

Høyesterett - dom

- INSTANS:** Høyesterett - dom
- DATO:** 1976-05-14
- PUBLISERT:** Rt-1976-614
- STIKKORD:** (Vaktmester) Ansettelsesvedtaks gyldighet.
- SAMMENDRAG:** A var innstillet som nr. 1 til en skolevaktmesterstilling, men B, som ikke var innstillet, ble ansatt. A gikk til sak mot kommunen, men ansettelsesvedtaket ble ikke kjent ugyldig. Både A og B var kvalifisert for stillingen, men skolestyret hadde for B lagt vekt på hans sosiale forhold. Lignende forhold forelå også for A, men dette kjente ikke skolestyret til. Det var uheldig, men kunne ikke føre til at avgjørelsen ble kjent ugyldig. Det var ikke noen feil, jfr. forvaltningsloven §11, at A ikke hadde fått veiledning om at sosiale forhold kunne tillegges vekt, og skolestyret hadde heller ikke forsømt sin undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven §13.
- Henvisninger:** lov-1967-02-10-§11 (Fvl §11), lov-1967-02-10-§13 (Fvl §13).
- SAKSGANG:** L.nr. 71/1976
- PARTER:** Halvard Alvestad (høyesterettsadvokat Markus Andresen) mot Bodø kommune (advokat John Steen Holm - til prøve).
- FORFATTER:** Blom, Schweigaard Selmer, Christiansen, Michelsen, justitiarius Ryssdal.
- Henvisninger i teksten:** lov-1915-08-13-6-§180 (Tvml §180), lov-1918-02-15-1-§2 (Tjenestemannslov §2), lov-1918-02-15-1-§3 (Tjenestemannslov §3), lov-1967-02-10-§41 (Fvl §41), lov-1969-06-13-24-§20 (Gsl §20), lov-1969-06-13-24-§31 (Gsl §31)
-

Dommer Blom: Halvard Alvestad og Bratting Kvalnes var blant 21 søkere til en ledig vaktmesterstilling ved Østbyen skole i Bodø. Skolesjefen hadde innstilt Alvestad som nummer 1, mens Kvalnes ikke var blant de tre som var innstilt. I skolestyrets møte 26. januar 1973 ble Bratting Kvalnes ansatt med 21 mot 1 stemme. Alvestad reiste sak mot kommunen, og Bodø byrett - byfogden med domsmenn - avsa 7. mai 1974 dom med slik domsslutning:

- «1. Bodø skolestyres vedtak om å ansette Bratting Kvalnes som vaktmester ved Østbyen skole kjennes ugyldig.
2. Bodø kommune dømmes til å betale saksomkostninger til Halvard Alvestad med kr. 4.120,-. »

Kommunen anket til Hålogaland lagmannsrett, som 5. april 1975 avsa dom med denne domsslutning:

- «1. Bodø kommune frifinnes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke verken for byretten eller lagmannsretten.»

Dommen var avsagt under dissens, idet en av dommerne stemte for stadfestelse av byrettens dom.

Alvestad har påanket lagmannsrettens dom. Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. For Høyesterett hevder han prinsipalt at ansettelsen av Kvalnes ikke beror på et forsvarlig skjønn og i virkeligheten innebærer en vilkårlig for-

Side 615

skjellsbehandling. Subsidiært hevder han at skolestyrets vedtak må kjennes ugyldig fordi det er begått feil under saksbehandlingen. Denne er i strid med reglene om veiledningsplikt og undersøkelsesplikt i forvaltningslovens §§11 og 13, og da feilen har hatt betydning for resultatet, følger det av forvaltningslovens §41 at vedtaket må kjennes ugyldig. Han har ellers i det vesentlige

påberopt det samme som for lagmannsretten.

Han har nedlagt slik påstand:

- «1. Bodø byretts dom stadfestes, for så vidt angår domsslutningens punkt 1.
2. Bodø kommune tilpliktes å betale saksomkostninger til det offentlige for alle retter. »

Bodø kommune har henholdt seg til lagmannsrettens dom. Ansettelsen av Kvalnes bygde på et forsvarlig skjønn, og det ble ikke tatt usaklige hensyn. Det er heller ikke begått saksbehandlingsfeil, og selv om så skulle være tilfellet, fører det ikke til at vedtaket kan kjennes ugyldig.

Kommunen har nedlagt slik påstand:

- «1. Bodø kommune frifinnes.
2. Halvard Alvestad, Bodø, dømmes til å betale saksomkostninger til Bodø kommune for alle retter.»

Saken foreligger for Høyesterett i alt vesentlig i samme skikkelse som for lagmannsretten. Istedenfor avhør ved bevisopptak har prosessfullmektigene lagt frem et konsentrat av parts- og vitneforklaringer i byrett og lagmannsrett, som jeg senere kommer tilbake til.

Under prosedyren for Høyesterett har prosessfullmektigene uttalt seg om adgangen til å kreve dom for at ansettelsen av Kvalnes er ugyldig når Kvalnes ikke er gjort til part i saken, og hvilken virkning en slik dom eventuelt vil ha for rettsforholdet mellom Kvalnes og kommunen. Alvestads prosessfullmektig har gitt uttrykk for at en dom for ugyldighet ikke vil ha virkning for Kvalnes, men at Alvestad allikevel har rettslig interesse i saken. Hvilke virkninger en dom i hans favør for øvrig vil ha, vil måtte vurderes etter at dom er avsagt. Kommunens prosessfullmektig har erkjent at Alvestad har rettslig interesse av å få saken prøvet, og at det ikke er noen feil at Kvalnes ikke er gjort til motpart, men har påpekt at en dom i Alvestads favør vil bringe hele spørsmålet om vaktmesterstillingen ved skolen i en uklar stilling, og at også dette er et argument mot å ta Alvestads påstand til følge.

Jeg finner det etter mitt syn på saken tilstrekkelig å si at jeg er enig i at Alvestad har rettslig interesse i å få saken prøvet, og at det ikke er noen feil som leder til avvisning at Kvalnes ikke er gjort til motpart. Jeg finner det ikke nødvendig å gå inn på hvilken virkning en dom i Alvestads favør ville få, og etter det resultat jeg er kommet til, trenger jeg heller ikke ta standpunkt til om domsslutningen kunne utformes som påstått.

