

2021-08-10
TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr: KFKS 2021/644

Remiss – En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16)

Yttrande till Finansdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande enligt bilaga 3 till tjänsteskrivelsen daterad den 10 augusti 2021.

Kommunstyrelsens arbetsutskott förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Utredningen föreslår bland annat en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Vidare föreslås att det ska bli möjligt att ersätta en ledamot som valts proportionellt genom fyllnadsval. Vid fyllnadsvalen ska fullmäktige, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras. Utredningen syftar även till att tillförsäkra fortsatt goda möjligheter för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner. Utredningen föreslår att det i kommunallagen införs bestämmelser som ger en möjlighet för kommuner och regioner att besluta att beslutanderätten i sådana ärenden som en nämnd i dag kan delegera till exempel anställda också ska kunna delegeras till en automatiserad beslutsfunktion. Utredningen föreslår även att jävsgrunderna i kommunallagen ska anpassas till motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen samt regleringen av överklagande av kommunala författningar justeras till viss del. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Ärendet

Innehåll och förslag i utredningen

Syftet med utredningens uppdrag är att åstadkomma en valordning som är lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställer representation från politiska minoriteter. Uppdraget syftar även till att tillförsäkra fortsatt goda möjligheter för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner. Utredningen ska ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner. Utredningen ska särskilt överväga hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning. Utredningen ska vidare analysera ordningen för val i kommun och regionfullmäktige och särskilt ta ställning till hur det kan säkerställas att ledamöter, valda av fullmäktige, som avgår från ett kommunalt organ får en ersättare som tillhör samma parti. Vidare ska utredningen analysera om regleringen i lagen om proportionellt valsätt är ändamålsenlig. Utredningen ska också analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige. Utredningen ska vidare analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen. Slutligen ska utredningen kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut och lämna förslag på en tidsgräns för överklagande av normbeslut som fattas enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Vissa övergångsbestämmelser behövs bland annat ska äldre bestämmelser tillämpas på val som hållits före ikraftträdandet.

Automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att underlätta för den kommunala sektorn att möta ökade arbetsuppgifter. Ett sätt är att ta tillvara de möjligheter till effektivisering som finns i digitala arbetssätt och verktyg. Att kunna använda automatiserade beslut för detta medför en rad fördelar. En effektivare administration innebär frigjord tid för de anställda och möjligheter att förbättra servicen till invånarna genom snabbare beslut. Av utredningen framgår att erfarenheterna av att använda automatiserade beslut i staten är övervägande goda och att det inte finns någon anledning att särbehandla kommunal förvaltning i detta avseende. Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen införs bestämmelser som ger en möjlighet för kommuner och regioner att besluta att beslutanderätten i sådana ärenden som en nämnd i dag kan delegera till exempel anställda också ska kunna delegeras till en automatiserad beslutsfunktion. En förutsättning för att delegation ska kunna ske är att ett sådant beslutsfattande inte strider mot bestämmelser i annan lagstiftning. Ansvaret för det

automatiserade beslutsfattandet ska ligga på respektive nämnd. Beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas och beslut i ärenden om upphandling ska däremot inte omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande.

Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige

En ny lag om proportionella val i kommuner och regioner

Flertalet av bestämmelserna i lagen om proportionellt valsätt (1992:339) härrör från en lag från 1913 och har mer eller mindre okommenterat förts över till senare lagar. Det finns därför i stort sett inte något stöd för rättstillämpningen i form av förarbeten. Mot den bakgrunden föreslår utredningen en helt ny lag om proportionella val i kommuner och regioner med en egen författningskommentar till stöd för lagens tillämpning. En ny lag bedöms ge bäst förutsättningar för att åstadkomma ett ändamålsenligt och lättillämpat regelverk.

Förslaget till ny lag innebär vissa förtydliganden och förändringar. Det ska klargöras att en förutsättning för att ersättare och suppleanter ska kunna väljas proportionellt är att valet av ledamöter varit proportionellt. Ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp (till exempel ett parti eller en kartell) ska fastställas på samma sätt som vid val inom riksdagen. Däremot bör ordningen för hur de proportionella valen genomförs inte förändras. Den nuvarande ordningen för hur valen genomförs skiljer sig från vad som gäller för allmänna val men utredningen finner att den nu gällande ordningen är att föredra framför en omvänd ordning.

En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförs proportionellt

Om en ledamot i en nämnd som har valts proportionellt avgår under mandattiden inträder enligt nu gällande ordning en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring. Det kan få effekten att den avgångne ledamoten ersätts av någon från ett annat parti än det parti som den avgångne ledamoten företrädde. Det kan också leda till att ett parti blir utan representation i nämnden. För att förhindra en sådan ordning föreslår utredningen att det i kommunallagen, föräldrabalken samt i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska införas bestämmelser som gör det möjligt att ersätta en ledamot som valts proportionellt genom fyllnadsval. Vid fyllnadsvalen ska fullmäktige, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras. Detta kommer att medföra att en avgångne ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti. Samtidigt ger regleringen tillräcklig flexibilitet för att hantera undantagssituationer och skapar inget behov av att införa regler om att partitillhörighet måste registreras.

