sprida ett flygblad. Beslutet motiverades med att budskapet i skriften stod i strid med skolans värdegrund samt att spridningen inte var möjlig av ordningsskäl. Av utredningen i ärendet framgår att skolan förhandsgranskat de skrifter som de deltagande partierna avsåg att sprida under informationsdagen. Skolans agerande bedöms stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Skolan kritiserades såväl för beslutet att förbjuda spridningen av flygbladet som för rutinen att förhandsgranska material.

Anmälan

G.K. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Munkebäcksgymnasiet i Göteborgs kommun. Han anförde bl.a. följande. Vid anordnande av bokbord den 3 september 2010 förbjöd skolan Sverigedemokratisk Ungdom Väst

(SDU Väst) att sprida ett flygblad som rörde islam. Enligt skolans företrädare stred budskapet mot skolans värdegrund.

Utredning

Inledningsvis inhämtades det aktuella flygbladet från SDU:s webbsida.

Utbildningsnämnden i Göteborgs kommun anmodades härefter att göra en utredning och inkomma med yttrande över vad G.K. anfört i sin anmälan. Yttrandet skulle avges med särskilt beaktande av bestämmelserna i 1 kap. 2 § andra stycket och 5 § tryckfrihetsförordningen, TF.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

Utredning och yttrande över anmälan

Av anmälan framgår att den före detta verksamhetschefen för Munkebäcksgymnasiet har förbjudit anmälaren och andra företrädare för SDU Väst att sprida ett flygblad i skolan den 3 september 2010. Den före detta verksamhetschefen arbetar fortfarande i förvaltningen, och utredningen utgår från hans uppfattning av vad som ägde rum den aktuella dagen. Verksamhetschefens bild av det som ska ha orsakat anmälan till JO återges under denna rubrik i det följande.

Inför valrörelsen hösten 2010 diskuterade Munkebäcksgymnasiets skolledning hur man skulle agera för att uppnå en bred och allsidig politisk information till eleverna. Samtidigt var det viktigt för skolledningen att alla elever hela tiden skulle känna sig trygga när de vistades i skolan.

Skolledningen beslöt därför att all politisk information, oavsett partitillhörighet, skulle erbjudas ske med iakttagande av följande regler:

- Politiskt parti/ungdomsförbund som är representerade i Göteborgs stads kommunfullmäktige, Västra Götalands regionfullmäktige och Sveriges riksdag är välkomna.
- All politisk information ska ske vid bokbordet, som ställs upp i skolans entréhall, och till vilket eleverna själva kan välja om de vill gå eller inte.
- Maximalt får högst två representanter från respektive parti/ungdomsförbund finnas i skolan samtidigt och de ska vara vid bokborden hela tiden.
- Alla partier/ungdomsförbund som anmäler intresse ska i god tid innan erbjudet/överenskommet informationstillfälle sända ett exemplar av de broschyrer de avser att dela ut till skolledningen. Skolledningen meddelar parti/ungdomsförbunden att skolledningen avser att bedöma broschyrmaterialet, något som görs regelmässigt vid alla olika former av tillställningar, både ur säkerhetssynpunkt samt hur det förhåller sig till skolans värdegrund.

Ovanstående regelverk meddelades även anmälaren i god tid innan informationstillfället. Skolledningen meddelade honom, även det i god tid innan, att det flygblad han tog upp i sin anmälan var helt omöjligt ur ren säkerhetssynpunkt samt att [det] bedömdes strida mot skolans värdegrund. Skolan hade detta läsår precis startat en för skolan ny utbildning med 60 språkintrouktionselever (IVIK) som var relativt nyanlända till Sverige, och där ett flertal ungdomar kom från muslimska länder. Skolledningen visste att en del av dessa ungdomar bar på traumatiska händelser i sin flyktingsituation. Skolledningen såg en uppenbar risk för oroligheter och hade även fått elevindikationer på detta. Ett flertal elever på skolan hade besökt verksamhetschefen och uttryckt oro för bråk. Dessutom hade en grannskola vid en motsvarande situation tidigare haft ett tillspetsat säkerhetsläge med väldigt nära till allvarlig

konfrontation mellan elever på skolan och informatörer från SDU. Därför godkände skolledningen inte att flygbladet skulle finnas med på SDU Västs bokbord i Munkebäcksgymnasiet vid detta tillfälle.

Verksamhetschefen kontrollerade vid några tillfällen om det i förväg kommunicerade och av samtliga informatörer accepterade regelverket följdes vid samtliga parti- eller ungdomsförbunds informationer. Vid ett av dessa tillfällen fann han att SDU Väst bröt mot ett flertal av reglerna.

SDU Väst var vid minst två tillfällen fler än två personer samtidigt inne i skolan. När verksamhetschefen påtalade detta ursäktade anmälaren och hans kollega sig med att de trodde att de bara fick vara högst två vid bordet och att det inte gjorde något om ytterligare personer fanns på andra ställen i skolan. SDU Västs representanter valde dessutom att börja ifrågasätta regelverket trots att de accepterat det initialt.

Dessutom fann verksamhetschefen vid kontrollen att SDU Väst hade det flygblad, som skolledningen framför allt ur säkerhetssynpunkt meddelat SDU Väst att de inte fick sprida på skolan, framme på bokbordet. När verksamhetschefen påtalade detta började representanterna även att argumentera mot detta beslut som de initialt redan hade accepterat.

Det förekom inte några som helst regelbrott eller ifrågasättanden från andra parti- eller ungdomsförbund under de informationstillfällen som genomfördes i samband med valet denna höst.

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § 2 stycket samt 1 kap. 5 § i tryckfrihetsförordningen

Utbildningsförvaltningen har haft svårt att bedöma om det flygblad som SDU Väst inte tilläts sprida i skolan omfattas av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt ansvarig verksamhetschef gick det inte att avgöra om flygbladet var framställt i tryckpress. Det kan ha varit fotokopierat, men saknade angivelse av utgivningsbevis. Det saknades vidare beteckning som visade att det var mångfaldigt, och det saknades tydliga uppgifter om vem som mångfaldigt flygbladet i vilken ort.