I realiteten er jeg kommet til samme resultat som lagmannsretten, men med en noe annen begrunnelse.

Side 616

Det første spørsmål som melder seg i saken, angår de to søkeres kvalifikasjoner. Som det fremgår av de tidligere dommer, var Alvestad innstilt som nummer 1 av skolesjefen, og både skolestyreren og tillitsmannsutvalget hadde gått inn for Alvestad. I skolestyrets møte 15. desember 1972 ble det vedtatt å sende saken til skolens samarbeidsutvalg til behandling, og også samarbeidsutvalget inntok samme standpunkt. Ved tilbakesendelsen til skolestyret fastholdt skolesjefen så sin innstilling. Den omstendighet at de organer som tok del i forberedelsen av saken for skolestyret stemte for Alvestad, kunne i seg selv gi en indikasjon på at Alvestad var den best kvalifiserte, men jeg er enig med lagmannsretten i at en mer dekkende beskrivelse av Kvalnes' kvalifikasjoner kunne tenkes å ha brakt ham opp i rekken av de foreslåtte. Etter de opplysninger som foreligger om Kvalnes kan jeg i hvert fall ikke trekke i tvil at også han var kvalifisert for stillingen. Av det før nevnte konsentrat av parts- og vitneforklaringer fremgår at de av skolestyrets medlemmer som er blitt avhørt, har hevdet at de mente at Alvestad og Kvalnes var omtrent like godt kvalifisert til stillingen. Skolesjefen forklarte at slike innstillinger var meget vanskelige, og at det kunne være uhyre liten forskjell mellom dem som ble innstilt og dem som ikke ble innstilt. Etter dette må jeg legge til grunn at begge søkere var fullt faglig kvalifisert og av skolestyret er bedømt som likeverdige.

Imidlertid er det gjennom konsentratet av forklaringer klarlagt at skolestyret for Kvalnes' vedkommende også tok hensyn til hans sosiale forhold. Jeg behøver ikke å gå inn på i hvilken

utstrekning det ved offentlige ansettelser generelt er berettiget å legge vekt på søkerens sosiale forhold. Ved den stilling det her gjelder, og i og med at begge var fullt faglig kvalifisert, kan jeg i hvert fall ikke se at det var uberettiget av skolestyret å gjøre det. Ansettelsen av Kvalnes kan således ikke kjennes ugyldig fordi det er tatt usaklige hensyn. Det som gjør avgjørelsen tvilsom, er at ikke bare Kvalnes, men også Alvestad hadde sosiale grunner som kunne vært påberopt. Dette kjente skolestyret og administrasjonen ikke til, og av konsentratet av parts- og vitneforklaringer fremgår at flere av skolestyrets medlemmer gav uttrykk for at avgjørelsen ville ha blitt meget vanskelig hvis skolestyret også hadde hatt opplysninger om Alvestads sosiale forhold.

Dette at ansettelse ble foretatt på grunnlag av opplysninger om Kvalnes' sosiale forhold uten at ansettelsesmyndigheten hadde kjennskap til at slike forhold også kunne påberopes av Alvestad, er i seg selv uheldig. Men det er neppe til å unngå at ansettelsesmyndigheten kan ha større kunnskap om enkelte søkere enn om andre, og dette er ikke tilstrekkelig til å kjenne vedtaket ugyldig.

Alvestad har også for Høyesterett gjort gjeldende at skolestyret, dersom det ville gå utenom de tre personer som var innstilt av skolesjefen, skulle ha sendt saken tilbake til denne til

Side 617

fornytt vurdering. Jeg er ikke enig i at dette kan oppfattes som en feil, og tiltrer den begrunnelse lagmannsrettens flertall for så vidt har gitt.

Videre har Alvestad under henvisning til forvaltningslovens §11 hevdet at han burde ha fått veiledning om at sosiale forhold kunne tillegges vekt ved ansettelsen i tillegg til de rent faglige kvalifikasjoner. Jeg ser det imidlertid slik at i ansettelsessaker må det primært være søkerens egen sak å opplyse om alle forhold han mener kan ha betydning for avgjørelsen. Regelen om veiledningsplikt i forvaltningslovens §11 kan ikke forstås slik at ansettelsesmyndigheten av eget tiltak plikter å veilede søkeren om hvilke forhold han kan være tjent med å påberope.

Det som for meg blir avgjørende for saken, er om skolestyret på eget initiativ skulle ha brakt på det rene om Alvestad, foruten de påberopte faglige kvalifikasjoner, hadde samme eller liknende hensyn som Kvalnes å føre i marken. Det er fra kommunens side erkjent at det ikke ville ha vært forbundet med synderlige vanskeligheter eller arbeid å klarlegge dette. Jeg er imidlertid blitt stående ved at det vil være å gi forvaltningslovens §13 for stor rekkevidde om den skal medføre at ansettelsesmyndigheten av eget tiltak skal klarlegge om alt av betydning er kommet frem i de aktuelle kandidaters søknader. Når det gjelder opplysninger om de rent faglige kvalifikasjoner, må ansettelsesmyndigheten normalt kunne betrakte en søknad som uttømmende. Men det er ikke uvanlig at det i søknaden også gis opplysninger om velferdsgrunner som i tvilstilfelle vil kunne tale for ansettelse. Jeg viker tilbake for å konstatere at ansettelsesmyndigheten i så fall skal være forpliktet til av eget tiltak å bringe på det rene om tilsvarende grunner også skulle foreligge for andre.

Jeg er da kommet til at det ikke er begått noen feil ved forberedelsen av saken, og det blir ikke nødvendig å ta standpunkt til om en slik feil måtte ha medført at vedtaket ble kjent ugyldig, jfr. forvaltningslovens §41.

Jeg er enig i lagmannsrettens omkostningsavgjørelse, og antar at Alvestad, slik denne sak har utviklet seg, hadde rimelig grunn til å bringe saken inn for Høyesterett. Omkostninger bør derfor heller ikke tilkjennes for Høyesterett, jfr. tvistemålslovens §180 første ledd.

Jeg stemmer for denne

dom:

Lagmannsrettens dom stadfestes.

Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.

Dommer Schweigaard Selmer: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

Dommerne Christiansen, Michelsen og justitiarius Ryssdal: Likeså.

