

Beslut 2000/03

En bedömning av om verkställighetsförbud bör meddelas i ett ärende om beslutsprövning måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade beslutet är felaktigt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Verkställighetsförbud bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är felaktigt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Meddelat 3/7-2000

57 kap. 16 § kyrkoordningen

Till den ledigförklarade tjänsten som domprost i X stift hade vid ansökningstidens utgång sju sökande anmält sig, bl.a. komministern B, kontraktsprosten L, och prosten H. Innan tjänsten förklarades till ansökan ledig hade en sökprofil utarbetats i samverkan mellan församling och stift.

Vid ett sammanträde den 29 september 1999 beslutade Domkapitlet att förklara samtliga sökande utom en behörig. Efter beslutet i behörighetsfrågan intervjuade stiftets och domkyrkoförsamlingens rekryteringsgrupper tillsammans flertalet sökande. Därefter inhämtade rekryteringsgrupperna var för sig referenser om de sökande.

Domkyrkoförsamlingen förordade enhälligt B som lämpligast för tjänsten.

Domkapitlet förordade också B. I andra hand ansåg domkapitlet att L borde komma i fråga. Som nummer tre förordades H. Beslutet var dock inte enhälligt. En ledamot ansåg att H var lämpligast för tjänsten följd av L och B. En annan ledamot menade att L borde komma i första hand och B i andra hand.

Stiftsstyrelsens personalutskottet konstaterade att sökandena till domprosttjänsten uppvisade en skiftande meritvärderingsbakgrund och att domkyrkoförsamlingen hade lagt stor vikt vid den erfarenhet man har av B. Enligt personalutskottet skulle detta vägas mot att framför allt H, L och ytterligare en sökande uppvisade en hög meritnivå inom en rad områden. – Personalutskottet beslutade mot denna bakgrund att, med hänvisning till yttrandena från kyrkorådet i domkyrkoförsamlingen och från domkapitlet, utan något annat förslag överlämna ärendet till förhandling enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och därefter till stiftsstyrelsen för beslut om tillsättning.

Vid förhandling enligt 11 § MBL den 3 februari 2000 yrkade Svenska kyrkans Akademikerförbund bifall till arbetsgivarens förslag att tillsätta B, men uttalade samtidigt att man inte hade något att erinra om arbetsgivaren tillsatte L utifrån hennes utbildning och erfarenhetsprofil. ST-präst yrkade att tjänsten skulle tillsättas med L utifrån att hennes meriter och utbildning bättre stämmer överens med tjänstens sökprofil. SKTF yrkade bifall till arbetsgivarens förslag att tillsätta B, men meddelade senare att ett annat beslut kunde fattas utan omförhandling i ärendet.

Vid stiftsstyrelsens sammanträde den 15 februari 2000 redogjordes det för de sökande och ärendets beredning samt redovisades skrivelser från Svenska kyrkans unga i X stift och från Kvinnor i Svenska kyrkan. Stiftsstyrelsen fann att två sökande, B och L, borde komma i fråga för tjänsten. En ledamot föreslog att domprosttjänsten skulle tillsättas med B och en annan ledamot föreslog L. Det framgår inte av protokollet huruvida något yrkande om omröstning framställdes. Däremot antecknades det i protokollet att det av 7 kap. 35 § kyrkoordningen framgår att omröstning rörande personalärenden skall ske genom slutna omröstning. Av protokollet (§ 28) kan vidare utläsas följande:

"Efter avslutad omröstning konstateras att L erhållit 8 röster och B 3 röster.
Stiftsstyrelsen beslutar

att utse L till domprost i X stift."

Två ledamöter reserverade sig mot beslutet till förmån för B. Som huvudsakligt skäl anfördes att domkyrkoförsamlingen enhälligt föreslagit B och att stiftsstyrelsens beslut gick emot församlingens vilja.

Stiftsstyrelsens beslut överklagades till domkapitlet som avlog överklagandet den 14 april 2000. Domkapitlets beslut överklagades till Svenska kyrkans överklagandenämnd (se beslut 12/00).

Domkyrkoförsamlingens kyrkoråd behandlade frågan Rekrytering av domprost, överväganden efter stiftsstyrelsens beslut vid sammanträden den 23 mars 2000 och den 6 april 2000, § 26. Efter omröstning beslutade kyrkorådet att erbjuda B anställning som kyrkoherde/domprost, samt att ge förhandlingsdelegationen i uppdrag att teckna avtal om lön och övriga anställningsvillkor. En ledamot hade under överläggningarna yrkat att kyrkorådet skulle följa kyrkoordinationens regler. Tre ledamöter, däribland A, reserverade sig mot kyrkorådets beslut till förmån för detta yrkande.

