

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

BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN OM EN
VÄL FUNGERANDE ORDNING FÖR VAL OCH
BESLUTSFATTANDE I KOMMUNER OCH REGIONER



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:16

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

*Betänkande av Utredningen om en väl fungerande ordning
för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:16

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0047-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Regeringen beslutade 6 februari 2020 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner.

Samma dag förordnades f.d. justitierådet Marianne Eliason som särskild utredare.

Den 2 april 2020 förordnades handläggaren Malin Annegård, Sveriges Kommuner och Regioner, förbundsjuristen Lena Dalman, Sveriges Kommuner och Regioner, rättssakkunniga Madeleine Josefsson, Justitiedepartementet, rättssakkunniga Sanja Moraca Roos, Finansdepartementet, rättssakkunnige Daniel Sandberg, Finansdepartementet, valhandläggaren Annica Sundel, Valmyndigheten, samt departementssekreteraren Jenny Wada, Socialdepartementet som experter i utredningen.

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades den 2 april 2020 Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Mikael Strandman (SD), Göran Lindell (C), Daniel Bernmar (V), Irene Oskarsson (KD), Lisa Flinth (L) samt Joann Ling (MP). Den 13 maj 2020 entledigades Joann Ling från hennes uppdrag och samma dag förordnades Anton Nordqvist (MP), som ledamot.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 mars 2020 kanslirådet Håkan Eriksson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet, *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*, SOU 2021:16. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2021

Marianne Eliason

/Håkan Eriksson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner	21
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	28
1.3 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	29
1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	30
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	32
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor	33
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.....	34
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen	36
1.9 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)	37
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	38
1.11 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	39
1.12 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)	43

1.13	Förslag till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.....	44
2	Utredningens uppdrag och dess genomförande.....	45
2.1	Utredningens uppdrag	45
2.2	Utredningens arbete.....	46
3	Automatiserat beslutsfattande.....	47
3.1	Bakgrund.....	47
3.1.1	Utredningens uppdrag.....	47
3.1.2	Hemställen från Sveriges Kommuner och Regioner	48
3.2	Kommuner och regioner.....	48
3.2.1	Kommuner och regioner ur ett historiskt perspektiv	48
3.2.2	Den kommunala organisationen	50
3.3	Regelverket för det kommunala beslutsfattandet.....	53
3.3.1	Grundläggande reglering och begrepp.....	53
3.3.2	Förvaltningslagen.....	57
3.3.3	Kommunallagens reglering av det kommunala beslutsfattandet	63
3.4	Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.....	67
3.4.1	Nationell rätt.....	67
3.4.2	Europakonventionen och dataskyddskonventionen.....	70
3.4.3	Unionsrätten	72
3.5	Automatiserat beslutsfattande hos statliga myndigheter.....	80
3.5.1	Rättsligt stöd för automatiserat beslutsfattande	80
3.5.2	Försäkringskassan	83
3.5.3	Transportstyrelsen	85
3.5.4	Skatteverket.....	87

3.5.5	Riksrevisionens granskning av automatiserat beslutsfattande.....	89
3.6	Utredningens förslag	89
3.6.1	En möjlighet till automatiserat beslutsfattande av beslut som fattas av kommunala nämnder	89
3.6.2	Beslut i ärenden som överklagas förvaltningsrättsligt ska kunna fattas automatiserat	97
3.6.3	Delegation till en automatiserad beslutsfunktion.....	103
4	Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige.....	109
4.1	Bakgrund	109
4.1.1	Utredningens uppdrag	109
4.1.2	Riksdagens tillkännagivande	109
4.1.3	Skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner.....	110
4.2	Analys av ordningen för val i fullmäktige och nämnder.....	111
4.2.1	Kommunallagens reglering	111
4.2.2	Proportionellt valsätt i fullmäktige	113
4.3	Utredningens förslag och bedömningar.....	122
4.3.1	Ny lag om proportionella val i kommuner och regioner	122
4.3.2	Proportionella val av ersättare och suppleanter ska förutsätta att valet av ledamöter skett proportionellt.....	123
4.3.3	Ordningen för hur valen genomförs samt dubbelvalsavveckling	124
4.3.4	Gruppbeteckningar.....	126
4.3.5	Ny metod för att fastställa ordningen inom en valsedelsgupp	128
4.3.6	En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförts proportionellt.....	131
4.3.7	Följdändringar i andra författningar.....	136

5	Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige	137
5.1	Bakgrund.....	137
5.1.1	Utredningens uppdrag.....	137
5.1.2	Riksdagens tillkännagivande.....	137
5.2	Ersättare i fullmäktige	138
5.2.1	Utseende av ersättare vid allmänna val	138
5.2.2	Kommunallagens reglering av ersättares tjänstgöring.....	139
5.2.3	Indelning i valkretsar	140
5.3	Utredningens bedömning	141
5.3.1	Reglerna om ersättares tjänstgöring ska inte ändras	141
6	De kommunala jävsbestämmelserna	143
6.1	Bakgrund.....	143
6.1.1	Utredningens uppdrag.....	143
6.2	Den nuvarande jävsregleringen.....	143
6.2.1	Förvaltningslagens jävsreglering	143
6.2.2	Kommunallagens jävsreglering.....	145
6.3	Kommunallagens bestämmelser om jävsgrunder ska anpassas till förvaltningslagen	148
7	Kommunala föreskrifter	153
7.1	Bakgrund.....	153
7.1.1	Utredningens uppdrag.....	153
7.1.2	Den kommunala normgivningen	154
7.2	Översikt över kommunala normbeslut	155
7.3	Möjligheten att överklaga föreskrifter	156
7.3.1	Utredningens tolkning av uppdraget.....	156
7.3.2	Föreskrifter med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut	157
7.4	Utredningens förslag.....	160

8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	167
8.1	Ikraftträdande	167
8.2	Övergångsbestämmelser.....	168
9	Konsekvenser av förslagen.....	171
9.1	Kraven på konsekvensanalys	171
9.2	Konsekvenser av utredningens förslag	172
9.2.1	Konsekvenser för kommuner och regioner	172
9.2.2	Konsekvenser för enskilda	175
9.2.3	Konsekvenser för staten.....	176
9.2.4	Konsekvenser för företagen.....	176
9.2.5	Övriga konsekvenser.....	176
10	Författningskommentar	179
10.1	Förslaget till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner	179
10.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	195
10.3	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	196
10.4	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	198
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	199
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor	200
10.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner...	201
10.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen	204
10.9	Förslaget till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619).....	205
10.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	206

10.11 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)	206
10.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)	212
10.13 Förslaget till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.....	214

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:10.....	217
Bilaga 2	Exempel på särskilda sammanräkningar för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp...	227

Förkortningar

dataskyddskonventionen	Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
dir.	Kommittédirektiv
EU	Europeiska unionen
EU:s dataskyddsförordning	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)
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

FL	förvaltningslagen (2017:900)
FTL	fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
KL	kommunallagen (2017:725)
LOU	lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
LOV	lagen (2008:962) om valfrihets- system
LPT	lagen (1991:1128) om psykia- trisk tvångsvård
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshind- rade
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SKR:s handledning	SKR:s skrift ”Lagen om pro- portionellt valsätt – en praktisk handledning”
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

Stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
TF	tryckfrihetsförordningen
Vägförordningen för räddningstjänst	vägförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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 valsystem 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.

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 i detta perspektiv med sig en rad fördelar. En effektivare administration innebär frigjord tid för de anställda och möjligheter att förbättra servicen till invånarna genom snabbare beslut. Erfarenheterna av att använda automatiserade beslut i staten får anses vara övervägande goda och det finns ingen anledning att särbehandla kommunal förvaltning i detta avseende.

Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen (2017:725) 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 t.ex. 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. Ansvar för det automatiserade beslutsfattandet ska ligga på respektive nämnd. Delegation till en automatiserad beslutsfunktion ska omfattas av samma regler som gäller för nuvarande delegationsmöjligheter. Beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas och beslut i ärenden om upphandling bör, mot bakgrund av unionsrätten, 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 ger 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 (t.ex. 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.

Inte heller ordningen för s.k. dubbelvalsavveckling ändras. Det torde vara mycket ovanligt att någon väljs av fler än en valsedelsgrupp men om detta sker kan det hanteras på samma sätt som enligt den nuvarande regleringen av sådana dubbelvalssituationer.

Även regleringen av gruppbeteckningar bör behållas oförändrad. Detta innebär i och för sig att det fortsatt kommer att vara möjligt att ingå i en valsedelsgrupp med andra partier utan att det finns någon egentlig samverkan. En förändring på detta område bör dock enligt utredningen inte genomföras eftersom de negativa effekterna i form av påverkan på den fria nomineringsrätten och det förhållandet att partierna stärks gentemot de enskilda ledamöterna med stor sannolikhet är större än fördelarna med en förändrad reglering.

En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförts 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 6 kap. 20 § kommunallagen, 19 kap. 7 § föräldrabalken samt 3 kap. 6 och 25 §§ i lagen (1979:411) 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, säker-

ställa att representationen i en nämnd inte förändras. Detta kommer att medföra att en avgången 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. B.la 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 (2005:837). 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 bör därför inte göras.

De kommunala jävsbestämmelserna

Det finns i dag vissa skillnader i regleringen av jävsgrunderna mellan kommunal och statlig sektor. De är 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 (2017:900). 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 (1975:1313) samt vägtrafikförordningen (1995:137) 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.

Konsekvenser av utredningens förslag

Möjligheten till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner har förutsättningar kommer att kunna medföra effektiviseringar. Bl.a. innebär det en möjlighet att förkorta handläggningstiden så att beslut kan fattas snabbare än i dag. Detta för med sig fördelar för såväl kommuner och regioner som för enskilda intressenter.

Förslaget angående ordningen för val innebär sammantaget ett mer ändamålsenligt och lättillämpat regelverk, framför allt genom den nya lagen och att frågan om proportionellt valda ledamöter som avgår kan hanteras enklare.

Ikraftträdande

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

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om förutsättningarna för och förfarandet vid proportionella val i kommuner och regioner. Lagen ska tillämpas i de fall det särskilt föreskrivits att val ska vara proportionella.

Förutsättningar för proportionella val

2 § Ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal.

Särskilt om val av ersättare och suppleanter

3 § Val av ersättare och suppleanter får vara proportionellt endast om valet av ledamöter varit proportionellt.

Valförrättare

4 § Den som är ordförande vid det sammanträde där beslut om proportionellt val fattas är valförrättare. En annan ledamot kan dock utses att vara valförrättare.

Valförrättaren avgör ensam de frågor som uppstår vid genomförandet av valet.

Vidare ska, bland de väljande, utses en eller flera ledamöter att biträda valförrättaren vid genomförandet av valet eller valen.

Valsedlar

Slutna valsedlar

5 § Valet ska ske med slutna valsedlar.

Valsedlarnas utformning

6 § Valsedlarna ska vara enkla, och omärkta samt lika till storlek, material och färg.

Gruppbeteckning

7 § På valsedlarna ska det finnas en gruppbeteckning. Denna anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsriktning.

Gruppbeteckningen ska anges närmast ovanför det eller de namn som tas upp på valsedeln.

Namn som anges på valsedeln

8 § Om valsedeln innehåller namn på fler än en person, ska namnen anges i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem.

Varje person ska anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses.

Ogiltiga valsedlar

- 9 § En valsedel är ogiltig, om den
1. inte är sluten på det sätt som anges i 5 §,
 2. inte är utformad i enlighet med 6 §, eller
 3. inte upptar en gruppbezeichnung på det sätt som anges i 7 §.

Namn på valsedeln som inte ska beaktas

- 10 § Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om
1. personen inte är valbar,
 2. namnet är överstruket,
 3. det inte klart framgår vem som avses, eller
 4. ordningen mellan namnet och något annat namn på valsedeln inte klart framgår.
- Om valsedeln upptar flera namn än som valet avser, ska det eller de sista övertaliga namnen anses obefintliga.

Slutförande av val en annan dag*Beslut om slutförande av val en annan dag*

11 § Om valet inte kan slutföras samma dag eller det av någon annan anledning är nödvändigt, får valförrättaren, när valsedlarna har avlämnats, bestämma att valet ska fortsätta och slutföras en annan dag.

Beslutet ska förenas med uppgift om tid och plats för slutförandet av valet och genast tillkännages de väljande. Beslutet behöver inte tillkännages särskilt eller föregås av en kallelse.

Vittnen vid slutförande av valet en annan dag

12 § Om valet ska slutföras en annan dag ska, bland de väljande, minst två personer utses för att, utöver valförrättarna, som vittnen närvara vid valets slutförande.

Förvaring av valsedlarna vid slutförande en annan dag

13 § De avlämnade valsedlarna ska förvaras i en valurna som förseglas i närvaro av de båda vittnena. Valförrättaren ska därefter se till att den förvaras på en säker plats.

När valet slutförs ska valförrättaren i närvaro av vittnena särskilt kontrollera att förseglingen inte har brutits.

Valsedelsgrupper

14 § När valsedlarna har lämnats ska de giltiga valsedlarna ordnas i valsedelsgrupper. Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp.

Därefter räknas antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp. Antalet utgör valsedelsgruppens röstetal.

Ordningen för fördelning och besättning av platser

15 § Inom varje valsedelsgrupp ska ordningen mellan namnen bestämmas.

Därefter ska platserna fördelas mellan grupperna och besättas.

Ordningen inom varje valsedelsgrupp*Hur ordningen bestäms*

16 § Ordningen mellan namnen inom varje valsedelsgrupp ska, om det behövs, bestämmas genom att ett jämförelsetal beräknas för dem genom särskilda sammanräkningar enligt 18 §.

En lista för varje valsedelsgrupp

17 § Efter varje sammanräkning ska det namn som enligt 18 § har fått det högsta jämförelsetalet föras upp på en lista för valsedelsgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd som de har blivit uppförda på listan.

Sammanräkningen avslutas när listan innehåller lika många namn som antalet platser som valet avser eller alla namn förts upp på listan.

Jämförelsetal vid sammanräkningar inom en valsedelsgrupp

18 § Jämförelsetalet för namn som ska föras upp på valsedelsgruppens lista beräknas enligt följande.

Vid den första sammanräkningen gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en gruppering. Antalet valsedlar i varje gruppering utgör grupperingens röstetal. Vid varje följande sammanräkning gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Valsedlarna i de grupperingar som vid närmast föregående sammanräkning gällde för det namn som fördes upp på listan, ska ordnas i grupperingar utifrån det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Om det härigenom bildas nya grupperingar ska röstetalen för dessa beräknas. De grupperingar som gällde för ett namn som inte fördes upp på listan ska behållas oförändrade. Röstetal och jämförelsetal beräknas för de namn som ska delta i sammanräkningen.

Röstetalet för ett namn är lika med röstetalet för den gruppering eller det sammanlagda röstetalet för de grupperingar vilkas valsedlar gäller för namnet.

Jämförelsetalet beräknas genom att namnets röstetal delas med platstalet för den gruppering eller summan av platstalen för de grupperingar som gäller för namnet, ökat med 1.

En gruppering som ännu inte har fått ett namn uppfört på listan har platstal 0. Övriga grupperingars platstal beräknas genom att grupperingens röstetal delas med det jämförelsetal som gällde när valsedlarna i grupperingen senast fick ett namn uppfört på listan.

Brutna tal som uppkommer vid delning beräknas med 2 decimaler. Den sista decimalciffran får inte höjas.

Fördelning och besättande av en enskild plats

19 § Avser valet bara en plats, ska platsen tilldelas och besättas av den som står främst på listan för den valsedelsgrupp som har högst röstetal.

Fördelning och besättande av flera platser

Fördelning av platser

20 § Avser valet flera platser, ska platserna fördelas mellan valsedelsgrupperna en i taget.

Den grupp som för varje sammanräkning får det högsta jämförelsetalet enligt 21 § tilldelas platsen.

Jämförelsetal vid tilldelning av platser mellan valsedelsgrupper

21 § Jämförelsetalet för en valsedelsgrupp är lika med gruppens röstetal så länge gruppen inte har tilldelats någon plats.

Om en valsedelsgrupp har tilldelats en plats, beräknas jämförelsetalet genom att gruppens röstetal delas med det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1.

Om en person har fått platser från två valsedelsgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av antalet platser som har tilldelats. Om någon har fått platser från tre grupper, ska varje sådan plats räknas som en tredjedels plats, och så vidare efter samma grund.

Besättande av platser

22 § När en valsedelsgrupp tilldelats en plats ska den genast besättas med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen.

Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper.

Valsedelsgrupp som tilldelats platser för samtliga namn

23 § Om en valsedelsgrupp har tilldelats så många platser som motsvarar antalet namn på gruppens lista, ska gruppen inte längre delta i den fortsatta fördelningen.

Lika röstetal eller jämförelsetal

24 § Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Inträdesordningen för ersättare

25 § När ersättare har utsetts genom proportionella val ska de tjänstgöra enligt följande:

1. En ersättare som har utsetts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den grupp från vilken den frånvarande ledamoten är vald, har företräde framför andra ersättare. Om ingen sådan ersättare kan inträda ska ersättare från valsedelsgruppen med högst röstetal ha företräde. Därefter ska ersättare från valsedelsgruppen med näst högst röstetal ha företräde och så vidare efter samma grund.

2. Inom samma valsedelsgrupp ska ersättarna tjänstgöra i den ordning de förts upp på gruppens lista enligt 17 §.

En ledamot eller en ersättare som har tilldelats en plats från två eller flera grupper, ska anses vald för den grupp från vilken ledamoten eller ersättaren först blev tilldelad platsen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1992:339) om proportionellt valsystem.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

Val av nämndemän i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige.

Val av nämndemän i hovrätt förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt*.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*.

Vid val av nämndemän ska det eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 7 § föräldrabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

7 §

Överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare väljas för fyra år, räknade från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.

Avgår sådan ledamot i överförmyndarnämnd som har utsetts vid proportionellt val under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, inkallas till ledamot den ersättare som enligt den mellan ersättarna bestämda ordningen bör inträda. Den ersättare som sålunda har inkallats tjänstgör under den tid som återstår för den avgångne.

Avgår överförmyndare, ersättare för överförmyndare eller ledamot som ej har utsetts vid proportionellt val, anställs fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Avgår överförmyndare, ersättare för överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnden, ska fyllnadsval hållas för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Bestämmelserna i 19 kap. 7 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 37 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 kap.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av Kriminalvården. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av regionfullmäktige. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns en kommun som inte ingår i en region, förrättas valet av regionfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår flera län eller delar av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.

Regionfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestäm-

Regionfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestäm-

melser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1992:339) om *proportionellt val-sätt*. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet även bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

melser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet även bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fyra år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

När ledamot eller ersättare ska utses ska övervakningsnämnden göra anmälan om det till den som ska utse honom eller henne.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Nämndemän utses genom val. Val förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om *proportionellt val-sätt*.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*.

Regeringen får för ett visst län besluta att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma tjänstgöringstid har utsetts till nämndemän i hovrätt. En nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han eller hon är behörig, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd.

Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen.

6 §
En nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen. Vid överklagande av beslut enligt 1 § första stycket ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen. Styrrelsens beslut får inte överklagas.

De statliga väghållningsmyndigheterna och Polismyndigheten får överklaga en nämnds eller länsstyrelsens beslut enligt 1 §.

Regeringen får föreskriva om inskränkningar i rätten att överklaga beslut enligt 1 §.

En nämnds beslut enligt 4 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5, 6, 23, 25 och 35 §§ lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och regioner.

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

6 §

Om en indelningsdelegerad avgår, ska fyllnadsval hållas.

Om den indelningsdelegerade har utsetts vid ett proportionellt val, *inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.*

Om den indelningsdelegerade har utsetts vid ett proportionellt val, *ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen bland de indelningsdelegerade inte förändras.*

23 §

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska valet till utskott vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportio-

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska valet till utskott vara proportionellt. Om ersättarna inte

nell, ska indelningsdelegerade bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

väljs proportionellt, ska indelningsdelegerade bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

25 §

Om en ledamot avgår, ska fyllnadsval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.*

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *ska indelningsdelegerade, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i utskottet inte förändras.*

35 §

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska valet av revisorer vara proportionellt.

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska valet av revisorer vara proportionellt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 6 och 25 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse för indelningsdelegerade och ledamöter som valts före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1981:324) om medborgarvittnen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för den tid som fullmäktige bestämmer.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1992:339) om *proportionellt val-sätt*.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.9 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § sparbankslagen (1987:619) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Av antalet huvudmän ska hälften, i enlighet med närmare föreskrifter i reglementet, väljas av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige inom sparbankens verksamhetsområde. Återstoden utses av huvudmännen själva bland insättarna i sparbanken. Kravet på att dessa huvudmän ska vara insättare gäller dock inte vid huvudmannaval i samband med sparbankens bildande. En huvudman som står i tur att avgå får inte delta i valet för besättande av hans eller hennes egen plats.

Ska flera korporationer förrätta val av huvudmän ska, om inte särskilda skäl föranleder något annat, fördelningen av antalet mandat mellan dem ske efter det invånarantal som de företräder.

Bestämmelserna i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt val* sätt ska tillämpas också på kommunfullmäktiges och regionfullmäktiges val av huvudmän.

Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska tillämpas också på kommunfullmäktiges och regionfullmäktiges val av huvudmän.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av kommun- och regionfullmäktige, Försäkringskassan och av Arbetsförmedlingen. När ledamöter eller ersättare ska utses för kommun och region ska det, under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt val*, ske genom proportionellt val.

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av kommun- och regionfullmäktige, Försäkringskassan och av Arbetsförmedlingen. När ledamöter eller ersättare ska utses för kommun och region ska det, under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*, ske genom proportionellt val.

Till ledamot eller ersättare i styrelsen får en medlem utse endast den som är

1. ledamot eller ersättare i kommun- eller regionfullmäktige,
2. anställd vid Försäkringskassan, eller
3. anställd vid Arbetsförmedlingen.

När det utses ersättare i styrelsen ska det bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.11 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 58 §, 6 kap. 20, 28, 31, 37, 38 och 42 §§ samt 9 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

58 §

Om det begärs av det antal väljande som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt val-sätt ska följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer som avses i 12 kap. 4 och 5 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag,
4. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser, och
5. val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmannarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser.

Första stycket 1 ska inte gälla vid val till en nämnd som avses i 6 kap. 2 § 2, om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige vid inrättandet av nämnden har röstat för att ledamöter i nämnden ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

6 kap.

20 §

Om en ledamot avgår under mandattiden, ska fyllnadsval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättnings tjänstgöring.*

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 §, ska val av nya ledamöter och ersättare hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.*

28 §

En förtroendevald är jävig, om

1. *saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,*

2. *han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,*

3. *ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,*

4. *han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller*

5. *det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.*

1. *han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*

2. *han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*

3. *ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han*

4. *det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.*

31 §

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

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 4 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.

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 § 4 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

37 §

En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot *eller* ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§.

En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, *en* ersättare *eller en automatiserad beslutsfunktion* att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§.

38 §

Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion får inte heller ske när det gäller

1. ärenden som överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,

2. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får överklagas, eller
3. ärenden om upphandling.

42 §

En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska då tillämpas.

En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska då tillämpas.

9 kap.

8 §

Om det begärs av det antal väljande som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara proportionella.

Om det begärs av det antal väljande som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara proportionella.

Om inte något annat följer av förbundsordningen ska det som sägs i första stycket tillämpas när den beslutande församlingen väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och de beslutande organens beredningar samt revisorer.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Bestämmelserna i 6 kap. 20 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.12 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att 24 § terrängkörningsförordningen (1975:1313) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

Beslut enligt 15 och 16 §§ får överklagas till regeringen.

Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.13 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 21 § vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Beslut i frågor som avses i 14 § får överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut. *Överklagande av Transportstyrelsen är inte inskränkt till viss tid.*

Beslut i frågor som avses i 14 § får överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut.

Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Överklagande av Transportstyrelsen är dock inte inskränkt till viss tid.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir. 2020:10), se *bilaga 1*. Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner. Därvid ska särskilt övervägas hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning. Vidare ska utredaren analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige och analysera 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. Utredaren 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, analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen samt kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

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.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet påbörjades i mars 2020.

Utredningen har haft fyra sammanträden med den parlamentariska referensgruppen. Referensgruppen har inte haft några erinringar mot flertalet förslag men vissa ledamöter har på några områden framfört avvikande synpunkter. Dessa redovisas i de aktuella avsnitten.

Utredningen har vidare haft sju sammanträden med expertgruppen.

Under hösten 2020 har jag och sekreteraren haft möten med Göteborgs, Karlshamns och Åre kommuner samt med Region Jönköpings län för att ta del av deras erfarenheter av proportionella val. Vi har också haft ett möte med Integritetsskyddsmyndigheten om frågan om automatiserat beslutsfattande. Vi har även träffat en företrädare för Akademikerförbundet SSR angående förbundets inställning till denna fråga. Vi har också besökt Sveriges Kommuner och Regioner för att diskutera olika alternativ till lösningar på aktualiserade frågor.

Jag och sekreteraren har också haft ett möte med de båda professorerna i matematik Svante Janson och Svante Linusson för att diskutera olika metoder för utseende av ledamöter i ett val. De har också kommit med värdefulla synpunkter på lagförslaget och på de exempel som finns i *bilaga 2*.

Sekreteraren har haft ett möte med Socialstyrelsen angående myndighetens syn på användandet av automatiserat beslutsfattande i socialtjänsten. Därtill har han haft kontakter med Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen angående myndigheternas användande av automatiserat beslutsfattande.

Jag och sekreteraren medverkade hösten 2020 på ett seminarium arrangerat av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle under rubriken Automatisering av beslut i kommunal förvaltning.

3 Automatiserat beslutsfattande

3.1 Bakgrund

3.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anför i utredningens direktiv (dir. 2020:10) att kommunal förvaltning, på samma sätt som statliga myndigheter, bör ha möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande. Det anges att automatiserat beslutsfattande kan utgöra ett bra verktyg för att ta vara på digitaliseringens möjligheter och öka förvaltningens effektivitet. En enhetlig reglering av beslutsfattande inom statlig och kommunal förvaltning bör eftersträvas, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Utredningen ska

- 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, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den allmänna dataskyddsförordningen¹, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

¹ 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).

3.1.2 Hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inkom i maj 2019 med en skrivelse till regeringen ”Hemställan om ändring i kommunallagen med anledning av bestämmelse i 28 § förvaltningslagen om automatiserat beslutsfattande”²

SKR anför att behovet av att automatisera administrativa uppgifter i kommuners och regioners verksamhet är stort. Gällande bestämmelser innebär att de tekniska möjligheter som finns för detta inte kan nyttjas fullt ut.

SKR begär i skrivelsen att en reglering om automatiskt beslutsfattande motsvarande den i 28 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, ska tas in i kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Det finns enligt förbundets mening inget skäl till den diskrepans i regler för beslutsfattande mellan å ena sidan statliga och å den andra sidan kommunala förvaltningsmyndigheter som uppstått genom 28 § förvaltningslagen.