Side 618

Av byrettens dom (byfogd Lars Gjøviken med domsmenn):

Saksforholdet, som partene i det vesentlige er enige om er følgende: Bodø kommune kunngjorde vaktmesterstillingen ved Østby barneskole ledig den 10. november 1972. I kunngjøringen het det bl.a. at den tilsatte skal utføre vanlig vaktmesterarbeid, herunder føre tilsyn med bygninger og installasjoner, og må ha kvalifikasjoner for dette. Videre heter det at den tilsatte må rette seg etter den til en hver tid gjeldende instruks. Den som tilsettes må legge fram tilfredsstillende legeattest. Søknadsfristen var satt til 1. desember 1972. Da søknadsfristen var ute, hadde det meldt seg 21 søkere og ved skolesjefens kontor ble det utarbeidet en søkeliste, som inneholdt de viktigste opplysninger om søkerene. Om saksøkeren står det oppført følgende: Halvard Alvestad, 54 år. Utdanning: 1/2-årig snekkerskole, 2 år ved Borge snekkerskole. Praksis: 16 års praksis som snekker, 8 1/2 år som reparatør. For tiden ansatt som reparatør ved SAS Royal Hotell. Om den som ble ansatt er det oppgitt følgende: Bratting Kvalnes, 58 år. Utdanning - praksis: praksis som mekaniker og platearbeider. Ansatt ved Bodø Mek. Verksted siden 1955.

Skolesjef Kåre Lunde sendte saken til skolestyret den 15/12-1972 med følgende merknader:

« Tilsetning av vaktmester ved Østbyen skole.

Stillingen er blitt ledig ved oppsigelse.

Den har vært kunngjort i lokalavisene for 10/11 med søknadsfrist 1/12-1972.

Det har meldt seg 21 søkere, flere meget vel kvalifiserte.

Skjematisk oversikt over søkerne vedlegges.

Styreren ved skolen og tillitsmannsutvalget i forening har tilrådt slik rekkefølge:

1. Halvard Alvestad.
2. Peder Nilsen.
3. Hilmar Johansen.

Skolestyrets tilsettingsråd har i møte 6/12 d. å. enstemmig tilrådt tilsetning i denne rekkefølge:

1. Halvard Alvestad, 2. Peder Nilsen, 3. Jan Rasmussen.

Jeg vil etter en samlet vurdering av de mange kvalifiserte søkere innstille i samsvar med tilsettingsrådets tilråding.

Innstilling:

I ledig stilling som vaktmester ved Østbyen skole tilsettes på de vilkår som har vært kunngjort, som nr. 1. Halvard Alvestad (nr. 6).
Dersom han ikke tar stillingen tilsettes som nr. 2. Peder Nilsen (nr. 17).
Som nr'. 3. Jan Rasmussen (nr. 13).»

Den 15/12-1972 behandlet skolestyret saken og etter forslag fra representanten Olaf Jakobsen ble vedtatt med 20 mot 1 stemme: Saken sendes Østbyen skoles samarbeidsutvalg.

Samarbeidsutvalget ved Østbyen skole behandlet saken i møte den 8/1-1973, og i mellomtiden var det kommet ytterligere attester fra søker

Side 619

nr. 2 Bratting Kvalnes. Fra verkstedssjef Thormod Bjarmann ved Bodø Mek. Verksted forelå følgende attest:

« Herr Bratting Kvalnes født *.*-1914 har arbeidet hos oss ved Bodø Skibsverft & Mek. Verksted fra 27/12-1951 til 8/6-1956, og ved Bodø Mek. Verksted fra 10/3-1964 og til d. d.

Han er fortsatt i vår tjeneste.

Kvalnes har i den tiden han har vært ansatt hos oss fått en allsidig praksis ved vår snekker- og tømmermannsavdeling. Kvalnes har utført moderne skipsinnredning og reparasjon av eldre innredninger på skip.

Kvalnes har også vært benyttet under innredning av bedriftens kontorer.

Kvalnes er edruelig, pålitelig og lett og samarbeide med.

Han har utført arbeidet til vår tilfredshet. »

Fra Raud Fabrikker foreligger følgende attest:

« Herr Bratting Kvalnes født *.*.-1914 har arbeidet hos oss fra våren 1958 og til jul samme år. Han arbeidet etter Kl. 16, samt alle fridager og i ferien da han arbeidet på Bodø Mek. Verksted om dagen. Han forskalet opp min forretning/kolonial og støpte vegger, gulv, dragere, søyler, varesjakt samt alle trapper. Han innredet en del hybler, monterte dører og vinduer samt luftevifter.

Han bygde også garasje for to biler. Dessuten monterte han også motor i min lystbåt.

Han var leder for de arbeider som ble utført etter tegning.

Kvalnes er lett å samarbeide med samt pålitelig og edruelig. Han har utført arbeidet meget godt.

»

Fra inspektør Rudolf Solvang foreligger følgende attest:

« Herr Bratting Kvalnes født *.*.-1914 har utført på sin fritid montering av motoren i min lystbåt, samt en del trearbeide. Jeg anbefaler han på det beste, fordi han var lett og samarbeide med. Han er også pålitelig og edruelig. »

Fra Jan Petter Kvalnes foreligger følgende attest:

« Siden det er min far jeg gir attest virker det kanskje litt uvanlig, men jeg vil likevel bekrefte en viktig sak.

« Min far bygde min enebolig i Skivik i Bodø år 1968. Jeg var selv med under byggingen. Han bygde halve huset da og fullførte det hele bygg i år 1972. Dette ble utført på kveldsarbeide, fridager samt ferie.

Jeg kan gi min far den beste attest som snekker og altmuligmann. »

Samarbeidsutvalget sluttet seg til tilrådingen fra skolestyrets tilsettingsråd: Nr. 1 Halvard Alvestad, nr. 2 Peder Nilsen, nr. 3 Jan Rasmussen. Da skolesjefen den 26/1-1973 sendte saken tilbake til skolestyret opprettholdt han sin tidligere innstilling.