Ansvarig verksamhetschef kan inte bekräfta att det aktuella flygbladet utgjorde sådan skrift som avses i 1 kap. 5 § TF. Därför kan utbildningsförvaltningen inte avgöra om den omfattas av TF:s bestämmelser. Detta går heller inte att uttyda på SDU:s hemsida, där flygbladet finns att ladda ner. Fråga är därför om bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket TF är tillämplig.

Även om de angivna bestämmelserna i TF inte är tillämpliga rörande SDU:s flygblad har skolan en skyldighet att iakttäta objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), och inte särbehandla något av de partier som fått tillstånd att hålla bokbord i skolan. Partierna valdes ut på grunder som inte var ägnade att sälla bort partier med vissa åsikter, och de ordningsregler som ställdes upp av skolan var lika för alla och motiverade av ordningsskäl.

Som beskrivits ovan har den begränsande åtgärden motiverats och vidtagits av ordningsskäl. Det fanns vid detta tillfälle tydliga indikationer på och en konkret risk för att en spridning av den aktuella broschyren skulle orsaka konfrontationer av störande och våldsam art. Ansvarig verksamhetschef såg ett påtagligt hot mot säkerheten för såväl skolans elever som SDU Västs representanter, och det fanns även en risk för att ordningen och studieron i skolan skulle utsättas för allvarliga störningar.

Mot bakgrund av detta och i övrigt anförda omständigheter anser utbildningsförvaltningen att beslutet att inte tillåta spridning av det aktuella flygbladet var befogat.

G.K. bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 3 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen, RF, är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen garanterar innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning.

Beträffande tryckfriheten ges särskilda grundlagsföreskrifter i 1 kap. 2 § TF. Av den bestämmelsen framgår att myndighet, eller annat allmänt organ, inte på grund av skrifts innehåll får hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i tryckfrihetsförordningen. Spridning av tryckt text inom en skola anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i tryckfrihetsförordningen uppställas på grund av skriftens innehåll. Däremot är det, också enligt praxis, tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

En förutsättning för att tryckfrihetsförordningens bestämmelser till skydd för tryckfriheten ska vara tillämpliga är enligt 1 kap. 5 § TF att skriften i fråga har framställts i en tryckpress. Bestämmelserna ska också tillämpas på skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften, eller skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

I 1 kap. 9 § RF stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

En skola är inte en allmän plats. Yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om ett politiskt parti i dessa syften ska få tillträde till en skola måste skolledningen beakta bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. För detta krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovannämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet väntas föra fram.

Det utifrån regeringsformen förda resonemanget avseende begränsningar av politiska partiers tillträde till skolor är givetvis tillämpligt också på be-

gränsningar av spridningen av vissa budskap när partiets representanter väl är på plats.

Begränsningar av spridningen av en tryckt skrift i en skola utifrån ordningsskäl blir förenlig med tryckfrihetsförordningens förbud mot spridningshinder endast om det sker enligt kriterier som inte har något som helst, vare sig direkt eller indirekt, samband med det tryckta materialets innehåll (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 401).

G.K. har klagat på att Munkebäcksgymnasiet vid anordnande av bokbord den 3 september 2010 förbjöd SDU Väst att sprida ett flygblad som rörde islam. Han har uppgett att skolans beslut grundades på uppfattningen att budskapet i flygbladet stred mot skolans värdegrund.

Munkebäcksgymnasiet har låtit SDU Väst och ett antal andra politiska organisationer hålla bokbord i skolans lokaler. Av nämndens remissvar framgår bl.a. följande. Alla partier och ungdomsförbund som ville delta i arrangemang av detta slag skulle före informationstillfället till skolledningen sända ett exemplar av de broschyrer som de avsåg att dela ut. Skolledningen bedömde sedan materialet, såväl ur säkerhetssynpunkt som vad gäller frågan hur det förhöll sig till skolans värdegrund. Efter att skolan förhandsgranskat det aktuella flygbladet informerades SDU Väst om att det ur säkerhetssynpunkt var "omöjligt" att distribuera flygbladet samt att innehållet stred mot skolans värdegrund. När det vid en kontroll vid informationstillfället den 3 september 2010 framkom att SDU Väst ändå hade flygbladet framme på bokbordet förbjöd verksamhetschefen SDU Väst att sprida skriften på skolan.

Jag har inte haft tillgång till det aktuella flygbladet på annat sätt än genom den nedladdning som gjorts från SDU:s webbsida. Enligt de uppgifter som den ansvarige verksamhetschefen lämnat till nämnden gick det inte att avgöra om skriften var framställd i en tryckpress. Om flygbladet var framställt genom fotokopiering hade de uppgifter som krävts för att tryckfrihetsförordningen skulle bli tillämplig inte angetts. Det är således oklart om skriften åtnjuter tryckfrihetsförordningens skydd. G.K. har inte kommenterat nämndens remissvar. Mot bakgrund av det anförda utgår jag från att tryckfrihetsförordningen inte är tillämplig. Förordningens förbud mot spridningshinder aktualiseras således inte i ärendet. Vad som kommit fram ger dock anledning till följande uttalanden från min sida.

JO har tidigare uttalat att det står i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 464). En skola kan således inte särbehandla en organisation genom att hindra denna från att delta i informationsdagar eller, om organisationen fått tillträde till skolan, hindra den från att sprida skrifter enbart av det skälet att budskapet står i strid med skolans värdegrund.

Nämnden har också hänvisat till att även ordningsskäl motiverade skolans agerande. I denna del har myndigheten uppgett att spridningen stoppades dels av hänsyn till vissa grupper av elever, dels av oro för säkerheten i skolan utifrån vissa indikationer på att bråk skulle kunna uppkomma. Som framgått ovan krävs det att de negativa konsekvenser som spridningen kan antas få för

ordningen är klart påvisbara. Det som har framkommit i ärendet ger inte tillräckligt stöd för att omständigheterna var sådana att skolledningens beslut att förbjuda spridningen av flygbladet kan godtas. Nämnden har inte ens påstått att det förekom några oroligheter i samband med det aktuella informationstillfället. Som jag uppfattar remissvaret har skolan beaktat de åsikter som elever skulle kunna tänkas ha om det politiska budskap som uttrycktes i flygbladet. Detta innebär att beslutet haft ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som SDU Väst förde fram. Vid dessa förhållanden kan objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF inte anses ha iakttagits.