3.2 Kommuner och regioner

3.2.1 Kommuner och regioner ur ett historiskt perspektiv

Den kommunala organisationen

I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige genom att förhållandevis många uppgifter som i andra länder utförs av staten eller i privat regi utförs av kommuner och regioner. Den kommunala självstyrelsen får också betraktas som relativt stark i Sverige även i förhållande till jämförbara länder som Norge och Danmark.

De moderna svenska kommunerna kan sägas ha tillkommit genom 1862 års kommunalförordningar. I och med dessa blev kommuner självständiga juridiska personer och landstingen tillkom som ny organisation vid sidan av städer och landskommuner. Kommunerna kan dock spåras betydligt längre tillbaka i tiden än så, nämligen till de menigheter som verkade inom byn, häradet, landskapet eller socknen och som skötte sådana angelägenheter som angick menigheten i dess helhet (A. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 7 u. s. 19). Det fanns fyra kommunalförordningar: en om kommunalstyrelse på landet, en

² Dnr Fi2019/02521.

om kommunalstyrelse i staden, en om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd samt en om landsting.

Kommunerna var ursprungligen små. Strukturen utgick från den kyrkliga sockenstrukturen, vilket gjorde att antalet kommuner var stort. Framför allt ute i landet sköttes de kommunala uppgifterna helt av de förtroendevalda utan några anställda. På landsbygden kunde i stället för fullmäktige också användas kommunalstämma, där alla röstberättigade deltog och fattade beslut. Det var dock enbart män som hade rösträtt. För rösträtt krävdes därutöver en viss förmögenhet eller inkomst.

Under 1940-talet initierades den första större sammanslagningsreformen när riksdagen fattade principbeslutet om att genomföra den s.k. Storkommunreformen (som genomfördes vid årsskiftet 1951/1952), vilken innebar att antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037. Reformen innebar att ingen kommun skulle ha mindre än 2 000 invånare. På detta sätt blev städer och landskommuner mer lika. Mot denna bakgrund tillkom 1953 års kommunallag (1953:753) som var en gemensam lag för städer och landskommuner. Det direktdemokratiska systemet med kommunalstämma avskaffades.

Utbyggnaden av välfärdsstaten och särskilt beslutet om att införa en nioårig grundskola gjorde att det uppkom ett behov av ytterligare kommunindelningsreformer under 1960-talet. I motsats till andra länder där uppgifterna lades på staten blev i Sverige kommunerna ansvariga för uppgifterna. För att kunna hantera de nya uppgifterna behövde kommunerna slås samman till större enheter, vilket skedde genom den s.k. Kommunblocksreformen. Utgångspunkten för denna var att en kommun skulle ha minst 8 000 invånare. Reformen ledde till att antalet kommuner minskade till som lägst 274 år 1974. Antalet har därefter ökat något genom delningar och uppgår för närvarande till 290.

Principer för det kommunala beslutsfattandet

I de många små kommuner som fanns före strukturreformerna fattade de förtroendevalda kollektivt alla beslut. Det var också de som utförde alla uppgifter. Författningsregleringen av det kommunala beslutsfattandet byggde därför på principen att samtliga beslut fattades kollektivt av de förtroendevalda.

Antalet kommunalt anställda ökade kraftigt mellan 1950- och 1970-talen. I lagstiftningen fanns vid denna tid också krav på att det skulle finnas professionella ledamöter i vissa kommunala nämnder. De hade också rätt att reservera sig mot de beslut i vilka de deltog. Genom 1977 års kommunallag (1977:179) skapades en gemensam kommunallag för kommuner och landsting. I och med denna försvann dessa rester av tjänstemannainflytande ur lagstiftningen (SOU 2015:24 s. 143). De efterföljande kommunallagarna har fortsatt byggt på principen att kommunala beslut som huvudregel ska fattas kollektivt av de förtroendevalda även om möjligheterna till delegation av beslutsfattandet byggts ut.

I anslutning till införandet av 1991 års kommunallag (1991:900) uttalades i förarbetena att utvecklingen utan tvekan gått mot en förskjutning i förhållandet mellan de förtroendevalda och anställda och att den traditionella lekmanaförvaltningen alltmer var på väg att ersättas av en professionell förvaltning (prop. 1990/91:117 s. 89).

3.2.2 Den kommunala organisationen

Grunderna för den kommunala organisationen

I regeringsformen finns bestämmelser om kommunerna i framför allt 1 och 14 kap. Av 1 kap. 7 § framgår att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. I 14 kap. finns närmare bestämmelser om kommunerna. Enligt 14 kap. 1 § utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. I 1 kap. 8 § sägs att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 14 kap. 2 § framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Bestämmelser om kommunernas och regionernas organisation och kompetensfördelning mellan olika organ finns framför allt i kommunallagen.

I varje kommun och region finns alltså en beslutande politisk församling, fullmäktige, som är det högsta beslutande organet. Därutöver finns ett antal politiskt tillsatta organ – styrelsen och övriga nämnder – vilka har hand om kommunens eller regionens förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Styrelsen utgör en nämnd med särskilda uppgifter. Med nämnd avses alltså såväl styrelsen som övriga nämnder enligt kommunallagen. Vissa bestämmelser gäller dock en-

bart för styrelsen (se t.ex. 6 kap. 8–15 §§ KL). Kommuner och regioner kan också samverka med andra kommuner och regioner genom politiskt tillsatta organ i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund (3 kap. 8 och 9 §§ KL). Utöver detta kan kommuner och regioner också, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt till privata utförare (3 kap. 11 och 12 §§ KL).

Fullmäktiges uppgifter

Fullmäktige är det högsta beslutande organet. Fullmäktige fattar beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det handlar främst om beslut där det politiska momentet är avgörande. Enligt kommunallagens definition beslutar fullmäktige i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (5 kap. 1 § första stycket KL). Sådana fullmäktigeärenden är främst

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet,
- folkomröstning i kommunen eller regionen, och
- extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kommunallagen eller i andra författningar (5 kap. 1 § andra stycket KL). Exempel på sådana beslut är beslut om att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ och beslut om att anta en översiktsplan (10 kap. 1 § KL resp. 3 kap. 19 § plan- och bygglagen [2010:900]).

Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 § KL). Vissa nämnder måste dock enligt lag finnas. Exempelvis ska det i varje kommun finnas en valnämnd (3 kap. 3 § vallagen [2005:837]). Vidare ska det i varje kommun och region finnas en eller flera nämnder, s.k. patientnämnder, som har till uppgift att stödja och hjälpa patienter inom hälso- och sjukvården och tandvården (1 § lagen [2017:372] om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården). Fullmäktige beslutar om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden om inget annat framgår av lag eller annan författning (6 kap. 2 § första stycket KL). Fullmäktige har möjlighet att delegera sin beslutanderätt till en nämnd. Delegationen kan gälla ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket kommunallagen eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna (5 kap. 2 § KL).

Nämndernas uppgifter

Nämnderna är de organ genom vilka kommuner och regioner fullgör sina uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 § KL). De har också till uppgift att bereda fullmäktiges ärenden och att verkställa fullmäktiges beslut (6 kap. 4 § KL). Nämnderna har också en självständig beslutanderätt genom att de beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som en nämnd enligt lag eller annan författning ska ha hand om (6 kap. 3 § KL). Nämnderna har således ansvar och mandat för att fatta beslut som avser förvaltningens pågående verksamhet. Frågor som enligt lag eller annan författning ska avgöras av en nämnd handlar ofta om myndighetsutövning, som t.ex. beviljande av försörjningsstöd eller bygglov (beträffande begreppet myndighetsutövning se avsnitt 3.3.1). Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat. De ska då redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag (5 kap. 2 § och 6 kap. 4 § KL).

Särskilt om styrelsens uppgifter

Styrelsen är kommunens respektive regionens ledande förvaltningsorgan. Till styrelsens mera övergripande uppgifter hör att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunalförbund och kommunala företag (6 kap. 1 § KL). Styrelsen ska även följa frågor av betydelse för kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning (6 kap. 11 § KL). Fullmäktige får också besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda (6 kap. 8 § KL).

3.3 Regelverket för det kommunala beslutsfattandet

3.3.1 Grundläggande reglering och begrepp

Grundläggande reglering

Den grundläggande regleringen för det kommunala beslutsfattandet finns i förvaltningslagen och kommunallagen.

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (1 § första stycket). Lagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (1 § andra stycket).

Kommunallagen innehåller bl.a. bestämmelser om kommuner och regioners organisation, interna ansvarsfördelning och om beslutsfattandet.

Förvaltningslagen och kommunallagen ger tillsammans grunderna för vad som gäller för kommunalt beslutsfattande. Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen gäller flera av handläggningsreglerna i förvaltningslagen inte kommuners och regioners beslutsfattande i sådana ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning i enlighet med 13 kap. kommunallagen (2 § FL). Beträffande begreppet ”laglighetsprövning”, se under rubriken ”Överklagande av kommunala beslut”. För kommuner och regioner uppkommer därför situationen

att regelverket i förvaltningslagen inte alltid ska tillämpas i sin helhet. Kommunallagen innehåller också specialreglering av en del frågor som är generellt reglerade i förvaltningslagen, t.ex. om jäv.

Begreppet myndighetsutövning

I den nu gällande förvaltningslagen har begreppet myndighetsutövning utmönstrats (se SOU 2010:29 s. 99–110 och prop. 2016/17:180 s. 46–56). Det används dock i regeringsformen och i annan lagstiftning. Även i kommunallagen används begreppet.

I 1971 års förvaltningslag (1971:90) fanns i 3 § en uttrycklig definition. Det ska vara fråga om en utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Även ett gynnande beslut kan utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den önskade förmånen är tvungen att vända sig till en myndighet och myndighetens tillämpning av offentligrättsliga regler blir avgörande för utgången (prop. 1971:30 del 2 s. 331).

Överklagande av kommunala beslut

Av tradition förekommer två olika former för överklagande av kommunala beslut, laglighetsprövning (tidigare kommunalbesvär) och förvaltningsrättsligt överklagande (tidigare självförvaltningsbesvär/förvaltningsbesvär).

Bakgrunden till regleringen är att kommuner och regioner dels ägnar sig åt förvaltning som grundar sig på deras allmänna befogenhet att sköta angelägenheter av allmänt intresse (oreglerad förvaltning), dels sköter förvaltningsuppgifter som bestämts i lag (specialreglerad förvaltning). Beslut inom den oreglerade förvaltningen överklagas genom laglighetsprövning och inom den specialreglerade oftast genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Den specialreglerade förvaltningen benämndes tidigare självförvaltning eller offentlig förvaltning. Enligt detta synsätt fungerade de lokala organen som av statsmyndigheterna underställda lokala myndigheter som skötte angelägenheter som annars skulle ankommit på

statliga organ (H. Sundberg, Kommunalrätt s. 36, 293 och 300). De ansågs därför utöva av staten delegerad makt, alltså i själva verket statlig makt varför dessa beslut också skulle överklagas i samma ordning som gällde för motsvarande av statliga myndigheter fattade beslut.

Om förvaltningsrättsligt överklagande tillämpas för ett kommunalt beslut prövas det enligt samma principer som vid överklagande av statliga myndigheters beslut. Det innebär bl.a. att den överprövande instansen normalt sett kan ändra kommunens beslut på det sättet att det ersätts med ett annat beslut. Den överprövande instansen kan t.ex., om en kommun avslagit en ansökan, ersätta kommunens beslut och bifalla ansökan. Överklaganderätt tillkommer den som berörs av beslutet. I vissa ärenden är en förvaltningsmyndighet första överklagandeinstans, vars beslut i sin tur kan överklagas till förvaltningsdomstol. I flertalet fall är dock förvaltningsrätten första överklagandeinstans.

Som huvudregel för överklagande av kommunala beslut gäller dock att detta sker genom laglighetsprövning. Laglighetsprövning har sitt ursprung i de kommunalförordningar där den kommunala självstyrelsen infördes. Möjligheten för kommunmedlemmarna att anföra kommunalbesvär var, utöver den allmänna kommunala befogenheten och den kommunala beskattningsrätten, en av tre grundpelare som den kommunala självstyrelsen vilade på. Motiven bakom införandet av laglighetsprövning var att stärka det kommunala självstyret genom en inskränkning av statens överprövning av de kommunala besluten. Man ansåg att staten, genom länsstyrelsen som var överprövningsmyndighet, skulle respektera gränserna för kommunernas självstyre och i så stor utsträckning som var rimlig låta dessa verka däri. Redan vid tillkomsten av institutet betonades att det fanns en skillnad mellan åtgärder som en kommun frivilligt vidtog och sådana åtgärder som en kommun till följd av en föreskrift var skyldig att utföra (en genomgång av tillkomsten av laglighetsprövningen finns i SOU 1982:41 s. 30–33). Laglighetsprövningens karaktär gör att förfarandet kan ses som ett instrument för allmän medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen snarare än som ett regelrätt överklagande (Bohlin, Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 3 u. s. 76).

Regleringen av laglighetsprövning finns i 13 kap. kommunallagen. Tidigare var länsstyrelserna första överklagandeinstans, vars beslut kunde överklagas till Regeringsrätten men numera är förvaltningsrätten första instans. Laglighetsprövning är i princip inskränkt till

beslutets rättsenlighet och den domstol som prövar ett laglighetsprövningsmål kan endast upphäva ett kommunalt beslut på de särskilda grunder som är angivna i kommunallagen (13 kap. 8 § KL). Det är alltså inte möjligt att genom laglighetsprövning få ett beslut ändrat på något annat sätt än att det upphävs. Överklaganderätten är inte heller knuten till om man berörs av ett beslut utan tillkommer i stället medlemmarna i en kommun eller en region. En intressent har alltså inte någon rätt att begära laglighetsprövning av ett beslut som går honom eller henne emot om vederbörande inte är medlem i kommunen eller regionen. Utöver detta finns i 13 kap. kommunallagen flera bestämmelser om förfarandet i domstolen vid laglighetsprövning som skiljer sig från vad som enligt huvudregeln gäller för förvaltningsrättsliga överklaganden, t.ex. får domstolen vid prövningen av överklagandet inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång (13 kap. 7 § KL).

Det kan diskuteras om de ursprungliga principerna konsekvent upprätthålls i nu gällande regleringar. Det bör också framhållas att 14 kap. 2 § regeringsformen klart ger uttryck för att den kommunala självstyrelsen omfattar all kommunal verksamhet. Uppdelningen har sannolikt påverkats av att domstolsprövning kommit att få ökad betydelse under senare år, inte minst mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden. Det förekommer också i relativt stor utsträckning att beslut inom den specialreglerade förvaltningen endast kan överklagas genom laglighetsprövning. Ett exempel är 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) där en uppräknig görs av de beslut som kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning. Övriga beslut kan endast överklagas genom laglighetsprövning.

Inom den specialreglerade förvaltningen kan situationen därför kanske beskrivas på så sätt att det är behovet av rättsmedel för enskilda parter och överväganden av praktisk och processekonomisk natur som avgör om rätt till överklagande ska föreligga och om ett överklagande får ske förvaltningsrättsligt eller genom laglighetsprövning.

3.3.2 Förvaltningslagen

Lagens tillämpningsområde

Som framgår av avsnitt 3.3.1 gäller förvaltningslagen vid all handläggning av ärenden i förvaltningsmyndigheter, såväl statliga som kommunala. Eftersom fullmäktige inte är en förvaltningsmyndighet utan en folkvald församling (prop. 1973:90 s. 232, jfr 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen) gäller förvaltningslagen inte vid handläggningen i fullmäktige. Förfarandet i fullmäktige regleras i 5 kap. kommunallagen.

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas (prop. 2016/17:180 s. 286.). Lagen innehåller inte någon definition av vad som utgör ett ärende. Förenklat uttryckt karakteriseras ett ärende av att det avslutas genom ett beslut av något slag (SOU 2010:29 s. 97). Det görs en åtskillnad mellan handläggning av ärenden (ibland benämnt rättsligt handlande) och s.k. faktiskt handlande. Det senare karakteriseras av att en myndighet eller myndighetsperson handlar utan att något beslut om det fattas. Ett vanligt exempel är att en lärare som håller en lektion ägnar sig åt faktiskt handlande medan läraren när denne sätter betyg ägnar sig åt handläggning av ett ärende som utmynnar i ett beslut om betyg (SOU 2010:29 s. 97).

I 1 § andra stycket förvaltningslagen anges att lagens bestämmelser i 5–8 §§ om god förvaltning även gäller i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter gäller således inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens eller domstolens faktiska handlande (prop. 2016/17:180 s. 286).

Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen ska 9 § andra stycket, 10–12, 16–20 och 23–49 §§ i förvaltningslagen inte tillämpas (2 § FL). Undantaget omfattar främst angelägenheter som kommuner och regioner sköter med stöd av sina allmänna befogenheter enligt 2 kap. 1 § kommunallagen.

Undantag för vissa kommunala ärenden fanns redan vid införandet av den första förvaltningslagen 1971 och motiverades av hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Enligt 1971 års förvaltningslag lämnades dock den oreglerade kommunalförvaltningen helt utanför lagens tillämpningsområde (prop. 1971:30 s. 320–323) I 1986 års förvaltningslag behölls denna principiella uppdelning men ett antal av lagens bestämmelser gjordes dock tillämpliga också på den oreglerade kommunförvaltningens område. I förarbetena uttalade departementschefen att intresset av kommunal självstyrelse talade mot att statsmakterna detaljreglerade förfarandet hos kommunala myndigheter och att ett undantag för den oreglerade kommunalförvaltningen därför borde behållas. Vidare angavs att undantaget inte borde omfatta mera än som var nödvändigt och begränsas till de regler där hänsynen till den kommunala självstyrelsen vägde över intresset av en generell reglering i syfte att tillgodose berättigade krav på rätts-säkerhet och service för medborgarna (prop. 1985/86:80 s. 14).

Det förekommer även i speciallagstiftningen bestämmelser om att vissa beslut endast kan överklagas genom laglighetsprövning. Ett sådant exempel finns i 13 kap. 1–3 §§ plan- och bygglagen. Det förekommer också att det i speciallagstiftning föreskrivs att några särskilt angivna kommunala beslut kan överklagas förvaltningsrättsligt, vilket implicit innebär att övriga beslut som fattas med stöd av lagen kan överklagas genom laglighetsprövning, se t.ex. den tidigare nämnda 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Ett ytterligare exempel finns i skollagen (2010:800) där det i 28 kap. 18 § anges att beslut, förutom ett antal beslut som anges 28 kap., enbart kan överklagas om överklagande får ske enligt 13 kap. kommunallagen.

Beslut, som enligt speciallagstiftning kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen, omfattas alltså av undantaget i 2 § förvaltningslagen. I sådan speciallagstiftning finns dock inte sällan bestämmelser som reglerar ärendens handläggning på något sätt (se t.ex. 11 kap. socialtjänstlagen).

Vid kommunalt beslutsfattande där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning är förvaltningslagen alltså tillämplig endast i begränsad utsträckning. I sådana ärenden tillämpas endast lagens bestämmelser i 5–8 §§ om legalitet, objektivitet och proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter, bestämmelsen i 9 § första stycket om krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning, bestämmelserna i

13–15 §§ om tolkning, översättning, biträde och ombud och bestämmelserna i 21 och 22 §§ om bekräftelse av och ankomstdag för inkomna handlingar. Detta innebär dock inte något hinder mot att kommunala myndigheter också tillämpar förvaltningslagens övriga bestämmelser i ärenden vars beslut kan överklagas genom laglighetsprövning, om det bedöms lämpligt och något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning (prop. 2016/17:180 s. 286).

Det förekommer också att det i författning anges att ett beslut i ett ärende inte får överklagas. Bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen gäller som redovisats inte om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande (13 kap. 3 § KL). Hanteringen av ärenden, där beslutet enligt författning inte kan överklagas omfattas därför av förvaltningslagen i sin helhet eftersom de är undantagna från möjligheten till laglighetsprövning. Förvaltningslagens tillämpning i förhållande till undantaget i 2 § förutsätter alltså inte att beslutet i ärendet kan överklagas förvaltningsrättsligt utan avgörs av om det finns särskilda föreskrifter om överklagbarhet som utesluter laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

Förvaltningslagens subsidiaritet

I 4 § förvaltningslagen anges att, om en annan lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från regleringen i förvaltningslagen, den bestämmelsen ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att riksdagen och regeringen genom föreskrifter i lag respektive förordning kan anpassa förvaltningsförfarandet och göra avsteg från förvaltningslagens generella bestämmelser. Det är däremot inte möjligt att anta avvikande bestämmelser genom föreskrifter på myndighetsnivå eller som efter bemyndigande beslutas av en kommun (prop. 2016/17:180 s. 288).

Avvikande bestämmelser kan innebära att det i en viss typ av ärenden ställs högre krav på en myndighet vad gäller dokumentation eller muntlighet i förfarandet (se t.ex. 11 kap. 9 § socialtjänstlagen). Avvikelser i en specialförfattning kan också innebära att det i ett visst avseende ställs lägre krav. Med hänsyn till lagens syfte och karaktär, med bestämmelser som slår fast en minimistandard av rättskydd för enskilda i förvaltningsförfarandet, torde det dock vara

sällsynt förekommande – särskilt på förordningsnivå – med avvikelser som innebär att lägre krav ställs på myndigheterna än vad som följer av lagen (prop. 2016/17:180 s. 288).

Kommunallagen innehåller ett antal bestämmelser som innebär avsteg från förvaltningslagen och som i enlighet med 4 § förvaltningslagen därför ska tillämpas i stället för förvaltningslagens reglering. Till exempel innehåller kommunallagen särskilda bestämmelser om jäv (se avsnitt 6) och om beslutsfattande (se avsnitt 3.3.3) som ska tillämpas i stället för förvaltningslagens bestämmelser. Viktigt att framhålla är att, för det fall kommunallagen innehåller bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, dessa ska tillämpas avseende alla typer av ärenden. Uppdelningen mellan ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning och de för vilket överklagande är särskilt reglerat saknar i detta hänseende betydelse.

Vad är ett förvaltningsbeslut?

Ärendehantering kan alltså definieras som handläggning som utmynnar i ett beslut. Det finns inte någon klar och invändningsfri definition av begreppet beslut. Vid införandet av den nu gällande förvaltningslagen uttalade regeringen följande (prop. 2016/17:180 s. 24):

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende.

Som utredningen framhåller är det svårt att slå fast någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut. Ett beslut innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form (RÅ 2004 ref. 8). Uttalandet syftar ofta till att påverka motpartens handlande i en given situation.

Behovet av att definiera vad som utgör ett beslut kan uppkomma vid frågan om ett yttrande av en myndighet i någon form utgör ett beslut, vilket var frågan i RÅ 2004 ref. 8. I målet ansågs en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse som rubricerades som information utgöra ett överklagbart beslut, se också HFD 2018 ref. 23. Därutöver kan det uppstå oklarheter kring vad som utgör ett beslut

och vad som ska anses vara faktiskt handlande. Det är dock i de allra flesta fall i förvaltningen knappast några större svårigheter att bedöma när ett ärende inleds och när ett beslut fattas även om gränsdragningsproblem kan förekomma i enstaka fall. Inte heller att skilja mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning vållar i praktiken några allvarligare problem (SOU 2010:29 s. 99).

Förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier

Förvaltningslagens primära syfte kan sägas vara att ge föreskrifter om grundläggande rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsförfarandet (SOU 2010:29 s. 132). Förvaltningslagen innebär därmed en rad rättssäkerhetsgarantier för enskilda. I de tidigare nämnda 5–8 §§ i förvaltningslagen finns bestämmelser om god förvaltning. Detta innebär krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §), service (6 §), tillgänglighet (7 §) och om samverkan mellan myndigheterna (8 §). Dessa bestämmelser har som redovisats tidigare en bredare tillämplighet än den övriga förvaltningslagen.

Förvaltningslagen reglerar också rätten till insyn för en part (10 §), åtgärder vid långsam handläggning (12 §), krav på myndigheterna att använda sig av tolkning och översättning (13 §) samt krav på kommunikation (25 §). Vidare reglerar lagen möjligheten till ändring och rättelse av beslut (36–39 §§).

Ett ytterligare sätt att tillgodose enskildas rättssäkerhet är möjligheten att överklaga en myndighets beslut. I den nu gällande förvaltningslagen infördes en generell bestämmelse om överklagande som innebär att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (42 §). Det är mycket vanligt att specialförfattningar innehåller bestämmelser om frågan om överklagbarhet av beslut som fattas med stöd av författningen. Införandet av en generell regel om överklagande innebar inte någon ändring av denna ordning (prop. 2016/17:180 s. 254).

Former för beslutsfattande

I 28 § första stycket förvaltningslagen anges att ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Vid den slutliga handläggningen kan föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet. Bestämmelsen är avsedd att visa på förekomsten av tre vanliga beslutsformer i den offentliga förvaltningen.

Den byråkratiska beslutsformen (enrådighetsmetoden) innebär att ett ärende avgörs av en befattningshavare ensam. Ofta medverkar någon annan befattningshavare vid handläggningen som föredragande eller protokollförare, men avgörandets innehåll bestäms helt och hållet av den som är beslutande. När beslut fattas gemensamt används oftast den kollektiva beslutsformen (den parlamentariska metoden). Hur beslut fattas i denna beslutsform regleras i 28 § andra och tredje styckena (omröstningsförfarandet regleras i 29 §). Som anges i avsnitt 3.2.1 fattas kommunala beslut som utgångspunkt genom den kollektiva beslutsformen. Formerna för det kommunala beslutsfattandet regleras i kommunallagen, t.ex. finns motsvarande regler om omröstning som finns i 28 och 29 §§ förvaltningslagen i 4 kap. 24–26 §§ kommunallagen (se även 5 kap. 52–57 §§ och 6 kap. 33 §).

Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet (prop. 2016/17:180 s. 315). Regleringen i 28 § förvaltningslagen om automatiserat beslutsfattande anses innebära att det inte krävs någon reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform (prop. 2016/17:180 s. 179).

Utöver de beslutsformer som anges i 28 § förvaltningslagen förekommer också den kollegiala beslutsformen. Den används främst vid olika disciplinära förfaranden, se t.ex. 9 kap. 6 § patientsäkerhetslagen (2017:30) och innebär att ett visst antal befattningshavare måste medverka för att ett beslut ska kunna fattas och att, om enighet inte uppnås, var och en av dessa måste ge uttryck för sin uppfattning enligt en angiven turordning inom ramen för ett särskilt omröstningsförfarande, jfr 29 kap. rättegångsbalken.