Saken ble samme dag behandlet i skolestyret og representanten Svein Snefjellå foreslo søker nr. 2, Bratting Kvalnes. Skolesjefens innstilling ble først satt under votering og falt med 21 mot 1 stemme. Representanten Snefjellås forslag ble vedtatt med 21 mot 1 stemme. Bratting Kvalnes var dermed tilsatt som vaktmester ved Østbyen skole. Til slutt ble Halvard Alvestad, Peder Nilsen og Jan Rasmussen ensstemmig tilsatt som h.h.v. 1. og 2. og 3. varamann. ---

Side 620

Rettens merknader:

Bodø skolestyre er ansettelsesmyndighet for alt personell til skolene i kommunen. Skolesjefen har innstillingsmyndighet. Før skolesjefen gir noen innstilling, blir det innhentet tilråding fra tilsettingsrådet som består av 4 medlemmer, hvorav 2 er fra skolestyret, skolerådets formann og lærerlagets representant. Dessuten ble det innhentet tilråding fra tillitsmannsutvalget. Dette er sammensatt av representanter for 11 faggrupper innen kommunen. Endelig blir det innhentet tilråding fra styreren av den skole ansettelsen gjelder. Når det gjelder ansettelse av vaktmesterstillingen ved Østbyen skole ble det også innhentet uttalelse fra samarbeidsutvalget ved Østbyen skole. Dette organ var nettopp opprettet og det var skolestyrets ønske å aktivisere dette organ. Senere har samarbeidsutvalget hatt lite med ansettelse av personale å gjøre. Resultatet av tilrådingene og innstillingen i denne saken går fram av foranstående.

Retten er kommet til at det formelt ikke er noe til hinder for at skolestyret går utenom alle tilrådingene og innstillinger når styret skal foreta en ansettelse. Bodø kommune har ikke vedtatt de ansettelsesregler som er tatt inn i håndboken utgitt av Norsk byforbund, Norsk herredsforbund punkt 104. Heller ikke har retten funnet noen bindende sedvane for å sende saken tilbake til innstillingsmyndighetene i et slikt tilfelle. Spørsmålet har sjelden vært aktuelt og noen fast praksis er

ikke etablert. Noen saksbehandlingsfeil på dette punkt har retten derfor ikke funnet.

Når det gjelder grunnen til at Bratting Kvalnes ble ansatt som vaktmester til fortrengsel for saksøkeren og de øvrige søkere som var innstilt, bygger retten på vitneuttalelser fra de som hadde med ansettelsen å gjøre og som Bratting Kvalnes oppsøkte i tiden før ansettelsen. Svein Sneffjellå er medlem av skolestyret og satte fram forslaget om å ansette Kvalnes. Han har forklart at han hadde besøk av Kvalnes og fattet interesse for hans sosiale forhold, og siden han fant at han ikke var noe dårligere kvalifisert enn de øvrige, fant han at han ville gå inn for ham. Han orienterte gruppeførerene for de øvrige gruppene om sitt standpunkt. Johan Nordgård er medlem av skolestyret og fikk også besøk av Kvalnes som fortalte at han hadde syk kone og mindreårige barn. Nordgård ringte til Bodø Mek. Verksted og forhørte seg om Kvalnes. Nordgård stemte for Sneffjellås forslag både av faglige og sosiale grunner. Han visste ikke noe om at Alvestad hadde syk kone.

Olaf Jakobsen som også var med i skolestyret, kjente Kvalnes fra før. Han opplyste at han stemte for Kvalnes fordi han mente han var en habil kar.

Bjørn Helge Hansen er medlem av skolestyret og ble oppsøkt av Kvalnes. Ved det første møtet i skolestyret da vaktmesterstillingen ble behandlet, var han i tvil om han kunne stemme for Kvalnes og avgjørelsen ble utsatt. Etter at Kvalnes hadde lagt fram nye attester, fant han at han ville votere for ham.

Retten er kommet til at Bratting Kvalnes er blitt ansatt på grunn av sine sosiale forhold som han under hånden har orientert de voterende om. Når det ikke er tatt hensyn til andre søkeres sosiale forhold, står en etter rettens mening overfor en vilkårlig forvaltningsavgjørelse.

Side 621

Retten har ikke adgang til å prøve en skjønnsmessig avgjørelse av et forvaltningsorgan. Derimot har retten adgang til å prøve om det er utøvet et forsvarlig saklig skjønn. Etter rettens mening bygger ikke Bodø skolestyres vedtak 26/1-1973 på et slik saklig skjønn.

Saksøkeren som dette vedtak er gått ut over, har rettslig interesse i å få saken prøvet, og retten er kommet til at hans påstand må tas til følge. ---

Av lagmannsrettens dom (lagdommerne Halvard Lind Hansen, Gaute Gregusson og sorenskriver Rolf Utengen):

Lagmannsrettens bemerkninger:

Det er enighet mellom partene om at tilsettingsmyndigheten i dette tilfelle ligger hos skolestyret, og om at skolesjefen har innstillingsrett.

Etter det som er fremkommet gjennom vitneførselen, legger retten følgende saksforhold til grunn:

Etter søknadsfristens utløp satte skolesjef Kåre Lunde opp en oversikt over samtlige søkere i den orden søknadene var innkommet, med angivelse av navn, alder, utdanning og praksis. Søkernes alder varierte fra 26 til 60 år. Oversikten, vedlagt søknadene og attestene sendte han til tillitsmannsutvalget i Bodø kommunale forening. Tillitsmannsutvalget er instituert ved Hovedoverenskomst mellom Norsk Kommuneforbund og Norske kommuners Sentralforbund, og består i Bodø av formennene i 10 forskjellige yrkesgrupper, herunder også vaktmestergruppen. Tillitsmannsutvalget har ifølge overenskomstens §14 pkt. B « rett til å uttale seg om tilsetninger ---som omfattes av denne overenskomst ---når de finner grunn til det og har anmodet om sakens dokumenter. » Dette har ikke vært oppfattet slik at utvalget skal ha noen innstillingsadgang eller -myndighet. Det normale har vært at utvalget før ansettelse finner sted har fått seg forelagt innstillingen fra det organ som har slik myndighet, for bl.a. å kunne føre innseende med at søknadene så langt har vært undergitt korrekt behandling. I dette tilfelle ble søkerlisten og søknadene med bilag forelagt for tillitsmannsutvalget før innstilling fra rette vedkommende - skolesjefen - forelå. Utvalget avga « innstilling » til skolestyrer ved Østbyen skole, Arne Forfang. Denne har som vitne forklart at han stusset over at utvalget avga sin uttalelse i innstillings form, idet han ikke hadde oppfattet verken utvalgets eller sin egen kompetanse som annet enn rent rådgivende. Han var imidlertid enig i utvalgets rangering av de tre søkere som syntes å burde komme i fortrinnsvis betraktning, nemlig: 1) Halvard Alvestad, 54 år,