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Regleringen rörande ersättare i fullmäktige skiljer sig åt på flera punkter mellan regionerna och kommunerna. Bland annat innebär reglerna att antalet ersättare är fler i regionerna än i kommunerna. Vidare utses ersättarna enligt två olika regelverk. Ersättare i regionfullmäktige utses på samma sätt som ersättare i riksdagen. För kommunerna däremot finns det ett särskilt system, reglerat i vallagen. Även reglerna för indelning i valkretsar skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna. Mot bakgrund av att reglerna om ersättare i fullmäktige i flera avseenden skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna finner utredningen inte någon anledning att göra reglerna om ersättares tjänstgöring enhetliga. Det har heller inte framkommit något om att regionerna upplever problem när det gäller att kunna kalla in ersättare till fullmäktige. Någon ändring av regelverket bedöms därför inte göras enligt utredningen.

De kommunala jävsbestämmelserna

Det finns i dag vissa skillnader i regleringen av jävsgrunderna mellan kommunal och statlig sektor. Enligt utredningen är dessa skillnader inte sakligt motiverade och riskerar att leda till att en jävsituation skulle kunna vara tillåten i kommunal förvaltning men otillåten i den statliga. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om jävsgrunderna i 6 kap. 28 § kommunallagen ska anpassas till lydelsen av motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen. På så sätt uppnås en enhetlig reglering. Skillnaderna mellan kommunallagen och förvaltningslagen vad gäller regleringen av jäv medför i övrigt inte något behov av anpassning.

Överklagande av kommunala föreskrifter

Utredningen har kunnat identifiera en lag och två förordningar med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut där det kan konstateras att bestämmelserna om överklagande är ofullständiga. Detta gäller både regleringen av överklagandetid och den generella regleringen av hanteringen av sådana överklaganden. Mot denna bakgrund finns det skäl att komplettera regleringen för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av överklaganden av de aktuella normbesluten.

Utredningen föreslår därför att förvaltningslagens bestämmelser om rätt att överklaga, hur ett beslut överklagas, överklagandetid samt myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden ska tillämpas på de aktuella överklagandena av kommunala föreskrifter. Det ska därför i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, terrängkörningsförordningen samt vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap införas bestämmelser om att de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen ska tillämpas. Överklagandetiden ska beräknas från dagen då beslutet senast tillkännagetts.

Synpunkter på utredningens förslag

Val- och demokratinämnden har lämnat synpunkter på utredningens förslag utifrån sitt ansvarsområde. Juridik- och kanslistaben har, med beaktande av val- och demokratinämndens synpunkter, gjort en samlad bedömning med förslag till yttrande över utredningens förslag.

Val- och demokratinämndens synpunkter

Av val- och demokratinämndens synpunkter framgår att det är positivt att en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner föreslås då detta möjliggör ett mer ändamålsenligt och lättillämpat regelverk. Med fler mindre partier i kommuner och regioner kan majoritetsförhållandena ibland bli mindre förutsägbara. Detta ställer krav på en modern och anpassad lagstiftning som tar avstamp från nuvarande politiska landskap. Utredningens förslag som har beröring på ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige välkomnas i sin helhet.

Juridik- och kanslistabens samlade bedömning samt förslag på yttrande

Juridik- och kanslistaben delar val- och demokratinämndens bedömning om att det är positivt att en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner föreslås.

Utredningens förslag som har beröring på ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige välkomnas i sin helhet eftersom det möjliggör ett mer ändamålsenligt, modernt och lättillämpat regelverk utifrån dagens politiska landskap.

Utredningens förslag om att införa möjlighet till automatiserat beslutsfattande är mycket positiv och efterfrågats av flera av kommunens verksamheter en längre tid. 2019 utsågs Nacka kommun till "Årets välfärdsförnyare" av Dagens samhälle för arbetet med att robotisera enkla och monotona arbetsuppgifter så att medarbetarna istället kan lägga tid på mer kvalificerade arbetsuppgifter. Till skillnad från många andra kommuner, som robotiserar processer, så har Nacka istället utmärkt sig genom att skapa ett arbetssätt som gör det enklare att bygga ut digitaliseringen. Inom bland annat försörjningsstöd och vuxenutbildning har en stor del av handläggningen automatiserats. Eftersom många verksamheter kommit långt vad gäller automatiseringen (eller robotisering) är det välkommet att även kunna koppla på ett helautomatiskt flöde och då även det sista steget, själva beslutet. Ett automatiserat beslutsfattande ligger även i linje med den digitaliseringsstrategi som antogs av kommunfullmäktige 2019 och möjliggör att digitaliseringstakten fortsatt kan öka, bli mer sammanhållen och kostnadseffektiv.