3.3.3 Kommunallagens reglering av det kommunala beslutsfattandet

Kommunala beslut

Det kommunala beslutsförfarandet utförs i fullmäktige och styrelser och nämnder och kommer enligt huvudregeln till uttryck i protokoll över de beslutande sammanträdena. Beslut i såväl fullmäktige som styrelse och nämnder fattas kollektivt och vid sammanträden där ledamöterna är fysiskt närvarande. Det finns dock möjlighet att närvara på distans (5 kap. 16 § och 6 kap. 24 § KL). Innan beslut fattas i fullmäktige ska ärendet som huvudregel beredas av en nämnd eller fullmäktigeberedning (5 kap. 26 § KL).

Varken enskilda förtroendevalda eller kommunalt anställda har någon självständig beslutanderätt enligt kommunallagens reglering. De anställda får dock fatta beslut i ärenden av rent förberedande eller rent verkställande karaktär (prop. 1990/91:117 s. 203 f.). Det finns också exempel på lagstiftning som specifikt ger beslutanderätt i en viss fråga till en utpekad befattningshavare såsom chefsöverläkaren vid en vårdinrättning för psykiatrisk tvångsvård (6 b § lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT) eller rektorn på en skola (2 kap. 10 § skollagen). Utöver sådana undantag kräver all handläggning, som ska mynna ut i ett beslut av någon annan än en nämnd, att beslutanderätten delegeras från den ansvariga nämnden. Som framgår i avsnitt 3.2 har uppbyggnaden av det kommunala beslutsförfarandet sin grund i kommunernas historiska ursprung som lekmanna-förvaltningar. Även om kommunallagen utgår från att beslut ska fattas kollektivt av de förtroendevalda fattas dock numera en stor del av alla kommunala beslut – efter delegation – av de anställda.

Särskilt om vad som utgör ett kommunalt beslut

I kommunalrättslig mening anses varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgöra ett kommunalt beslut vid bedömningen av om ett beslut kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Kommunalbesvärskommittén sammanfattande det på följande vis (SOU 1982:41 s. 60):

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgör ett kommunalt beslut och kan som sådant göras

till föremål för kommunalbesvärstalan. Det kommunala beslutets innehåll och rättsliga verkningar framstår inte som det primära på samma sätt som i fråga om beslut av statlig förvaltningsmyndighet. Den yttre formen, att beslutet upptagits i ett protokoll, får i stället en avgörande betydelse.

Denna fråga aktualiseras endast vid bedömningen av om ett beslut kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Om ett beslut kan överklagas förvaltningsrättsligt bedöms i stället frågan om vad som ska anses utgöra ett beslut på samma sätt som för statliga förvaltningsbeslut (se avsnitt 3.3.2). Detta kan illustreras av att flera avgöranden som byggt upp praxis av vad som ska anses utgöra ett förvaltningsrättsligt beslut har behandlat kommunala beslut, t.ex. RÅ 1996 ref. 43.

Delegation av en nämnds beslutanderätt

Bestämmelser om delegation infördes för första gången i 1953 års kommunallag. Reglerna behölls i allt väsentligt oförändrade i 1977 års kommunallag. Det krävdes enligt dessa bestämmelser först ett bemyndigande från fullmäktige och därefter ett beslut om delegation av vederbörande nämnd. I och med 1991 års kommunallag infördes nya bestämmelser om utökade möjligheter för nämnderna att delegera beslutanderätt till anställda och en möjlighet för förvaltningschefen att vidaredelegera beslutanderätt. Det krävdes inte längre något medgivande från fullmäktige för att en nämnd skulle få besluta om delegation utan denna rätt framgick direkt av kommunallagen.

Införandet av nuvarande kommunallag innebar vad avser delegation inga förändringar i fråga om vad som kan delegeras. Nämnderna har dock fått möjlighet att själva besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation och vidaredelegation ska anmälas till dem. Beslut som inte anmäls ska i stället protokollföras särskilt om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL).

En nämnd kan uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller en ersättare samt åt en anställd att fatta beslut på nämndens vägnar (6 kap. 37 § samt 7 kap. 5 § KL). Nämnderna har frihet att avgöra vad som bör delegeras men denna frihet begränsas av bestämmelsen i 6 kap. 38 § kommunallagen, som anger att vissa typer av ärenden inte får delegeras. Ärenden som är så brådskande att nämndens av-

görande inte kan avvaktas får nämnden dock uppdra åt ordföranden eller annan ledamot att besluta om (6 kap. 39 § KL). Denna möjlighet att delegera begränsas inte av 6 kap. 38 § med undantag för beslut som enligt författning inte får delegeras (HFD 2016 ref. 74). Beslut som delegerats enligt 6 kap. 39 § ska dock alltid anmälas till nämnden.

Delegation kan avse såväl hela ärendegrupper som enstaka ärenden. Ett ärende kan också delegeras helt eller delvis. Nämnden kan när som helst återkalla en delegation. Det kan göras generellt eller i ett särskilt ärende. Nämnden kan även genom eget handlande föregripa ett beslut i ett enskilt ärende av den som fått delegeringen genom att själv ta över och besluta i ärendet (prop. 2016/17:171 s. 377).

Begränsningar av möjligheten till delegation

Beslutanderätten får enligt 6 kap. 38 § kommunallagen inte delegeras när det gäller:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet (p. 1) får således inte delegeras. Skälet till detta är att nämnden måste ha kvar ett övergripande ansvar för hela verksamheten. Av andra punkten framgår att beslutanderätten avseende vissa yttranden inte får delegeras. Det är bara nämnden som får avge yttranden till fullmäktige. Det krävs också att nämnden beslutar om yttranden i överklagandeprocesser där det ursprungliga beslutet fattades av nämnden eller av fullmäktige. Exempel på ärenden som rör myndighetsutöv-

ning (p. 3) och i vissa fall inte får delegeras är beslut om återkallelse av beviljade tillstånd, t.ex. färdtjänstillstånd (prop. 2016/17:171 s. 377 f.).

Syftet med att ärenden som väckts genom medborgarförslag (p. 4) inte får delegeras är att sådana ärenden alltid ska bli föremål för ett politiskt avgörande av fullmäktige eller en nämnd (prop. 2006/07:24 s. 12). Ett exempel på en bestämmelse som innebär att delegation inte får ske (p. 5) finns i 10 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Åtgärder som inte kräver delegation

Som redovisats i avsnitt 3.3.2 görs förvaltningsrättsligt en skillnad på beslut och faktiskt handlande. Denna skillnad får betydelse också avseende uppgiftsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda i kommuner och regioner. Uppgifter som inte kan ses som någon form av ärendehandläggning, t.ex. när en lärare planerar och håller en lektion eller när en läkare utför en operation, tillkommer kommunalt anställda utan att nämnden behöver fatta några beslut om det (SOU 2015:24 s. 251).

Delegation ska också skiljas från det som utgör rena verkställighetsåtgärder. Sådana anses ankomma på de anställda utan delegering. Det följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera. Exempel på rent verkställande åtgärder som anges i förarbetena är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av förskoleplats enligt en klar turordningsprincip. I beslut som anses utgöra ren verkställighet får det alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar (prop. 2016/17:171 s. 382).

Frågan om ett beslut utgör ren verkställighet eller fattats efter delegation har även betydelse för möjligheten att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art får inte överklagas (13 kap. 2 § KL). Var den exakta gränsen går mellan delegering och ren verkställighet är inte helt klart. Tolkningsfrågan av vad som ska anses vara ren verkställighet har dock getts en restriktiv innebörd i rättspraxis (HFD 2011 ref. 7, en genomgång av rättspraxis finns i SOU 2015:24 s. 253–257).

Dokumentation och överklagande av kommunala beslut

Kommunala beslut kommer som utgångspunkt till uttryck i protokollet över de sammanträden i fullmäktige och nämnder där besluten fattas, dvs. de sätts inte upp särskilt och skrivs under av beslutsfattarna. Kommunala beslut kan som huvudregel verkställas från den tidpunkt då protokollet över beslutet justerats om inte särskilda skäl talar mot det (13 kap. 14 § KL). Överklagandetiden för beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning börjar löpa från den dag då det tillkännages på en kommuns, en regions eller ett kommunalförbunds anslagstavla att protokollet över beslutet justerats (13 kap. 5 § KL). Detta gäller även beslut som fattas med stöd av delegation från en nämnd i det fall det anmäls till nämnden. Beslut som fattas på delegation och som kan laglighetsprövas, men enligt nämndens beslut inte ska anmälas, ska i stället protokollföras särskilt och anslås på den kommunala anslagstavlan (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL).

Beslut som omfattas av särskilda bestämmelser om överklagande i lag eller författning kan, som tidigare redovisats, inte överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning (13 kap. 3 § KL). Sådana beslut kan i regel i stället överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Överklagandetiden för sådana beslut beräknas enligt 44 § förvaltningslagen från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom beslutsmyndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om beslut, som kan överklagas förvaltningsrättsligt, fattas på delegation och inte upptas i något protokoll upprättas i stället ett beslut som skickas till de berörda parterna, jfr 33 § förvaltningslagen.

3.4 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

3.4.1 Nationell rätt

Regeringsformens skydd för den personliga integriteten

Regeringsformen innehåller vissa regler rörande den personliga integriteten. De har bäring också på det kommunala beslutsfattandet.

Vid behandling av personuppgifter är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 §). Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Av 2 kap. 19 § framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 3.4.2).

Offentlighetsprincipen och regler om sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för offentligt anställda, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden, t.ex. kommunfullmäktige. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen brukar i första hand syftas på reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Dessa regler finns i tryckfrihetsförordningens andra kapitel.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det krävs med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,

5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

Av andra och tredje styckena i samma bestämmelse framgår att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Riksdagen eller regeringen får i en sådan bestämmelse som avses i andra stycket ges befogenhet att efter omständigheterna medge att en viss handling lämnas ut.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, utgör i dag den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Regeringen har vidare, med stöd av den bestämmelsen meddelat närmare föreskrifter om tillämpligheten i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Sekretess innebär enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt. Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Av 2 kap. 2–4 §§ OSL framgår att riksdagen, beslutande kommunala församlingar och sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL ska jämföras med myndighet vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagen gäller för myndigheter och vissa andra organ (1 kap. 1 §). Bestämmelser om tystnadsplikt för anställda inom privat verksamhet finns i ett stort antal lagar, t.ex. för anställda inom den privata hälso- och sjukvården och för advokater.

Av 4 kap. 3 § OSL framgår att om en myndighet för handläggning av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för automatiserad behandling, upptagningen ska tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om det inte finns särskilda skäl mot det. I förarbetena till bestämmelsen, som ursprungligen utgjorde 14 § i den dåvarande datalagen (1973:289) angavs att ett skäl för införandet av bestämmelsen var att man inte i efterhand kan göra klart för sig vilka uppgifter som har påverkat ett beslut i ett mål eller ärende, om

inte alla uppgifter som har betydelse för avgörandet ingår i akten. Det framhölls också att det bör ankomma på myndigheten själv att avgöra i vilka fall man bör kunna underlåta att överföra en upptagning till läsbar form. Ett särskilt skäl för underlåtelse bör kunna vara att upptagningen finns lätt tillgänglig, t.ex. via bildskärm, men att enbart det förhållandet att upptagningens innehåll är enkelt, t.ex. att det endast anger att en viss upplysning saknas i ett register, normalt inte bör föranleda undantag från huvudregeln (prop. 1973:33 s. 141 f.).

3.4.2 Europakonventionen och dataskyddskonventionen

Sedan den 1 januari 1995 är den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerad i svensk rätt och gäller som lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår, som nämnts, att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Behandling av personuppgifter kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen i de fall behandlingen avser uppgifter om privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens. EU-domstolen har slagit fast att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har viss betydelse vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.³ Vidare har Europadomstolen slagit fast att artikel 8 i Europakonventionen ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv förpliktelse att skydda

³ Dom Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294.

enskilda mot att andra enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång.⁴

Utöver Europakonventionen finns på området Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen, som antogs av Europarådets ministerkommitté 1981. Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Samtliga medlemsstater i EU har ratificerat konventionen. Konventionens syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Konventionen tar sikte på behandling av personuppgifter i automatiserade personregister och automatiserad personuppgiftsbehandling i allmän och enskild verksamhet. Personuppgifterna ska enligt konventionen inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och de ska vara relevanta med hänsyn till ändamålet. Vissa kategorier av personuppgifter får inte behandlas genom automatiserad databehandling om inte den nationella lagstiftningen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana kategorier hör personuppgifter som avslöjar ras, politisk tillhörighet, religiös tro eller övertygelse i övrigt, sexualliv samt uppgifter om brott. Ett ändringsprotokoll till konventionen antogs den 10 oktober 2018 och avvaktar nu ratificering av de fördragsslutande parterna. Sverige har signerat protokollet men ännu inte ratificerat det. Det har inom Europarådet även utarbetats flera rekommendationer på dataskyddsområdet. Dessa är dock, till skillnad från dataskyddskonventionen, inte bindande.

Ändringsprotokollet till dataskyddskonventionen avser att stärka dataskyddet enligt konventionen väsentligt. Den uppdaterade konventionen kommer att närmare fastställa principen om laglig behandling och ytterligare stärka skyddet av särskilda uppgiftskategorier. Den uppdaterade konventionen kommer dessutom att innehålla nya skyddsregler för enskilda vars personuppgifter behandlas.⁵ Texten till ändringsprotokollet bedöms av EU-kommissionen vara helt i linje med både 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

⁴ Se t.ex. Airey mot Irland, nr 6289/73, dom den 9 oktober 1979, X och Y mot Nederländerna, nr 8978/80, dom den 26 mars 1985, K.U. mot Finland, nr 2872/02, dom den 2 december 2008 och Söderman mot Sverige, nr 5786/08, dom den 12 november 2013.

⁵ För en översyn av förändringarna se <https://rm.coe.int/modernised-conv-overview-of-the-novelties/16808accf8>.

uppgifter (den allmänna dataskyddsförordningen) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter (polisdirektivet om dataskydd).⁶

3.4.3 Unionsrätten

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) innehåller bestämmelser om skydd för fysiska personer vid behandling av personuppgifter. I artikel 7 i stadgan anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8 i stadgan anges vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

EU:s dataskyddsförordning

Syfte

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), i det följande EU:s dataskyddsförordning, antogs den 27 april 2016. Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen. EU:s dataskyddsförordning, som är direkt tillämplig i alla medlemsstater, ersatte 1995 års dataskyddsdirektiv och utgör

⁶ COM/2018/449 final - 2018/0237.

den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen kallas ofta för GDPR som är en akronym av engelskans General Data Protection Regulation.

Tillämpningsområdet

Det materiella tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vissa undantag från tillämpningsområdet görs dock (artikel 2.2). Förordningen tillämpas inte på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (artikel 2.2 a). Genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, har dock förordningens tillämpningsområde i Sverige utvidgats till att även omfatta behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, med vissa specifika undantag (1 kap. 2 och 3 §§ dataskyddslagen). EU:s dataskyddsförordning ska inte tillämpas när medlemsstaterna bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 2.2 b) eller vid behandling av personuppgifter som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll (artikel 2.2 c). Förordningen gäller inte heller för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (artikel 2.2 d).⁷ Slutligen ska förordningens bestämmelser inte tillämpas av EU:s institutioner, organ och byråer.⁸

EU:s dataskyddsförordning tillämpas på all behandling av personuppgifter som sker inom ramen för den verksamhet som bedrivs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som är etablerad i unionen, oavsett om behandlingen utförs i unionen eller

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, kallat dataskyddsdirektivet.

⁸ Den behandling av personuppgifter som sker där regleras i stället genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

inte. Förordningen ska under vissa omständigheter tillämpas även på behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som inte är etablerad i unionen. Detta gäller om behandlingen avser registrerade som befinner sig i unionen, under förutsättning att behandlingen har anknytning till antingen utbudande av varor eller tjänster till sådana registrerade i unionen eller övervakning av deras beteende, så länge beteendet sker inom unionen. Slutligen ska förordningen också tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig som inte är etablerad i unionen, men på en plats där en medlemsstats nationella rätt gäller enligt folkrätten (artikel 3).

Grundläggande krav

I artikel 5.1 ställs upp ett antal allmänna principer för behandlingen av personuppgifter.

- a) Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet).
- b) De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (ändamålsbegränsning).
- c) De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering).
- d) De ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (riktighet).
- e) De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna

enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (lagringsminimering).

- f) De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olycks-händelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).

I artikel 5.2 anges att det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att punkt 1 efterlevs (ansvarsskyldighet).

Utöver dessa principer för behandlingen av personuppgifter är EU:s dataskyddsförordnings grundläggande krav att det ska finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter (artikel 6). Bland de rättsliga grunder som anges i artikeln kan nämnas att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Därutöver omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav.

Nationell lagstiftning med anledning av förordningen

Även om förordningen är direkt tillämplig och ska tillämpas på samma sätt som nationell lag, både förutsätter och medger den nationella bestämmelser som kompletterar delar av förordningen genom specificeringar eller undantag. Vissa av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i förordningen får också begränsas i nationell rätt. Detta förutsätter att begränsningarna sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det förutsätter också att begränsningen sker i syfte att säkerställa något av de ändamål som anges i artikel 23.1, t.ex. en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse (artikel 23.1 e).

Förordningen ger alltså medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser (prop. 2017/18:105 s. 21–23). Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning. I Sverige finns sådan lagstiftning i form av dataskyddslagen som innehåller bestämmelser som kompletterar förordningen på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som förordningen ger reglerar lagen bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Syftet med det är att det ska vara möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar såsom t.ex. lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Känsliga personuppgifter

I artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning anges att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden.

I artikel 9.2 anges dock tio undantagssituationer när förbudet mot behandling av sådana uppgifter inte ska tillämpas. Av dessa bör här nämnas:

- Den registrerade har uttryckligen lämnat sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, utom då unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet i punkt 1 inte kan upphävas av den registrerade (artikel 9.2 a).
- Behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder

för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

I 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen anges att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vid införandet av bestämmelsen uttalade regeringen att det måste anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). I 3 kap. 4 § anges att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

EU:s dataskyddsförordnings reglering av automatiserat beslutsfattande

Enligt artikel 22.1 i förordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Den s.k. Artikel 29-gruppen uttalade innan förordningen trädde i kraft att för att ett beslut som grundas enbart på automatiserad behandling ska få rättsliga följder krävs att beslutet påverkar någons juridiska rättigheter, såsom organisationsfrihet, rösträtt eller rätten att vidta rättsliga åtgärder. En rättslig följd kan även vara något som påverkar en persons rättsliga ställning eller hans eller hennes rättigheter enligt ett avtal. Som exempel angavs uppsägning av ett avtal, rätt till eller nekande av en särskild lagstadgad social förmån, t.ex. barn- eller bostadsbidrag och inreseförbud till ett land eller nekat medborgarskap (Artikel 29-gruppen, WP251rev.01, ”Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning [EU] 2016/679”). I skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning anges angående begreppet ”på liknande sätt i betydande grad på-

verkar honom eller henne” automatiserat avslag på en kreditansökan online eller rekrytering utan personlig kontakt som typexempel.

I förordningen definieras profilering som varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar (artikel 4.4). I artikel 22.2 anges dock att förbudet i punkten 1 inte ska tillämpas om automatiska beslut

- a) är nödvändigt för ingående eller fullgörande av ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige,
- b) tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen, eller
- c) grundar sig på den registrerades uttryckliga samtycke.

Beslut får enligt artikel 22.4 grunda sig på känsliga personuppgifter endast om behandlingen sker med stöd av artikel 9.2 a (samtycke) eller g (viktigt allmänt intresse) och lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits. Artikel 22 är direkt tillämplig i medlemsstaterna men med stöd av artikel 23 är det möjligt att i nationell rätt begränsa tillämpningsområdet för artikeln.

Regeringen har i propositionen ”Anpassning till EU:s dataskyddsförordning av lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar” (prop. 2017/18:115 s. 30) konstaterat att artikel 22 till sin ordalydelse kan tolkas på olika sätt. Bestämmelsen kan läsas så att den är generellt tillämplig på automatiserade beslut. Formuleringen ”inbegripet profilering” skulle då endast vara en upplysning om att bestämmelsen även omfattar profilering. Artikel 22 kan dock även läsas så att den automatiserade behandlingen måste omfatta profilering enligt definitionen i artikel 4.4 för att bestämmelsen ska bli tillämplig. I remissyttrande i det aktuella lagstiftningsärendet uttalade Datainspektionen (numer Integritetskyddsmyndigheten) att myndigheten ansåg att artikel 22 är tillämplig även när profilering inte inbegrips i personuppgiftsbehandlingen.

I skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning anges följande:

Den registrerade bör ha rätt att inte bli föremål för ett beslut, vilket kan innebära en åtgärd, med bedömning av personliga aspekter rörande honom eller henne, vilket enbart grundas på automatiserad behandling och medför rättsverkan för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne, såsom ett automatiserat avslag på en kreditansökan online eller e-rekrytering utan personlig kontakt. Sådan behandling omfattar ”profilering” i form av automatisk behandling av personuppgifter med bedömning av personliga aspekter rörande en fysisk person, särskilt för att analysera eller förutse aspekter avseende den registrerades arbetsprestation, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser eller intressen, pålitlighet eller beteende, vistelseort eller förflyttningar, i den mån dessa har rättsverkan rörande honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Beslutsfattande grundat på sådan behandling, inbegripet profilering, bör dock tillåtas när det uttryckligen beviljas genom unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av, inbegripet för sådan övervakning och sådant förebyggande av bedrägerier och skatteundandragande som genomförs i enlighet med unionsinstitutionernas eller de nationella tillsynsorganens bestämmelser, standarder och rekommendationer samt för att sörja för tillförlitlighet hos en tjänst som tillhandahålls av den personuppgiftsansvarige, eller när det krävs för ingående eller genomförande av ett avtal mellan den registrerade och en personuppgiftsansvarig eller den registrerade har gett sitt uttryckliga samtycke. Denna form av uppgiftsbehandling bör under alla omständigheter omgärdas av lämpliga skyddsåtgärder, som bör inkludera specifik information till den registrerade och rätt till mänskligt ingripande, att framföra sina synpunkter, att erhålla en förklaring till det beslut som fattas efter sådan bedömning och att överklaga beslutet. Sådana åtgärder bör inte gälla barn.

I syfte att sörja för rättvis och öppen behandling med avseende på den registrerade, med beaktande av omständigheterna och det sammanhang i vilket personuppgifterna behandlas, bör den personuppgiftsansvarige använda adekvata matematiska eller statistiska förfaranden för profilering, genomföra tekniska och organisatoriska åtgärder som framför allt säkerställer att faktorer som kan medföra felaktigheter i personuppgifter korrigeras och att risken för fel minimeras samt säkra personuppgifterna på sådant sätt att man beaktar potentiella risker för den registrerades intressen och rättigheter samt förhindra bland annat diskriminerande effekter för fysiska personer, på grund av ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religion eller övertygelse, medlemskap i fackföreningar, genetisk status eller hälsostatus eller sexuell läggning, eller behandling som leder till åtgärder som får sådana effekter. Automatiserat beslutsfattande och profilering baserat på särskilda kategorier av personuppgifter bör endast tillåtas på särskilda villkor.

Regeringen konstaterade att det citerade skälet endast tycks behandla automatiserade beslut grundade på profilering. Vidare konstaterades att skäl 73, vid uppräknigen av rättigheter som kan begränsas enligt artikel 23, endast omnämner ”profileringsbaserade beslut”. Det anförda talade, enligt regeringen, för att avsikten med artikel 22 i förordningen är att endast omfatta automatiserade beslut som innefattar profilering. Regeringen menade dock att någon säker slutsats i avsaknad av praxis inte kunde dras i denna fråga (prop. 2017/18:115 s. 31).

Oavsett tolkningen av vad som omfattas av artikel 22 så finns det i svensk rätt ett generellt stöd för automatiserat beslutsfattande i 28 § förvaltningslagen (se avsnitt 3.3.2). Regeringen har, avseende kravet på skyddsåtgärder i artikel 22.2 b i en svensk kontext, uttalat att automatiserade beslut som fattas inom den svenska förvaltningen är föremål för de rättssäkerhetsgarantier som uppställs i förvaltningslagen. Utöver de allmänna kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet säkerställs rätten till insyn, krav på kommunikation liksom möjligheten till ändring och rättelse av beslut samt rätten att överklaga beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Genom den förvaltningsrättsliga regleringen är beslutsfattandet omgärdat av sådana skyddsåtgärder (lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen) som anges i artikel 22.2 b (prop. 2017/18:115 s. 31). Avseende känsliga personuppgifter angav regeringen att kraven i artikel 22.4, på att lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits, är ett krav som får anses rikta sig direkt till den personuppgiftsansvarige och således inte i sig förutsätter några nationella lagstiftningsåtgärder (prop. 2017/18:115 s. 31). Riksdagen framförde inga erinringar mot uttalandet (bet. 2017/18:KU24).

3.5 Automatiserat beslutsfattande hos statliga myndigheter

3.5.1 Rättsligt stöd för automatiserat beslutsfattande

Regleringen i 28 § förvaltningslagen innebär ett generellt stöd för statliga myndigheter att använda sig av automatiserat beslutsfattande.

Utöver förvaltningslagens reglering finns för förvaltningsmyndigheter under regeringen i myndighetsförordningen (2007:515) en generell reglering av hur de ska handlägga sina ärenden. I likhet med för-

valtningslagen är myndighetsförordningen subsidiär i förhållande till bestämmelser i lag eller förordning som innehåller bestämmelser som avviker från förordningens bestämmelser (1 § myndighetsförordningen).

Avseende beslutsfattande anges i 4 § i förordningen att myndighetens ledning bl.a. ska

- besluta en arbetsordning (1),
- i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten (2),
- avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 § (5).

I styrelsemyndigheter får andra ärenden än de som räknas upp i 4 § avgöras av myndighetschefen eller, om inte styrelsen bestämt något annat, av den som myndighetschefen bestämmer. I enrådighetsmyndigheter och nämndmyndigheter får de i stället avgöras av den som ledningen bestämmer (5 §).