2) Peder Nilsen, 48 år, og 3) Hilmar Johansen, 32 år. Skolestyrer Forfang husket Halvard Alvestads navn fra den første ansettelsessak for vaktmester ved Østbyen skole, i 1968, da skolen var ny, og han selv nettopp tiltrådt som styrer. Alvestad var den gang blitt innstilt som nr. 2, for øvrig også da i konkurranse med 20 andre søkere. Bratting Kvalnes var dog ikke blant disse. Den som den gang fikk stillingen, var vaktmester ved en skole som ble nedlagt i samband med at Østbyen skole ble åpnet. Før skolestyrer Forfang i den nå aktuelle sak sluttet seg til tillitsmannsutvalgets « innstilling », tok han kontakt med

Side 622

A/S Trevarefabrikken, Bodø, hvor Alvestad iflg. fremlagt attest hadde vært ansatt i 16 år. Trevarefabrikken ga ham det aller beste skussmål.

Forfang sendte i sin tur saken til det kommunale tilsettingsråd, som består av to medlemmer av skolestyret, herunder skolestyrets formann, to representanter for lærerne, og en representant for skolerådet, (jfr. lov nr. 24 av 1316 1969 §31 nr. 1). Tilsettingsrådet holdt møte i saken den 6. desember. Rådet var enig i tillitsmannsutvalgets og skolestyrerens framlegg for så vidt angikk de « innstilte » nr. 1 og 2, Alvestad og Nilsen. Som nr. 3 gikk rådet inn for Jan Rasmussen, 44 år, i stedet for Hilmar Johansen. Med dette forslag gikk saken tilbake til skolesjefen, Kåre Lunde. Skolesjefen avga så, omkring 8. desember 1972, innstilling til skolestyret. I innstillingen redegjorde han for tillitsmannsutvalgets, styrerens og tilsettingsrådets framlegg, og anførte: « Jeg vil etter en samlet vurdering av de mange kvalifiserte søkere innstille i samsvar med tilsettingsrådets tilråding. » Dateringen av det fremlagte innstillingsdokument er misvisende, for så vidt som det er datoført 15. desember, samme dag som skolestyret avholdt møte i saken. Det normale er at innstillingen foreligger ca. 1 ukes tid før møtet, slik at skolestyremedlemmene har rimelig tid til å gjøre seg kjent med saken. Slik ble det forholdt også i dette tilfelle.

Bodø skolestyre har 23 medlemmer. Ved ansettelsessakens behandling den 15. desember 1972 var 21 representanter til stede. Etter forslag fra representanten Olaf Jakobsen ble det med 20 mot 1 stemme vedtatt å sende saken til « Østbyen skoles samarbeidsutvalg til behandling ». Blant de som stemte for forslaget, var også den ene av skolestyrets to representanter i tilsettingsrådet, Leif Forseth. Den andre, skolestyrets formann, Andreas Furre, var den som gikk imot oversendelsesforslaget. Olaf Jakobsen har som vitne forklart at forslaget ble fremmet for å « aktivisere » samarbeidsutvalget. Det er i saken ikke opplyst hvilke føresegner Bodø skolestyre har fastsatt for samarbeidsutvalget, jfr. grunnskolelovens §31 pkt. 6, jfr. pkt. 7, annet ledd, men det er ikke anført at det skulle tilligge utvalget å avgi råd eller innstilling i ansettelsessaker. Det har da heller ikke, etter det som er opplyst, forekommet verken før eller siden. Ifølge flere av vitneprovne fra skolestyrerepresentantene må det anses på det rene at oversendelsesforslaget fikk så vidt bred tilslutning fordi man derved ville vinne tid for å vurdere nærmere søknaden fra Bratting Kvalnes, 58 år. Kvalnes hadde etter søknadsfristens utløp henvendt seg personlig til flere av skolestyrets medlemmer, herunder til « gruppeførerne » Svein Snefjellå og Bjørn Helge Hansen, og også til skolesjef Lunde og skolestyrer Forfang. Enkelte av dem hadde han oppsøkt flere ganger. Hensikten med disse besøkene var å søke å styrke sitt kandidatur til vaktmesterstillingen. Han fremhevet at hans hustru var syk, og at han hadde to mindreårige barn, 11 og 12 år gamle, og at det var meget viktig for ham å komme over i lettere arbeid enn det han sto i ved Bodø Mek. Verksted. Overfor enkelte av representantene opplyste han at han kunne fremlegge ytterligere attester, og etter råd fra dem sendte han inn til skolesjefen de erklæringer som er gjengitt i byrettens dom side 3-4. Skolesjefen overleverte i sin tur de nå innkomne attester til skolestyrer Forfang, som er formann i Østbyen skoles samarbeidsutvalg. Forfang har forklart

Side 623

at han ble forbauset over at samarbeidsutvalget skulle ha noe med saken å gjøre. Utvalget avholdt imidlertid møte i saken 8. januar 1973. Ansettelsessaken var eneste post på dagsordenen. Utvalget fant ikke å kunne tillegge de ettersendte attester fra Kvalnes betydning; det måtte i så fall etter utvalgets oppfatning betinge en like grundig gjennomgåelse av samtlige søkeres attester. Utvalget vurderte derfor bare skolesjefens oppsett over søkerne. Forfang orienterte dog utvalget om at Bratting Kvalnes hadde oppsøkt ham flere ganger i sakens anledning, og om Kvalnes' sosiale situasjon. Utvalget sluttet seg allikevel til Tilsettingsrådets framlegg av 6. desember (Alvestad,

Nilsen, Rasmussen), og sendte saken til skolesjef Lunde. Han avga nå fornyet uttalelse til skolestyret, og fastholdt sin tidligere innstilling, som var i samsvar med tillitsmannsutvalgets og skolestyrerens framlegg - bortsett som nevnt fra kandidaten på 3. plass. Videre var innstillingen helt i samsvar med Tilsettingsrådets og nå også samarbeidsutvalgets forslag.