A begärde beslutsprövning av kyrkorådets beslut och begärde att beslutet skulle upphävas såsom stridande mot kyrkoordinationen. I sin begäran om beslutsprövning anförde A att domprost enligt 34 kap. 12 § kyrkoordinationen skall tillsättas av stiftsstyrelsen. A menade att kyrkorådets beslut inte hade tillkommit i rätt ordningen och att kyrkorådet hade överskridit sina befogenheter. Vidare yrkade A att verkställighetsförbud skulle meddelas i avvaktan på domkapitlets slutliga prövning av ärendet.

Domkapitlet beslutade den 11 april 2000 att kyrkorådets beslut tills vidare inte fick verkställas.

Domkyrkoförsamlingens kyrkoråd behandlade ånyo frågan om rekrytering av domprost vid sammanträde den 13 april 2000, § 47. Ordföranden redovisade förslag om lön och övriga anställningsförhållanden:

Kyrkorådet beslutade att "godkänna upprättat förslag till anställningsavtal". Mot beslutet reserverade sig tre ledamöter, däribland A.

A begärde hos domkapitlet beslutsprövning av kyrkorådets beslut och anförde att beslutet strider mot bestämmelserna i kyrkoordinationen. I skrivelsen konstaterade A att kyrkorådet fullföljt anställningsärendet trots det av domkapitlet den 11 april 2000 meddelade verkställighetsförbudet. Vidare begärde A att verkställighetsförbud skulle utfärdas även beträffande kyrkorådets senaste beslut i frågan.

Domkapitlet prövade den 18 april 2000 frågan om verkställighetsförbud av kyrkorådets beslut den 13 april 2000.

Domkapitlet beslutade den 11 april 2000 att kyrkorådets beslut den 6 april 2000, § 26, till vidare inte får verkställas. Som skäl för beslutet anförde domkapitlet följande.

"Verkställighetsförbud i beslutsprövningsärenden bör komma i fråga endast om starka skäl talar för att beslutet är felaktigt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Enligt domkapitlets bedömning är det aktuella beslutet av sådan beskaffenhet att starka skäl talar för att beslutet är felaktigt.

Anledning att meddela verkställighetsförbud föreligger därför.

Domkapitlet kommer senare att ta slutlig ställning till om beslutet skall upphävas."

Den 18 april 2000 beslutade domkapitlet att kyrkorådets beslut den 13 april 2000, § 47, till vidare inte fick verkställas. Domkapitlet motiverade beslutet enligt följande.

"Verkställighetsförbud i beslutsprövningsärenden bör komma i fråga endast om starka skäl talar för att beslutet är felaktigt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Enligt domkapitlets bedömning är det aktuella beslutet av sådan beskaffenhet att starka skäl talar för att beslutet är felaktigt.

Anledning att meddela verkställighetsförbud föreligger därför.

Domkapitlet kommer senare att ta slutlig ställning till om beslutet skall upphävas."

Domkyrkoförsamlingen överklagade domkapitlets beslut den 11 april 2000 respektive den 18 april 2000 om verkställighetsförbud och yrkade att Överklagandenämnden skulle upphäva beslutet. I överklagandeskrivelsen anförde domkyrkoförsamlingen följande grunder och omständigheter till stöd för sin talan. A:s klagoskrifter avser erbjudande om anställning och godkännande av upprättat förslag till anställningsavtal. I frågor om anställning är församlingen suverän att besluta enligt gällande arbetsrättslig lagstiftning samt 2 kap. 1 § kyrkoordningen. Enligt 3 § lagen om Svenska kyrkan framgår också att en församling får förvärva rättigheter och skyldigheter. Bestämmelsen i 34 kap. 12 § kyrkoordningen om tillsättning av domprost strider mot gällande arbetsrättsliga lagstiftning enligt vilken en arbetsgivare bl.a. har suverän rätt att anställa personal samt också har ansvaret för att arbetsmiljön är god för de anställda. Eftersom kyrkoordningen är subsidiär i förhållande till lagar och förordningar, skall 34 kap. 12 § kyrkoordningen inte tillämpas då arbetsgivaren vill utnyttja sin lagliga rätt samt sin skyldighet att värna om de anställda och deras arbetsmiljö.

Till stöd för sina ståndpunkter åberopade domkyrkoförsamlingen två yttranden av universitetslektorn T.

Svenska kyrkans överklagandenämnd (Robert Schött, Elisabeth Gerle, Tor Frylmark, Madeleine Emmervall och Martin Olsson) anförde i beslut den 3 juli 2000:

I 2 kap. 1 § kyrkoordningen stadgas bl.a. att församlingen skall anskaffa och underhålla den egendom som behövs för församlingens uppgifter samt anställa och avlöna personal, om detta inte är en uppgift för en kyrklig samfällighet som församlingen ingår i.

