

Kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden – Särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Surahammars kommun. Han anförde bl.a. följande. Han är behörig lärare. Inför höstterminen 2003 sökte han ett stort antal lärartjänster i flera olika kommuner, bl.a. i sin hemkommun Surahammar. Hans efterforskningar visade att Surahammars kommun hade gjort 43 nyanställningar inför höstterminen men att endast elva av de nyanställda var behöriga lärare. Han ansåg att kommunen hade brutit mot lagen genom att ge personer som inte var behöriga lärare företräde framför honom. Han beslöt därför att inge kommunalbesvär avseende anställningsbesluten. Han fick avslag från länsrätten på den grunden att han inte hade kunnat redovisa ett dokument där det framgick vid vilket tillfälle och av vem som beslut hade fattats att tillsätta viss tjänst. Från länsrätten fick han upplysning om att tjänstetillsättningar skall beslutas i nämnd och sedan anslås på kommunens anslagstavla samt att kommunen annars bryter mot kommunallagen. Surahammars kommun har uppgett att den aldrig har hanterat anställningar så. Det enda han har fått från kommunen är en torftigt hopskriven lista över vilka som erhållit tjänsterna på respektive skola med uppgift om personerna är behöriga lärare eller inte. Kommunen har uppgett att det inte finns några handlingar av vilka det framgår när och av vem som tillsättningsbeslut har fattats. I grunden ville han veta varför han inte fick några lärartjänster. Han trodde att han genom att inge kommunalbesvär skulle kunna få reda på vad som var orsaken. Han ville veta hur han skall gå vidare i saken. Han ville ha upprättelse och ansåg även att han var skadestandsberättigad.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från personalchefen BB, Surahammars kommun. Hon upplyste att till rektorerna i kommunen har delegerats rätten att anställa lärare och att anställningsbesluten inte anmäls till nämnden.

Kommunstyrelsen i Surahammars kommun anmodades att – mot bakgrund av regleringen i 6 kap. 35 § kommunallagen (1991:900) och innehållet i bifogad tjänsteanteckning – inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg vad som

anförts rörande den formella handläggningen av tjänstetillsättningarna. I remissvaret anfördes följande.

I den för kommunstyrelsen i Surahammar gällande delegationsordningen anges att beslut om anställningar fattas av områdeschef inom respektive område.

I kommunallagen 6 kap. 35 § framgår att beslut av delegat skall anmälas till ansvarig nämnd, och att ansvarig nämnd bestämmer formerna för anmälan. I en anmärkning till gällande delegationsordning för kommunstyrelsen i Surahammars kommun anges kommentaren "anmäls" i de fall kommunstyrelsen har ansett anmälan vara nödvändig. I dessa fall protokollförs delegationsbesluten som anmälda. I övriga ärenden har kommunstyrelsen ansett det verkställande inslaget i besluten vara så stort att styrelsens intresse av att genom anmälda beslut följa upp dessa varit obefintligt. Detta har bl.a. gällt tjänstetillsättningar och skall ses mot bakgrund av att gränsen mot ren verkställighet förskjuts i takt med samhällsutvecklingen. I förarbetena till kommunallagen angavs personaladministration som ett exempel på rent interna förhållanden där intresset av att överklaga med laglighetsprövning inte kan vara särskilt stort.

Aktuellt ärende har emellertid påvisat brister med ovannämnda metod, då anmälaren velat anföra kommunalbesvär över vissa tjänstetillsättningsbeslut. Anmälares avvisade talan i Länsrätten har byggt på att Surahammars kommun brutit mot skollagen när man tillsatt icke behöriga personer på lärartjänster då behöriga sökande funnits.

För att undvika att enskildas möjlighet till laglighetsprövning försvåras kommer rutinen för tjänstetillsättningar att ändras. Tjänstetillsättningar kommer fr.o.m. 2004 att månatligen anmälas till kommunstyrelsen och protokollföras som anmälda delegationsbeslut.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av. I beslut den 26 mars 2004 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Beträffande tillsättning av statlig tjänst finns regler i såväl regeringsformen som i vanlig lag. I 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen anges sålunda att vid tillsättning av en sådan tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Lagen (1994:260) om offentlig anställning innehåller bestämmelser som anknuter till regeringsformen. Det finns också i 2 kap. skollagen (1985:1100) bestämmelser om grunderna för kommunal anställning av rektorer och lärare (se närmare 2, 4 och 5 §§ nämnda kapitel).

I övrigt saknas i stor utsträckning allmänna lagregler om arbets sökandes skydd eller rättigheter i förhållande till en arbetsgivare. I stället gäller grundsatsen om arbetsgivarens fria anställningsrätt, vilket innebär att en arbetsgivare i princip har frihet såväl att bestämma anställningsvillkor som att anställa vem han önskar. Denna rätt kan även utövas av en kommunal arbetsgivare. Den fria anställningsrätten kan emellertid begränsas genom lag, avtal och s.k. god sed på arbetsmarknaden.