Skolestyrets fornyede behandling av ansettelsessaken fant sted den 26. januar 1973. Det møtte denne gang 22 av 23 representanter. Representanten Svein Sneffjellå foreslo Bratting Kvalnes tilsatt. Skolesjef Lundes forslag om ansettelse av Alvestad ble først satt under votering, og falt med 21 mot 1 stemme. Deretter ble forslaget om ansettelse av Bratting Kvalnes vedtatt med 21 mot 1 stemme. Representanten Forseth, som under sakens behandling i Tilsettingsrådet hadde gått inn for Alvestad, med Nilsen og Rasmussen på 2. og 3. plass, stemte nå for forslaget om ansettelse av Bratting Kvalnes, mens Andreas Furre stadig holdt fast ved at Alvestad burde få stillingen. Som varamann etter Kvalnes ble i rekkefølge « tilsatt » Halvard Alvestad, Peder Nilsen og Jan Rasmussen.

Bratting Kvalnes tok stillingen, og er stadig vaktmester ved Østbyen skole.

Når det gjelder den rettslige vurdering av saken, har lagmannsretten delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet, lagdommerne Lind Hansen og Gregusson, er enig med byretten i at det ikke var noen saksbehandlingsfeil at saken ikke ble sendt tilbake til skolesjefen til fornyet vurdering under henvisning til at skolestyret mente at en annen enn en av de innstilte burde ansettes. Det er ikke påvist noen hjemmel - gjeldende for Bodø kommune - for en slik plikt. Det påberopte « Ansettelsesreglement » er ikke vedtatt av kommunen. Det foreligger ingen praksis på området. Heller ikke kan det etter flertallets oppfatning trekkes noen analogi med tjenestemannslovens §2 pkt. 3. Man er enig med den ankende part i at analogien i tilfelle snarere må følge av lovens §3, som er konsipert med sikte på ansettelse av kommunale tjenestemenn. Det ville i og for seg være god forvaltningspraksis å gå fram etter det mønster som er skissert i « Ansettelsesreglementet »s pkt. 104, men herav følger ikke at en unnlattelse av å anvende fremgangsmåten må føre til opphevelse av vedtaket.

Selv om det i henhold til lov, reglement eller praksis skulle foreligge tilbakesendingsplikt, har den påståtte forsømmelse av plikten etter flertallets oppfatning ikke hatt betydning for avgjørelsen. Innstillingsmyndigheten - skolesjefen - har i dette tilfelle fått saken til fornyet vurdering. Han har som vitne forklart at han var fullt på det

Side 624

rene med at bakgrunnen for dette var at skolestyret overveiet å ansette Kvalnes, som ikke var innstilt. Han kjente til de omstendigheter av personlig art som Kvalnes hadde påberopt seg. Det er da for det første klart at resultatet av skolesjefens fornyede overveielser ikke ville ha blitt et annet om skolestyret uttrykkelig hadde henvist til disse omstendigheter og til at man overveiet å ansette Kvalnes. Men det er for det andre ingen grunn til å anta at en slik åpen behandling av saken - mer enn den som faktisk ble benyttet - ville ha medført at skolesjefen hadde innhentet opplysninger som i sin tur ville ha kommet til skolestyrets kunnskap, om de øvrige søkeres velferdsgrunner. Uten å kjenne til at også Alvestad hadde velferdsgrunner, fastholdt skolesjefen innstillingen av ham ut fra rent faglige betraktninger. Med den begrunnelse for å gå utenom innstillingen som han visste skolestyret hadde, ville skolesjefen - ganske særlig fordi han var klar over at saken ikke ble behandlet åpent - ha hatt all oppfordring til å innhente sosialopplysninger om øvrige søkere, hvis han mente dette var relevant. Slik anså han det imidlertid ikke, til tross for at han visste at skolestyret i sin tur kunne komme til å basere sin avgjørelse på - etter hans oppfatning - delvis irrelevante omstendigheter hos en bestemt søker. Skolestyrets unnlattelse av å forelegge saken påny for innstillingsmyndigheten under uttrykkelig henvisning til at man overveiet å gå utenom innstillingen, kan da etter flertallets oppfatning ikke ha spilt noen rolle for vedtaket. En annen sak er om skolestyret selv burde ha sørget for innhentelse av nærmere opplysninger av velferdsmessig art for de øvrige søkere. Dette spørsmål vedrører imidlertid ikke den påståtte forsømmelse i samband med den formelle fremgangsmåte ved ansettelsessaken. Det hører hjemme under drøftelsen av om vedtaket er vilkårlig.

Halvard Alvestad påsto for byretten subsidiært at ansettelsesvedtaket i all fall var vilkårlig, og at det måtte oppheves av den grunn. Han fikk medhold i det. Flertallet er kommet til motsatt resultat. Etter de vitneuttalelser som foreligger så vel fra de rådgivende organer som fra innstillings- og

ansettelsesmyndighetene, må det anses på det rene at Bratting Kvalnes, i likhet med flere av søkerne, var kvalifisert for stillingen. Det er i saken fremlagt en kopi av skolesjef Lundes summariske oppsett over samtlige 21 søkere. I skjemaet er det avsatt kryss ved ni av søkerne. Blant disse er det igjen satt et sirkeltegn ved 3 navn, nemlig ved Alvestads, Nilsens og Johansens. Skolesjef Lunde har forklart at han antar at tegnene er satt av ham, og at de enkle kryss markerer hvilke søkere som etter hans oppfatning i første omgang skilte seg fordelaktig ut, og at innsirklingen av kryssene ved tre av navnene viser resultatet av den nærmere vurdering av gruppen « kvalifiserte søkere ». Det knytter seg riktignok en viss usikkerhet til spørsmålet om tegnene er satt av skolesjef Lunde, i og med at innsirklingen ved Hilmar Johansens navn på 3. plass ikke stemmer med skolesjefens rangering av Jan Rasmussen på denne plass, til fortrensel for Johansen. Under enhver omstendighet synes det imidlertid å måtte være på det rene at markeringene er satt av noen hvis oppgave det har vært å vurdere søkerne ut fra faglige kriterier, og at dette er gjort før skolestyret traff sitt vedtak. Bratting Kvalnes' navn er med i gruppen « kvalifiserte søkere ».

Side 625

Skolesjef Lunde har videre forklart at han i sitt oppsett over søkerens bakgrunn er kommet i skade for å gi en for snau beskrivelse av Kvalnes' kvalifikasjoner, idet det bare var anført « praksis som mekaniker og platearbeider ». Da oversikten ble satt opp, hadde skolesjefen imidlertid papirer for hånden som viste at Kvalnes helt fra 1955 hovedsaklig hadde arbeidet som innredningssnekker og tømmermann, og at han i tillegg hadde praksis fra plate- og sveisearbeid. Hvorvidt den noe misvisende oppsummering av Kvalnes' praksis kan ha influert på de organer som skulle gi tilråding i saken, er det ikke mulig å si noe om. De fleste som uttalte seg, hadde søknadene med bilag for hånden. Men i all fall for samarbeidsutvalgets vedkommende er det under ankeforhandlingen positivt bekreftet at man utelukkende holdt seg til skolesjefens oppsett. En mer dekkende beskrivelse av Kvalnes' kvalifikasjoner kunne derfor tenkes å ha brakt ham opp i gruppen av de innstilte. Etter de nærmest samstemmige uttalelser som foreligger, må det anses godt gjort at det ut fra rent faglige vurderinger ikke ville vært noe å si på om Kvalnes hadde kommet med i denne gruppen. I den retning har så vel skolestyrer Forfang, som skolesjef Lunde og skolestyrets formann Andreas Furre, uttalt seg. Samtlige gikk inn for Alvestad, uten at de dermed fant Kvalnes noe vesentlig mindre kvalifisert. Furre, som var den eneste av skolestyrerepresentantene som under første gangs behandling av saken gikk imot at den skulle sendes skolens samarbeidsutvalg, og senere gikk imot at Kvalnes skulle ansettes til fortrensel for Alvestad, har forklart at Kvalnes, Alvestad og flere av de øvrige søkere etter hans oppfatning måtte vurderes som faglig jevnbyrdige. Når han da fant at Kvalnes' sosiale situasjon allikevel ikke burde gi ham fortrinnsrett, var det for det første fordi han ikke fant tilstrekkelig grunn til å gå imot skolesjefens innstilling, og for det andre ut fra den betraktning at det ikke var en oppgave for skolestyret i samband med ansettelsessaker å drive sosialpolitikk i kommunen.

Johan Nordgård er styrer ved en av Bodøskolene, og medlem av skolestyret. Også han fikk besøk av Kvalnes. Han la vekt på at Kvalnes hadde særlig erfaring i interiørhåndverk, og at han dessuten hadde spesialkunnskap som sveiser og mekaniker. Nordgård har som vitne forklart at han mener han ringte personalsjefen ved Bodø Mek. Verksted, hvor Kvalnes var ansatt, og fikk ham godt omtalt. Kvalnes hadde dessuten spesielle velferdsgrunner å vise til. Nordgård har forklart at han ikke vet hvem han ville stemt for, om han hadde vært kjent med at også Alvestad hadde tilsvarende grunner. Men han fant Kvalnes faglig sett like godt kvalifisert som de øvrige søkere, « og kanskje bedre ».

Også på bakgrunn av forklaringene fra de øvrige skolestyrerepresentantene som har vært avhørt i saken, må det anses på det rene at det verken for dem som enkeltpersoner eller for skolestyret som organ har foreligget tvil om at Kvalnes og Alvestad måtte vurderes som noenlunde faglig jevnbyrdige. Saksforholdet er for så vidt annerledes enn det som er omhandlet i Årsmelding 1973 34-35 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen. I den ellers like konkurranse synes opplysningene om Kvalnes' sosiale situasjon å ha blitt utslagsgivende. Hadde det vært faglig kvalitetsforskjell av betydning mellom dem i Alvestads favør, ville nok vedtaket om ansettelse av Kvalnes kunne

Side 626

oppheves som vilkårlig, med den begrunnelse at ansettelsesmyndigheten for hans vedkommende hadde lagt utilbørlig vekt på opplysninger av ikke faglig art. Opplysningene i saken gir imidlertid ikke grunnlag for å anta at skolestyret har lagt uriktige faktiske eller rettslige forutsetninger til grunn for ansettelsesvedtaket, og kommunen vil derfor etter stemmegivningen bli frifunnet også på dette grunnlag.

Mindretallet, sorenskriver Rolf Utengen, vil innledningsvis understreke det krav om avgjørelsens saklighet som stilles også på dette område av den offentlige forvaltning. I hovedoverenskomst mellom Norsk Kommuneforbund og Norske Kommuners Sentralforbund (perioden 1.5.72-30.4.74, utdragets side 35) heter det i §2 at « ved ansettelse eller ved opprykking i høyere lønte stillinger skal det i første rekke tas hensyn til vedkommendes kvalifikasjoner ». (Uthevet her.) En ordning for å ivareta hensynet til saklighet ved tilsetninger er å opprette tilsettingsråd med representanter for de ansatte.

Den ankende part har argumentert med at det i saken nevnte ansettelses- og arbeidsreglement ikke er vedtatt av ham og at følgelig bestemmelsen om tilbakesending når det er spørsmål om å gå utenfor de innstiltes krets ved ansettelser, ikke gjelder for ham. Faktisk er det i kommunen ved praksis etablert et tilsettingsråd med representanter, på dette område, for lærerne, skolerådet og dessuten for skolestyret. Det er videre praksis for at saker av denne karakter sendes tillitsmannsutvalget i Bodø kommunale forening, slik som også skjedd her. Foruten dette vil det foreligge innstilling som skolesjefen er pliktig til å gi. Ytterligere ble saken i dette tilfelle, om enn i en manøver for å vinne tid, sendt skolens samarbeidsutvalg til behandling. Faktisk følger den ankende part det som er fastsatt om innstilling første ledd i pkt. 104, « Framgangsmåte ved ansettelse (regl. §4) » og under avsnittet « Tillitsmannsutvalgets uttalelse » under samme punkt. I dette tilfelle er det innhentet innstilling utover det som følger herav. Reglementets bestemmelse (pkt. 104 tredje ledd) om at ansettelsesmyndigheten, dersom den mener at noen annen søker enn de som er innstilt av innstillingsmyndigheten bør ansettes, skal sende saken tilbake til ny vurdering av innstillingsmyndigheten, er derimot ikke fulgt. Mindretallet mener at også denne bestemmelse skulle vært fulgt. Mindretallet må gi ankemotparten medhold i at selv om reglementet ikke formelt er vedtatt av den ankende part, så gir dets bestemmelse på dette punkt uttrykk for et riktig forvaltningsprinsipp som generelt er egnet til å sikre likhet i behandlingen av søkerne. Når bestemmelsen her ikke er blitt fulgt, er hensynet til likhet blitt krenket, og dette bør ha følger, se nedenfor.