Ärenden ska som huvudregel avgöras efter föredragning (20 §) och det ska för varje beslut i ett ärende upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (21 §). Bestämmelserna i myndighetsförordningen kan tolkas på sådant sätt att det generellt sett behövs ett undantag för att myndigheter ska kunna fatta helt automatiserade beslut (se som exempel ett uttalande i JO:s inspektionsprotokoll i ärende dnr 4728–2011). Sådana undantag har införts i vissa myndigheters instruktioner, t.ex. för Försäkringskassan och Skatteverket (14 § förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan respektive 39 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Såväl E-delegationen som Digitaliseringsrättsutredningen har föreslagit att all särreglering som uttryckligen möjliggör automatiserade beslutsförfaranden bör upphävas för att tydliggöra att ett automatiserat beslutsförfarande är möjligt utan sådan reglering (se betänkandet Automatiserade beslut

– färre regler ger tydligare reglering SOU 2014:75, respektive Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering SOU 2018:25). Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I 31 § förvaltningslagen finns bestämmelser om dokumentation av beslut. För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar ett antal i bestämmelsen särskilt uppräknade uppgifter. Vid införandet av den nuvarande förvaltningslagen anförde regeringen att vare sig regleringen i 20 § myndighetsförordningen eller bestämmelsen i 31 § förvaltningslagen ska tolkas på sådant sätt att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna alltid måste anges (prop. 2016/17:180 s. 185). Regeringen anförde:

Regeringen vill även framhålla att det föreslagna kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna alltid måste anges. När ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person, kan några sådana uppgifter naturligen inte ingå i dokumentationen. Det får anses följa redan av den gällande regleringen i 21 § myndighetsförordningen. På motsvarande sätt bör man se på saken när det gäller automatiserade beslut. När ett beslut fattas helt på automatiserad väg saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges i den föreslagna punktuppställningen, bl.a. uppgift om beslutsfattare och föredragande. Enligt regeringens uppfattning hindrar inte den lagtekniska utformningen av bestämmelsen som utredningen föreslår en sådan tillämpning.

Avseende automatiserade beslut uttalade regeringen att det centrala för dokumentationen av naturliga skäl främst blir dagen för beslut och beslutets innehåll men att det inte fanns behov av en särskild regel avseende automatiserade beslut (prop. 2016/17:180 s. 185 f.).

Även om automatiserade beslut är generellt möjliga så kan det finnas bestämmelser som i praktiken sätter gränser för när ett beslut kan fattas automatiserat. En sådan bestämmelse är 32 § första stycket förvaltningslagen som anger att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Ett beslut kan därför inte fattas automatiserat om inte kraven på en tillräckligt klargörande och individ-

ualiserad beslutsmotivering kan upprätthållas eller om ett ärende behöver utredas av en handläggare (prop. 2019/20:196 s. 34).

3.5.2 Försäkringskassan

Försäkringskassans verksamhet

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för (1 § förordningen med instruktion för Försäkringskassan).

Försäkringskassan leds av en styrelse och är alltså en styrelsemyndighet (6 §), myndighetschef är generaldirektören (11 §). I myndighetens instruktion anges att generaldirektören får besluta om mindre ändringar i arbetsordningen och om föreskrifter som inte är av större betydelse. I övrigt får andra ärenden än de som avses i 4 § myndighetsförordningen avgöras av generaldirektören eller, om inte styrelsen bestämt något annat, av den som generaldirektören bestämmer (11 §). Såsom tidigare nämnts anges vidare i 14 § i myndighetens instruktion att 21 § 3–5 myndighetsförordningen om en myndighets beslut, i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling inte ska tillämpas på Försäkringskassan.

Försäkringskassans hantering av beslut om tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan använder sig av automatiserat beslutsfattande i hantering av en rad olika ärenden (de följande uppgifterna har inhämtats från myndigheten). Ett exempel är ärenden om tillfällig föräldrapenning. Hanteringen av tillfällig föräldrapenning automatiserades 2006. Besluten grundar sig på den ansökan som föräldern gör, den information som Försäkringskassan har om den ansökande och utifrån gällande regelverk.

När den första versionen av automatisering lanserades var det cirka 7 procent av ärendena som var helt automatiska. Mellan åren 2009 och 2016 genomfördes ett antal utvecklingsprojekt för att öka auto-

matiseringsgraden och den var 2017 cirka 61 procent av en årsvolym på cirka 4,4 miljoner ansökningar. Nästan alla ansökningar görs via webben eller myndighetens applikation (98 procent). Den genomsnittliga handläggningstiden har minskat från 18 dagar 2013 till 8 dagar 2017.

En ansökan om tillfällig föräldrapenning kan göras antingen på en pappersblankett eller via elektroniska ansökningsformulär på funktionen Mina sidor på Försäkringskassans webbplats eller i myndighetens applikation.

Den automatiserade handläggningen av tillfällig föräldrapenning innebär att alla ansökningar handläggs helt eller delvis maskinellt av systemet. Oavsett om ansökan gjorts på pappersblankett eller via elektroniska ansökningsformulär kontrolleras den maskinellt mot de uppgifter som finns i Försäkringskassans interna register och hos andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och a-kassorna. Om systemet bedömer att ansökan är komplett och att den enskilde uppfyller de krav som gäller för att beviljas tillfällig föräldrapenning fattas ett beslut om rätt till ersättning enligt det framställda anspråket. Beslutet dokumenteras av systemet i journalen med en journalanteckning där det framgår att beslut enligt anspråket är fattat av systemet vid viss dag och tidpunkt. Om systemet inte kan bevilja ansökan förs den över till en handläggare, vilket alltid resulterar i att ärendet avslutas genom ett manuellt beslut, dvs. oavsett vilken typ av beslut som fattas.

Rättslig uppföljning av automatiserade beslut av tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan har genomfört en rättslig kvalitetsuppföljning av det automatiserade beslutsfattandet avseende tillfällig föräldrapenning. Den har redovisats i rapporten ”Automatiserade beslut – tillfällig föräldrapenning” (Försäkringskassan rättslig kvalitetsuppföljning 2019:1).

Resultatet av uppföljningen visar att det utöver uppgifterna i ansökningarna endast fanns ett mycket begränsat underlag i ärendena, trots att det av processbeskrivningen för förmånen framgår att det inhämtas ett stort antal ytterligare uppgifter innan systemet fattar beslut. Den ofullständiga dokumentationen har inneburit att det inte fullt ut varit möjligt att bedöma om utredningen i ärendena har varit tillräcklig för att beslut skulle kunna fattas. Därmed har det inte

heller gått att göra en fullständig bedömning av beslutens rättsliga kvalitet. I rapporten ges också rekommendationen att det bör klargöras om de uppgifter som i dag inte dokumenteras och som hämtas från Försäkringskassans interna register för handläggningen av ärendena enligt 4 kap. 3 § OSL bör tillföras handlingarna eller om det finns särskilda skäl mot detta.

Vidare ges i rapporten rekommendationen att det ska säkerställas att all information i ansökningarna omhändertas på ett tillfredsställande sätt. I arbetet med uppföljningen har det också noterats att det finns skillnader när det gäller vilka uppgifter som hämtas in i elektroniska ansökningar respektive ansökningar som görs på pappersblanketter. Med anledning av detta ges rekommendationen att det ska säkerställas att det inte finns några omotiverade skillnader när det gäller vilka uppgifter som hämtas in i olika typer av ansökningar. Vidare lyfts fram att det är viktigt att det finns detaljerad dokumentation gällande de automatiserade förfaranden som används inom myndigheten.

Till följd av bl.a. denna granskningsrapport har myndigheten tagit fram ”Rapport – standard för dokumentation i automatiserad handläggning” som behandlar frågan om en myndighetsövergripande standard för dokumentation i automatisk handläggning.

3.5.3 Transportstyrelsen

Transportstyrelsens verksamhet

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet (1 § förordning [2008:1300] med instruktion för Transportstyrelsen). Transportstyrelsens utövar tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen, den civila sjöfarten, den civila luftfarten och inom vägtransportssystemet (2 §).

Transportstyrelsen är, som namnet antyder, en styrelsemyndighet med en generaldirektör som myndighetschef (15 och 17 §§). I instruktionen anges att styrelsen får överlåta till myndighetschefen att besluta Transportstyrelsens föreskrifter (16 a §). Detta gäller dock inte föreskrifter som har särskild principiell betydelse eller annars är av större vikt (16 b §). I övrigt finns inte någon särskild reglering av

myndighetens beslutsfattande i instruktionen. Det är således endast myndighetsförordningens föreskrifter som gäller.

Transportstyrelsens användning av automatiserat beslutsfattande

Transportstyrelsen använder sig av automatiserat beslutsfattande i en mycket hög utsträckning (de följande uppgifterna har inhämtats från myndigheten). Av myndighetens totala antal beslut riktade mot enskilda under år 2019 beslutades cirka 97 procent automatiserat.

Inom de flesta av de områden som myndigheten fattar beslut finns det särskilda bestämmelser om automatiserat beslutsfattande i lagstiftningen. Exempel på detta finns i lagen (2004:629) om trängselskatt, i fordonsförordningen (2009:211) och vägtrafikdataförordningen (2019:382). I lagen om trängselskatt finns bestämmelser som innebär att den skattskyldige har rätt till omprövning av ett beslut som fattats automatiserat (15 a §), en sådan begäran ska ha inkommit senast 60 dagar efter dagen för det första beslut som fattats i frågan (15 b §). Även i fordonsförordningen finns en reglerad rätt till omprövning av beslut i fråga om enskilt godkännande av fordon som fattas automatiserat. Transportstyrelsen får, enligt 8 kap. 14 § fordonsförordningen, efter omprövning ändra ett sådant beslut, om det kan ske utan att det blir till nackdel för någon enskild part. En begäran om omprövning ska göras skriftligen, och ska ha kommit in till Transportstyrelsen inom ett år från dagen för beslutet. Sådana beslut får också omprövas på initiativ av Transportstyrelsen inom två månader från dagen för beslutet. I 7 kap. 2 § vägtrafikdataförordningen finns bestämmelser som motsvarar de som finns i fordonsförordningen.

Myndighetens beslutssystem är generellt utformade på sådant sätt att beslut om avslag ofta sorteras ut av den automatiserade funktionen för manuell handläggning. Det finns även exempel på automatiserade processer som inte utmynnar i gynnande beslut, bl.a. beslut om återkallelse av yrkestrafiktillstånd på grund av att tillståndshavaren inte har något anmält fordon. Myndigheten utreder för närvarande möjligheterna att automatisera beslutsfattandet rörande hastighetsöverträdelser och utfärdande av varningar.

3.5.4 Skatteverket

Skatteverkets verksamhet

Skatteverket har ett stort antal olika uppgifter, bl.a. ska myndigheten fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppörd kan säkerställas (1 § förordningen med instruktion för Skatteverket) och ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn (2 §). Skatteverket leds av en styrelse (16 §) och generaldirektören är myndighetschef (30 §). Skatteverkets instruktion innehåller inte några bestämmelser om beslutsfattandet inom myndigheten men i 39 § i instruktionen anges som redan nämnts att myndigheten inte ska tillämpa 21 § 3–5 myndighetsförordningen om en myndighets beslut, i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling.

Automatiserat beslutsfattande inom Skatteverkets verksamhet för fastighetstaxering

Skatteverket använder sig i stor omfattning av automatiserat beslutsfattande. Ett exempel på detta är fastighetstaxeringen (följande baseras på uppgifter som inhämtats från myndigheten). Fastighetstaxering sker normalt i en allmän eller förenklad fastighetstaxering vart tredje eller vart sjätte år beroende på fastighetstyp (1 kap. 7–7 b §§ fastighetstaxeringslagen [1979:1152], förkortad FTL). Utöver sådan taxering kan det ske en så kallad särskild fastighetstaxering varje år för de fastighetstyper som inte är föremål för en allmän eller förenklad fastighetstaxering. Förutsättningen för en sådan taxering är reglerad i 16 kap. fastighetstaxeringslagen.

Sedan taxeringsåret 1996 har en så kallad registerbaserad taxering tillämpats vid en allmän eller förenklad fastighetstaxering. Med registerbaserad fastighetstaxering avses i detta sammanhang en taxering som baseras på uppgifter i befintliga register (prop. 1994/95:53 s. 76–79). Det betyder i korthet att i de fall det finns ett tillfredsställande uppgiftsunderlag om fastigheten sänds ett förslag till fastighetstaxering ut till fastighetsägaren. Detta förfarande medför att den allmänna deklarationsplikten inte gäller i dessa fall. En viktig anledning till att ett sådant förfarande infördes var de besparingsmöjligheter som kunde uppnås för myndigheten. Den såg att det gick att

göra effektivitetsvinster från redan nedlagt arbete och uppgiftsinsamling som utförts vid tidigare taxeringar. I och med införandet av förslag till fastighetstaxering introducerades även en form av ett tyst godkännande av fastighetsägaren. En sådan ägare har dock alltid möjlighet att lämna påpekande på ett förslag inom en viss tidsgräns. Därutöver har Skatteverket en möjlighet att förelägga fastighetsägaren att deklarerat sin fastighet även om den allmänna deklarations-skyldigheten inte råder (18 kap. 6 § FTL)

Fastighetstaxeringsverksamheten har tidigare varit tyngd av en omfattande beslutshandling. För att rationalisera och förenkla den verksamheten möjliggjordes 1999 att grundläggande fastighetstaxeringsbeslut som inte behöver motiveras särskilt kan fattas genom automatisk databehandling (20 kap. 2 a § FTL).

Skatteverket försöker i dag huvudsakligen använda sig av ett automatiserat beslutsfattande i fastighetstaxeringen. Det sker både för de taxeringsenheter som är föremål för ett förslag till fastighetstaxering och för de fastigheter där en deklarationsskyldighet råder. Beslutsfattandet för förslagen fungerar med ledning av det tysta godkännande som fastighetsägarna anses ha lämnat i de fall de inte inkommer med synpunkter på förslaget. Då fastställs de föreslagna uppgifterna via automatisk databehandling och ett beslut meddelas senast den 15 juni (20 kap. 2 § FTL). För sådana fastigheter där det råder en deklarationsskyldighet sker beslutsfattandet automatiskt efter det att de inlämnade uppgifterna i deklARATIONEN filtrerats igenom ett kontrollpaket. För de fastigheter som går igenom kontrollpaketet och får ”grönt ljus” fastställs beslutet automatiskt. Detta avser i dagsläget endast grundläggande beslut. Regeringen har dock föreslagit riksdagen att även beslut som fastställs via omprövning ska kunna fattas automatiserat (prop. 2019/20:196).

Vid den förenklade fastighetstaxeringen för småhus 2018 uppgick andelen förslag till fastighetstaxering av den totala taxeringsmängden till 97,29 procent (2 344 458 fastigheter). Av dessa beslutades 2 257 483 automatiskt, vilka utgjorde 96,29 procent av totala andelen förslag. Andelen deklARATIONER som beslutades automatiserat var under samma period 14,57 procent av den totala deklARATIONSMÄNGDEN (65 420). Den totala taxeringsmängden vid 2018 års taxering av småhus uppgick till 2 409 878 fastigheter (både förslag och deklARATIONER är inräknade). Av dessa avslutades totalt 2 267 017 (94,07 procent) taxeringsenheter via ett automatiserat förfarande.

3.5.5 Riksrevisionens granskning av automatiserat beslutsfattande

Riksrevisionen har i rapporten ”Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister”, RiR 2020:22, redovisat en granskning av om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt, utan att rättssäkerheten i beslutsfattandet eftersätts. Granskningen har omfattat föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattning av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen.

Riksrevisionen anför att den övergripande slutsatsen i granskningen är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Det finns dock brister i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel. Dessutom utförs det en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta. Det finns därmed risk för att resurser för manuell kontroll och uppföljning har prioriterats bort i för hög utsträckning. Det förekommer även brister i ansvarsfördelningen för automatiserade beslutsprocesser, liksom att det saknas en tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen.

3.6 Utredningens förslag

3.6.1 En möjlighet till automatiserat beslutsfattande av beslut som fattas av kommunala nämnder

Utredningens förslag: Det ska bli möjligt att genom delegation uppdra åt en automatiserad beslutsfunktion att besluta på en nämnds vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Behovet av automatiserat beslutsfattande

Jag har i uppdrag att föreslå hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande ska kunna införas i kommuner och regioner. Såväl regeringen som SKR har konstaterat att det finns ett behov av att

kommuner och regioner ska kunna använda sig av automatiserat beslutsfattande.

Det bör framhållas att utredningens uppdrag handlar om automatisering av själva besluten. Det finns inte några kommunalrättsliga hinder mot att automatisera andra steg i handlägningsprocessen av ett ärende. Det som i fortsättningen anförs om möjligheten till automatisering avser således enbart beslut och inte andra typer av automatisering t.ex. automatisk uppgiftsinsamling eller beslutsstöd.

Kommunerna och regionerna står inför stora utmaningar bl.a. i form av ett ökat demografiskt tryck, antingen i form av ökande eller av minskande befolkning. Till detta kan läggas att många kommuner och regioner har betydande utmaningar med att rekrytera personal med rätt kompetens. Nya uppgifter och krav på verksamheten tillkommer också ständigt.

Ett sätt för den kommunala sektorn att möta ökade arbetsuppgifter är att ta tillvara de möjligheter till effektivisering som finns i digitala arbetssätt och verktyg. Att kunna använda automatiserade beslut för i detta perspektiv med sig en rad fördelar. En effektivare administration innebär frigjord tid för de anställda och möjligheter att förbättra servicen till invånarna genom snabbare beslut.

Vidare kan jag inte finna några egentliga skäl till att automatiserat beslutsfattande endast ska vara möjligt för statliga myndigheter. Erfarenheterna av att använda automatiserade beslut i staten får anses vara övervägande goda och det finns ingen anledning att särbehandla kommunal förvaltning i detta avseende. Det har visserligen påpekats i direktiven att det kommunala beslutsfattandet skiljer sig från det statliga och att detta bl.a. beror på utgångspunkten att all beslutanderätt i kommunerna utgår från ett kollektiv av förtroendevalda och andra organisatoriska skillnader mellan statlig och kommunal förvaltning. Som har redovisats i avsnitt 3.2.1 uttalades dock i förarbetena till 1991 års kommunallag att den traditionella lekmannaförvaltningen alltmör var på väg att ersättas av en professionell förvaltning. Jag anser därför att de traditionella principerna för kommunalt beslutsfattande inte utgör något hinder att jämställa statlig och kommunal förvaltning i detta avseende.

Fullmäktiges beslut ska inte kunna fattas automatiserat

Det behov som såväl regeringen som SKR konstaterat utgår från det beslutsfattande som sker i de kommunala nämnderna. Kommunala beslut fattas inte bara av nämnderna utan givetvis i första hand av fullmäktige (se avsnitt 3.2.2). Jag uppfattar dock mitt uppdrag på det sättet att det inte omfattar fullmäktiges beslutsfattande. De i huvudsak politiska frågor som behandlas i fullmäktige lämpar sig inte för automatiserat beslutsfattande. Det rör sig ofta om beslut av principiell betydelse och rutinärenden torde sällan förekomma i fullmäktige. Med utgångspunkt i den rådande ordningen för fördelning av ärenden mellan fullmäktige och nämnderna framstår det därför som naturligt att automatisering endast ska kunna ske av beslut som fattas av nämnderna.

Beslut som måste fattas av nämnden ska inte kunna fattas automatiserat

De beslut som bör komma i fråga för automatisering är således de som fattas av nämnderna. De kommunala nämnderna fattar beslut inom vitt skilda verksamhetsområden och med stor variation vad gäller innehållet. Några generella uppdelningar kan dock göras. Det förekommer dels beslut som till följd av kommunallagen eller annan lagstiftning måste fattas av nämnden själv, dels sådana som kan delegeras till t.ex. en anställd. En annan uppdelning gäller hur kommunala beslut överklagas. Det finns dels beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen, dels beslut där överklagandemöjligheterna har reglerats särskilt. Handläggningen av ärenden som utmynnar i beslut som kan laglighetsprövas omfattas inte fullt ut av förvaltningslagens regler (se avsnitt 3.3.2).

Beslut som, enligt gällande lagstiftning, måste fattas av nämnden själv kan rimligen inte komma i fråga för automatisering. De bestämmelser om delegationsförbud som finns i kommunallagen och viss speciallagstiftning ger uttryck för att vissa beslut är av sådan principiell vikt att de bör förbehållas de ansvariga förtroendevalda. Att öppna för att sådana beslut skulle kunna fattas automatiserat kan inte anses lämpligt. Det har inte heller framkommit att det finns något behov av att automatisera den typen av beslut.

Vilka beslut ligger närmast till hands att fatta automatiserat?

SKR har i sin hemställan till regeringen gett exempel på beslut som enligt förbundet kan komma i fråga för automatisering, t.ex. beslut om plats i förskola och tillstånd att använda färdtjänst. Generellt anför SKR att det rör sig om beslut där det finns tydliga regler för när ett tillstånd eller en ansökan ska beviljas, och när den ska avslås och att övervägandena för sådana beslut har gjorts i de regelverk som finns för respektive beslutstyp.

I likhet med SKR anser jag att det som i dag framstår som närmast till hands att automatisera är den typ av ärenden som handlar om att avgöra om vissa givna förutsättningar föreligger eller ej. Det kan dock också i dessa fall förekomma ärenden som helt eller delvis inte lämpar sig för automatisering. Det är vidare sannolikt att automatisering främst kommer att aktualiseras i ärenden som förekommer i sådan omfattning att en automatisering av hanteringen innebär en reell effektivisering. SKR har vid utredningens kontakter med förbundet anslutit sig till detta synsätt. Från den statliga sektorns erfarenheter kan det vidare konstateras att det är vanligt att det automatiserade beslutsfattandet konstrueras så att t.ex. ansökningar som uppfyller de krav som föreligger kan godkännas automatiskt medan övriga ärenden sorteras ut för manuell handläggning. Att ett beslutsfattande automatiseras behöver därför inte innebära en fullständig automatisering. I de allra flesta fall är det snarare troligt att beslutsfattandet, på samma sätt som hos de statliga myndigheterna, kommer att ske genom automatiserat eller manuellt förfarande beroende på ärendets beskaffenhet.

Regleringen bör inte baseras på tekniska möjligheter

Införandet av en möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner kommer givetvis att påverkas av vilka tekniska möjligheter som finns. Det är dock enligt min mening inte lämpligt att utforma en reglering utifrån en uppfattning om vad som är tekniskt möjligt. En lämpligare ordning är i stället att med utgångspunkt i den nuvarande regleringen av det kommunala beslutsfattandet bedöma vilka typer av beslut som bör vara möjliga att automatisera. I detta ligger också att jag inte kommer att försöka göra några förutsägelser om den tekniska utvecklingen. Enligt min mening bör en avgränsning

som anknyter till de befintliga möjligheterna att fördela en nämnds beslutsfattande föredras om den i övrigt kan anses lämplig. Den uppdelning som i dag finns mellan beslut som måste fattas av nämnden och beslutsfattande som nämnden kan delegera utgör en etablerad avvägning av vilka beslut som kräver det beslutande organets kollektiva deltagande och vilka som företrädesvis kan fattas av de anställda. Denna ordning bör därför vara en utgångspunkt vid de fortsatta övervägandena.

Nämndens verksamhetsansvar

Det kan diskuteras om det är lämpligt att alla ärenden där beslutsanderätten i dag kan delegeras också ska kunna bli föremål för ett automatiserat beslutsfattande. Bland ärenden där beslutsfattandet i och för sig är möjligt att delegera finns nämligen ärenden som det i dagsläget varken framstår som lämpligt eller möjligt att automatisera.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att en kommunal nämnd inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten (6 kap. 6 § första stycket KL). Av detta följer att nämnden måste säkerställa att ett automatiserat beslutsfattande kan ske i överensstämmelse med gällande rätt innan delegation kan ske. Nämnden måste också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (6 kap. 6 § andra stycket KL).

Ansvar för ett automatiserat beslutsfattandet kommer således att ligga på den ansvariga nämnden. I detta ansvar ligger att noga överväga hur ett automatiserat beslutsfattande ska fungera för att uppfylla de krav som ställs på offentligt beslutsfattande, om det finns skäl för anpassning, t.ex. för personer med nedsatt beslutsförmåga eller annat behov av stöd. Nämnden har också ett ansvar för hur uppföljning och kontroll av systemet ska fungera.

Möjligheten att fatta beslut automatiserat påverkas av annan lagstiftning

Användningen av automatiserat beslutsfattande kan inte ses enbart som en kommunalrättslig fråga. Ett införande av en, kommunalrättslig möjlighet, att använda automatiserat beslutsfattande av beslut som kan delegeras innebär därför inte att alla beslut som kan hänföras till denna kategori kommer att kunna delegeras. Möjligheten att använda sig av automatiserat beslutsfattande kan påverkas även av andra bestämmelser än regleringen av delegation, t.ex. kravet på motivering enligt 32 § förvaltningslagen eller krav på utredning innan ett ärende avgörs (se avsnitt 3.5.1). Reglering i förvaltningslagen eller i speciallagstiftning kan därmed innebära att automatiserat beslutsfattande inte är möjligt. Specialreglering kan också påverka i vilken grad beslut kan automatiseras genom att fler eller färre ärenden kan kategoriseras som sådana som lämpar sig för automatisering. Begränsningar kan också finnas på grund av att avvägningar, som enligt lagstiftning krävs, inte kan utföras automatiserat. Det kan också finnas krav som indirekt förutsätter att ett ärende hanteras av en fysisk person, t.ex. genom särskilda krav på utredning eller handläggning. Ett sådant exempel är ett uppdrag att genomföra en adoptionsutredning enligt 14 kap. 4 § föräldrabalken, där 14 kap. 5 § ställer krav på utredaren som måste anses innebära att endast en fysisk person kan komma i fråga. Även 11 kap. 10 § socialtjänstlagens krav på att barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet utgör ett sådant exempel, eftersom det torde vara svårt att se till att barnets åsikter i ett sådant ärende kan beaktas på annat sätt än genom att beslut fattas av en fysisk person.

Till detta ska läggas att det finns krav som uttryckligen innebär att ett ärende ska handläggas av en fysisk person med viss kompetens, t.ex. regleringen i 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen som ställer särskilda kompetenskrav på handläggare som utför vissa arbetsuppgifter i ärenden som gäller barn och unga. I detta sammanhang kan nämnas att Utredningen Framtidens socialtjänst i augusti 2020 lämnat förslag till en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

Oavsett till vem nämnden delegerar sin beslutanderätt innebär verksamhetsansvaret att nämnden måste följa verksamheten och se till att den bedrivs enligt lag och annan författning och i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna direktiv.

Automatisering bör vara kommunalrättsligt möjligt i alla ärenden där beslutsfattandet i dag kan delegeras

Vad jag nu har anfört visar att särskilda överväganden måste göras när frågor om automatisering diskuteras. En möjlighet till automatiserat beslutsfattande som tar sikte på färre beslut än de som i dag kan delegeras skulle dock innebära införandet av en ny kategori av nämndbeslut utöver dagens uppdelning av beslut som måste fattas av nämnden och beslutsfattande som kan delegeras. En sådan uppdelning är förknädd med utmaningar avseende uppdelningen och riskerar vidare att fort bli föråldrad till följd av teknisk utveckling. Mot denna bakgrund anser jag att den lämpligaste ordningen är att automatisering, kommunalrättsligt, generellt görs möjlig i samma typer av ärenden som de där beslutanderätten i dag kan delegeras. Jag anser således att det bör överlåtas till kommunerna att inom denna ram avgöra vilket beslutsfattande som kan automatiseras. Jag utvecklar detta närmare i avsnitt 3.6.3.

De nuvarande delegationsmöjligheterna gör ingen åtskillnad mellan beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen och beslut där överklagandemöjligheterna är särskilt reglerade. Beslut som har fattats efter delegation, som kan laglighetsprövas, och inte ska anmälas till nämnden ska dock protokollföras särskilt (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL). Det finns dock skillnader mellan dessa typer av ärenden både avseende handläggningen och överklagandemöjligheterna. Dessa skillnader får betydelse för möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande. Jag behandlar denna fråga i avsnitt 3.6.2.

En ny möjlighet till delegation

Det finns hos kommuner och regioner en etablerad ordning för hanteringen av ärenden där beslutanderätten delegerats som innefattar allt från att leva upp till krav på beslutsfattandet till den interna hanteringen. Dokumentation och arkivfrågor hör också hit. Mot denna bakgrund är det enligt min mening mest ändamålsenligt att inordna möjligheten till automatiserat beslutsfattande i detta, såvitt jag kan bedöma, på det stora hela väl fungerande system. Automatiserade beslut blir med en sådan lösning möjliga utan att någon ny ordning för nämnden att fördela beslutsfattande behöver skapas.

Till skillnad från nuvarande delegationsmöjligheter finns det vid automatiserat beslutsfattande inte något mänskligt subjekt att delegera beslutsfattandet till. Dock förutsätter automatiserat beslutsfattande att det finns en teknisk lösning för detta. På samma sätt som övriga delegationsbeslut riktas till ett mänskligt subjekt kan nämndens delegation därför riktas till denna tekniska lösning, som en form av digitalt subjekt.

Jag anser mot denna bakgrund att automatiserat beslutsfattande bör möjliggöras genom att det i kommunallagen införs en möjlighet till delegation till en automatiserad beslutsfunktion. Genom denna lösning upprätthålls principerna för det kommunala beslutsfattandet genom att det automatiserade beslutsfattandet inordnas i den befintliga ordningen för delegation. Jag återkommer i avsnitt 3.6.3 till de närmare formerna för detta.

Beslut som till följd av lagstiftning ska fattas av en utpekad befattningshavare

Som tidigare anförts (avsnitt 3.3.3) förekommer det i lagstiftning att beslutanderätt i en viss fråga ges till en utpekad befattningshavare såsom chefsöverläkaren vid en vårdinrättning för psykiatrisk tvångsvård (6 b § LPT) eller rektorn för en skola (2 kap. 10 § skollagen). Sådan beslutanderätt kommer inte att omfattas av utredningens förslag eftersom beslutsfattandet i dessa fall är särskilt reglerat i lag och således inte kan delegeras av den ansvariga nämnden.

Frågan om möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande för beslut som enligt lag ska fattas av en särskild befattningshavare får i stället bedömas utifrån aktuell speciallagstiftning. Jag noterar dock att frågan om att uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut avseende de givna exemplen är särskilt reglerad på ett sådant sätt att någon automatisering inte torde vara möjlig (39 § LPT och i 2 kap. 10 § andra stycket skollagen).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att det i kommunallagen ska införas en möjlighet för kommunerna och regionerna att besluta att beslutanderätten i sådana ärenden som i dag av den ansvariga nämnden

kan delegeras till anställda m.fl. 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.

3.6.2 Beslut i ärenden som överklagas förvaltningsrättsligt ska kunna fattas automatiserat

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska få möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande i fråga om beslut i ärenden som handläggs enligt förvaltningslagen och kan överklagas förvaltningsrättsligt.

Utredningens bedömning: Beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas och beslut i ärenden om upphandling bör, mot bakgrund av unionsrätten, inte omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande.

Automatiserat beslutsfattande för beslut som kan överklagas förvaltningsrättsligt

Som redovisats i avsnitt 3.4.3 finns grundläggande krav på personuppgiftsbehandling i stadgan. Dessa rättigheter skyddas av EU:s dataskyddsförordning (skäl 4). Jag bedömer därför att en ordning för automatiserade beslut som är utformad i enlighet med förordningen också får bedömas vara förenlig med rättigheterna i stadgan.

Såsom framgår av avsnitt 3.4.3 har regeringen ansett att förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier uppfyller kraven på lämpliga åtgärder vid automatiserade beslut enligt artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning. Vidare anges i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt all-

mänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas av bestämmelsen (prop. 2017/18:105 s. 193).

Den del av den kommunala verksamheten som är specialreglerad omfattas i allmänhet av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier på samma sätt som de statliga myndigheternas ärendehantering. EU:s dataskyddsförordning och unionsrätten i stort gör inte heller någon skillnad mellan vilket offentligt organ som fattar ett beslut. Kommunala beslut som fullt ut omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier måste därför kunna fattas automatiserat på samma sätt som i dag sker i de statliga myndigheterna. Den ärendehantering som kommuner och regioner ägnar sig åt inom ramen för sådan verksamhet föreskrivs i lag och den måste därför anses föranledd av ett viktigt allmänt intresse enligt 9.2 g i förordningen. Ett automatiserat beslutsfattande förutsätter därför enligt min bedömning inte några författningsändringar i denna del även om behandlingen skulle röra känsliga personuppgifter.

Mot denna bakgrund och med beaktande av vad jag anförde i avsnitt 3.6.1 anser jag att kommuner och regioner ska få möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande avseende beslut som kan delegeras och som omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier däribland förvaltningsrättsligt överklagande.

Beslut i ärenden som överklagas genom laglighetsprövning

Som angetts i avsnitt 3.3.2 är ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning undantagna från en del av de bestämmelser i förvaltningslagen som regeringen bedömt utgör lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen (se prop. 2017/18:115 s. 31). Mer specifikt rör detta rätten till partsinsyn, krav på kommunikation liksom möjligheten till ändring och rättelse av beslut samt förvaltningsrättsligt överklagande. I övrigt omfattas all kommunal ärendehandläggning av de grundläggande kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det finns också en möjlighet att överklaga besluten genom laglighetsprövning. Frågan är mot denna bakgrund om kravet på lämpliga skyddsåtgärder kan anses vara uppfyllt när det gäller ärenden som omfattas av undantaget från förvaltningslagen.

Artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning avser automatiserade beslut och är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det innebär, som tidigare redovisats, att kraven på lämpliga skyddsåtgärder i artikel 22 måste vara uppfyllda för att automatiserade beslut ska vara tillåtna. För att automatiserade beslut ska vara möjliga måste det alltså vara klarlagt att kraven i artikel 22.2 b är uppfyllda. Regeringen har, som nämnts, funnit att förvaltningslagens reglering uppfyller dessa krav och riksdagen har inte invänt mot detta. För att möjliggöra ett automatiserat beslutsfattande i ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning och som omfattas av artikel 22 krävs därför att det i lag säkerställs att det beslutsfattandet omfattas av regler som motsvarar förvaltningslagens krav.

En tänkbar ordning skulle vara att undantaget i 2 § förvaltningslagen justeras på sådant sätt att det där framgår att de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen ändå ska tillämpas i ärenden där beslutet laglighetsprövas i de fall beslutsfattandet sker automatiserat. Effekten av en sådan generell reglering skulle dock bli att delvis olika förfaranden kommer att krävas för handläggning av samma typ av ärenden beroende på om beslut fattas av en automatiserad funktion eller på annat sätt. En sådan ordning måste anses vara principiellt mindre lämplig och skulle kunna anses strida mot grundläggande principer om allas likhet inför lagen m.m.

Utöver detta måste även frågan om formerna för överklagande beaktas. Klagorätt enligt 13 kap. kommunallagen tillkommer enbart medlemmar i en kommun eller en region. Det kan därför ifrågasättas om en ordning där beslut, som omfattas av artikel 22, och innebär behandling av en fysisk persons personuppgifter, men som inte kan överklagas av den berörde kan anses förenlig med förordningen. Som har framhållits i den juridiska litteraturen kan laglighetsprövningen närmast ses som ett instrument för allmän medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen snarare än som ett regelrätt överklagande (se avsnitt 3.2.1).

Mot bakgrund av dels det principiellt tveksamma med olika regler för handläggning av samma typ av ärenden, dels problematiken kring överklagandemöjligheter för personer som inte är medlemmar i den beslutande kommunen eller regionen anser jag att det inte är lämpligt att införa en möjlighet till automatiserat beslutsfattande avseende ärenden som laglighetsprövas enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen. Mot bakgrund av regleringen i EU:s dataskydds-

förordning skulle en annan ordning troligen kräva en utökad tillämpning av förvaltningslagens regler för alla beslut som laglighetsprövas och dessutom en förändring av laglighetsprövningsinstitutet. Detta skulle innebära en helt ny ordning för laglighetsprövning. Det kan inte anses rymmas inom mitt uppdrag att föreslå en sådan ordning.

Till detta kommer att det som tidigare anförts om behovet av automatisering innebär att det största behovet får anses finnas på den specialreglerade förvaltningens område. Som framgår av avsnitt 3.3.2 är det dock så att det förekommer att beslut inom den specialreglerade förvaltningen överklagas genom laglighetsprövning. Detta kan få till följd att olika typer av beslut som fattas med stöd av en lag kan överklagas på olika sätt. Ett exempel på detta är frågor om skolskjuts.

Enligt 10 kap. 32 § första stycket skollagen har elever i grundskola med offentlig huvudman rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock enligt andra stycket inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns grundskola. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska dock kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall. Beslut om sådan skolskjuts som en elev har rätt till enligt första stycket i paragrafen överklagas i förvaltningsrättslig ordning medan beslut som grundas på paragrafens andra stycke endast kan överklagas genom laglighetsprövning (28 kap. 5 och 18 §§ skollagen). Konsekvensen av mitt förslag kommer alltså att bli att beslut om skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket skollagen kommer att vara kommunalrättsligt möjliga att automatisera medan beslut som fattas enligt andra stycket inte kommer att vara det. Ur en systematisk synvinkel kan detta i och för sig ifrågasättas.

Regleringar som innebär att olika överklagandemöjligheter beskrivs kan dock ha uppkommit av en rad olika anledningar. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att förändra de gällande regleringarna på denna punkt enbart för att åstadkomma en mer enhetlig reglering kring möjligheterna till automatiserat beslutsfattande. Att göra en sådan analys och föreslå eventuella förändringar låter sig knappast göras inom ramen för mitt uppdrag. Den skillnad som förslaget innebär vad avser möjligheten att använda automatiserat besluts-

fattande får i stället beaktas i framtida översyner och reformer inom de olika områden där liknande situationer uppkommer. Denna problematik ska heller inte överdrivas. Avseende det nämnda exemplet ligger det t.ex. närmare till hands att det kan finnas behov och möjlighet att automatisera beslut som kan grundas på färdvägens längd eller trafikförhållanden än att det skulle vara möjligt att automatiserat göra en bedömning avseende vad som ger upphov till organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för en kommun.

En tillkommande fråga är om automatiserade beslut ska tillåtas avseende ärenden som kan laglighetsprövas men där artikel 22 inte är tillämplig. Det skulle då röra sig om ärenden som inte har rättsliga följder eller på annat sätt i betydande grad påverkar den registrerade eller som inte innebär någon behandling av personuppgifter. Enligt min mening bör det undvikas att varje kommun och region särskilt ska behöva ta ställning till tillämpligheten av artikel 22. Vidare kan det ifrågasättas om det verkligen finns något behov av en möjlighet att automatisera beslut av detta slag. Jag anser sammanfattningsvis att det inte är motiverat med en sådan möjlighet.

Beslut som inte kan överklagas

Det förekommer att beslut som kommuner och regioner fattar med stöd av specialreglerad lagstiftning inte alls kan överklagas. Ett exempel är beslut om s.k. boendeparkering enligt 15 kap. 2 § trafikförordningen (1998:1276). Dessa beslut kan inte överklagas.

I skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning anges som tidigare redovisats att lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 22 bör inkludera en rätt att överklaga ett beslut som fattas automatiserat. Jag har i anslutning till frågan om beslut som överklagas förvaltningsrättsligt ansett att ett automatiserat beslutsförfarande ska omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier, däribland möjligheten till överklagande. Huruvida detta i alla situationer innebär att beslutet måste gå att överklaga kan inte helt säkert slås fast. Innehållet i skäl 71 till dataskyddsförordningen talar för att så är fallet men några uttalanden från EU-domstolen finns ännu inte. Mot denna bakgrund bör, enligt min bedömning, beslut som enligt lag eller författning inte får överklagas inte kunna bli föremål för automatiserat beslutsfattande.

I likhet med vad jag tidigare anfört avseende föreskrifter om att beslut ska överklagas genom laglighetsprövning är frågan om möjlighet till automatisering något som får beaktas vid framtida översyner av de områden där överklagandeförbud förekommer. Jag anser inte heller när det gäller dessa beslut att det finns anledning att göra ett generellt undantag för beslut som inte omfattas av artikel 22. För det fall att det på något område kan konstateras att en beslutstyp står utanför artikelns tillämpningsområde behöver ändå särskilda avvägningar göras om det kan anses vara lämpligt att automatisera beslut som sedan, eftersom de inte kan överklagas, i princip inte kan ändras.

Upphandlingsärenden

Upphandling sker både i den allmänna och i den specialreglerade förvaltningen och ärenden om upphandling utgör därför i sig inte något specifikt verksamhetsområde för kommuner och regioner. Regleringen av upphandling är i den meningen inte att betrakta som specialreglerad förvaltning. Förfarandet i upphandlingsärenden är dock reglerat i detalj i de olika upphandlingslagarna. Beslut om upphandling och giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör kan överprövas av allmän förvaltningsdomstol på ansökan av en leverantör. Processen i upphandlingsärenden skiljer sig på flera punkter från den gängse processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Upphandling utgör inte myndighetsutövning mot enskild och flera av handläggningsreglerna i den tidigare förvaltningslagen var därför inte tillämpliga på ärenden om upphandling. Som tidigare anförts gäller den nuvarande förvaltningslagen emellertid all ärendehandläggning (se avsnitt 3.3.1). Vid förvaltningslagens införande infördes därför i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet bestämmelser som anger att upphandlande myndigheter och enheter vid upphandling – om förvaltningslagen är tillämplig – inte ska tillämpa bestämmelserna i lagen om partsinsyn och kommunikation (bakgrunden till dessa bestämmelser och om förvaltningslagens förhållande till ärenden om upphandling finns i prop. 2017/18:235 s. 128–135). I 3 § i lagen (2008:962) om

valfrihetssystem anges att förvaltningslagen inte ska tillämpas vid handläggning enligt lagen. Förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier kan därför inte sägas gälla fullt ut avseende upphandlingsärenden. Det kan anmärkas att lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering inte innehåller någon motsvarande reglering.

Förfarandet på upphandlingsområdet är detaljreglerat och skiljer sig delvis åt mellan de olika upphandlingslagarna. Frågan om detta reglerade förfarande kan anses säkerställa sådana lämpliga skyddsåtgärder som krävs enligt artikel 22 verkar inte ha aktualiserats vare sig nationellt eller i ett unionsrättsligt sammanhang såvitt utredningen kunnat utröna. Jag bedömer att det inom ramen för detta utredningsuppdrag inte är möjligt att göra en sådan analys av upphandlingsregelverket. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att det, i vart fall i dagsläget, inte torde vara möjligt att automatisera beslut i upphandlingsprocessen i någon större utsträckning anser jag därför att ärenden om upphandling bör undantas från den föreslagna regleringen.

3.6.3 Delegation till en automatiserad beslutsfunktion

Utredningens förslag: Delegation till en automatiserad beslutsfunktion ska omfattas av samma regler som gäller för nuvarande delegationsmöjligheter.

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion

Möjligheterna att använda sig av automatiserat beslutsfattande kommer som anförts tidigare (se avsnitt 3.6.1 under rubriken Vilka nämndbeslut ska kunna fattas automatiserat?) att i praktiken vara mer begränsade än övrig delegation främst till följd av krav i annan lagstiftning och de tekniska möjligheterna. Det finns dock enligt min bedömning inte någon anledning att föreslå en särskild reglering av själva beslutet om delegation. Det får vidare ankomma på nämnden själv att avgöra i vilken mån de automatiserade besluten ska anmälas till nämnden. Möjligheten att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion bör därför som framgått regleras på så sätt

att det i 6 kap. 37 § kommunallagen införs en möjlighet att överlåta beslutanderätt även till en automatiserad beslutsfunktion. Som framgår av avsnitt 3.6.2 finns vidare vissa grupper av beslut som jag anser inte ska omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande. Dessa begränsningar ska införas i 6 kap. 38 § kommunallagen där regleringen om begränsningar av möjligheterna till delegation finns.

Fullmäktiges godkännande bör inte krävas vid delegation till en automatiserad beslutsfunktion

Det kan övervägas om delegation till en automatiserad beslutsfunktion bör förutsätta ett godkännande av fullmäktige. Användandet av automatiserade beslut kan betraktas som en principiell fråga som fullmäktige bör ha inflytande över. De begränsningar av möjligheten till delegation som finns innebär visserligen att ärenden av principiell betydelse inte är möjliga att delegera. Det bör dock övervägas om frågan om ett ärende ska avgöras automatiserat är av sådan vikt att fullmäktige i lag ska åläggas att ta ställning till den.

Som har redovisats i avsnitt 3.3.3 under rubriken Delegation av en nämnds beslutanderätt krävdes tidigare ett bemyndigande från fullmäktige för att en nämnd skulle kunna besluta om delegation. I och med 1991 års kommunallag infördes nya bestämmelser som innebar att det inte längre krävdes något medgivande från fullmäktige för att en nämnd skulle få besluta om delegation utan denna rätt framgick direkt av kommunallagen. Någon närmare motivering lämnades inte men det får antas ha varit ett led i effektiviseringen av nämndernas arbete. Det förhållandet att fler och fler uppgifter kommit att läggas på kommunerna, att dessa blivit större och därmed också krävde en större tjänstemannaorganisation innebar naturligen att möjligheterna att delegera beslutsfattandet blev en given förutsättning för en effektiv organisation. Denna ordning gäller alltså och har såvitt jag kunnat utröna inte ifrågasatts.

Det har inom referensgruppen framförts skilda uppfattningar i denna fråga. Vissa av ledamöterna har ansett att frågan om vilka typer av beslut som ska kunna fattas automatiserat är av så stor vikt att den inte bör överlåtas till den ansvariga nämnden. Det bör enligt dessa ledamöters uppfattning vara fullmäktige som beslutar om delegation ska vara tillåten.

Som jag ser det finns det dock knappast någon anledning att i detta avseende behandla frågor om delegation till en automatiserad beslutsfunktion på något annat sätt än frågan om delegation till andra beslutsfattare. Det förefaller mest ändamålsenligt att lämna frågan om delegation i sin helhet till den ansvariga nämnden, givetvis med de begränsningar som i dag följer av kommunallagen vad gäller delegation. Detta bidrar till ett mer enhetligt system och ett enklare regelverk.

Även om fullmäktige inte ska ges en lagstadgad roll avseende delegation innebär detta inte att fullmäktige kommer att vara helt utan inflytande i frågan.

Nämnderna ska enligt 6 kap. 6 § kommunallagen bedriva sin verksamhet i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Även om en reglering i lag innebär att fullmäktige inte kan förbjuda en nämnd att fatta beslut om automatisering föreställer jag mig att det i praktiken förekommer en dialog mellan nämnderna och fullmäktige i bl.a. effektivitetsfrågor om inte annat så i budgetarbetet.

Särskilt om delegationsbeslutet

Ett beslut att uppdra en viss grupp av ärenden till en automatiserad funktion kommer att innebära en delvis annan beredning än vad som gäller för andra delegationsärenden. De skillnader som finns i detta avseende är dock av mer praktisk natur. Etablerandet av en automatiserad beslutsfunktion innebär att någon form av teknisk lösning måste skapas eller köpas in och anpassas, delegation till en anställd kräver i stället att en lämplig person är anställd eller kan anställas till den befattning dit beslutanderätten ska delegeras.

Även för ärenden som kan automatiseras kommer det vidare att krävas att det finns rutiner och mandat för fysisk handläggning t.ex. av ärenden som systemet inte kan processa eller för att hantera förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring av fattade beslut. Det bör också framhållas att införandet av ett automatiserat beslutsfattande inte utgör skäl för att ställa krav på enskilda som inte har stöd i lag (se beslut från Inspektionen för vård och omsorg, 23 januari 2020, dnr 8.5-31394/2018-9). Nämnden kommer också i fortsättningen att vara oförhindrad att i ett särskilt fall handlägga ett

ärende manuellt, återta beslutsrätten innan ett beslut fattats eller helt dra tillbaka delegationen.

En tänkbar särreglering vore att i likhet med vad som gäller för vissa beslut som fattas av Transportstyrelsen (se avsnitt 3.5.3) införa en reglering om att beslut som fattas automatiserat på begäran ska omprövas. Enligt min mening kan det dock inte vara motiverat att införa en sådan reglering generellt i den kommunala förvaltningen. Reglerna om rättelse och ändring i förvaltningslagen innebär enligt min mening tillräckliga möjligheter för att beslut ska kunna ändras om fel uppstått.

Insyn avseende automatiserat beslutsfattande

Inom ramen för utredningens arbete har frågor som rör automatiserat beslutsfattande generellt aktualiserats. En sådan diskussion rör reglering kring och möjligheten till insyn i ett automatiserat beslutsfattande. Det måste dock framhållas att ett automatiserat beslutsfattande för kommuner och regioner – lika lite som för statliga myndigheter – innebär någon förändring vad avser offentlighetsprincipen eller regleringen om offentlighet och sekretess. Jag ser därför inte någon anledning att, med anledning av att möjligheten till automatiserat beslutfattande utvidgas till att omfatta även den kommunala sektorn, föreslå några förändringar i detta avseende. Jag noterar också att frågan om rätten till insyn i vissa automatiserade förfaranden och i beslutsunderlaget i enskilda ärenden har behandlats av Digitaliseringsråtsutredningen i betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Tillgänglighet

Vid utformandet av ett automatiserat beslutsfattande bör kommuner och regioner också beakta i vilken mån deras medlemmar har särskilda behov som bör påverka utformningen av beslutsfattandet. Det kan bl.a. handla om brister i språkkunskap, kunskap om samhället eller om medlemmen har en funktionsnedsättning. Att sådana aspekter ska beaktas följer i viss mån av speciallagstiftning, t.ex. lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, och också av service-skyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen. Frågan om tillgänglighet

för enskilda omfattar mera än själva beslutsfattandet eftersom den omfattar all information och service i form av t.ex. e-tjänster som möjliggör olika ansökningsförfaranden. Frågan om digital tillgänglighet är därför inte en aspekt som aktualiseras för kommuner och regioner först i och med införandet av en möjlighet till automatiserat beslutsfattande.

I likhet med frågan om insyn bör frågan om tillgänglighet till den offentliga servicen även fortsatt ses som en fråga som bäst regleras generellt för hela den offentliga sektorn.

4 Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige

4.1 Bakgrund

4.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen redogör i utredningens direktiv (dir. 2020:10) för lagen (1992:339) om proportionellt valsätt och anför att, även om fördelningen av mandat och uppdrag oftast kan hanteras genom politiska förhandlingar, ordningen för val av förtroendevalda är 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

- 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 om proportionellt valsätt är ändamålsenlig, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

4.1.2 Riksdagens tillkännagivande

Som anförts bygger utredningens uppdrag i denna del på ett tillkännagivande från riksdagen. Tillkännagivandet gjordes den 20 juni 2017 i samband med att riksdagen antog regeringens förslag till ny kommunal-

lag (2017:725), förkortad KL. I konstitutionsutskottets ställningstagande anføres avseende tillkännagivandet följande (bet. 2016/17:KU30 s. 29).

I de fall val av ledamöter och ersättare i kommunala nämnder och utskott utses med proportionellt valsätt kan effekten av att en ledamot avgår från uppdraget under mandatperioden bli att den ersättare som utses tillhör ett annat parti än det parti som den avgående ledamoten tillhör. I många fall kan det senare partiet därmed dessutom bli helt utan representation i nämnden eller utskottet.

Utskottet anser att 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 bör utredas av regeringen. Detta bör riksdagen med bifall av motion 2016/17:2957 tillkännage för regeringen.

4.1.3 Skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inkom den 12 december 2014 med en skrivelse till regeringen ”Begäran om översyn av bestämmelserna om val till styrelse och nämnder i kommunallagen och lagen om proportionellt valsätt”.

SKR anför att under senare år allt fler partier har tagit plats i fullmäktigeförsamlingarna. De politiska majoriteterna har på många håll blivit mindre förutsägbara. Detta präglar även valutgången i kommuner och landsting hösten 2014. Oklara majoritetsförhållanden kan vara en förklaring till att många frågor om vad som gäller i fråga om val till styrelse, nämnder och beredningar i kommuner och landsting har ställts på sin spets. SKR:s intryck är att såväl sluten omröstning som proportionellt val har påkallats i större utsträckning än tidigare.

Vidare anføres att det vid tillämpningen av bestämmelserna om val till styrelse, nämnder och beredningar i kommunallagen och lagen om proportionellt valsätt, visat sig att flera bestämmelser är ofullständiga eller oklara och att det finns behov av att förtydliga och komplettera lagstiftningen på flera punkter. Det gäller bl.a. möjligheten att fyllnadsvälja ersättare i de fall valet av dessa genomförts enligt reglerna om proportionellt val.

SKR anser därför att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att förtydliga och komplettera bestämmelserna om val till styrelse, nämnder och beredningar i kommuner och landsting så att lagstiftningen svarar mot dagens förutsättningar och behov.

4.2 Analys av ordningen för val i fullmäktige och nämnder

4.2.1 Kommunallagens reglering

Fullmäktiges val

Som tidigare redovisats ankommer det på fullmäktige att tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 §). (En närmare redogörelse för den kommunala organisationen finns i avsnitt 3). Det är också fullmäktige som utser kommunal- och regionråd (4 kap. 2 §), ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar (5 kap. 2 §), ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen i ett kommunalförbund (9 kap. 3 §), ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd (9 kap. 24 §), styrelseledamöter och lekmannarevisorer i kommunala bolag, föreningar och stiftelser (10 kap. 3, 5 och 6 §§) samt revisorer (12 kap. 4 §). Utseendet av dessa förtroendevalda benämns val.

Det är viktigt att påpeka att de val som sker *i* fullmäktige inte ska förväxlas med de allmänna valen *till* fullmäktige.

Med förtroendevalda avses i kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, kommunal- och regionråd samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund (4 kap. 1 §). Fullmäktige väljer också ett antal företrädare i t.ex. kommunala bolag. Dessa är inte förtroendevalda i kommunallagens mening. Det bör också påpekas att förtroendevalda i kommunallagens mening utses på olika sätt. Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses i allmänna val och är alltså direkt folkvalda medan de förtroendevalda som fullmäktige i sin tur utser är indirekt folkvalda.