Ett automatiserat beslutsfattande väntas frigöra tid inom kommunens administration och kunna ge en kortare handläggningstid vilket förbättrar servicen till bland annat invånare och näringsidkare. Detta är mycket positivt. Då statliga myndigheter (exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan) redan har lagliga möjligheter till automatiserat beslutsfattande bör kommuner och regioner få samma förutsättningar att på ett kostnadseffektivt sätt möta dagens samhällsutmaningar och välfärdens framtida behov.

Utredningens förslag om att det begränsa möjligheten till automatiskt beslutsfattande till de kommunala nämnderna bedöms vara väl avvägt utifrån att kommunala beslut som fattas av kommunfullmäktige är förbehållet ärenden av principiell vikt. Ärenden av principiell vikt och som inte utgörs av rutinärenden bedöms inte lämpa sig för ett automatiserat beslutsfattande och det är inte heller denna typ av beslut som kommunen har ett behov av automatisera. Behovet av automatisering är istället kopplat till ärenden där det finns ett tydligt regelverk för när ett tillstånd eller en ansökan ska beviljas och när den ska avslås. Det är positivt att respektive kommunal nämnd inom ramen för den föreslagna lagbestämmelsen själv får avgöra vilka beslut som ska få fattas med automatiserat beslutsfattande. Det innebär att den föreslagna ordningen fortsatt värnar om det kommunala självstyret och fortsatt ger möjlighet för kommunens nämnder att bestämma om vilka beslut och till vem som nämnden önskar delegera till i sin delegationsordning.

Eftersom det automatiserade beslutsfattandet inte utgår från de tekniska förmågorna i en befintlig lösning eller lösningskategori, utan fokuserar på vilka beslut som bör kunna delegeras, så framtidssäkras den föreslagna lagtexten, vilket även är positivt.

Juridik- och kanslistaben ställer sig positiv till utredningens förslag om kommunala jävsbestämmelser. I praktiken innebär förslaget att jävsbestämmelserna som tillämpas i kommunala nämnder och styrelser även ska tillämpas vid beslut i kommunfullmäktige. Fullmäktiges jävsgrunder är i dag mer snäva och omfattar bara ärenden som personligen rör ledamoten själv (sakägarjäva), ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående (släktskapsjäva). I kommunala nämnder och styrelser finns det däremot mer utvidgade jävsgrunder. Det bör generellt vara samma jävsbestämmelser inom både kommun och stat och det är därför viktigt att det finns en transparens och tydlighet i denna viktiga fråga. Av kommunens Policy om mutor, jäv, representation och bisysslor framgår att såväl medarbetare som förtroendevalda ska tillämpa en försiktighetsprincip i fråga om eventuellt jäv. Utredningens förslag bedöms ligga i linje med denna försiktighetsprincip och bidra till att kommunen upprätthåller ett högt förtroende hos kommuninvånarna. Det är också av stor vikt att de två undantag för jäv som finns i kommunallagen, som inte har någon motsvarighet i förvaltningslagen, kvarstår. Nämligen bestämmelserna i 6 kap. 31 § första stycket kommunallagen samt andra stycket i samma bestämmelse. Undantagen är enligt kommunen viktiga för att den kommunala förvaltningen ska fungera smidigt.¹

¹ 6 kap. 31 § kommunallagen - Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 5 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 5 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Vad gäller utredningens förslag avseende överklagande av kommunala föreskrifter instämmer juridik- och kanslistaben i att nuvarande regler om bestämmelser om överklagande i de aktuella författningarna är ofullständiga och medför att vissa kommunala normgivningsbeslut rent tekniskt inte vunnit laga kraft. De föreslagna förändringarna åtgärdar dessa problem.

Ekonomiska konsekvenser

Vad gäller automatiserat beslutsfattande finns det som tidigare nämnts förutsättningar för effektiviseringar genom användandet av denna möjlighet. Utvecklandet eller inköpet av en automatiserad beslutsfunktion innebär däremot att kostnaderna åtminstone initialt torde komma att öka. Möjligheten att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion medför dock i sig inga kostnader. För det fall att möjligheten utnyttjas kan det leda till en effektivare verksamhet och därmed kostnadsbesparingar. Införandet av en frivillig möjlighet kan dock inte anses innebära att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare på ett sådant sätt att någon reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen bör komma i fråga

Införandet av en helt ny lag kan medföra vissa administrativa kostnader genom att det administrativa stödet kring de val som hålls inom kommuner och regioner behöver uppdateras. Dessa kostnader får dock bedömas vara marginella och av engångskaraktär.

Konsekvenser för barn

Eftersom ett automatiserat beslutsfattande medför att enskilda, i sin kontakt med kommunen, kan få en snabbare handläggning kan detta även medföra indirekta positiva konsekvenser för barn som anhöriga till vuxna.

Bilagor

1. SOU 2021:16
2. Protokollsutdrag från val- och demokratinämnden inklusive tjänsteskrivelse
3. Förslag till yttrande

Sidrah Schaidler
Stadsjurist/kanslidirektör
Stadsledningskontoret

Anneli Sagnérius
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben