

Kommittédirektiv

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Syftet med uppdraget 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.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige,
- ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner, och
- lämna författningsförslag.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2021.

Uppdraget att utreda en väl fungerande ordning för val i kommun- och regionfullmäktige

Är bestämmelserna om fullmäktiges val av förtroendevalda ändamålsenliga?

Ledamöter och ersättare i fullmäktige i kommuner och regioner utses i allmänna val. Övriga kommunala förtroendevalda väljs av fullmäktige. Val som fullmäktige förrättar av bl.a. ledamöter och ersättare i styrelser och nämnder, revisorer och styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska enligt 5 kap. 58 § kommunallagen (2017:725) vara proportionella under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Detta gäller även om styrelse och nämnder, bland sina ledamöter och ersättare, själva väljer ett utskott enligt 6 kap. 42 § kommunallagen. Det innebär att om ett visst antal ledamöter begär det, ska sådana förtroendevalda utses proportionellt med utgångspunkt i mandatfördelningen i fullmäktige. Bestämmelserna om proportionella val syftar till att säkerställa representation för politiska minoriteter i beslutande organ och som revisorer. Regleringen ger uttryck för principen om samlingsstyre i kommuner och regioner vilket innebär att både företrädare för styrande parti eller partikonstellation och oppositionen är representerade i styrelse och nämnder.

Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. I styrelsen får antalet ledamöter och ersättare dock inte vara mindre än fem. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska fullmäktige bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra. Har ersättarna valts proportionellt, ska de tjänstgöra enligt den turordning som anges i 25 § lagen om proportionellt valsätt. Om en ledamot avgår under mandattiden ska fyllnadsval förrättas. Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder dock i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Val av kommunala förtroendevalda hanteras i de flesta fall genom att de representerade politiska partierna förhandlar och sluter överenskommelser om mandatfördelning och uppdrag. I de fall val av ledamöter och ersättare i kommunala nämnder och utskott i stället utses med proportionellt valsätt kan effekten av att en ledamot avgår från uppdraget under mandatperioden i vissa fall bli att den ersättare som utses tillhör ett annat parti än det parti som den avgående ledamoten tillhör. Det kan också leda till att ett parti blir utan representation i nämnden eller utskottet. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör utreda frågan om att införa en ordning som innebär att en ersättare i en kommunal styrelse, nämnd eller utskott ska tillhöra samma

parti som den avgående ledamoten (bet. 2016/17:KU30 punkt 6, rskr. 2016/17:335). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Lagen om proportionellt valsätt trädde i kraft den 1 januari 1993 och ersatte lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m.m. (1955 års lag). Den nya lagen innebar endast redaktionella ändringar jämfört med 1955 års lag (prop. 1991/92:85 s. 162 f.). 1955 års lag ersatte i sin tur den då gällande lagen från 1930 och innebar att principen om s.k. enkel absolut rangordning infördes som sammanräkningsmetod. Någon materiell översyn av bestämmelserna i lagen av proportionellt valsätt har alltså inte skett på över sextio år. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en skrivelse till regeringen bl.a. hemställt om att lagen bör ses över och anfört att lagens bestämmelser är svårtillgängliga och att förarbetena till den är knapphändiga.

Även om fördelningen av mandatfördelning och uppdrag oftast kan hanteras genom politiska förhandlingar är ordningen för val av förtroendevalda en viktig del av ramverket för en fungerande kommunal demokrati. Regelverket bör enligt regeringens mening vara lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställa representation från politiska minoriteter i bl.a. styrelse och nämnder. Mot bakgrund av detta och riksdagens tillkännagivande anser regeringen därför att det finns skäl att analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige.

Utredaren ska därför

- analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige,
- 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,
- analysera om regleringen i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt är ändamålsenlig, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Översyn av fullmäktigersättares tjänstgöring

Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till eller fortsätta delta i ett sammanträde, ska en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe. Ersättare i fullmäktige utses i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. vallagen (2005:837)

och tjänstgör i den ordning som bestäms i det allmänna valet. Av 5 kap. 21 § kommunallagen följer att i kommunfullmäktige har ersättare från samma valkrets som den frånvarande ledamoten företräde till tjänstgöring. Om partiets samtliga ersättare i valkretsen är förhindrade att inställa sig till eller att vidare delta i ett sammanträde ska den ersättare tjänstgöra som har utsetts för partiet i någon annan valkrets. Den ersättare som har utsetts i den valkrets där partiets röstetal är högst har då företräde. Motsvarande bestämmelser finns inte för hur ersättare för ledamöter i regionfullmäktige ska tjänstgöra.