Jag vill även uppehålla mig vid följande. Nämnden har i sitt remissvar upplyst att skolan förhandsgranskat innehållet i det material som politiska partier/ungdomsförbund ville sprida vid informationstillfället den 3 september 2010. Vidare har anförts att myndigheten i god tid före den dagen gett besked till SDU Väst att flygbladet var ”omöjligt”, både ur säkerhetssynpunkt och då det stred mot skolans värdegrund, samt att SDU Väst, trots detta förhandsbesked, hade det aktuella flygbladet framme på bokbordet. Den omständigheten att myndighetens granskning av innehållet i flygbladet skett före informationstillfället ändrar givetvis inte bedömningen att förfarandet är oförenligt med regleringen i 1 kap. 9 § RF. Av remissvaret framgår dessutom att förfarandet med förhandsgranskning tillämpas ”regelmässigt vid alla olika former av tillställningar”. Detta är, mot bakgrund av det resonemang som jag fört ovan, självfallet allvarligt. Jag förutsätter att myndigheten inte kommer att tillämpa den rutinen i framtiden.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

Handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut

(Dnr 3923-2010)

Beslutet i korthet: Ett beslut att bevilja en ansökan om byte av förskola bedöms utgöra ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut, som kan ändras eller återkallas endast under vissa särskilda förutsättningar. Med hänsyn till att sökanden inte lämnat vilseledande uppgifter och då det inte heller förelåg någon annan omständighet som kunde medföra rätt att ändra beslutet till nackdel för sökanden var det fel att återkalla det.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.B. klagomål mot barn- och ungdomsförvaltningen i Järfälla kommun. E.B. anförde bl.a. följande. Hon ställde sin dotter i kö för att byta förskola och fick en plats på den förskola hon önskade byta till. Hon tackade ja till platsen och blev kontaktad av förskolan som bekräftade att hennes dotter skulle börja där. Två månader efter att hon tackat ja till platsen krävde kommunen att även dotterns pappa skulle godkänna bytet. När han inte gjorde det förlorade dottern platsen på den nya förskolan.

Utredning

Inledningsvis inhämtade föredraganden hos JO upplysningar per telefon från Jenny Dahlgren, placeringsassistent vid barn- och ungdomsförvaltningen. Jenny Dahlgren uppgav sammanfattningsvis följande.

E.B. fick den 14 april 2010 erbjudande om byte av förskoleplats för sin dotter. Till erbjudandet fogades ett häfte med taxor och regler inom barnomsorgen. Av häftet framgår att om det finns två vårdnadshavare ska båda skriva under erbjudandet om förskoleplats. E.B. accepterade erbjudandet och skrev under. På blanketten anges även att man läst och godkänt kommunens regler. Jenny Dahlgren uppmärksammade inte att inte båda vårdnadshavarna skrivit under erbjudandet förrän vid en egenkontroll den 8 juni 2010. Eftersom E.B:s dotter ännu inte börjat på den nya förskolan kunde det hela rättas till. Jenny Dahlgren skickade tillbaka det undertecknade erbjudandet till E.B. tillsammans med information om att även den andra vårdnadshavaren måste skriva under erbjudandet för att dottern skulle kunna erhålla platsen. E.B. uppgav att hon skulle komma att bli ensam vårdnadshavare varför förvaltningen höll den nya platsen preliminärt till den 28 juni 2010 för att ge henne möjlighet att komma in med dokumentation i saken. Det kom dock inte in någon dokumentation.

JO anmodade därefter Barn- och ungdomsnämnden i Järfälla kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad E.B. anfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt belysa om något beslut fattats med anledning av att E.B. accepterade det lämnade erbjudandet om byte av förskoleplats och, om ett sådant beslut fattats, huruvida det har kunnat ändras vid en senare tidpunkt.

Som sitt remissvar gav nämnden in en skrivelse som upprättats på förvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

E.B. fick den 14 april 2010 erbjudande om byte av förskoleplats för sin dotter. Till erbjudandet bifogades de fastställda "Taxor och regler inom barnomsorgen i Järfälla". Dessa anvisningar är fastställda av Barn- och ungdomsnämnden. Här framgår att om det finns två vårdnadshavare ska båda skriva under erbjudandet om plats, på blanketten anges också att man läst och godkänt kommunens regler. Erbjudande om byte av plats skickades ut till förskolan. Placeringen skulle gälla från 11 augusti 2010. Rutinen är sedan att förskolan tar kontakt med föräldrar angående inskolning.

Efter en egenkontroll av placeringsassistenten i början av juli 2010 (*rätteligen juni, JO:s anm.*) upptäcktes att rutinerna i handhavandet på placeringsenheten brustit då enbart en av vårdnadshavarna hade skrivit under. Det medförde att blanketten skickades åter för underskrift av den andra vårdnadshavaren. Placeringsassistenten var i kontakt med E.B. och kom överens med henne om att platsen skulle hållas kvar till dess vårdnadshavaren inkom med dokumentation som styrkte att hon var boendeförälder. Ingen dokumentation inkom inom den avtalade tiden vilket också medförde att platserbjudandet togs bort. Barnet har i efterhand lagts tillbaka i kön och med ursprungligt ködatum.

Enligt de regler som hittills tillämpats i Järfälla, har ordningen varit den att båda vårdnadshavarnas underskrift krävts vid acceptering av platserbjudande. Skälet till den tillämpningen kan kopplas till att rättsläget i frågan om vad som hör till den dagliga omsorgen har varit otydligt.

Barn- och ungdomsförvaltningen kommer under hösten göra en översyn av "Taxor och regler för barnomsorgen i Järfälla", Barn- och ungdomsnämndens

regler och tillämpning av skollagen. Eventuella justeringar enligt gällande rättspraxis kommer att beaktas.

Med anledning av att nämnden inte besvarat de frågor JO ställt i sin remiss anmodades nämnden att inkomma med ett förnyat remissvar.

Nämnden gav in ett reviderat remissvar där sammanfattningsvis följande tillägg hade gjorts.

Efter det att E.B. godkänt platsen och skickat tillbaka den påskrivna blanketten fattades ett beslut om placering och placeringsbeslut skickades ut till förskolan. Platserbjudandet drogs sedan tillbaka då de fastställda rutinerna inte följts. Placeringsassistenten meddelade både förskolan och E.B. detta per telefon. Inget byte av förskoleplats har ägt rum. Något annat beslut har inte fattats.

E.B. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 21 december 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 8 kap. 3 och 12 §§ skollagen (2010:800) ansvarar hemkommunen för att barn som är bosatta i Sverige erbjuds förskoleverksamhet. Förskoleverksamheten ska enligt 8 kap. 5 § skollagen erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas arbete eller studier eller barnets eget behov. Motsvarande bestämmelser fanns vid den i detta ärende aktuella tidpunkten i 2 a kap. 1 och 6 §§ i då gällande skollag (1985:1100).

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB). Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11 och 13 §§ FB. Barnets vårdnadshavare har i enlighet med ovanstående regler både en rätt och en skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Har barnet två vårdnadshavare ska de tillsammans utöva bestämmanderätten (6 kap. 13 § FB). Om föräldrarna inte sammanbor måste dock med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig träffa de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. Det kan t.ex. gälla frågor om barnets mat och kläder samt hur barnet ska tillbringa sin fritid. Däremot kräver beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning, gemensamt beslut (prop. 1975/76 s. 178).

JO har i flera beslut gjort bedömningen att placeringen av ett barn i förskolan normalt är att anse som en del av den dagliga omsorgen och därmed något som den vårdnadshavare som barnet bor hos kan bestämma om (jfr JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 283 samt JO:s beslut den 24 januari 2002, dnr 3285-2000). I beslut den 30 mars 2004 (dnr 2293-2002) var frågan om en kommun, med kännedom om att den ena vårdnadshavaren motsatte sig en placering, kunde bevilja en plats eller om det krävdes båda vårdnadshavarnas samtycke. JO konstaterade att gällande lagstiftning inte gav något klart svar. Då frågan var föremål för utredning av 2002 års vårdnadskommitté tog JO inte ställning i saken. Några förändringar av lagstiftningen har dock inte skett. Skolinspektionen har i beslut den 9 mars 2010 (dnr 41-2009:3395) ansett att

en kommun haft rätt att placera barn vid en förskola utan att söka samtycke från båda vårdnadshavarna.

När det gäller det aktuella ärendet vill jag anföra följande.

Av utredningen framgår att barn- och ungdomsnämnden fastställt vissa regler för barnomsorgen i kommunen. Enligt dessa ska, för det fall ett barn har två vårdnadshavare, båda skriva under och godkänna ett byte av förskola. Jag kan konstatera att nämndens krav på båda vårdnadshavares undertecknande inte överensstämmer med den uppfattning som JO och Skolinspektionen tidigare uttalat i saken.

Endast modern, E.B., hade ansökt om och efter platserbjudande den 14 april 2010 bekräftat byte av förskola för sin dotter. Förvaltningen uppmärksammade i det skedet inte att det saknades godkännande från flickans andra vårdnadshavare. Av nämndens remissvar framgår att förvaltningen fattade ett beslut och att ett placeringsbeslut skickades ut till förskolan. Efter det att förvaltningen i början av juni 2010 uppmärksammat att de fastställda rutinerna inte följts ”drogs placeringsbeslutet tillbaka”. E.B:s dotter har senare ”lagts tillbaka” med ursprungligt ködatum i kön för förskoleplats.

Det saknas anledning för mig att här diskutera innehållet i nämndens regler om barnomsorgen i kommunen. Däremot finns skäl att komma in på frågan om det placeringsbeslut som nämnden fattade och som skickades ut till förskolan är ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut. Enligt de principer som har utbildat sig i förvaltningsrättslig praxis vinner ett gynnande beslut normalt s.k. negativ rättskraft senast vid den tidpunkt när beslutet har expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressaterna. Ett sådant beslut kan inte utan vidare ändras. För att ett gynnande förvaltningsbeslut ska kunna upphävas eller ändras på ett för den enskilde negativt sätt krävs att vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Återkallelse är också möjlig av hänsyn till säkerhetsskäl. Slutligen kan återkallelse ske om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.

Nämnden synes inte ha insett problematiken med att gynnande förvaltningsbeslut endast i undantagsfall kan återkallas eller ändras till den enskildes nackdel. Det är förvånande att nämnden inte ens efter JO:s remiss synes ha uppmärksammat förhållandet. Det aktuella placeringsbeslutet, som innebar att nämnden beviljade E.B:s ansökan, var enligt min mening ett gynnande förvaltningsbeslut. Såvitt framgår av utredningen i ärendet skickades beslutet till förskolan som därefter underrättade E.B. om bytet av förskola. Beslutet hade därmed vunnit negativ rättskraft och kunde ändras/återkallas endast under vissa särskilda förutsättningar. Med hänsyn till att E.B. inte lämnat vilseledande uppgifter och då det inte heller förelåg någon annan omständighet som kunde medföra rätt att ändra beslutet till nackdel för E.B. var det fel att återkalla det. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

Kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 3069-2010)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde G.W. klagomål mot utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun. Han anförde i huvudsak följande. Den 24 augusti 2009 sökte han, via e-post, två ledigförklarade lärartjänster vid gymnasieskolan Norra Real. Samma dag fick han ett elektroniskt svarsmeddelande från skolan om att hans ansökningar hade mottagits, att alla ansökningar skulle gås igenom och att intervjuer skulle hållas inom de närmaste veckorna. Det visade sig senare att tjänsterna redan var tillsatta vid den tidpunkten trots att ansökningstiden inte hade gått ut.

G.W. fogade vissa handlingar till sin anmälan. Av dessa framgick bl.a. att G.W. hade anmält hanteringen till Diskrimineringsombudsmannen (DO) eftersom han ansåg sig åldersdiskriminerad. I beslut den 19 maj 2010 konstaterade DO att det inte gick att visa omständigheter som talade för att G.W. blivit diskriminerad på grund av ålder (ärende ANM 2009/1942).

Utredning

Inledningsvis inhämtade JO kopior av de aktuella platsannonserna från utbildningsförvaltningen.

Därefter anmodades Utbildningsnämnden i Stockholms kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad G.W. hade anfört i sin anmälan.

Som remissvar ingav nämnden ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid utbildningsförvaltningens personalavdelning. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Under augusti månad 2009 konstaterade skolledningen vid Norra Real behov av två tidsbegränsade lärartjänster. För den ena tjänsten, samhällskunskap 30 %, uppstod behovet i samband med terminsstart på grund av att en lärare med kort varsel fått klartecken att delta i ett projekt. För den andra tjänsten, historia 25 %, uppkom behov senare i augusti på grund av sjukskrivning. Båda tjänsterna annonserades i stadens rekryteringsverktyg "Jobb i stan". Vid registrering av annonser i "Jobb i stan" sätts ansökningstiden automatiskt till tre veckor. Sista ansökningsdatum blev därför 31 augusti respektive 14 september. I annonserna skrev skolledningen in tillträdesdatum, 11 respektive 26 augusti, vilket var tidigare än sista ansökningsdatum. Detta gjordes för att undvika att eleverna skulle stå utan lärare vid terminsstart respektive när läraren skulle vara sjukskriven.

När ansökningar till respektive tjänst inkom kallade skolledningen löpande till intervjuer. Till tjänsten i samhällskunskap bestämde sig skolledningen för en behörig lärare med rätt profil den 11 augusti då terminsstart var den 12 augusti. Till tjänsten i historia beslutades att anställa en behörig lärare efter intervju och referensförfrågan den 24 augusti. G.W:s ansökan till de två tjänsterna inkom till skolan kl. 19:30 den 24 augusti. Då var beslut om anställning redan fattade för de båda tjänsterna och G.W. kallades därför inte till intervju.

Förvaltningens yttrande

Att avvakta med tillsättning av tjänster till efter ansökningstidens utgång finns inte reglerat i lag eller avtal men är i förvaltningen och Stockholms stad gällande praxis. I detta ärende, under de omständigheter som rådde vid tillfället, bedömer förvaltningen dock att skolledningens beslut att inte avvakta ansökningstidens utgång var motiverat, då eleverna i annat fall skulle stå utan lärare. De båda lärarna som anställdes var behöriga.

G.W. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 13 oktober 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Utbildningsförvaltningen utannonserade i augusti 2009 två tidsbegränsade lärartjänster vid gymnasieskolan Norra Real. Beträffande den ena tjänsten angavs den 31 augusti som sista ansökningssdag och den 11 augusti som tillträdesdag. Såvitt avsåg den andra tjänsten angavs den 14 september som sista ansökningssdag och den 26 augusti som tillträdesdag. G.W. inkom med sina ansökningar på kvällen den 24 augusti 2009.

Förvaltningen har upplyst att ansökningstiden automatiskt sätts till tre veckor när annonser registreras i kommunens rekryteringsverktyg ”Jobb i stan”. Det bör innebära att annonserna publicerades omkring den 10 respektive den 24 augusti. Beslut om anställning fattades den 11 respektive den 24 augusti, dvs. i stort sett direkt efter annonseringen och långt innan ansökningstiden för respektive tjänst löpte ut. Utbildningsförvaltningen har anført att anledningen till detta var att skolan ville undvika att eleverna skulle stå utan lärare vid terminsstart respektive vid lärares sjukskrivning.

Det kommunala tjänstetillsättningsförfarandet är författningsreglerat i väsentligt lägre grad än det statliga. Varken lagen (1994:260) om offentlig anställning eller anställningsförordningen (1994:373), där det finns vissa bestämmelser om anställningsförfarandet, gäller hos kommunerna. Kommunalagen (1991:900) innehåller inga motsvarande regler med avseende på tillsättning av tjänster. Kommunerna är dock inte helt obundna av författningsreglering vid handläggningen av tillsättningsärenden. Det i 1 kap. 9 § regeringsformen uppställda kravet, att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet, gäller även här.

En kommuns handlingsfrihet vid tillsättning av tjänster begränsas också av sådan speciallagstiftning som är tillämplig inom det område som anställningen avser. Speciallagstiftning återfinns bl.a. i skollagen (2010:800) där det uppställs vissa krav för att en person ska kunna bli aktuell för en anställning som t.ex. lärare. En kommuns beslut i ett anställningsärende kan, på talan av en kommunmedlem, upphävas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen. Något annat anställningsbeslut kan dock inte sättas i det upphävda beslutets ställe. När det gäller de aktuella anställningsärendena kan det konstateras att G.W. saknade möjlighet att angripa besluten genom laglig-

hetsprövning eftersom han inte var kommunmedlem och därför inte hade talerätt.

Som angetts ovan gäller den i 1 kap. 9 § regeringsformen grundlagsfästa objektivitetsprincipen vid kommuners handläggning av tillsättningsärenden. Enligt min uppfattning innebär denna princip en skyldighet att beakta alla ansökningar som inkommer inom ansökningstiden. Det är först när ansökningstiden löpt ut, och samtliga ansökningar kan beaktas, som en myndighet kan göra en bedömning som är godtagbar i objektivitetshänseende.

I detta fall har ansökningar som kom in till myndigheten innan ansökningstiden löpt ut inte beaktats. Handläggningen kan inte anses förenlig med regleringen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Vad som anförts som skäl för hanteringen ändrar inte den bedömningen.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden

(Dnr 5176-2011)

Beslutet i korthet: Enligt kommunallagen ska s.k. delegationsbeslut anmälas till ansvarig nämnd. Anmälningsförfarandet har betydelse för bl.a. beräkning av överklagandefristen.

Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborgs kommun kritiserar för att nämnden tillämpar rutiner som innebär att vissa delegationsbeslut inte anmäls till nämnden.

Anmälan

I.L. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborgs kommun angående handläggningen av ett ärende om anställning av en lärare. Hon ifrågasatte vidare rent allmänt om nämndens hantering av ärenden om anställning av lärare möjliggör för en kommunmedlem att få lagligheten av beslut prövad. Hon redogjorde för anställningsprocessen samt för vissa delar av nämndens delegeringsordning, som började gälla den 1 juli 2011. I.L. pekade på bl.a. den omständigheten att den nya delegeringsordningen innebär att anställning av lärare betraktas som löpande förvaltningsåtgärder som inte behöver anmälas till nämnden. – Till anmälan hade vissa handlingar fogats.

Utredning

JO anmodade barn- och utbildningsnämnden att göra en utredning och yttra sig angående vad som i anmälan anförts om den formella handläggningen av ärenden om anställning av lärare. Nämnden gav in ett remissvar av huvudsakligen följande lydelse.

Justitieombudsmannen (JO) har i en remiss av den 24 oktober 2011 anmodat Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborg (Nämnden) att göra en utred-

ning och yttra sig över vad som anförts i I.L:s (Anmälaren) anmälan om den formella handläggningen av ärenden om anställning av lärare.

Anmälaren har begärt att JO granskar:

1. Helsingborgs stads agerande i och hantering av tillsättningen av lärare i franska vid Internationella skolan i Helsingborg.
2. Om stadens hantering av tillsättning av lärartjänster – mot bakgrund av den delegeringsordning för Barn- och utbildningsnämnden som antogs den 16 juni 2011 – på ett tillfredsställande sätt möjliggör för kommunens medborgare att få lagligheten i ett beslut att anställa lärare prövad.

Med hänvisning till JO:s anmodan får Nämnden anföra följande.

1. Helsingborgs stads agerande i och hantering av tillsättningen av lärare i franska vid Internationella skolan i Helsingborg

Bakgrund

The International School of Helsingborg är en kommunal skola vid vilken i stort sett all undervisning bedrivs på engelska. Shane Tastad är skolans rektor. I maj 2011 utannonserades en ledig tjänst som lärare i franska vid skolan. Bland de sökande till den aktuella tjänsten återfanns M.L. och O.R.

Vid tidpunkten för annonseringen hade M.L. en tidsbegränsad anställning som lärare vid The International School of Helsingborg. Denna löpte ut den 17 juni 2011. Shane Tastad beslutade i slutet av juni att åter erbjuda M.L. en tidsbegränsad anställning som fransklärare vid The International School of Helsingborg.

Kommentarer över vad som anförts i anmälan

O.R:s begäran om laglighetsprövning

Den 12 juli 2011 lämnade O.R. in en begäran om laglighetsprövning till Förvaltningsrätten i Malmö beträffande anställningen av M.L. Vid denna tidpunkt var emellertid inte den aktuella tjänsten tillsatt, vilket förvaltningsrätten upplystes om den 20 juli 2011. När O.R. begärde laglighetsprövning hos förvaltningsrätten förelåg således inte något anställningsbeslut att laglighetspröva. Med hänsyn härtill kunde förvaltningsrätten inte annat än avvisa O.R:s begäran. Detta förhållande kan Nämnden svårligen lastas för. I sammanhanget kan dock noteras att när den aktuella tjänsten väl blev tillsatt inkom en begäran om laglighetsprövning över anställningen. Detta mål handläggs vid Förvaltningsrätten i Malmö och har i skrivande stund ännu inte avgjorts.

2. Om stadens hantering av tillsättning av lärartjänster på ett tillfredsställande sätt möjliggör för kommunens medborgare att få lagligheten i ett beslut att anställa lärare prövad

Allmänt om delegering av nämndsärenden

Delegering av nämndsärenden regleras i huvudsak i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900). I bestämmelsen anges att en nämnd får uppdra åt t.ex. en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Hur delegeringsreglerna ska tillämpas är upp till den enskilda kommunen att avgöra utifrån kommunens förutsättningar (se

sidan 77 i KU 1976/77:25). Vidare är avsikten med delegeringsbestämmelsen att avlasta nämnderna.

Av 6 kap. 35 § kommunallagen (KL) framgår att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § KL ska anmälas till nämnderna. Det finns inte någon tidsgräns angiven för när anmälan ska ske. Nämnderna bestämmer själva när och hur anmälningen ska ske och underlåten anmälan påverkar inte ett fattat besluts giltighet (se sidan 449, Kommentaren till kommunallagen, 5:e upplagan, 2011, Dalman m.fl.).

Ny delegeringsordning och arbetsinstruktion

Den 16 juni 2011 antog Nämnden en ny delegeringsordning med en tillhörande arbetsinstruktion att gälla från och med den 1 juli 2011. Av dokumenten framgår att beslut av större dignitet och vissa beslut enligt skollagen regleras i den så kallade delegeringsordningen. Beslut som fattas med stöd av delegeringsordningen ska anmälas till Nämnden. Åtgärder av karaktären löpande åtgärder i förvaltningen regleras däremot i dokumentet som benämns arbetsinstruktion. Nämnden har beslutat att åtgärder som vidtas med stöd av arbetsinstruktionen inte ska anmälas till Nämnden.

Kommunalrättsligt delas beslut ofta in i kategorierna ”beslut i kommunallagens mening” respektive ”beslut av rent förberedande eller rent verkställande art”. Gränsdragningen mellan dessa två kategorier är ofta svår att göra. Mot denna bakgrund har Nämnden – utifrån ett funktionellt perspektiv – infört en intern kategori benämnd ”löpande förvaltningsåtgärder” i arbetsinstruktionen.

Arbetsinstruktionen

Vilken rättslig status arbetsinstruktionen ska ges är ytterst en fråga för domstolarna – sannolikt kan dokumentet ses som en särskild form av delegering.

För Nämnden har avsikten främst varit att skapa en tydlighet kring vilket ansvar en viss position inom förvaltningen medför. Ytterligare ett syfte med arbetsinstruktionen har varit att klargöra arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda. Arbetsinstruktionen utgör dessutom ett kontrollinstrument för Nämnden eftersom det genom arbetsinstruktionen tydliggörs vilka krav Nämnden kan ställa på olika befattningshavare.

Arbetsinstruktionen utgör också ett behörighets- och befogenhetsdokument för de olika tjänstemännen i Nämndens förvaltning inom områdena personal, inköp, arbetsmiljö och regelefterlevnad. Av arbetsinstruktionen framgår exempelvis att förvaltningschefen, skolområdeschefer samt avdelningschefer ansvarar för anställningar – det vill säga tillsättning av tjänster – och löpande personalfrågor inom respektive ansvarsområde. Enligt Nämndens uppfattning saknas skäl att ge tillsättning av lärartjänster någon särställning i detta sammanhang. Således behandlas dessa av Nämnden på samma sätt som andra anställningar.

Anmälan till Nämnden

En viktig del i arbetet med att ta fram en ny delegeringsordning respektive arbetsinstruktion har varit att bestämma vilka typer av beslut som ska anmälas till Nämnden. Av tids- och effektivitetsskäl är det orimligt att alla åtgärder som vidtas vid Nämndens förvaltning också anmäls till Nämnden. För Nämnden har det dessutom varit angeläget att Nämnden ges möjlighet att fokusera på verksamhetens principiella och viktigare frågor. I detta sammanhang bör noteras att Helsingborgs kommun är kommunens största arbetsgivare och att Nämndens förvaltning i sin tur är kommunens största förvaltning samt att ett mycket stort antal tjänstetillsättningar genomförs varje månad inom kommunen.

Uppdelningen i ärenden som ska anmälas respektive inte anmälas handlar sålunda om att på ett bra och trovärdigt sätt fördela de resurser som finns att

tillgå inom Nämnden och dess förvaltning. Mot denna bakgrund har Nämnden beslutat att åtgärder som tillhör den löpande förvaltningen inte ska anmälas till Nämnden. Det är givetvis möjligt att ha synpunkter på detta ställningstagande, men enligt Nämndens uppfattning utgör detta en tillämpningsfråga som Nämnden har att avgöra.

Information till Nämnden och insyn för kommuninvånarna

I sammanhanget är värt att påpeka att det faktum att vissa åtgärder inte ska anmälas till Nämnden inte innebär att tjänstemännens rapporteringsskyldighet till Nämnden upphör. Information om exempelvis anställningar lämnas i stället vid löpande verksamhetsrapporteringar. Emellanåt är det också viktigt att anställningsfrågor diskuteras innan beslut fattas – vid sådana förhållanden ska ansvarig tjänsteman tillse att så sker. Tjänstemännens dokumenteringskrav upphör heller inte. Nu som tidigare gäller att det ska finnas ett gott och allsidigt underlag i alla ärenden. Vid anställningar upprättas också alltid ett anställningsavtal.

Enligt Nämndens uppfattning utgör anmälningsförfarandet varken det bästa eller enklaste sättet för kommuninvånarna att skaffa sig insyn i den kommunala beslutsprocessen. Anmälningsärendena är många och mycket summariskt beskrivna i nämndsprotokollen. Således är det inte alltid lätt att som kommuninvånare ta till sig anmälningsinformationen i protokollen. Nämnden anser i stället att kommuninvånarnas berättigade krav på insyn tillgodoses bättre genom offentlighetsprincipen.

Möjligheten till laglighetsprövning

Mot bakgrund av de skäl och den arbetsordning som beskrivits ovan är det alltså korrekt att den aktuella tjänstetillsättningen inte anmäls till Nämnden. Vad får då Nämndens beslut att anställningar inte ska anmälas till Nämnden för konsekvenser för möjligheten att få lagligheten av ett beslut att anställa en lärare prövad? Svar: Inga. Svaret utvecklas i det följande.

Vilka beslut kan laglighetsprövas?

Beslut enligt kommunallagen kan överklagas genom laglighetsprövning. Det är upp till förvaltningsdomstolarna att – ex officio – i varje enskilt fall avgöra om ett visst ”beslut” kan tas upp till laglighetsprövning eller inte. Vid denna bedömning har rätten att bestämma huruvida beslutet är ett beslut enligt kommunallagen eller ett beslut av rent förberedande eller rent verkställande art, jfr 10 kap. 2 § KL. Enkelt uttryckt kan man säga att alla beslut i en kommun som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art kan laglighetsprövas. Enligt 10 kap. 3 § KL gäller detta dock inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande.

Av nyligen tillkommen rättspraxis (Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 24 februari 2011 i mål nr 8044-09 [*HFD 2011 ref. 7; JO:s anmärkning*]) framgår att begreppet ”beslut av rent verkställande art” ska tolkas restriktivt. Detta torde innebära att merparten av alla beslut som fattas i en kommun kan bli föremål för laglighetsprövning. Utifrån ett verksamhetsperspektiv är det emellertid ohållbart att kräva att alla sådana beslut ska anmälas till Nämnden.

Att en kommun anser att en viss åtgärd utgör ett beslut av rent verkställande art saknar betydelse vid domstolens bedömning. Domstolen ska göra sin egen prövning oavsett kommunens inställning, se RÅ 2006 ref. 78. Det faktum att Nämnden anser att tjänstetillsättningar utgör så kallade löpande förvaltningsåtgärder påverkar således inte möjligheterna för en kommuninvånare att få lagligheten i ett anställningsbeslut prövad eftersom det är domstolen som i varje enskilt fall har att ta ställning till ett besluts överklagbarhet.

Utebliven anmälan påverkar inte möjligheten att överklaga

I RÅ 2006 ref. 78 innebar förhållandet att det ifrågasatta beslutet inte hade anmälts till den aktuella styrelsen inte något hinder för Regeringsrätten att pröva målet. Huruvida ett beslut anmälts till Nämnden eller ej saknar sålunda betydelse för möjligheterna att få lagligheten i beslutet prövad. Konsekvensen av en underlåten anmälan blir, med föreliggande regelverk, att överklagandefristen inte börjar löpa – möjligheten att överklaga påverkas dock inte.

I sammanhanget får ånyo framhållas att anledningen till att O.R. fått sin begäran om laglighetsprövning avvisad av förvaltningsrätten berodde på att den aktuella tjänsten inte var tillsatt vid tidpunkten för begäran om laglighetsprövning. Skälet var alltså inte att Nämnden bestämt att tjänstetillsättningar inte ska anmälas till Nämnden.

Mot bakgrund av det anförda anser Nämnden att dess hantering av tillsättning av lärartjänster på ett tillfredsställande sätt möjliggör för kommunens medborgare att få lagligheten i ett beslut att anställa lärare prövad samt att Nämndens agerande inte bör föranleda någon kritik från JO.

I.L. kommenterade remissvaret och gav in vissa handlingar.