Frågan om tillämpningen av nu nämnda lagar, liksom brott mot kollektivavtal och anknytande frågor, kan bli föremål för prövning av domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vidare kan kommunala anställningsbeslut överklagas hos länsrätten för laglighetsprövning i enlighet med bestämmelserna i

10 kap. kommunallagen. Det finns dock begränsningar i rätten att överklaga för den som beslutet rör. När en tvist som rör beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister får arbetstägaren inte överklaga beslutet i administrativ ordning, dvs. hos regeringen, en allmän förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet (1 § lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga).

JO prövar huvudsakligen om statliga eller kommunala myndigheter i sin verksamhet följer gällande lagstiftning när det gäller den formella ärendehandläggningen. Rättsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på det rent kommunala området har i princip uteslutande privaträttslig karaktär. JO utreder som regel inte klagomål som rör sådana förhållanden. Jag kommer därför i det följande endast att uttala mig om den formella handläggningen av anställningsfrågorna.

Den formella handläggningen

I ärendet aktualiseras kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande hos allmän domstol för laglighetsprövning.

Bestämmelserna om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen. Enligt 6 kap. 33 § första stycket får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar, dock med vissa i kapitlet närmare angivna undantag som inte är av intresse här. I 6 kap. 35 § kommunallagen stadgas att beslut som fattas med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnden. Nämnden bestämmer själv i vilken ordning detta skall ske.

Anmälningsplikten enligt 6 kap. 35 § kommunallagen är betydelsefull ur flera aspekter. Det är nämnden som har det övergripande ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom nämndens ansvarsområde. Genom att delegationsbesluten anmäls får nämndens ledamöter information om den verksamhet som äger rum inom förvaltningen. En annan viktig aspekt är kommuninvånarnas möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen.

Enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen har varje kommunmedlem i en kommun rätt att få lagligheten av beslut fattade av en kommunal nämnd prövade genom att överklaga dem hos länsrätten för laglighetsprövning, dock med undantag för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett sådant överklagande skall, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till länsrätten 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 innebär detta att tidsfristen för överklagande beror på om det över besluten har förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits. Något krav på att så skall ske föreligger emellertid inte. I annat fall utgår tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket beslutet anmälde hos nämnden.

Av det anförda följer att delegationsbeslutet alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det skall 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 vikten av att det av protokollet går att utläsa vilket delegationsbeslut som anmälts 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. I protokollet hade angetts att 16 avslagsärenden förekommit på delegation. Vilka dessa ärenden var framgick dock inte. För att få veta detta behövde man tillgång till en viss datalista, som med endast personnummer och mikrofilmsnummer angav de olika ärendena. Regeringsrätten fann därför skäl att återställa den försuttna besvärstiden. Besvären skulle sålunda tas upp till prövning trots att de kommit in efter besvärstidens utgång.

Det är inte alla åtgärder av tjänstemän som kan anses utgöra beslut i kommunallagens mening. Det finns ett visst utrymme mellan sådana beslut och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, rimligt att hänföra många vardagliga åtgärder till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Dyliga åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte heller anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Gränsen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art har således betydelse. Avgörandet av ett besluts karaktär kräver därför noggranna överväganden innefattande även en bedömning av intresset för kommunmedlemmarna att överklaga beslutet för laglighetsprövning. Det finns ingen skarp gräns mellan de olika formerna av beslut, varför det i tveksamma fall självfallet finns utrymme för olika tolkningar. Av remissvaret framgår att kommunstyrelsen i fråga om anställningsbeslut har ansett att det ”verkställande inslaget” är så stort att styrelsens intresse av att genom anmälan följa upp besluten varit obefintligt. Jag delar inte den uppfattningen. Såsom JO har konstaterat i tidigare beslut råder det inte något tvivel om att beslut om att anställa 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. Följaktligen anser jag att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande är tillämpliga i sådana fall.

Mot den angivna bakgrunden är det självfallet allvarligt att delegationsbeslut avseende anställningar inte har anmälts till kommunstyrelsen. Av remissvaret framgår inte under hur lång tid som kommunen har brustit i aktuellt avseende. De

uppgifter som har lämnats ger dessvärre intryck av att det rör sig om en längre tidsperiod.

Jag noterar att kommunen från och med den 1 januari 2004 har ändrat sina rutiner och att tjänstetillsättningar numera anmäls till kommunstyrelsen och protokollförs som anmälda delegationsbeslut.

Övrigt

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Det är däremot inte en uppgift för JO att ge råd till enskilda i juridiska frågor. Jag kan därför inte ge någon upplysning när det gäller AA:s önskan om att få besked i frågan hur han skall "gå vidare" i saken.

JO är inte behörig att pröva skadeståndsanspråk.

Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.