Konstitutionsutskottet har anfört att det kan finnas skäl att överväga att även se över bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige (bet. 2016/17:KU30 punkt 6, rskr. 2016/17:335). Det bör dock framhållas att förhållanden mellan kommuner och regioner skiljer sig åt, t.ex. kan frågan om geografisk representation anses ha större vikt i regionfullmäktige. Enligt regeringens mening bör dock skillnader i regleringen mellan kommuner och regioner undvikas om de inte kan anses motiverade.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige, och
- om det bedöms motiverat föreslå författningsändringar.

Uppdraget att analysera vissa aspekter av det kommunala beslutsfattandet

Hur kan automatiserade beslut möjliggöras i kommuner och regioner?

Förvaltningslagen (2017:900) ger en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggning. Lagen gäller generellt i den statliga och kommunala förvaltningen, men är underordnad avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar. Utöver det gäller inte ett stort antal av handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen i de fall beslut i ett ärende kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Enligt 28 § förvaltningslagen kan beslut fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Detta innebär att förvaltningslagen inte ställer något krav på att en fysisk person behöver delta aktivt i

beslutsfattandet. Vid införandet av den nya förvaltningslagen anförde regeringen att automatiseringen av beslut kommit att bli en allt vanligare företeelse inom delar av den förvaltning som hanterar ett mycket stort antal ärenden årligen, t.ex. i Försäkringskassans verksamhet. Regeringen ansåg att det skulle tydliggöras att det inte behövs en reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform. Vidare skulle regleringen skapa bättre förutsättningar för en fortsatt utveckling av den digitala förvaltningen (prop. 2016/17:180 s. 179 f.).

Kommunallagen bygger på principen att beslutanderätten på nämndnivå utgår från nämnden själv. Enskilda förtroendevalda eller anställda har, generellt sett, ingen självständig beslutanderätt (undantag finns t.ex. i lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård som ger chefsöverläkaren vid en sjukvårdsinrättning självständig beslutsrätt). Nämnden har dock möjlighet att delegera sin beslutanderätt enligt 6 kap. 37–39 §§ och 7 kap. 5–8 §§ kommunallagen. Dessa bestämmelser är uttömmande vilket innebär att beslutanderätten inte kan delegeras på något annat sätt eller till någon annan.

Regeringen anser att kommunal förvaltning, på samma sätt som statliga myndigheter, bör ha möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande. Automatiserat beslutsfattande kan utgöra ett bra verktyg för att ta vara på digitaliseringens möjligheter och öka förvaltningens effektivitet. Vidare bör en enhetlig reglering av beslutsfattande inom statlig och kommunal förvaltning eftersträvas, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Det kommunala beslutsfattandet skiljer sig dock från vad som gäller för staten. Detta beror bl.a. på utgångspunkten att all beslutsrätt utgår från ett kollektiv av förtroendevalda och andra organisatoriska skillnader mellan statlig och kommunal förvaltning. En möjlighet till ett kommunalt automatiserat beslutsfattande behöver därför särskilt analyseras utifrån kommunala förhållanden, t.ex. avseende nämndens ansvar för verksamhet och beslut. Ytterligare aspekter som behöver beaktas är offentlighetsprincipen samt kommunallagens reglering kring dokumentation och insyn.

Frågan om rätten till insyn i vissa automatiserade förfaranden och i beslutsunderlaget i enskilda ärenden har utretts av Digitaliseringsrättsutredningen och förslag på förtydligande reglering har lämnats i betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25).

Skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter är en grundläggande rättighet. Artikel 8.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) föreskriver att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) har den enskilde rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, om beslutet kan ha rättsliga följder för den enskilde eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Sådant automatiserat beslutsfattande kan emellertid vara tillåtet, t.ex. enligt unionsrätten eller nationell rätt som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Ett eventuellt införande av en möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner förutsätter därför att stadgans och dataskyddsförordningens reglering beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner,
- särskilt överväga hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, stadgan och dataskyddsförordningen, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Bör kommunallagens jävsbestämmelser anpassas till förvaltningslagen?