I ett beslut den 8 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Bestämmelser om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen (1991:900). Enligt 6 kap. 33 § första stycket kommunallagen får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, med undantag för vissa fall som anges i 34 § och som inte är aktuella här. Vid införandet av den nu gällande kommunallagen anfördes i specialmotiveringen till dessa två bestämmelser (prop. 1990/91:117 s. 204) bl.a. följande.

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent meka-

niskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen ska, enligt 35 § i samma kapitel, anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Enligt 10 kap. 1 § första stycket kommunallagen har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten för laglighetsprövning. De beslut som kan överklagas är, enligt 10 kap. 2 §, bl.a. beslut av en nämnd, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett överklagande ska, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. I de fall beslut har fattats efter delegation, och om det över beslutet inte har förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits, räknas tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket delegationsbeslutet anmälades hos nämnden.

Av det anförda följer att ett delegationsbeslut alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det ska framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden. Av protokollet måste kunna utläsas vilka beslut som har återrapporterats, dvs. besluten måste kunna identifieras. Det är lika angeläget att man av protokollet kan sluta sig till vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde som att man – då man tar del av ett enskilt delegationsbeslut – kan utläsa huruvida, och i så fall när, det anmälts till nämnden. Som en illustration till det sagda kan hänvisas till ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1988 not 559). I beslutet återställde Regeringsrätten försutten besvärstid på den grunden att det i en kommunal nämnds protokoll varit närmast omöjligt för klaganden att identifiera sitt ärende.

Av remissvaret från barn- och utbildningsnämnden framgår bl.a. följande. I myndighetens delegeringsordning regleras beslut av ”större dignitet” och vissa beslut enligt skollagen. Beslut som fattats med stöd av delegeringsordningen ska anmälas till nämnden. Åtgärder av karaktären löpande åtgärder i förvaltningen regleras i ett dokument benämnt arbetsinstruktion. Nämnden har beslutat att åtgärder som vidtas med stöd av arbetsinstruktionen inte ska anmälas till nämnden. Beslut om anställning av lärare betraktas som en löpande förvaltningsåtgärd och anmäls således inte till nämnden. Information om anställningar lämnas vid löpande verksamhetsrapporteringar. Nämnden anser att kommuninvånarnas krav på insyn tillgodoses bättre genom offentlighetsprincipen än genom anmälningsförfarandet.

I.L. har ifrågasatt om barn- och utbildningsnämndens hantering av anställningsärenden möjliggör för en kommunmedlem att få lagligheten av anställningsbeslut prövad. Nämnden har i yttrandet till JO framhållit att det som är avgörande för om ett beslut kan bli föremål för laglighetsprövning är om det rör sig om ett beslut i kommunallagens mening, och att utebliven anmälan till nämnden inte påverkar överklagbarheten utan att konsekvensen endast blir att överklagandefristen inte börjar löpa.

Vid införandet av den nu gällande kommunallagen föreslog regeringen att nämnderna själva skulle få besluta om i vilken utsträckning beslut som fattades med stöd av delegation skulle anmälas till dem. Förslaget innehöll också en bestämmelse om att beslut som inte anmäldes skulle protokollföras särskilt, om beslutet fick överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning (prop. 1990/91:117 s. 204 f.). Riksdagens konstitutionsutskott inhämtade yttrande från Lagrådet över vissa delar av lagförslaget. Beträffande förslaget till bestämmelsen i 6 kap. 35 § yttrade Lagrådet följande (bet. 1990/91:KU38 s. 70 f.).

I 6 kap. 35 § föreslås en uppmjukning av den nuvarande anmälningsskyldigheten när det gäller beslut som har fattats med stöd av delegeringsuppdrag så att nämnderna själva skall få bestämma i vilken utsträckning sådan anmälan skall ske. Enligt paragrafens andra stycke skall vidare beslut som inte anmäls protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt föreskrifterna i 10 kap.

Lagrådet, som utgår ifrån att det är meningen att justeringen av de särskilt protokollförda besluten fortlöpande skall tillkännages på kommunens eller landstingets anslagstavla, ifrågasätter om den föreslagna ordningen är tillräcklig för att tillgodose medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Särskilt för en enskild som vill få lagligheten av ett beslut prövad kan förslaget medföra svårigheter att bevaka ett ärende på ett sådant sätt att inte överklagandetiden går förlorad. Från rättssäkerhetssynpunkt finner Lagrådet därför att den nuvarande obligatoriska anmälningsskyldigheten är att föredra.

Lagrådet föreslog därefter en lydelse av 6 kap. 35 § kommunallagen som godtogs av utskottet och riksdagen och som fortfarande gäller.

Motivet för att behålla den sedan tidigare gällande ordningen om skyldighet att anmäla alla delegationsbeslut till ansvarig nämnd var således bl.a. att förfarandet ansågs ha en väsentlig betydelse för medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala beslutsprocessen.

JO har tidigare uttalat att beslut om att anställa en lärare för tjänstgöring under ett läsår måste anses vara av sådan vikt och innefatta ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening, och alltså inte en åtgärd eller ett beslut av rent förberedande eller rent verkställande art (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 353). Jag delar den uppfattningen. Följaktligen anser jag att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande är tillämpliga i sådana fall. Det som nämnden har anfört innebär givetvis inte att myndigheten kan underlåta att följa regleringen i 6 kap. 35 § KL om anmälningsplikt för delegationsbeslut.

I sammanhanget vill jag tillägga följande. Den av nämnden tillämpade ordningen innebär att överklagandefristen inte börjar löpa. Det ligger i sakens natur att beslut ska vinna laga kraft och inte för alltid kunna bli föremål för överklagande. Att ett anställningsbeslut inte vinner laga kraft är självfallet negativt ur rättssäkerhetssynpunkt för bl.a. den som beslutet avser. Det kan här också noteras att en domstol vid prövning av ett överklagande enligt lagen inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § kommunallagen). Det kan därför ha stor betydelse för processen i domstol att det kan fastslås när tiden för överklagande har gått ut.

2012/13:JO1

Jag ser allvarligt på att nämnden i fråga om anställningsbeslut inte följer kommunallagens reglering beträffande delegationsbeslut. Jag förutsätter att rutinerna ses över.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.