För varje församling skall det, enligt 2 kap. 6 § kyrkoordningen, finnas en kyrkoherde, som utifrån avgivna vigningslöften på eget ansvar fullgör de uppgifter som anges i kyrkoordningen. Kyrkoherden har ansvaret för tillsyn och övergripande samordning av all verksamhet utifrån församlingens grundläggande uppgift. Vidare leder kyrkoherden församlingens verksamhet såvitt avser gudstjänst, undervisning, diakoni och mission. Uppdraget som kyrkoherde i församlingen utövas, enligt 5 kap. 2 § kyrkoordningen, av den som är anställd eller vikarierar som kyrkoherde. I den bestämmelsen stadgas också att domprosten är kyrkoherde för den församling där stiftets domkyrka är belägen.

Till skillnad mot vad som gäller övriga präster i församlingarna skall en befattning som domprost, enligt 34 kap. 12 § kyrkoordningen, tillsättas av stiftsstyrelsen. Innan stiftsstyrelsen beslutar om tillsättningen skall kyrkoråden i varje församling i pastoratet ges tillfälle att yttra sig över de behöriga sökandena. Därefter skall domkapitlet yttra sig.

Motivet för denna ordning är bl.a. att domprosten, som före relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten tillsattes av regeringen, har viktiga uppgifter i stiftet som ledamot och vice ordförande i domkapitlet och som ersättare för biskopen som ledamot i stiftsstyrelsen (CsSkr 1999:3 s. 2–241). Tanken är vidare att domkyrkoförsamlingen – liksom tidigare – skall få utöva sitt medinflytande genom att yttra sig över behöriga sökande.

Kyrkoordningen innehåller inte några regler om överklagande av beslut om anställning av kyrkoherde eller tillsättning av domprost. Detta innebär att sådana beslut endast kan bli föremål för beslutsprövning enligt bestämmelserna i 57 kap. 8–19 §§ kyrkoordningen och att någon materiell prövning av det ursprungliga beslutet inte kan ske.

Kyrkoordningens bestämmelser om beslutsprövning motsvarar föreskrifterna om laglighetsprövning i kyrkolagen (1992:300), vilka i allt väsentligt var anpassade till 1991 års kommunallags föreskrifter i ämnet. Dessa föreskrifter motsvarade i sin tur i huvudsak föreskrifterna om kommunalbesvär i 1977 års kommunallag.

Enligt 57 kap. 16 § kyrkoordningen får domkapitlet förordna att det beslut som prövas tills vidare inte skall gälla, s.k. verkställighetsförbud. Bestämmelsen motsvarar föreskriften om interimistiska

beslut i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt nämnda föreskrift kan domstol, som har att pröva besvär, förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla, om det annars skulle lända till efterrättelse omedelbart, s.k. inhibition. Syftet med föreskriften är att domstolen skall ha möjlighet att förhindra verkställighet i fall då det är av stor betydelse för klaganden att ett överklagat beslut inte länder till efterrättelse, innan saken slutligt prövats av domstolen.

Regeringsrätten prövade år 1986 frågan om förutsättningar för inhibition i kommunalbesvärsmål (RÅ 1986 ref 7) och uttalade då bl.a. följande:

"En bedömning av om inhibition bör meddelas i ett mål om kommunalbesvär måste grundas på ett preliminärt ståndpunktstagande till frågan huruvida det överklagade kommunala beslutet är olagligt eller ej enligt de av klaganden åberopade omständigheterna. Inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada."

Enligt Överklagandenämndens uppfattning bör Regeringsrättens ställningstagande tills vidare följas även vid tillämpningen av kyrkoordningens regel om verkställighetsförbud i beslutsprövningsärenden.

Det förefaller närmast uppenbart att kyrkorådets båda till domkapitlet överklagade beslut strider mot 34 kap. 12 § kyrkoordningen, vilket med styrka talar för att besluten är felaktiga. Det har därför funnits goda skäl för domkapitlet att meddela verkställighetsförbud. I sammanhanget bör det också framhållas att den arbetsrättsliga lagstiftningen inte är tvingande på detta område.

Överklagandena skall följaktligen avslås.

Överklagandenämndens beslut: Överklagandenämnden avslår överklagandena.

— — —

Sökord: Verkställighetsförbud.

Föredraget 2000-06-07, föredragande Lars Bjurstam, **ärendenummer** ÖN6-2000 och ÖN12-2000

Beslut 3/00