Både kommunallagen och förvaltningslagen innehåller regler om jäv. Jävsreglerna i kommunallagen är i allt väsentligt desamma som i 1991 års kommunallag (1991:900). Jävsregleringen i den lagen hade den dåvarande förvaltningslagen (1986:223) som förebild. Ett av skälen till det var att så långt som möjligt uppnå enhetlighet inom jävsområdet (prop. 1990/91:117 s. 98). Även den nuvarande förvaltningslagens bestämmelser om jäv motsvarar i huvudsak jävsreglerna i 1986 års förvaltningslag. Bestämmelserna tar dock tydligare sikte på förvaltningsförfarandet. Vidare bedömde regeringen vid införandet av de nya bestämmelserna om partsjäv och intressejäv att utformningen av dessa innebar att förutsättningarna för att någon ska anses jävig kommer att vara uppfyllda oftare (prop. 2016/17:180 s. 95).

Regeringen anser att en enhetlig reglering av jäv mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt. En enhetlig reglering underlättar tillämpningen av reglerna. Exempelvis kan det underlätta samordningen av insatser, såsom Statskontorets arbete med att verka för att utveckla och intensivifiera myndigheternas arbete med att upptäcka och förebygga korruption och andra oegentligheter och det arbete som SKR bedriver med dessa frågor. Bestämmelserna om jäv är centrala för medborgarnas tillit till förvaltningen och en viktig garant mot korruption och för ett rättssäkert beslutsfattande. Det bör därför övervägas om kommunallagens reglering kan anpassas till regleringen i förvaltningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Kartläggning av kommunala normbeslut som kan överklagas

Med normbeslut avses vanligen beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Utmärkande för sådana beslut är att de har utformats på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. Ett beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen medför normalt påtagliga verkningar för de som berörs av ett sådant beslut (prop. 2016/17:180 s. 257).

Införandet av förvaltningslagen innebar att en allmän bestämmelse om överklagbarhet infördes i lagen. Denna regel omfattar enbart förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall. Normbeslut är som huvudregel inte överklagbara. Regleringen, som uttömmande anger vilka beslut som får överklagas, har generell verkan inom den offentliga förvaltningen oberoende av om normbeslutet fattas av en kommunal eller statlig myndighet. Detta innebär inte någon begränsning av möjligheten att i specialförfattning ta in bestämmelser med innebörden att vissa angivna normbeslut får överklagas av en viss krets som har rätt att överklaga. Eftersom normbeslut inte kan överklagas med stöd av den allmänna regeln om överklagbarhet i förvaltningslagen bedömde regeringen att det inte behövdes någon särskild bestämmelse om överklagandetid avseende normbeslut i den nya lagen motsvarande den som fanns i 23 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag (prop. 2016/17:180 s. 258 och 266).

Ett exempel på en reglering som tillåter överklagande av normbeslut finns i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. Regeringen kan med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer överlåta åt kommuner att meddela vissa föreskrifter. Sådana föreskrifter får enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas till Transportstyrelsen. I lagen om nämnder för vissa trafikfrågor finns dock inte någon bestämmelse om överklagandetid. Avsikten med detta var att tiden för överklagande för normbeslut enligt lagen skulle följa de överklagandetider som föreskrivits i den då gällande förvaltningslagen (prop. 1977/78:81 s. 46).

Eftersom förvaltningslagen inte har någon bestämmelse om tid för överklagande av normbeslut motsvarande den som fanns i 1986 års förvaltningslag finns det därmed inte någon tidsgräns för överklagande av kommunala normbeslut enligt 1 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. En ordning som innebär att normbeslut inte kan få laga kraft ger upphov till en betydande rättsosäkerhet och det finns därför skäl att överväga en lagändring. I anslutning till detta bör en översyn av samtliga överklagbara kommunala normbeslut göras för att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig i förhållande till förvaltningslagens reglering av överklaganden.

Utredaren ska därför

- kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut,
- lämna förslag på en tidsgräns för överklagande av normbeslut som fattas enligt 1 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, och
- i övrigt föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga med hänsyn till förvaltningslagens bestämmelser om överklaganden.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med kommuner, regioner, relevanta statliga myndigheter och SKR. Utredaren ska även följa arbetet i och inhämta synpunkter från eventuella utredningar som berörs av uppdraget.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för den lokala demokratins funktionssätt och för ett effektivt och

rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för jämställdheten, särskilt i fråga om en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2021.

(Finansdepartementet)