Regleringen av ärenden om val

Regleringen av fullmäktiges hantering av ärenden om val i kommunallagen skiljer sig från övriga ärenden på en rad punkter. Ärenden om val är undantagna från beredningskravet (5 kap. 29 §), bordläggning eller återremiss av en valfråga beslutas genom enkel majoritet och kan således inte göras genom s.k. minoritetsbordläggning (5 kap. 50 §), om omröstning begärs i ett valärende ska det avgöras genom sluten omröstning (5 kap. 54 §), vid lika röstetal avgörs ärenden om val genom lottning (5 kap. 56 §). I andra ärenden har ordföranden utslagsröst.

Därutöver gäller att val – under de förutsättningar som anges i 2 § i lagen om proportionellt valsätt (se avsnitt 4.2.2) – ska vara proportionella vid

- val av ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar, (5 kap. 58 §),
- val av revisorer, (5 kap. 58 §),
- val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, (5 kap. 58 §),
- val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser (5 kap. 58 §),
- val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmanarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser (5 kap. 58 §),
- val av utskott i en nämnd (6 kap. 42 §), och
- val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i ett kommunalförbund (9 kap. 8 §).

Utöver i kommunallagen finns annan lagstiftning som reglerar att val kan vara proportionella, t.ex. val av nämndemän enligt 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Val kan alltså förrättas på två olika sätt. Antingen avgörs ärendet på samma sätt som övriga ärenden i fullmäktige avgörs, dvs. genom att ordföranden lägger fram ett förslag till beslut som är utformat så att det kan besvaras med ja eller nej varpå förslaget antas med akklamation eller sluten omröstning (5 kap. 52–57 §§). Eftersom ärenden i fullmäktige som huvudregel avgörs genom enkel majoritet är

det möjligt för en majoritet i fullmäktige att tillsätta alla platser i styrelse och nämnder. En sådan ordning vore dock inte förenlig med det som brukar kallas principen om samlingsstyre i kommuner och regioner (för mer om samlingsstyret, se SOU 1972:32 Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre). Den innebär att både företrädare för styrande parti eller partikonstellation och oppositionen ska vara representerade i styrelse och nämnder. Om det begärs av ett tillräckligt antal av ledamöterna förrättas valet därför i stället enligt det förfarande som anges i lagen om proportionellt valsätt. Det bör påpekas att systemet mer rättvisande kan kallas för samlingsstyre med majoritetsinslag. Det är t.ex. vanligt att majoriteten besätter samtliga ordförandeposter i styrelse och nämnder.

Om val förrättas enligt den i kommunallagen angivna ordningen går det oftast till så att en valberedning, efter förhandlingar där samtliga partier som är representerade i fullmäktige deltar, lägger ett gemensamt förslag som sedan antas av fullmäktige. Detta kallas ibland för *majoritetsval* i motsats till *proportionellt val* (se SKR:s skrift ”Lagen om proportionellt valsätt – en praktisk handledning”, i det följande SKR:s handledning, skriften finns tillgänglig på www.skr.se). Bestämmelserna om tillämpning av lagen om proportionellt valsätt i kommunallagen tjänar därför som en garanti för samlingsstyre i de fall en uppgörelse mellan partierna, – av innebörd att företrädare från såväl de styrande partierna som oppositionen ingår i bl.a. styrelse och nämnder – inte går att nå.

4.2.2 Proportionellt valsätt i fullmäktige

Historisk bakgrund

Tidigare lagstiftning

Bakgrunden till bestämmelserna om proportionella val inom kommunala organ är att motsvarande bestämmelser finns för de allmänna valen. Proportionella val infördes i Sverige för val till riksdagens båda kamrar i 1909 års vallag (1909:36) i samband med att alla män fick rösträtt till andra kammaren. De 1909 införda bestämmelserna om proportionellt valsätt avsåg valen till riksdagens båda kamrar, valen till landsting och stadsfullmäktige samt de inom riksdagens kamrar förrättade valen av riksdagsutskott.

Proportionalitetsprincipen utsträcktes till att gälla även vissa val inom landsting och stadsfullmäktige genom en stadga som utfärdades 1913. Genom en ändring i stadgan 1918 kom denna att avse även proportionella val vid kommunalstämma och kyrkostämma, inom kommunalfullmäktige m.m. 1913 års stadga ersattes 1930 av lagen (1930:254) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m.m. (1930 års lag). Samtidigt med detta fick proportionalitetsbestämmelserna tillämpning även på val inom kyrkofullmäktige. 1930 års lag ersattes av lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m.m. (1955 års lag). 1955 års lag innebar att principen om så kallad enkel absolut rangordning infördes som sammanräkningsmetod i stället för den kombinerade rangordnings- och reduktionsmetod som gällde enligt 1930 års lag och 1913 års stadga men innebar i övrigt inte några större förändringar av regleringen jämfört med 1930 års lag (prop. 1955:81 s. 31 f.). 1955 års lag ersattes 1993 av den nuvarande lagen om proportionellt valsätt. Den nya lagen innebar endast redaktionella ändringar jämfört med 1955 års lag (prop. 1991/92:85 s. 162 f.). Till stora delar har således den nuvarande regleringen gällt sedan 1913.

Metoder för fördelning av mandat mellan partier

Enligt 1909 års vallag gjordes mandatfördelningen mellan partier genom d'Hondts metod, som också kallas för heltalsmetoden. Metoden innebär att platserna fördelas en i taget. Varje plats tilldelas det parti som då har det största jämförelsetalet. Jämförelsetalet för ett parti är antalet röster delat med antalet platser som partiet hittills har fått ökat med 1. Detta leder till att röstetalet divideras med heltal 1, 2, 3, 4 osv. Denna metod används fortfarande för fördelning av platser mellan valsedelsgrupper enligt lagen om proportionellt valsätt (22 §). För fördelning av mandat mellan partier i val till riksdag, regioner och kommuner används dock sedan 1952 den så kallade jämkade uddatalsmetoden.

Metoder för rangordning inom ett parti eller en kartell

Rangordningen av ledamöter inom ett parti gjordes enligt 1909 års vallag genom ett förfarande som kallades kombinerad rangordnings- och reduktionsmetod.

Denna metod innebar att ordningen mellan namnen på röstsedlarna blev avgörande under vissa förutsättningar. Om dessa förutsättningar inte förelåg, beräknades röstetalen för kandidaterna i andra hand utan att det lades någon vikt vid den ordningsföljd i vilken namn tagits upp på sedlarna. Denna metod för namnens ordnande inom en partigrupp användes för proportionella val inom kommunala organ fram till införandet av 1955 års lag. Det hade tidigare uppmärksamats att sammanräkningsmetoden kunde ifrågasättas (prop. 1955:81 s. 9). Principiellt innebar sammanräkningsmetoden en kombination av två olika regler som byggde på motsatta principer. Enligt rangordningsregeln fick namnen på en valsedel endast beaktas i den ordning de angavs. Reduktionsregeln innebar däremot att ordningen mellan namnen var likgiltig.

Sammanräkningen inom en partigrupp avseende allmänna val ändrades redan i samband med införandet av allmän rösträtt 1921–1922 till en metod som kallas Phragmén's eller d'Hondt-Phragmén's metod. Vid denna metod tillämpas absolut rangordning, dvs. principen att namn som står längre ned på en röstsedel inte beaktas förrän samtliga namn som står högre upp på listan blivit valda. Denna metod används fortfarande för utseende av ledamöter inom ett parti, se 14 kap. 10 § vallagen (2005:837) (sedan 1998 gäller dock att det i första hand är personvalet som är avgörande). Även denna metod kallas för heltalsmetoden, t.ex. i tilläggsbestämmelse 12.8.4 till riksdagsordningen eftersom den betraktas som en modifiering av d'Hondts metod (se också prop. 1996/97:70 s. 240). Det finns alltså två delvis olika metoder som kallas för heltalsmetoden. Den modifierade metoden benämns i det följande heltalsmetoden (Phragmén's metod).

Inför tillkomsten av 1955 års lag diskuterades en rad olika alternativ för att ersätta den kombinerade rangordnings- och reduktionsmetoden i 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning som beredde förslaget till en ny lag (SOU 1954:17). Utredningen hade som allmän utgångspunkt att den sammanräkningsmetod som valdes skulle vara så enkel som möjligt att använda eftersom utredningen förutsatte att det vid tillämpningen av lagen ofta inte fanns någon

särskild expertis att tillgå. Utredningen ville därför inte förorda heltalsmetoden (Phragmén's metod). Efter att ha övervägt fem olika alternativa sammanräkningsmetoder föreslog utredningen i stället en metod som benämndes enkel absolut rangordning. Regeringen och riksdagen instämde i detta och det är fortfarande denna metod som tillämpas för rangordningen av namn inom en valsedelsgrupp enligt lagen om proportionellt valsätt (se under rubriken Lagen om proportionellt valsätt).

För motsvarande val inom riksdagen av t.ex. utskott infördes vid rösträttsreformen 1909 samma kombination av rangordnings- och reduktionsregeln. Denna sammanräkningsmetod bestod fram till 1956, då riksdagen beslöt att sammanräkning av röster inom en partigrupp skulle ske på samma sätt som vid de allmänna valen. Konstitutionsutskottet anförde vid det tillfället att heltalsmetoden (Phragmén's metod) var att föredra framför den enklare metod som året innan införts för kommuner och landsting, och anförde att riksdagen, till skillnad från många kommuner, hade tillgång till den valtekniska expertis som kunde behövas för att använda metoden korrekt (KU 1956:5). Denna metod används som nämnts fortfarande, se tilläggsbestämelse 12.8.4 i riksdagsordningen som hänvisar till 14 kap. 10 § vallagen.

Lagen om proportionellt valsätt

Lagens tillämpningsområde

Lagen om proportionellt valsätt gäller för proportionella val som förrättas av kommunfullmäktige, regionfullmäktige, styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun, en region eller ett kommunalförbund, förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen i ett kommunalförbund och av kommunala indelningsdelegerade (1 §). För att ett val ska kunna genomföras proportionellt krävs en uttrycklig bestämmelse som tillåter det. Bland val som inte kan genomföras proportionellt kan nämnas val av presidier och nämndberedningar.

Det finns inga särskilda formkrav för yrkanden om proportionellt val. Ett sådant yrkande kan således framställas på samma sätt som andra yrkanden. För att lagen ska tillämpas vid ett val krävs att det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1 (2 §). Om kvoten är ett brutet tal,

ska den avrundas till det närmast högre hela talet. Hur stor den minoritet, som måste stå bakom en begäran om proportionellt val behöver vara påverkas således både av antalet närvarande i den väljande församlingen och av antalet personer som ska väljas. Ett räkneexempel kan illustrera. Om kommunfullmäktige har 41 närvarande ledamöter och ska välja en nämnd med 7 ledamöter delas 41 med 7 ökat med 1 vilket ger kvoten 5,1. Summan av beräkningen ska sedan avrundas uppåt till närmaste heltal. Detta innebär att minst 6 ledamöter i fullmäktige behöver stå bakom en begäran om proportionellt val för att valet ska genomföras proportionellt.

Valförrättare

Innan själva valet påbörjas ska enligt 3 § de väljande bland sig utse ett tillräckligt antal personer att biträda ordföranden, eller den som annars ska förrätta valet (valförrättaren). Det normala torde vara att ordföranden för sammanträdet tjänstgör som valförrättare.

Krav på valsedlarna

Röstning enligt lagen sker med slutna valsedlar (4 §). Valsedlarna ska vara enkla och omärkta samt lika till storlek, material och färg (5 §). På varje valsedel ska det finnas en gruppbeteckning. Gruppbeteckningen ska anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsinriktning (6 §). Gruppbeteckningen kan vara ett partinamn eller en beteckning för valteknisk samverkan, exempelvis ”De rödgröna” eller ”Alliansen”. Endast en gruppbeteckning får förekomma på en valsedel.

Under gruppbeteckningen anges sedan namnen på dem som den röstande anser ska väljas. Om valsedeln upptar namn på fler än en person, ska namnen tas upp i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem. Varje person ska anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses. Om det behövs bör någon form av identifieringsuppgift sättas ut vid namnet (7 §). Om en valsedel inte innehåller något valbart namn kasseras den (Kaiser/Riberdahl, Kommunallagarna 2 Kommunallagen m.m., 6 u, s. 667). Det är också möjligt att stryka över ett namn t.ex. om en förtryckt valsedel används (för en praktisk genomgång av förfaran-

det och hänvisningar till praxis, se SKR:s handledning). En valsedel är ogiltig, om den saknar gruppbezeichnung, upptar mer än en gruppbezeichnung, inte är enkel, eller är försedd med något kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på valsedeln med avsikt (8 §).

De krav som ställs på namnen som ska anges på valsedeln kan leda till att vissa namn inte ska tas med i de olika sammanräkningarna. Sådana namn ska då med lagens begreppsbildning anses som obefintliga. Detta gäller om en person inte är valbar till det aktuella uppdraget, namnet är överstruket (om samtliga namn är överstrukna är i stället valsedeln ogiltig), det inte klart framgår vem som avses eller om ordningen mellan ett namn och något annat namn på valsedeln inte klart framgår. Vidare ska också det sista eller de sista övertaliga namnen anses obefintligt/obefintliga om valsedeln innehåller fler namn än som ska väljas (9 §). Det tidigare nämnda exemplet innebär således att högst sju namn på varje valsedel beaktas.

Bestämmande av ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp

Regleringen i lagen om proportionellt valsätt innebär att de avlämnade valsedlarna ska ordnas i grupper. Inom varje valsedelsgrupp ska sedan ordningen mellan namnen bestämmas. När ordningen mellan namnen i varje valsedelsgrupp har bestämts ska platserna fördelas mellan grupperna (13 §).

Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp (14 §). Alla valsedlar måste alltså innehålla en gruppbezeichnung. Valsedlarna sorteras och grupperas så att valsedlar som har samma gruppbezeichnung samlas för sig. Det finns inget krav på att de namn som anges på valsedlarna inom en valsedelsgrupp ska överensstämma med varandra. Ordningen mellan namnen inom varje valsedelsgrupp bestäms därför genom särskilda sammanräkningar, i den utsträckning sådana behövs (15 §). Denna sammanräkning leder till att en lista med namn skapas som sedan är den som används för valsedelsgruppen när platserna fördelas mellan valsedelsgrupperna. Vid varje sammanräkning gäller en valsedel bara för det namn som står först på valsedeln så länge det namnet inte förts upp på listan. Om det första namnet förts upp på listan räknas i stället det namn som näst efter det namn som redan har förts upp på listan (17 §).

En valsedel som gäller för sitt första namn räknas som en röst. När den gäller för sitt andra namn räknas den som en halv röst. En valsedel som gäller för sitt tredje namn räknas som en tredjedels röst, och så vidare efter samma grund (18 §). Efter varje sammanräkning förs det namn som har fått det högsta röstetalet upp på listan för valsedelgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd de har blivit uppförda på listan (16 §). Denna sammanräkningsmetod benämns enkel absolut rangordning. Bestämmelserna innebär att en sammanräknad lista inom en valsedelgrupp kan ha fler namn än valet avser eftersom det inte finns någon begränsning av hur många namn som ska föras upp på den sammanräknade listan. I praktiken anger dock de flesta partier normalt det antal namn som motsvarar de platser som de räknar med att tilldelas. Det förefaller också vara ovanligt att det inom en valsedelgrupp förekommer olika namnlistor.

Fördelningen av platser mellan valsedelgrupperna och besättandet av platser

Sammanräkning kan ske antingen vid sammanträdet eller vid fortsatt förrättning (10–11 §§). Avser valet bara en plats, ska platsen tillfalla den som står främst på listan för den valsedelgrupp som har fått flest röster (19 §).

Avser valet flera platser, fördelas platserna mellan valsedelgrupperna en i taget. Den grupp som för varje gång får det högsta *jämförelsetalet* tilldelas platsen (20 §).

Varje gång en valsedelgrupp tilldelas en plats besätts den med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen. Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper (21 §).

Jämförelsetalet för en valsedelgrupp är lika med det antal röster som gruppen har fått, så länge den inte har blivit tilldelad någon plats (22 § första stycket). För varje gång en grupp har tilldelats en plats, beräknas jämförelsetalet i stället genom att gruppens röstetal delas med det tal som motsvarar det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1 (22 § andra stycket).

Om en person har fått platser från två valsedelgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av det antal platser som har delats ut. Om någon har fått platser från

tre grupper, ska varje sådan plats räknas som en tredjedels plats osv. (22 § tredje stycket). Detta förfarande benämns i fortsättningen dubbelvalsavveckling.

Om en valsedelsgrupp har tilldelats platser så många gånger som motsvarar antalet namn på gruppens lista, ska gruppen inte längre räknas vid den fortsatta fördelningen (23 §). Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning (24 §).

I ett exempel med 41 röstande i fullmäktige och sju platser att fördela och de tre valsedelsgrupperna A, B och C fördelas rösterna enligt följande A 20, B 16 och C 5. Det ger då följande resultat:

- Den *första* platsen tilldelas A, med jämförelsetalet 20
- Den *andra* platsen tilldelas B, med jämförelsetalet 16
- Den *tredje* platsen tilldelas A, med jämförelsetalet $20/2=10$
- Den *fjärde* platsen tilldelas B, med jämförelsetalet $16/2=8$
- Den *femte* platsen tilldelas A med jämförelsetalet $20/3=6,66$
- Den *sjätte* platsen tilldelas B med jämförelsetalet $16/3=5,33$
- Den *sjunde* platsen tilldelas C med jämförelsetalet 5

Platsfördelningen blir då den att A och B får tre platser var medan C får en plats.

Inträdesordning för ersättare

Det är fullmäktige som bestämmer i vilken ordning ersättare tjänstgör om de inte valts proportionellt (6 kap. 16 § KL). Detta innebär att det finns en fast ordning för ersättarnas tjänstgöring. Ordningen kan regleras i en nämnds reglemente, genom att ordningen klargörs när fullmäktige väljer ersättare eller genom ett särskilt beslut om inträdesordning.

Om ersättare valts proportionellt är huvudregeln att ersättare som valts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den frånvarande ledamoten valdes för ska träda in. Om det finns flera ersättare, har den som står högst på gruppens lista företräde. Om ingen ersättare som har samma gruppbezeichnung finns, inträder en ersättare från den valsedelsgrupp som fått det högsta röstetalet. En

ersättare som har blivit tilldelad en plats från två eller flera grupper, ska anses vald för den grupp från vilken ersättaren först blev tilldelad platsen (25 §). Denna ordning medför att en frånvarande ledamot kan komma att ersättas av någon från ett annat parti. Det kan i sammanhanget nämnas att regleringen av suppleanters tjänstgöring i riksdagsorgan har motsvarande utformning (12 kap. 10 § riksdagsordningen).

Val av ledamöter och val av ersättare utgör två olika val med en valhandling för varje val. Ett proportionellt val av ersättare genomförs alltså på samma sätt som ett proportionellt val av ledamöter. Även om valet av ledamöter har skett proportionellt innebär det inget krav på att valet av ersättare genomförs proportionellt om inget sådant yrkande framställs.

Fyllnadsval

Om en nämnd- eller styrelseledamot avgår under mandattiden ska fyllnadsval förrättas om ledamoten valts genom majoritetsval (6 kap. 20 § första stycket KL). Fyllnadsvalet går då vanligen till så att valberedningen lägger fram ett förslag på en ny ledamot som sedan väljs genom acklamation eller slutna omröstning. Denna regel bör också kunna tillämpas avseende ersättare som utsetts genom majoritetsval. Den kan dock inte tillämpas om den avgående ledamoten utsetts i ett proportionellt val.

Om den avgångne ledamoten utsetts genom proportionellt val inträder i stället ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring (6 kap. 20 § andra stycket KL). Om ersättarna utsetts genom majoritetsval inträder ersättaren i sådana fall enligt den inträdesordning som fullmäktige bestämt (6 kap. 16 § KL). Motsvarande reglering gäller enligt 19 kap. 7 § föräldrabalken för ledamöter i överförmyndarnämnder. En ordning med automatiskt inträde tillämpas även om regeringen har bestämt att en region eller kommun, som bildas genom en ny indelning, ska representeras av indelningsdelegerade enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner (3 kap. 6 och 25 §§).

Om ersättarna utsetts genom proportionellt val är det i stället ordningen i 25 § lagen om proportionellt valsätt som avgör vilken ersättare som inträder som ledamot. Detta förfarande innebär att en

avgående ledamot permanent kan komma att ersättas av någon som utsetts av en annan valsedelsgrupp. Det kan också få till följd att det kan komma att saknas ersättare. Om det inte finns några ersättare kvar anses fyllnadsval av ersättare kunna göras (RÅ 1939 ref. 61). Det kan vidare anmärkas att Kammarrätten i Göteborg har bedömt att avsaknaden av särskild reglering i kommunallagen innebär att det finns en frihet för kommuner och regioner att själva bestämma i denna fråga (se dom den 19 mars 2019 i mål nr 903–908-18).

4.3 Utredningens förslag och bedömningar

4.3.1 Ny lag om proportionella val i kommuner och regioner

Utredningens förslag: En ny lag om proportionella val i kommuner och regioner ska ersätta den nuvarande lagen.

SKR anför i sin framställning att bestämmelserna i lagen om proportionellt valsätt bör förtydligas och kompletteras så att lagstiftningen svarar mot dagens förutsättningar och behov. Såväl referensgruppen som de företrädare för kommunerna och regionerna från vilka utredningen inhämtat synpunkter är av samma uppfattning. I den genomförda analysen har jag också pekat på ett antal oklarheter i lagen.

Som tidigare redovisats härrör flertalet av lagens bestämmelser från 1913 års stadga och har mer eller mindre okommenterat återgivits i de tre följande lagarna. Det finns därför i stort sett inte något stöd för rättstillämpningen i form av förarbeten. Mot den bakgrunden anser jag det motiverat att föreslå en helt ny lag om proportionella val med en egen författningskommentar till stöd för lagens tillämpning (se avsnitt 10).

Min bedömning är att en ny lag ger bäst förutsättningar för att åstadkomma ett ändamålsenligt och lättillämpat regelverk. Det är dock ofrånkomligt att framför allt reglerna om sammanräkning är komplicerade, vilket i och för sig måste sägas vara fallet med all reglering av sammanräkningar i val. Det är därför ofrånkomligt att även en helt ny lag kommer att vara lagtekniskt relativt komplicerad och kan komma att uppfattas som svårtillämpad.

Den nya lagen kommer att i stora delar ha samma materiella innehåll som den nuvarande lagen. Det innebär att befintlig rättspraxis på områden som inte förändras fortsatt kan vara till ledning vid rättstillämpningen.

Jag föreslår också vissa förtydliganden och förändringar. Dessa behandlas i avsnitt 4.3.2–4.3.6.

4.3.2 Proportionella val av ersättare och suppleanter ska förutsätta att valet av ledamöter skett proportionellt

Utredningens förslag: En förutsättning för att ersättare och suppleanter ska kunna väljas proportionellt ska vara att valet av ledamöter varit proportionellt.

Den nuvarande lagen förefaller förutsätta att – i de fall ersättarna ska väljas proportionellt – även ledamöterna har valts på detta sätt. Regleringen av ersättarnas inträde i 25 § talar för att så är fallet. Bestämmelsen innehåller dock inte någon uttrycklig regel om att proportionellt val av ledamöter är en förutsättning för att ersättare ska kunna väljas proportionellt.

Om ett tillräckligt antal ledamöter yrkar på att val av ersättare ska ske proportionellt även i det fall ledamöterna har utsetts genom majoritetsval torde ett sådant yrkande inte kunna avslås, jfr 5 kap. 58 § KL och 2 § lagen om proportionellt valsätt. Den omständigheten att inträdesordningen enligt 25 § då inte fungerar som det är tänkt kan knappast ändra på detta.

Det är under alla förhållanden knappast troligt att det förekommer att enbart ersättare väljs proportionellt eftersom det, åtminstone vad gäller ersättare i nämnder, skapar problem med inträdesordningen. Däremot har det under utredningen framkommit att det är relativt vanligt att enbart ledamöter väljs proportionellt och att ersättare därefter väljs genom majoritetsval.

Jag anser att det klart bör framgå av lagen att proportionella val av ersättare enligt lagen förutsätter att även ledamöterna valts proportionellt. Det kan invändas att detta i någon mån riskerar att försvaga lagens minoritetsskydd. En sådan risk bör dock inte överdrivas. En situation där en överenskommelse som tillåter majoritetsval vid val av ledamöter är möjlig för att sedan vid valet av ersättare nå den

punkten att proportionellt val krävs är svår att föreställa sig. Som redan nämnts torde detta inte förekomma i dag. Som också nämnts fungerar inte systemet för ersättares inträde vid ledamots frånvaro som det är tänkt om ersättarvalet men inte ledamotsvalet skett proportionellt.

Även om problematiken kring ersättares inträdesordning inte skulle vara aktuell vid val av suppleanter anser jag att även dessa val bör omfattas av den nya bestämmelsen. Det innebär att ett proportionellt val av suppleanter förutsätter proportionellt val av ledamöterna, t.ex. vad avser styrelsen för ett kommunalt bolag.

Jag föreslår alltså att det i den nya lagen ska finnas en särskild bestämmelse om att ett proportionellt val av ersättare eller suppleanter förutsätter att ledamöterna valts proportionellt.

4.3.3 Ordningen för hur valen genomförs samt dubbelvalsavveckling

Utredningens bedömning: Ordningen för hur de proportionella valen genomförs och för dubbelvalsavveckling bör inte förändras.

Under utredningens gång har det framförts att ordningen för de proportionella valens genomförande är ologisk. I dag gäller att namnordningen inom en valsedelsgrupp beräknas först. Därefter fördelas platserna. En ordning där platserna först fördelas mellan de olika valsedelsgrupperna och att därefter namnordningen bestäms och platserna besätts kan förefalla vara en mer naturlig ordning. En av anledningarna till nuvarande ordning är troligen att regleringen kring personer som väljs av flera valsedelsgrupper i 22 § tredje stycket, dubbelvalsavvecklingen, förutsätter den nuvarande ordningen.

Jag anser också att en ordning som innebär att man först fördelar platserna och därefter gör beräkningarna för vem som ska tilldelas platsen framstår som mer naturlig. Det är också den ordning som används i de allmänna valen (14 kap. vallagen). Det kan dock ifrågasättas om en förändrad ordning skulle göra lagen mer lättillämpad.

En ordning där platserna först delas ut varefter listor för varje valsedelsgrupp fastställs skulle, förutom en nödvändig förändrad reglering av dubbelvalssituationer, innebära att fördelandet av platser i efterhand kan påverkas av hur en valsedelsgrupps lista kommit att

se ut. Detta gäller framför allt i den situationen att en grupp fått fler platser än vad den har namn på sin lista (se 23 § i den nuvarande lagen). Även en omvänd ordning kan därför ge upphov till vissa oklarheter. En sådan ändring skulle därför skapa behov av ytterligare bestämmelser i den nya lagen.

