

**Fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar.
Landstinget hade, med undantag för vissa chefsbefattningar, behandlat
anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i
fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens
(1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut**

Anmälan

AA framförde i en skrivelse, som kom in till JO den 28 januari 2008, klagomål mot Laboratoriemedicinskt centrum i Östergötland (LMC) inom Landstinget i Östergötland angående handläggningen av ett ärende om tjänstetillsättning.

AA anförde bl.a. följande. Den 15 januari 2008 fick han besked om att en annan person hade fått den tjänst som ST-läkare som han hade sökt. Dagen därpå tillställde han verksamhetschefen BB en begäran om att få namnet på den person som erhållit tjänsten. Han begärde också att få kopia av dennes ansökningshandlingar och frågade på vilket sätt den personens meriter var bättre än hans samt bad att få besvärshänvisning. Efter en vecka skickade han en påminnelse. Han hade när han vände sig till JO ännu inte fått något svar.

I skrivelsen till JO ställde AA även frågor angående möjligheten att överklaga ett beslut i ett tjänstetillsättningsärende, möjligheten att begära skadestånd m.m.

Utredning

Inledningsvis togs vissa handlingar i ärendet in från LMC, av vilka framgick bl.a. följande såvitt gällde frågan om utlämnande av handlingar. Inom ramen för tjänstetillsättningsärendet ställde AA den 17 januari 2008 vissa frågor till BB, som i egenskap av verksamhetschef deltog i den aktuella rekryteringen. I en skrivelse den 23 januari 2008 återkom AA med frågor om tillsättningen samt begärde uttryckligen att få kopia av vissa handlingar i ärendet. Handlingarna tillställdes honom per post den 31 januari 2008.

Vid ett telefonsamtal med föredraganden hos JO uppgav BB i huvudsak följande. Anledningen till att det dröjde cirka en vecka innan handlingarna lämnades ut var i första hand att hon behövde stämma av med personalchefen och en landstingsjurist hur begäran skulle hanteras. Hon hade inte själv handlagt någon begäran om

utlämnande av allmänna handlingar tidigare. Hon har numera fått klart för sig att en sådan begäran måste hanteras skyndsamt och hon är medveten om att det inte gick tillräckligt snabbt i det här fallet.

Av de från LMC inhämtade handlingarna framgick att landstingsjuristen CC, i ett e-postmeddelande den 29 januari 2008, efter en förfrågan från AA hade gett honom beskedet att han inte kunde överklaga beslutet om tillsättning.

Upplysningar per telefon inhämtades från CC.

Landstingsstyrelsen i Landstinget i Östergötland anmodades att göra en utredning och yttra sig såvitt gällde frågan om ståndpunkten att anställningsbeslutet inte var överklagbart var korrekt.

Landstingsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av administrativ chefen DD. Till yttrandet var fogat bl.a. s.k. delegationsordningar för landstingsstyrelsen (LiÖ 2008-392, den 24 april 2008) respektive landstingsdirektören (LiÖ 2008-393, den 5 juni 2008). I yttrandet anfördes följande (*bilagorna har här utelämnats; JO:s anmärkning*).

Delegering av nämndärenden regleras i huvudsak i 6 kap. 33 § kommunallagen, KL (1991:900). Syftet med bestämmelsen är, att avlasta nämnderna främst rutinärenden. Hur delegeringsmöjligheterna utnyttjas kan variera; det kan t.ex. bero på hur man inom kommunen/landstinget ser på uppgiftsfördelningen mellan politiskt förtroendevalda och anställda eller storleken på kommunen/landstinget.

Gränsen mellan delegering och verkställighet är avgörande för frågan om beslut kan överklagas genom laglighetsprövning (10 kap. KL) och om besluten måste anmälas till nämnden (6 kap. 35 § KL). Rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder anses inte som beslut i kommunallagens mening. En rent verkställande åtgärd, som normalt ankommer på anställda, innefattar inte något utrymme för självständiga bedömningar utan utgör tillämpning av t.ex. en av nämnden fastställd taxa eller fördelningsprincip. Detta följer av den arbetsfördelning mellan politiskt förtroendevalda och anställda som rimligen måste finnas för att t.ex. en landstingskommunal verksamhet ska kunna fungera.

Beroende på hur styrformerna inom t.ex. ett landsting utvecklas kan gränsen mellan nämndbeslut och ren verkställighet förskjutas. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 204) nämns personaladministration som exempel på åtgärd som kan komma att hänföras till ren verkställighet och där intresset av att överklaga genom laglighetsprövning normalt sett inte kan vara särskilt stort.

Landstingets reglemente, som fastställts av landstingsfullmäktige, redovisar tydligt skiljelinjen mellan de politiskt förtroendevaldas uppgifter och de uppgifter som åvilar produktionen. Landstinget tillämpar beställare-utföraremodellen som grund för styrningen. Det är de politiskt förtroendevaldas uppgift att ange mål på lång och kort sikt, fördela resurserna och att följa resultaten i förhållande till de uppsatta målen. Landstingsstyrelsen är styrelse för landstingets samlade verksamheter och ska genom sin verksamhetsstyrning bevaka att produktionsenheterna som utförare uppfyller kraven på god effektivitet, produktivitet och kvalitet.

Produktionens uppgift är att genomföra de insatser som krävs för att uppnå de mål som beslutas politiskt. Produktionsorganisationen präglas av ett decentraliserat ansvarstagande. Landstinget i Östergötland är länets största arbetsgivare med drygt 11 200 anställda. Anställningsärenden är mycket ofta förekommande i produktionen. Landstingsstyrelsens intresse av att genom anmälan följa upp dessa ärenden är, med några få undantag, obefintligt och dessa betraktas därför som verkställighetsärenden.

Landstingsdirektören är landstingets verkställande tjänsteman och har det övergripande ansvaret för produktionsorganisationen. Han/hon utses av landstingsstyrelsen (reglementet 4.1). I *landstingsstyrelsens delegationsordning* regleras först och främst de beslutsområden som delegerats från landstingsstyrelsen till förtroendevalda och till landstingsdirektören men även de beslut som landstingsdirektören kan fatta som tjänsteåtgärder i sin roll som landstingets verkställande tjänsteman. Landstingsstyrelsen har delegerat till styrelsens presidium att besluta om utgående anställningsförmåner för landstingsdirektören. Landstingsdirektören beslutar efter samråd med landstingsstyrelsens ordförande om tillsättning av chef för produktionsenhet/centrumchef inom vårdverksamheten. Direktör vid ledningsstaben tillsätts av landstingsdirektören efter samråd med landstingsstyrelsens presidium. Landstingsdirektören beslutar – utan samråd med politiskt förtroendevalda – om tillsättning av chef för produktionsenhet/centrumchef inom stöd och service och andra chefsförordnanden av tidsbegränsad natur.

Anställningsärenden inom produktionsenheterna – däribland tillsättning av tjänst som s.k. ST-läkare (legitimerad läkare under utbildning till specialist) – beslutas av chef för produktionsenhet/centrum, följaktligen utan samråd med politiskt förtroendevalda eller anmälan till landstingsstyrelsen. Detta, liksom det som gäller för vissa följdbeslut t.ex. beträffande lön, framgår av *landstingsdirektörens delegationsordning* och av det dokument rörande internkontroll inom *det personaladministrativa området* som finns inom varje produktionsenhet. För anställning av specialistutbildad läkare finns särskilda riktlinjer (bifogas); dessa anställningsärenden följer bestämmelserna i förordningen (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m., vilket innebär bl.a. ledigkungörelse, sakkunnigprövning och möjlighet att överklaga sakkunnigas anställningsförslag till Socialstyrelsen.

AA lämnade in en kompletterande skrivelse och gav in vissa handlingar samt kommenterade remissvaret. Han anförde därvid bl.a. att han begär kompensation för den ekonomiska skada han har åsamkats till följd av att han inte fick den aktuella tjänsten.

I ett beslut den 19 oktober 2009 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Landstingets handläggning av beslut om anställningar

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 eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, med undantag för vissa fall som anges i 34 § och som nu inte är aktuella.

Vid införandet av den nuvarande 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 förberedandeåtgärder 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 mekaniskt 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 eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. 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 (punkt 2). Ett överklagande ska, 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, 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 beslutet 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 har anmälts till nämnden. Som en illustration till vikten av det sagda kan nämnas ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1988 not 559), i vilket Regeringsrätten återställde försutten besvärstid på den grunden att det i en kommunal nämnds protokoll varit närmast omöjligt för klaganden att identifiera sitt ärende.

I samband med det nu aktuella anställningsärendet hos landstinget frågade AA om han kunde överklaga anställningsbeslutet och fick till svar att det inte var möjligt. Beskedet hade uppenbarligen sin grund i landstingets åsikt att anställningsbeslut, förutom vad avser vissa chefsbefattningar, är att betrakta som ren verkställighet

och att sådana beslut därför inte är beslut i kommunallagens mening. Enligt min uppfattning har landstinget genom sitt ställningstagande förskjutit gränsen mellan vad som i rättsligt hänseende är "beslut" respektive "ren verkställighet" på ett sätt som går längre än vad som i förarbetsuttalandena förutsattes kunna ske. Jag kan inte se annat än att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande som regel är tillämpliga när det gäller beslut om anställningar. Det torde inte finnas skäl att göra något undantag från denna allmänna princip vad gäller beslut om anställning av s.k. ST-läkare. Ytterst är det dock en fråga för domstol att, efter överklagande, ta ställning till ett besluts överklagbarhet i det enskilda fallet.

I sammanhanget måste beaktas att den enda möjligheten för en enskild att angripa ett kommunalt anställningsbeslut är att överklaga beslutet för laglighetsprövning. För att den medborgarkontroll som ligger i kommunmedlemmarnas rätt till laglighetsprövning ska kunna komma till stånd är det en förutsättning att formalian vid det kommunala beslutsfattandet iaktas.

Mot den angivna bakgrunden ser jag självfallet allvarligt på att landstinget i fråga om de flesta anställningsbeslut inte följer kommunallagens reglering beträffande delegationsbeslut. Jag förutsätter att landstinget ser över rutinerna i aktuellt avseende.