Det er etter mindretallets oppfatning ikke treffende å si at unnlattelsen av å sende saken tilbake ikke har hatt betydning for avgjør. elsen, ved å henvise til at skolesjefen i dette tilfelle har fått saken tilbake. Det som i så måte må være skjedd, er at saken på tjenesteveg har passert ham frem og tilbake i anledning av den - forøvrig hel uvanlige - behandling ved skolens samarbeidsutvalg som skolestyret vedtok å be om i møtet 15. desember 1972 på forslag fra representanter Jakobsen, et vedtak truffet - som det synes - for å vinne tid, slik at Bratting Kvalnes skulle få fortsette den kampanje for sitt kandidatur som han da hadde fått innlede. Det kan her innskytes at han etter fris-

Side 627

tens utløp har fått overlevere attester, nemlig 13. desember 1972 og dernest 3. og 5. januar 1973, som var etter skolestyrets første behandling av saken. Også i dette ligger en forskjellsbehandling og en lite lojal holdning overfor dem som punktlig hadde fulgt kunngjøringens bestemmelser.

Den nevnte fremsendelse til samarbeidsutvalget og tilbakesendelse fra dette er etter mindretallets mening ikke mer enn en ekspedisjonssak, da dokumentene nødvendigvis måtte innom skolesjefen og hans kontor qua sekretariat for skolestyret. I og for seg kunne skolesjefen foretatt sin ekspedisjon uten kommentarer. Han var ikke bedt om å gi noen ny vurdering. Og de andre som hadde innstillet, fikk ikke se saken mer.

Ved en tilbakesendelse til innstillende myndigheter som bestemt i det nevnte reglement vil det i praksis normalt være kommet til uttrykk synspunkt som etter det ansettende organs mening er av vekt. Det som således er kommet til uttrykk, vil måtte inngå i de innstillende instansers overveielser ved den nye behandling, hvorved de innstillende instanser nettopp kan se på alle søkeres kvalifikasjoner og forhold i lys av det som er fremkommet ved tilbakesendelsen. Så er ikke skjedd

her, og Kvalnes er derved blitt begunstiget ved at skolestyret, uten å kjenne de øvrige personlige og sosiale forhold, har latt ham informere seg og pledere sin sak på grunnlag av hans egne forhold i så måte og ansatt ham nettopp på grunn av disse forhold. Ved dette kan man snarere si at unnlåtelsen av å sende saken tilbake har hatt følger, idet også ankemotparten hadde like sterke velferdsgrunner å gjøre gjeldende for seg, hvis det hadde vært spørsmål om det, og idet medlemmer av skolestyret som vitner har forklart at om de hadde hatt kunnskap om at så var tilfelle, ville deres stemmegivning meget vel kunne blitt en annen. Det ligger etter mindretallets mening ikke lite av en etterfølgende rasjonalisering av beveggrunner i det, når enkelte av medlemmene nå hevder at de anså ankemotparten, av alle innstillende instanser innstilt som nr. 1, og Bratting Kvalnes, som ikke hadde vært med blant de innstilte, som like kvalifiserte.

Medlemmer av skolestyret har som vitner med styrke fremholdt at de har rett og plikt til å vurdere helt selvstendig og suverent i slike saker. Det er riktig og vel og bra, men da får skolestyret også sørge for å utrede saken fullstendig, hva det ikke har gjort her. Det kan være vanskelig for de folkevalgte å få tid til å innhente alle opplysninger, men det viser nettopp berettigelsen av den nevnte bestemmelse i ansettelsesreglementet. Skolestyret har latt Bratting Kvalnes, som hadde « sin slekt plassert i kommunen », som han har uttalt, få bearbeide sitt kandidatur på sine grunner særlig overfor medlemmer av skolestyret som var i posisjon som « gruppeførere », uten at det har latt undersøke om andre for seg kunne påberope seg like gode og likeartede grunner. Mindretallet er enig med ankemotparten i at forvaltningslovens §11 her kan påberopes, da det kan sies at skolestyret burde ha orientert alle om at det skulle legges vekt på sosiale hensyn.

Ved at tilbakesendelse i analogi med reglementets bestemmelse for slike tilfelle ikke er skjedd, er en ordning som er egnet til å sikre lik behandling av søkerne blitt neglisjert, og det må sammen med den om-

Side 628

stendighet at skolestyret ikke har sørget for å iaktta reglene i forvaltningslovens §13 om utredningsplikt, føre til at vedtaket bør anses ugyldig. Forvaltningslovens §13 pålegger forvaltningsorganet å sørge for at saker som behandles, blir forsvarlig opplyst og slik at alle opplysninger som er nødvendige for å sikre en riktig avgjørelse er tilveiebrakt. Mindretallet vil tilføye at man her ikke har den sikkerhet som ellers, jfr. grunnskolelovens §20, ligger i overordnede myndigheters godkjennelse. Mindretallet vil heller ikke unnlåte å bemerke at den funksjonen det her gjelder, vaktmestertjenesten, har sin viktighet for virksomheten ved skolen og som fag må vurderes på like linje med andre og uten noen nedvurdering som får uttrykk ved at man bryter med forsvarlige regler for saksbehandling i ansettelsessaker gående ut på å sikre at den best skikkede ansettes, og i stedet foretar ansettelse på annet grunnlag enn det rent faglige. Mindretallet viser forøvrig til støtte for sitt syn til uttalelse av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Melding for året 1973 34/35 (m 11). ---

Sist oppdatert 20. oktober 2005