Till detta kan läggas att även om det nuvarande systemet kan te sig egendomligt så saknar det inte logik. Inledningsvis ordnas rösterna i valedelsgrupper och räknas. Därefter fastställs en lista med namn för varje valedelsgrupp. Detta förfarande är oftast i praktiken mycket enkelt eftersom det är vanligt att alla valedelsgrupper har samma namn i samma ordning. Under alla förhållanden förefaller det praktiskt att före platsfördelningen fastställa namnlistan. När det har fastställts en namnordning för varje valedelsgrupp fördelas platserna och besätts enligt denna ordning. Vid ett förfarande med fri nomineringsrätt och där kretsen av valbara personer, i vart fall formellt, är mycket stor anser jag att detta förfarande sannolikt är att föredra framför det omvända. Mot denna bakgrund föreslår jag därför inte någon förändring av ordningen för genomförandet av ett proportionellt val.

Vad avser dubbelvalsavveckling ska först påpekas att det sannolikt är mycket ovanligt att samma namn förekommer hos mer än en valedelsgrupp. Det har i utredningens olika kontakter inte framkommit att detta har inträffat. Det kan dock inte uteslutas att detta kan förekomma och det bör därför finnas en reglering. Flera olika lösningar är möjliga.

Det bör inledningsvis framhållas att den nuvarande regleringen funnits sedan 1913 års stadga (5 § andra stycket). Stadgan gällde – utöver kyrkostämma och kyrkofullmäktige – för val inom vad som i dag motsvaras av regionfullmäktige och kommunfullmäktige.

Vallagens metod för dubbelvalsavveckling enligt 14 kap. 10, 11 och 13 §§ innebär kortfattat – om man bortser från personvalsregleringen – att den som tilldelas mandat i flera valkretsar ska anses vald i den valkrets där han eller hon har det största jämförelsetalet. För den plats som denna person valts till men inte kan besätta utses den första kandidat på den valedel som har fått flest antal röster och som gällde för ledamoten när denne tilldelades plats. Som första namn på valedeln betraktas således den första kandidat som inte redan har tilldelats en plats för partiet. Det bör dock framhållas att denna situation knappast kan jämföras med den situation som är aktuell enligt

lagen om proportionellt valsätt. I vallagen handlar det om att en och samma person, som samtyckt till att kandidera, kommer på en valbar plats för ett visst parti i flera valkretsar. I lagen om proportionellt valsätt har en person kommit på valbar plats för flera partier (valsedelsgrupper) inom en och samma nämnd eller motsvarande.

En variant på vallagens metod skulle dock kunna användas för dubbelvalsavveckling även vid proportionella val. Detta skulle innebära att en person som tilldelas mer än en plats ska anses vald av den valseldelsgrupp för vilken personen fick det högsta jämförelsetalet. Platserna för övriga valseldelsgrupper som personen tilldelas skulle då tilldelas nästa namn enligt den eller dessa valseldelsgruppers ordning. Det bör också framhållas att en förändring av dubbelvalsavvecklingen inte förutsätter att ordningen för sammanräkningen görs om.

Det har dock under utredningens gång inte framkommit något som talar för att den befintliga regleringen utgör något problem, sannolikt aktualiseras den sällan eller aldrig. Även om den gällande ordningen framstår som säregen ser jag därför ingen anledning att ändra systemet. Min slutsats är alltså att metoden för dubbelvalsavveckling inte bör förändras.

4.3.4 Gruppbeteckningar

Utredningens bedömning: Regleringen av gruppbeteckningar ska behållas oförändrad.

Den nuvarande regleringen av det proportionella valsättet innebär att det är möjligt för ett parti att söka ingå i karteller utan att något samarbete förekommer med det eller de andra partierna i en sådan konstellation. Det är också så att ett sådant agerande under vissa förhållanden kan leda till att ett parti får fler platser än det skulle fått om det inte ingått i konstellationen, se S. Janson och S. Linusson, *Proportionella val inom kommunfullmäktige*, N.p., 2019, Web. (i det följande Janson och Linusson). Att partier på detta sätt kan erhålla ytterligare platser genom att gå samman i en valseldelsgrupp är en naturlig del av systemet med proportionellt val och inget som i sig kan anses vara problematiskt. Det får dock anses förutsatt att en sådan kartell (valseldelsgrupp) är ett resultat av ett genuint samarbete. Det måste däremot ifrågasättas om det kan ses som ett önskvärt resultat

att ett parti ska tjäna platser genom att använda ett annat partis/grupps beteckning utan att något samarbete föreligger.

Eftersom detta förfarande på goda grunder kan ifrågasättas uppkommer frågan om regleringen kring grupp-beteckningar och valsedelsgrupper på något sätt bör göras om för att förhindra denna typ av agerande. Det som i sådant fall skulle ligga närmast till hands vore att göra om regleringen på sådant sätt att en kartell förutom en gemensam grupp-beteckning skulle kräva en gemensam lista. Andra tänkbara lösningar kan vara någon form av föranmälan eller godkännande av samarbeten. Några av ledamöterna i referensgruppen har förordat en ändrad ordning i enlighet med detta.

En förändring som innebär krav på samstämmiga namn skulle innebära att enbart förberedda och "äkta" samarbeten skulle medföra någon fördel för de inblandade eftersom ett eventuellt parti som avsåg att ansluta sig till en annan grupp-beteckning inte längre skulle kunna ange några egna namn och därför inte ha något att vinna på ett sådant agerande.

En sådan ordning skulle dock innebära ett krav på att varje parti eller samarbetskonstellation i förväg fastställer en exakt ordning och samstämmiga namn på alla sina valsedlar. Dagens system har den fördelen att flera partier kan samarbeta men ändå ha egna namnlistor. Det tillåter även att ett parti uppträder under endast en grupp-beteckning, men kan gå fram med flera listor i de fall det förekommer flera åsiktsriktningar inom partiet.

Enligt min mening skulle en förändring som ställde krav på samstämmighet för att tillåta ett samarbete stärka partierna på bekostnad av de enskilda röstande ledamöterna. Detta gäller i ännu högre grad alternativa lösningar med föranmälan av grupp-beteckningar eller olika former för godkännande av samarbeten. Det kan möjligen hävdas att det beskrivna beteendet ska bedömas som så skadligt att det är motiverat med sådana förändringar. Enligt min bedömning skulle detta dock innebära en relativt betydande förändring av hur de proportionella valen genomförs. Det skulle, som redan anförts, medverka till att stärka partierna gentemot de enskilda ledamöterna. Därutöver skulle det, beroende på vilken lösning som väljs, medföra en relativt omfattande byråkrati.

Risken för att partier försöker att på detta sätt förvärva platser bör kanske inte heller överdrivas. För det första måste vissa specifika matematiska förutsättningar föreligga för att man genom detta för-

farande ska kunna vinna en plats. För det andra bör ett parti som regelmässigt använder sig av denna typ av beteende få svårt att åstadkomma seriösa samarbeten med andra partier. Sannolikt är det också så att väljarna ser negativt på denna typ av agerande, vilket ytterst kan leda till ett minskat förtroende för partiet.

Även om det kan vara möjligt att tjäna en plats kan de långsiktiga effekterna av ett sådant agerande därför vara kostsamma. Till detta ska läggas att regleringen kring ersättares tjänstgöring är baserad på valsedelsgrupper. Ett parti som ingått i en valsedelsgrupp, utan en vilja till samarbete, kan därför hamna i en situation där dess ledamöter ersätts tillfälligt av företrädare för det eller de partier som man använt sig av för att tjäna platser men inte haft någon avsikt att samarbeta med.

Jag anser därför att någon förändring på detta område inte bör genomföras eftersom de negativa effekterna med stor sannolikhet är större än fördelarna med en reglering. Det bör även i fortsättningen vara de olika partierna som bevakar och ger offentlighet åt denna typ av illojala förfaranden.

4.3.5 Ny metod för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp

Utredningens förslag: Ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp ska fastställas på samma sätt som vid val inom riksdagen.

Som tidigare nämnts används i lagen om proportionellt valsätt en annan metod – den enkla absoluta rangordningsmetoden – för att räkna fram rangordningen inom en valsedelsgrupp än vad som används – sedan hänsyn tagits till personrösterna – för att bestämma ordningen för kandidater vid de allmänna valen och vid proportionella val inom riksdagen, bl.a. val till utskott. Skälen för att den enkla absoluta rangordningsmetoden ändå valdes vid införandet av 1955 års lag var bl.a. att en metod måste användas som var enkel att tillämpa (prop. 1955:81 s. 21, 30 och 31). Många kommuner var vid denna tid små och det fanns inte någon tjänstemannaorganisation utan alla frågor handlades av de förtroendevalda.

Det var dock väl känt redan när den enkla absoluta rangordningsmetoden infördes att denna var mindre rättvisande och mer sårbar än heltalsmetoden (Phragmén's metod) som 1956 infördes som metod för motsvarande förfarande vid val inom riksdagen. Denna metod används också som tidigare anförts i de allmänna valen när det gäller utseende av ledamöter och ersättare. Det finns alltså lång erfarenhet i statliga sammanhang av att använda denna metod för sammanräkning.

Sårbarheten i den enkla absoluta rangordningsmetoden innebär att det är möjligt att uppnå ett resultat som inte är proportionellt genom att ett parti eller annan sammanslutning delar upp sina röster inom en gruppbezeichnung. Om ett parti använder sig av mer än en lista inom en valsedelgrupp, och dessa listor har delvis samma namn leder den enkla absoluta rangordningsmetoden till ett utfall som inte är proportionellt. En minoritet kan på detta sätt skaffa sig majoritet i t.ex. en nämnd genom att använda sig av ett annat partis eller kartells gruppbezeichnung och själva ha flera listor inom denna gruppbezeichnung. Sammanräkningsmetoden gör det också möjligt för ett stort parti eller en kartell att med ett sådant förfarande beröva ett mindre parti de platser som det rent proportionellt borde ha (för en närmare beskrivning och exempel, se SOU 1954:17 s. 27–40 samt Janson och Linusson s. 13–19). Som tidigare angetts (avsnitt 4.3.4) är frågan om att använda sig av samma gruppbezeichnung som någon annan och därmed bilda en oönskad kartell inte okomplicerad. Det här aktuella förfarandet, dvs. att genom att splittra sina listor göra utfallet oproportionellt, kan emellertid förhindras genom ett byte av sammanräkningsmetod.

Det är visserligen otvivelaktigt så att regleringen av beräkningen enligt 14 kap. 10 § vallagen är svårtillgänglig. Det saknas dock anledning att anta att kommuner och regioner inte skulle kunna hantera detta, bl.a. mot bakgrund av att kommunerna numera är större än vad som var fallet på 1950-talet. Vidare har möjligheterna till tekniskt stöd för att utföra beräkningar också påtagligt förbättrats sedan 1950-talet. Det bör också framhållas att Valmyndigheten regelmässigt ger ut material om beräkningar (se broschyren "Mandatfördelning – Regler och räkneexempel för val till riksdagen, Europaparlamentet, kommun- och landstingsfullmäktige" Valmyndigheten 785 utg. 4). Utredningen har även tagit fram ett antal exempel till stöd för tillämpningen, se bilaga 2.

Det är också viktigt att komma ihåg att det normala vid ett proportionellt val är att varje valsedelsgrupp går fram med en gemensam lista och att någon sammanräkning därför över huvud taget inte är nödvändig. Det troligaste scenariot för när en särskild sammanräkning krävs är att det finns flera listor inom en valsedelsgrupp med sinsemellan helt olika namn. I en sådan situation är sammanräkningen relativt okomplicerad och blir i praktiken den samma som tillämpas vid fördelningen av platser mellan valsedelsgруппerna (se exempel 1 i bilaga 2). För att de mer komplicerade beräkningar som kan komma att krävas (se exempel 2 och 3 i bilaga 2) ska kunna bli aktuella krävs alltså att det finns flera listor inom en valsedelsgrupp som innehåller delvis samma namn eller samma namn men i olika ordning. Detta får nog betraktas som en undantagssituation. För detta talar också att denna metod till skillnad från dagens metod inte är möjlig att manipulera på det sätt som tidigare angetts. Det finns därför inte något att vinna för ett parti eller en kartell som går fram med flera olika listor.

Jag anser därför sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp vid proportionella val ska fastställas på samma sätt som vid val inom riksdagen.

När det gäller förståeligheten bör det också uppmärksammas att inte heller den nuvarande enkla absoluta rangordningsmetoden framstår som alldeles lätt att tillämpa. Jag vill också lyfta fram att det finns systematiska fördelar med att regleringen på denna punkt är densamma i riksdagsordningen och i lagen om proportionella val i kommuner och regioner eftersom förfarandet i övrigt, på det stora hela, är likartat. Detta talar för att lagen om proportionella val på samma sätt som riksdagsordningen ska hänvisa till vallagens bestämmelser. Det finns dock också skäl som talar för en självständig reglering.

Regleringen i vallagen tar av naturliga skäl sikte på de allmänna valen och är anpassad för detta. T.ex. talas det i 14 kap. 10 § vallagen om personröster vilket inte aktualiseras vid proportionella val inom en kommun eller region. Utöver detta är begreppsbildningen i vallagen delvis annorlunda, vilket kan försvåra tillämpningen. Vidare anser jag att det underlättar för de ansvariga vid genomförandet av proportionella val om den relevanta regleringen framgår direkt av den lag som i övrigt ska tillämpas. Mot denna bakgrund anser jag att en anpassad och från vallagen självständig bestämmelse för sammanräkning av ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp ska

införas i den nya lagen om proportionella val i kommuner och regioner. Frågan utvecklas närmare i författningskommentaren. Även om detta innebär att sammanräkningen inom en valsedelsgrupp enligt riksdagsordningen respektive lagen om proportionella val i kommuner och regioner kommer att ske med stöd av olika bestämmelser är det fråga om samma metod, vilket systematiskt är en fördel.

4.3.6 En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförts proportionellt

Utredningens förslag: Det ska vara möjligt att hålla fyllnadsval för att ersätta ledamöter som valts proportionellt.

Vid fyllnadsval ska fullmäktige, så långt det är möjligt säkerställa, att representationen i nämnden inte förändras.

Behovet av reform

Som har redovisats i avsnitt 4.1.2 har riksdagen i ett tillkännagivande ansett att en ordning bör införas som innebär att en ersättare i en kommunal styrelse eller nämnd eller i ett utskott ska tillhöra samma parti som den avgående ledamoten. Mitt uppdrag har också denna utformning (avsnitt 4.1.1). Som har framgått av redovisningen för lagen om proportionellt valsätt används inte begreppet parti i lagen. Den talar om gruppbezeichnungar och valsedelsgrupper. Jag uppfattar inte uppdraget så att jag ska föreslå att karteller inte ska vara tillåtna i fortsättningen. Det skulle innebära en stor förändring av systemet. Jag utgår ifrån att det även i fortsättningen ska vara tillåtet med samarbeten.

Redan i uppdraget framhålls att regleringen i 6 kap. 20 § kommunallagen och 25 § lagen om proportionellt valsätt kan innebära att en ledamot kan komma att ersättas av någon inte bara från ett annat parti utan även från en annan samarbetskonstellation. Till detta kommer att oklarheten kring om det är möjligt med fyllnadsval leder till en risk att en nämnd till slut inte blir fulltalig eller i vart fall har endast ett fåtal ersättare.

Det är visserligen så att den nuvarande regleringen utgör ett fungerande system i den meningen att ordningen fungerar så som ”det är tänkt”. Det är således inte fråga om en reglering som brister i utformning eller får ett annat utfall än vad som ursprungligen var avsett. Regleringen innebär en avvägning mellan att säkerställa minoritetens representation och att en nämnd, så långt som det är möjligt, alltid är beslutförför. Även denna ordning har gällt sedan 1913.

Under utredningens gång har det inte framkommit att regleringen i 25 § lagen om proportionellt valsätt egentliga huvudsyfte, dvs. att slå fast en inträdesordning för tillfälligt frånvarande ledamöter, anses som problematisk. Regleringen avseende inträdesordning vid tillfällig frånvaro bör därför enligt min bedömning inte förändras.

Det är dock klart att det rådande systemet inte är helt tillfredsställande när det gäller att ersätta ledamöter som avgår eftersom det kan leda till att majoritetsförhållandena i nämnden förändras. Problemet kan sannolikt främst förklaras genom människors ändrade beteenden, eftersom det får anses vara vanligare att förtroendevalda i kommuner och regioner i dag lämnar sina uppdrag under en löpande mandatperiod än det var när systemet skapades. Det är också som redovisats mycket sannolikt att det blivit vanligare med proportionella val efter de två senaste valen. Det har också blivit vanligare med lokala partier, ofta med inriktning på en särskild fråga. I denna del finns således knappast något tvivel om behovet av en reform, vilket ju också framhållits av riksdagen, regeringen och SKR. Det finns flera tänkbara lösningar för att komma tillrätta med dessa brister.

Regleringen av val till andra förtroendeuppdrag än fullmäktige utgår inte från partibeteckning

Varken majoritetsval eller proportionella val i kommuner och regioner innebär, som nämndes inledningsvis, något krav på att de personer som väljs till förtroendeuppdrag har någon redovisad partitillhörighet. Ledamöter av fullmäktigeförsamlingarna har nominerats av sina partier och också accepterat att de nominerats. För att väljas till andra uppdrag, såsom en nämnd, krävs dock enbart att en person är valbar (4 kap. 3 § andra stycket KL) samt att fullmäktige väljer personen i fråga till uppdraget. I normalfallet torde det inte vara några

problem att identifiera vilket parti någon företräder men det finns inte några sådana krav i lagstiftningen.

Vid proportionella val tillkommer möjligheten att flera partier genom att ange en gemensam gruppbeteckning ingår i en och samma valedelsgrupp. Proportionella val bygger således inte på partibeteckningar utan utgår från begreppet valedelsgrupper som ordnas efter en av de enskilda väljande angiven gruppbeteckning. En gruppbeteckning kan utgöras av en partibeteckning, någon form av etablerad samarbetskonstellation eller en annan gruppering. Vid proportionella val går det således att avgöra från vilken valedelsgrupp en person valts. För det fallet att gruppbeteckningen för valedelsgruppen inte sammanfaller med en partibeteckning finns det dock inget som garanterar att det går att identifiera från vilket parti inom en valedelsgrupp som en person blivit vald. Vidare kan det vara så att det av en gruppbeteckning inte framgår vilka partier som ingår i den. Även om det torde vara ovanligt kanske de ledamöter som står bakom beteckningen inte tillkännager vilka partier de tillhör.

Alternativa lösningar

En tänkbar lösning skulle kunna vara att det utöver ersättarna vid valtillfället utsågs ytterligare ett antal personer som då skulle kunna inträda när ledamöter eller ersättare avgår. Ett sådant system skulle ha vissa likheter med vad som gäller för de allmänna valen där ytterligare ersättare kan utses av Valmyndigheten under vissa förutsättningar (se 14 kap. 22 och 23 §§ vallagen). Det kan dock ifrågasättas om det är möjligt för partierna i kommun- och regionfullmäktige att vid ett och samma valtillfälle nominera tillräckligt många namn för att hantera en hel mandatperiod. Detta gäller särskilt för nybildade partier. En roll som eventuell ersättare för en ersättare är möjligen inte heller ett särskilt attraktivt uppdrag. En sådan reglering tillåter heller ingen anpassning utifrån människors förändrade livsförhållanden, vilket riskerar att leda till att de som ändå kan utses på detta sätt inte längre är beredda att åta sig något uppdrag eller inte längre är valbara när frågan aktualiseras.

En annan lösning vore att låta samtliga ledamöter av en nämnds uppdrag upphöra om en ledamot avgår och hålla ett nytt proportionellt val. Detta skulle säkerställa en fortsatt proportionell representa-

tion. Det kan dock ifrågasättas om det är en rimlig ordning att upplösa en nämnd enbart på grund av att en ledamot avgår. Det finns tydliga regler om när samtliga förtroendeuppdrag i en nämnd får återkallas i 4 kap. 10 § kommunallagen. Att då införa en ordning där en enskild ledamot ensam kan åstadkomma att en hel nämnd ska väljas om framstår enligt min bedömning inte som rimligt.

Möjlighet till fyllnadsval

Det nu anförda innebär att jag anser att problematiken kring avgångna ledamöter i stället bör hanteras på så sätt att det befintliga systemet överges till förmån för en möjlighet till fyllnadsval.

Det hade varit tänkbart att införa en ordning där en ledamot som avgår fortsatt i första hand ska ersättas av en av de utsedda ersättarna men med den förändringen att denna ersättare ska komma från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den avgångne ledamoten. Att en ersättare från valsedelsgruppen automatiskt inträder kan dock leda till att en ledamot ersätts med någon från ett annat parti med vilket man bildat kartell. Det har från den parlamentariska referensgruppen framhållits att en sådan ordning inte är önskvärd. En sådan ordning hade vidare behövt kompletteras med en reglering om fyllnadsval i de fall det inte finns några flera proportionellt valda ersättare. En ordning med både ett system för automatiskt inträde för ersättare och en möjlighet till fyllnadsval framstår som komplicerad. Eftersom det automatiska inträdandet dessutom kan leda till resultat som särskilt för små partier medför att representationen i en nämnd försvinner, därför att en representant från ett samarbetsparti träder in, anser jag att en sådan ordning är mindre lämplig. Det har från referensgruppen också framhållits att den som åtagit sig ett uppdrag som ersättare kanske inte alls är intresserad av att bli ordinarie ledamot.

I stället bör det bli möjligt att ersätta en avgången ledamot genom fyllnadsval på motsvarande sätt som gäller för ledamöter som valts genom majoritetsval. En lösning med fyllnadsval skapar dock risker för det minoritetsskydd som de proportionella valen är avsedd att skapa. Det är därför angeläget att försöka åstadkomma en lösning som eliminerar denna risk.

Krav på fyllnadsval när en ledamot valts genom proportionellt val

Det finns som framgått inte något krav på att det redovisas vilket parti en ledamot representerar och en sådan reglering bör inte heller skapas. Ett sådant krav vore en stor förändring av den fria nomineringsrätten. Det skulle också medföra en ökad byråkrati.

En regel om fyllnadsval kan därför inte utformas på sådant sätt att det i lag anges ett krav på att den avgångne ledamoten ersätts av någon som företräder samma parti. Kravet får i stället utformas på ett sätt som inte tillskapar några nya formkrav i valordningen men ändå tillgodoser syftet att en ledamot som avgår ska ersättas av någon som företräder samma parti. Detta bör kunna åstadkommas genom att det i lag fastställs att fullmäktige har en skyldighet att, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras när fyllnadsval ska hållas.

Ett sådant krav kommer att medföra att en avgången ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti. Som tidigare angetts får det nog betraktas som något av en undantagssituation att partitillhörigheten inte skulle vara känd. Samtidigt ger en sådan regel tillräcklig flexibilitet för att hantera sådana undantagssituationer och skapar inget behov av att införa regler om att partitillhörighet måste registreras. Fyllnadsvalen kan överklagas genom laglighetsprövning och minoriteter i fullmäktige har därför möjlighet att få frågan om hur fullmäktige hanterat fyllnadsvalet rättsligt prövad. Det får ankomma på rättstillämpningen att bedöma om fullmäktige uppfyllt kravet på att representationen, så långt som möjligt, inte ska förändras.

Fyllnadsval avseende överförmyndarnämnder och för kommunala indelningsdelegerade

Som redovisats i avsnitt 4.2.2 under rubriken Fyllnadsval finns regleringar i föräldrabalken och lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner som motsvarar den nuvarande regleringen i kommunallagen. Även avseende ledamöter i överförmyndarnämnder och för indelningsdelegerade kan därför situationen att någon ersätts av en företrädare för ett annat parti uppstå. Jag anser därför att en möjlighet till fyllnadsval avseende företrädare som valts med proportionellt valsätt bör införas även för ledamöter av överförmyndar-

nämnder, indelningsdelegerade och ledamöter av utskott som valts av indelningsdelegerade.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag att det i 6 kap. 20 § kommunallagen, 19 kap. 7 § föräldrabalken samt 3 kap. 6 och 25 §§ i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska införas en bestämmelse som gör det möjligt att ersätta en ledamot i en nämnd som valts proportionellt genom fyllnadsval. Vid fyllnadsvalen ska fullmäktige, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras. Se vidare författningskommentaren.

4.3.7 Följändringar i andra författningar

Utredningens förslag: Hänvisningar till lagen om proportionellt valsätt eller bestämmelser i den ska i de författningar där de förekommer ersättas med hänvisningar till den föreslagna lagen om proportionella val i kommuner och regioner.

Eftersom jag föreslår att lagen om proportionellt valsätt ska ersättas av en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner krävs att de författningar som hänvisar till lagen om proportionellt valsätt ändras. Det rör sig, utöver kommunallagen, om sju lagar. De ändringar som blir nödvändiga handlar i samtliga fall om rena hänvisningar till lagen om proportionellt valsätt i allmänhet eller till bestämmelsen i 2 § i lagen. Dessa hänvisningar ska ändras så att de i stället hänvisar till den nya lagen. Mot bakgrund av förslaget till en uttrycklig begränsning av proportionella val av ersättare och suppleanter i de fall ledamöterna valts genom majoritetsval bör de bestämmelser som hänvisar till 2 § i den nuvarande lagen i stället hänvisa till lagen i sin helhet.

5 Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

5.1 Bakgrund

5.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anger i direktiven att 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 enligt regeringen 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:

- 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.

5.1.2 Riksdagens tillkännagivande

Utredningens uppdrag i denna del bygger på ett tillkännagivande från riksdagen (se avsnitt 4.1.2 och 5.1.1). Tillkännagivandet gjordes den 20 juni 2017 i samband med att riksdagen antog regeringens förslag till ny kommunallag (2017:725), förkortad KL. I anslutning till den fråga som behandlas i avsnitt 4 konstaterade utskottet att bestämmelserna om ersättares tjänstgöring skiljer sig åt för kommun- respektive landstingsfullmäktige (numera regionfullmäktige). Enligt

utskottets mening kunde det finnas skäl att överväga att även se över bestämmelserna om ersättare för tjänstgöring i landstingsfullmäktige.

5.2 Ersättare i fullmäktige

5.2.1 Utseende av ersättare vid allmänna val

Regionfullmäktige

Ersättare i regionfullmäktige utses på motsvarande sätt som för riksdagsvalet, vilket i korthet innebär att lika många ersättare ska utses som partiet har fått mandat i valkretsen, dock alltid minst tre (14 kap. 14 och 15 §§ vallagen [2005:837]). Ersättare utses genom en särskild ordning mellan kandidaterna på partiets valseklar. Ordningen beräknas i första hand på grundval av beräkningen av personliga röstetal (14 kap. 9 §) i andra hand tillämpas den s.k. heltalsmetoden (Phragmén's metod) (14 kap. 10 §, se även avsnitt 4.2.2). Finns det ändå inte någon som kan utses till ersättare utses den kandidat inom valkretsen som står i tur att få nästa mandat för partiet. Saknas en sådan kandidat på partiets valseklar, ska med tillämpning av 14 kap. 5 § andra stycket en annan valkrets bestämmas, där partiet deltar i fördelningen av fasta mandat, från vilken ersättaren ska utses. Till ersättare utses då den som där står närmast i tur att få mandat för partiet. För varje ledamot får det bara finnas en ersättare som utses på detta sätt. Kan ersättare inte utses på det sättet, utses inte någon ersättare (14 kap. 14 § tredje stycket).

Kommunfullmäktige

Ersättare i kommunfullmäktige utses till det antal som kommunfullmäktige bestämmer. Antalet får högst vara hälften av det antal platser som varje parti fått i fullmäktige (5 kap. 8 § KL). Om det för ett parti inte kommer att utses minst två ersättare ska ytterligare en beräkning göras till dess minst två ersättare utsetts. Kan någon ersättare för en viss ledamot inte utses på det sättet utses inte någon ersättare för den ledamoten (14 kap. 17 § vallagen).

Även ersättare i kommunfullmäktige utses i första hand på grundval av den ordning mellan kandidaterna som framkommer vid beräkningen av deras personliga röstetal. I andra hand utses ersättare baserat

på de valsedlar som gällde för den ledamot för vilken en ersättare ska utses (14 kap. 16 § vallagen, för exempel på metoden se SOU 1996:66 s. 95–98).

5.2.2 Kommunallagens reglering av ersättares tjänstgöring

Ersättare för en fullmäktigeledamot tjänstgör i den ordning som är bestämd mellan dem (5 kap. 18 § KL). Ordningen mellan ersättarna fastställs genom det allmänna valet och på det sätt som regleras i 14 kap. 15–17 §§ vallagen.

För *kommunfullmäktige* finns utöver detta bestämmelser i 5 kap. 21 § kommunallagen. De innebär att ersättare från samma valkrets som den frånvarande fullmäktigeledamoten har företräde till tjänstgöring om samtliga ersättare för denne ledamot är förhindrade att inställa sig. I sådant fall inträder den ersättare som enligt den bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den första platsen för partiet i valkretsen. Om en sådan ersättare inte kan tjänstgöra, ska den ersättare inträda som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund. Om partiets samtliga ersättare i valkretsen är förhindrade att inställa sig eller att fortsätta att delta i ett sammanträde ska den ersättare inträda som har utsetts för partiet i någon annan valkrets på samma grund med företräde för den valkrets där partiets röstetal är högst.

Det finns inte några motsvarande bestämmelser om tjänstgöring för andra ersättare än de som utsetts för ledamöter i *regionfullmäktige*. För ersättarna i regionfullmäktige gäller således endast vad som följer av 5 kap. 18 § kommunallagen. Regleringen i 5 kap. 21 § kommunallagen utgör därmed ett av ganska få exempel på när kommunallagens reglering skiljer sig mellan kommuner och regioner.

Bestämmelser med motsvarande innehåll som 5 kap. 21 § kommunallagen tillkom vid införandet av 1977 års kommunallag. I denna lag, som var den första kommunallag som gällde för både kommuner och regioner (landsting med då gällande terminologi), blev det obligatoriskt med ersättare (suppleanter) i kommunfullmäktige. En frivillig möjlighet att utse suppleanter hade införts från och med 1970 års val. Regeringen anförde följande i motivering till bestämmelserna i förarbetena till kommunallagen (prop. 1975/76:187 s. 367 f.):

I fjärde stycket finns bestämmelser om vilken suppleant som skall tjänstgöra i kommunfullmäktige när ingen av de suppleanter som har utsetts för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Sådana situationer kan väntas uppstå ibland eftersom, enligt det system som föreslås i 14 kap. 19 § vallagen, antalet suppleanter är begränsat och suppleanterna utses från samma lista som resp. ledamot. Bestämmelserna gör det möjligt att avvika från den listtrohet som i övrigt tillämpas och inkalla suppleant som har utsetts för annan ledamot som tillhör samma parti, i första hand suppleant från den valkrets där den frånvarande ledamoten har utsetts och i andra hand suppleant från annan valkrets.

Bestämmelserna återfinns inte i de utredningsbetänkanden som huvudsakligen låg till grund för lagstiftningen (Kommunallagsutredningens betänkande En enhetlig kommunallag SOU 1974:99 och Utredningen om den kommunala demokratins betänkande Kommunal demokrati SOU 1975:41). De förefaller således ha tillkommit under beredningen inom Regeringskansliet.

Bestämmelserna fanns således ursprungligen i 1977 års kommunallag. I samband med införandet av 1991 års kommunallag (prop. 1991/92:17 s. 10) flyttades de till den då gällande 1972 års vallag. Bestämmelserna kom därefter att flyttas tillbaka till kommunallagen vid införandet av 1996 års vallag (prop. 1996/97:70 s. 251) och överfördes sedan till den nu gällande kommunallagen (prop. 2016/17:171 s. 336 f.). Dessa omflyttningar har inte inneburit några förändringar av bestämmelsernas innebörd och de har inte närmare kommenterats.

5.2.3 Indelning i valkretsar

Huvudregeln för regioner är att de utgör en enda valkrets. Denna regel tillämpades första gången vid 2018 års val. Tidigare gällde att en region skulle delas in i valkretsar. I samband med förändringen uttalade regeringen att det huvudsakliga ändamålet med bestämmelserna om valkretsindelning var att skapa garantier för att olika regionala intressen blev företrädda i fullmäktige men att detta syfte i praktiken inte längre tillgodosågs av reglerna om flera valkretsar eftersom kandidatlistorna i allt större utsträckning var gemensamma för hela regionen (prop. 2013/14:48 s. 53). Det förtjänar att nämnas att redan i början av sjuttioalet var situationen den att partierna oftast gick till val med samma lista i landstingsvalet oavsett valkrets (SOU 1974:99 s. 78). Fullmäktige kan besluta att dela in regionen i två eller flera

valkretsar (4 kap. 5 § vallagen, vidare reglering av valkretsar i regionerna finns i 4 kap. 6–10 §§). Vid 2018 års val hade 12 av 20 regioner mer än en valkrets enligt uppgift från Valmyndigheten.

Vid val till kommunfullmäktige är också kommunen enligt huvudregeln en enda valkrets. Om en kommun har 36 000 personer eller fler som har rösträtt, får kommunen delas in i två eller flera valkretsar. Kommuner med färre antal röstberättigade får delas in i valkretsar om det finns särskilda skäl (4 kap. 10–11 §§). Det är kommunfullmäktige som beslutar om kommunens indelning i valkretsar (4 kap. 13 §). Vid 2018 års val hade 22 av 290 kommuner mer än en valkrets enligt uppgift från Valmyndigheten.

5.3 Utredningens bedömning

5.3.1 Reglerna om ersättares tjänstgöring ska inte ändras

Utredningens bedömning: Mot bakgrund av att reglerna om ersättare i fullmäktige i flera avseenden skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna finns inte någon anledning att nu göra reglerna om ersättares tjänstgöring enhetliga. Någon ändring av regelverket bör därför inte göras.

Som har framgått av redovisningen för gällande rätt skiljer sig regleringen rörande ersättare i fullmäktige på flera sätt mellan regionerna och kommunerna.

Inledningsvis bör framhållas att reglerna om det antal ersättare som ska utses skiljer sig åt. 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.

Bestämmelserna i 5 kap. 21 § kommunallagen innebär att ersättare i kommunfullmäktige kan kallas till tjänstgöring även för andra ledamöter än de som de valts som ersättare för. I regionfullmäktige däremot, kan endast de personliga ersättarna träda in för tjänstgöring. Vid införandet av regleringen förefaller inte några överväganden ha gjorts om huruvida den utökade möjligheten att tillkalla ersättare

även borde omfatta den regionala nivån. En konsekvens av denna skillnad är, som framgått, att i regionfullmäktige kan en ledamot inte ersättas av en ersättare som utsetts i en annan valkrets medan detta är möjligt i kommunfullmäktige. Däremot kan en ersättare i regionfullmäktige ha utsetts från en annan valkrets än den som den ledamot han ersätter tillhör (se avsnitt 5.2.1). Regleringen i 5 kap. 21 § kommunallagen väcker dock frågan om vikten av att bevaka olika geografiska intressen inom en region.

Den nuvarande regleringen av regionernas indelning i valkretsar innebär inte någon skyldighet att göra en sådan indelning. Som tidigare nämnts bedömdes frågan om geografisk representation inte utgöra något hinder för denna förändring. Det var också bara drygt hälften av regionerna som hade mer än en valkrets vid förra valet. Mot denna bakgrund anser jag att frågan om skillnaden i regleringen av ersättares tjänstgöring mellan regioner och kommuner inte kan motiveras av hänsyn till den geografiska representationen.

Skillnaden i reglering förefaller dock inte ta sikte på den geografiska representationen. Särregleringen för kommunfullmäktige baseras i stället på ett antagande om att det finns risk för att ingen av de personliga ersättarna ska kunna inträda för tjänstgöring i kommunfullmäktige vilket leder till ”tomma stolar”. Detta antagande grundas på det antal personliga ersättare som utses för kommunfullmäktiges ledamöter. Eftersom antalet ersättare är färre i kommunfullmäktige än i regionfullmäktige framstår det som rimligt att anta att risken för att detta ska hända är större i kommunerna än i regionerna.

Det förefaller således inte finnas några egentliga argument för en förändring utöver utgångspunkten att skillnader i reglering mellan regioner och kommuner bör undvikas. Det har inte framkommit något om att regionerna upplever problem när det gäller att kunna kalla in ersättare till fullmäktige. Den nu aktuella skillnaden har gällt i över 40 år. Jag kan inte se någon anledning att, av enbart systematiska skäl, nu gå in och utvidga bestämmelsen så att den också ska gälla för ersättares tjänstgöring i regionfullmäktige. Regleringen av ersättningsfrågan är ju som jag redovisat inte heller i övrigt enhetlig. Jag anser mot bakgrund av vad jag nu har anfört att någon ändring av regleringen inte bör göras.

6 De kommunala jävsbestämmelserna

6.1 Bakgrund

6.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anför i direktiven (dir. 2020:10) att en enhetlig reglering av jäv mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt. Det påpekas att 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. Utredningen ska

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

6.2 Den nuvarande jävsregleringen

6.2.1 Förvaltningslagens jävsreglering

Förvaltningslagens (2017:900), förkortad FL, jävsbestämmelser har i huvudsak samma innehåll som de som fanns i 1986 års förvaltningslag men har språkligt omarbetats.

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är enligt 16 § första stycket förvaltningslagen jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv (16 § andra stycket).

Det är alltså enbart den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet som kan vara jävig. De fyra punkterna reglerar olika former av jäv.

I den första punkten regleras *parts-*, *intresse-* och *närståendejäv*. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga (prop. 2016/17:180 s. 302).

Andra punkten innehåller bestämmelser om *ställföreträdar-* och *ombudsjäv*. Bestämmelsen innebär att jäv föreligger om handläggaren eller beslutsfattaren själv eller någon närstående till honom eller henne representerar, eller tidigare har representerat, någon som är part i ärendet eller som kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av beslutet i ärendet.

Den tredje punkten reglerar *tvåinstansjäv*. Bestämmelsen hindrar deltagande i handläggningen för någon som genom att medverka i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska överpröva.

I den avslutande fjärde punkten regleras *delikatessjäv*. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av de andra jävsgrunderna, men där handläggarens eller beslutsfattarens

opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas. Det kan vara fråga om situationer som knyter an till någon av de andra jävsgrunderna men också situationer som inte har sådan anknytning. Tänkbara exempel är att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 2016/17:180 s. 302 f.).

Bestämmelsen i andra stycket om att myndigheten ska bortse från jäv om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse tar sikte på sådana fall där handläggaren uppenbart saknar varje möjlighet att låta sig påverkas av några ovidkommande omständigheter. Begränsningen till uppenbara fall markerar att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet (prop. 2016/17:180 s. 303).

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt (17 §). Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten (18 § första stycket). En myndighet ska enligt andra stycket pröva en jävsfråga så snart som möjligt. Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt (18 § tredje stycket).

6.2.2 Kommunallagens jävsreglering

Bakgrund

Före 1991 års kommunallag gällde i princip två olika typer av jävsregler för den kommunala förvaltningen. För de så kallade specialreglerade nämnderna gällde jävsregleringen i den dåvarande förvaltningslagen. För styrelsen och de så kallade kommunallagsreglerade nämnderna gällde i stället en reglering i 1977 års kommunallag som endast innefattade partsjäv.

Vid införandet av 1991 års kommunallag uttalade regeringen att principiella motiv talade för en strängare och i grunden enhetlig jävsregel av den typ som fanns i förvaltningslagen (prop. 1990/91:117 s. 97). Regeringen ansåg vidare att hänvisningar till förvaltningslagen skulle

undvikas för att åstadkomma en jävsregel som var både enkel och tydlig och som konkret angav de fall då jäv förelåg.

Jävsbestämmelser

I den nu gällande kommunallagen (2017:725), förkortad KL, finns jävsbestämmelser avseende fullmäktige (5 kap. 47–49 §§), för förtroendevalda i nämnder (6 kap. 28–32 §§), för de anställda (7 kap. 4 §), för partsammansatta organ (7 kap. 24 §) och för revisorer (12 kap. 14–17 §§). För fullmäktige finns egna jävsgrunder men för delar av förfarandet hänvisas till vad som gäller för de förtroendevalda i nämnder (5 kap. 47 § andra stycket). Jävsbestämmelserna för de anställda och för de partsammansatta organen innebär att bestämmelserna som gäller för de förtroendevalda i nämnder ska tillämpas. De kommenteras därför inte särskilt i det följande.

Jävsgrunder

Jävsgrunderna för förtroendevalda i nämnder motsvarar i huvudsak de som anges i 16 § förvaltningslagen men har fortfarande den språkliga utformning som fanns i 1986 års förvaltningslag. En ytterligare skillnad är att det i kommunallagen inte finns någon bestämmelse om tvåinstansjäv (jfr 16 § 3 FL). I stället anges i 6 kap. 28 § 3 kommunallagen att en förtroendevald är jävig om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Detta avser en situation där den förtroendevalde är knuten till en verksamhet som ett tillsynsärende avser. Det innebär att en förtroendevald eller anställd som i någon form knutits till driften av en kommunal verksamhet inte kan delta i hanteringen av tillsynen av samma verksamhet (prop. 2016/17:171 s. 373). En kommunal nämnd får inte heller utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver (6 kap. 7 § andra stycket KL).

För fullmäktige finns enbart jävsgrunden att en ledamot inte får delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående (5 kap. 47 §). I fullmäktige aktualiseras således endast parts- och närståendejäv. Det är vidare särskilt reglerat vilka som inte får delta i val av revisorer och vid handläggningen av ärenden om

ansvarsfrihet (5 kap. 48 §). För de kommunala revisorerna gäller att jävsgrunderna är de som tillämpas för de förtroendevalda i nämnder (12 kap. 14 §).

Handläggningsregler avseende jäv

Även i kommunallagen finns avseende nämnderna en bestämmelse om rätt att vidta vissa åtgärder trots att jäv föreligger (6 kap. 30 § första stycket). Det finns också krav på att den förtroendevalde självmant ska uppge omständigheter som kan antas utgöra jäv (6 kap. 30 § andra stycket) samt bestämmelser om att nämnden snarast ska besluta i jävsfrågor (6 kap. 30 § tredje stycket). Bestämmelserna om att självmant uppge omständigheter som kan antas utgöra jäv och att beslut snarast ska fattas i jävsfrågor tillämpas även i fullmäktige (5 kap. 47 §). Handläggningsreglerna för revisorer motsvarar vad som gäller för nämnderna (12 kap. 16 §).

Undantag från jäv

I likhet med vad som gäller enligt förvaltningslagen ska det, vad gäller nämnderna, bortses från jäv där frågan om opartiskhet uppenbart saknat betydelse (6 kap. 29 §). Detta gäller även för revisorer (12 kap. 15 §).

Kommunallagen innehåller vidare två undantag från jäv som inte har någon motsvarighet i förvaltningslagen. Enligt 6 kap. 31 § första stycket kommunallagen ska den som handlägger ett ärende hos en nämnd som berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, inte anses jävig enligt 28 § 2 (ställföreträdarjäv) eller 5 (delikatessjäv) enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller dock inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Vidare anges i andra stycket i samma bestämmelse att den som handlägger ett ärende hos en nämnd inte heller ska anses jävig enligt 28 § 5 (delikatessjäv) enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Undantagen kom till vid införandet av 1991 års kommunallag. Regeringen anförde då att det är vanligt att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos

nämnder har uppdrag i bolag och stiftelser som verkar inom nämndens verksamhetsområde. Det vore i dessa situationer inte rimligt att hävda det ställföreträdarjäv och delikatessjäv som finns i förvaltningslagen (prop. 1990/91:117 s. 99, angående begränsningen av undantaget avseende myndighetsutövning, se prop. 1993/94:188 s. 60 f.). Undantaget för handläggning i en annan nämnd infördes för att undanröja eventuella tveksamheter kring möjligheten för en förtroendevald att ingå både i styrelsen och en annan nämnd (prop. 1990/91:117 s. 100).

Överklagande

Enligt kommunallagen får ett beslut om jäv överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet (6 kap. 32 §). Denna bestämmelse tillämpas även för fullmäktiges beslut om jäv (5 kap. 47 § andra stycket). Samma ordning gäller för revisorer (12 kap. 17 §). En sådan bestämmelse fanns även i 1986 års förvaltningslag men införandet av den nuvarande förvaltningslagen innebar en ändring på denna punkt. Numera kan beslut om jäv i stället överklagas i enlighet med lagens generella regel om besluts överklagbarhet (prop. 2016/17:180 s. 258 f.).

6.3 Kommunallagens bestämmelser om jävsgrunder ska anpassas till förvaltningslagen

Utredningens förslag: Jävsgrunderna avseende sakägar-, intresse- och närståendejäv, ställföreträdarjäv samt delikatessjäv i kommunallagen ska anpassas till lydelsen i förvaltningslagen.

Utredningens bedömning: Skillnaderna mellan kommunallagen och förvaltningslagen vad gäller regleringen av jäv medför i övrigt inget behov av anpassning.

Skillnader i jävsregleringen mellan förvaltningslagen och kommunallagen

Som redovisats tidigare i avsnitt 6.2 är regleringen kring jäv mer eller mindre likartad i förvaltningslagen respektive kommunallagen med undantag för tre punkter. De rör utformningen av jävsgrunderna, de särskilda undantag från jäv som finns i kommunallagen men som saknar motsvarighet i förvaltningslagen samt möjligheten att överklaga beslut i jävsfrågor.

Utformningen av jävsgrunderna ska anpassas

Eftersom det vid införandet av den nuvarande kommunallagen inte gjordes någon förändring av utformningen av jävsgrunderna som motsvarar den som skedde i och med den nuvarande förvaltningslagen har det uppkommit en diskrepans mellan hur jävsgrunderna uttrycks i de båda lagarna. De förändringar som gjorts i förvaltningslagen är också till viss del materiella. Utformningen av bestämmelserna om parts- och intressejäv innebär att förutsättningarna för att någon ska anses jävig på dessa grunder kommer att vara uppfyllda oftare (prop. 2016/17:180 s. 95). De skillnader som numera finns kan alltså få konsekvensen att en jävssituation kan komma att bedömas annorlunda beroende på om den uppkommit i kommunal eller i statlig förvaltning. Visserligen kan det vara så att en situation som enligt förvaltningslagen anses vara intressejäv i stället kan bedömas vara delikatessjäv enligt kommunallagen och att verkningarna av skillnaderna därför inte ska överdrivas. Trots detta måste det dock konstateras att den skillnad som finns inte kan motiveras sakligt.

Det finns således skillnader i regleringen av jävsgrunderna som inte är motiverade och som riskerar att leda till att en jävssituation skulle kunna vara tillåten i kommunal förvaltning men otillåten i den statliga förvaltningen. Enligt min bedömning bör därför jävsgrunderna i 6 kap. 28 § kommunallagen anpassas till lydelsen i förvaltningslagen. På så sätt uppnås en enhetlig reglering. Frågan behandlas närmare i författningskommentaren. Detta medför även att hänvisningarna i de tidigare nämnda undantagen i 6 kap. 31 § kommunallagen får ändras som en följd av jävsgrundernas nya utformning.

Regleringen av överklagande av jävsfrågor ska inte anpassas

Vad avser möjligheten att överklaga beslut i jävsfrågor innan ett slutligt beslut i ärendet fattats kan noteras att ändringarna i förvaltningslagen inneburit att rättsläget förändrats på sådant sätt att förhållandet för de statliga myndigheterna på denna punkt motsvarar vad som gällde i den kommunala sektorn före 1994. För den kommunala förvaltningen gäller i dag den redovisade regleringen i kommunallagen. Denna motsvarar vad som gällde för statlig förvaltning före införandet av den nuvarande förvaltningslagen. När den aktuella bestämmelsen infördes i den dåvarande kommunallagen anförde regeringen som skäl att delar av den kommunala förvaltningen annars riskerade att få problem att fullgöra sina uppgifter eftersom en jävsinvändning med tillhörande domstolsprövning riskerade att förhålla hanteringen av sakfrågan (prop. 1993/94:188 s. 62). Vid det tillfället fanns som nämnts en motsvarande regel i förvaltningslagen men behovet av en enhetlig reglering lyftes inte fram som ett skäl för förändringen. Argumentet att en myndighets handläggning riskerar att fördröjas av en separat prövning av jävsfrågor fördes fram av remissinstanser under beredningen av förslaget till den nuvarande förvaltningslagen. Regeringen anförde då i frågan om denna risk följande (prop. 2016/17:180 s. 259):

Denna risk får dock anses vara begränsad, eftersom beslutsmyndigheten inte är helt förhindrad att fortsätta med handläggningen av huvudärendet i avvaktan på att jävsfrågan slutligt prövats i högre instans. Det framstår som rimligt att en myndighet i ett sådant fall generellt bör ha utrymme att agera utifrån en bedömning av sannolikheten för att den högre instansen kan komma till ett annat slut i denna fråga. Detta utrymme bör dessutom vara något vidare i fråga om brådskande åtgärder än i fråga om sådana åtgärder som tills vidare kan anstå.

Mitt uppdrag utgår ifrån att en enhetlig reglering mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt. Det går givetvis inte att klart uttala sig om hur stor risk en förändring av överklagandemöjligheterna för jävsbeslut innebär för effektiviteten i den kommunala förvaltningen. Det har dock inte framkommit att förändringen vad avser den statliga förvaltningen hittills lett till någon debatt om att ärenden fördröjs till följd av domstolsprövningar av jävsbeslut på ett sådant sätt att det skapat problem. Utöver frågan om effektivitet finns dock fler aspekter att beakta.

Som tidigare redovisats gäller regeln för överklagande av jäv även i fullmäktige. Förvaltningslagen innehåller inte någon reglering som rör handläggningen i de beslutande församlingarna. Jag anser mot den bakgrunden att det inte kan anses ingå i utredningens uppdrag att föreslå någon förändring av regleringen av jäv i fullmäktige. Frågan blir då om överklagandebestämmelserna ska skilja sig mellan statlig och kommunal förvaltning eller mellan kommun- och regionfullmäktige å ena sidan och den övriga kommunala organisationen å andra sidan.

En eventuell förändring väcker också frågan om genom vilket förfarande beslut i jävsfrågor ska kunna överklagas och prövas. Införandet av den nu gällande regleringen i kommunallagstiftningen medförde att frågan om jäv prövas i den ordning som gäller i det aktuella ärendet (se numera 6 kap. 32 § KL). Enligt den tidigare gällande ordningen prövades jävsfrågor genom laglighetsprövning (prop. 1990/91:117 s. 97, en redovisning av vad som gäller för överklagande av kommunala beslut finns i avsnitt 3). Detta förefaller inte särskilt ha uppmärksamats vid regelns tillkomst (se SOU 1993:90 s. 453–455 och prop. 1993/94:188 s. 62). Frågan om i vilken ordning ett jävsbeslut ska överklagas påverkar dock inte bara vilket förfarande som ska gälla utan kan även påverka vilken instans som ska pröva frågan. Kommunala beslut prövas som huvudregel i allmän förvaltningsdomstol oavsett om det sker genom laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande. Det finns dock exempel på andra instansordningar. Ett exempel är plan- och byggärenden som i vissa fall överklagas till länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen (se 13 kap. plan- och bygglagen [2010:900]). En anpassning av kommunallagen på denna punkt skulle i dessa fall leda till att olika beslut i ett och samma ärende skulle kunna komma att överprövas i olika instanser.

Enligt min mening kan behovet av enhetlig reglering mellan statlig och kommunal förvaltning inte anses väga tyngre än intresset av att jävsfrågorna ska hanteras på ett likartat sätt inom en kommun eller region oberoende av om det är fullmäktige eller en nämnd som fattat beslutet. Som tidigare anförts anser jag att det inte ingår i mitt uppdrag att förändra handläggningen av ärenden i fullmäktige. Det finns vidare frågetecken kring om en återgång till en ordning där jävsfrågor kan överklagas särskilt och genom laglighetsprövning vore ändamålsenlig mot bakgrund av att systematiken kring hur kommunala beslut överklagas redan i dag är förhållandevis komplicerad. Även om det finns goda argument för en ordning där jävsfrågor kan prövas

oberoende av om det aktuella ärendet har avgjorts eller ej visar det nu anförda att det, vad avser den kommunala sektorn, leder till andra problem. Sammanfattningsvis anser jag att möjligheten att överklaga beslut om jäv i kommunallagen inte bör anpassas till regleringen i förvaltningslagen. Detta innebär att den nu gällande ordningen bör bestå.

*Det finns inte behov av några ytterligare förändringar
av kommunallagens jävsbestämmelser*

Kommunallagen innehåller som tidigare nämnts två undantag från när jäv ska anses uppstå som är särskilt anpassade till de kommunala förhållandena (se avsnitt 6.2.2). Jag bedömer att dessa undantag är sakligt motiverade. Inte heller den övriga regleringen av jäv i kommunallagen medför enligt min bedömning något behov av anpassning.

7 Kommunala föreskrifter

7.1 Bakgrund

7.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anför i direktiven (dir. 2020:10) att – eftersom förvaltningslagen inte har någon bestämmelse om tid för överklagande av normbeslut motsvarande den som fanns i 1986 års förvaltningslag – det därmed inte finns någon tidsgräns för överklagande av kommunala normbeslut enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. En ordning som innebär att normbeslut inte kan få laga kraft ger enligt regeringen 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

- 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.

7.1.2 Den kommunala normgivningen

Regeringsformens reglering av normgivningen

Regeringsformen skiljer mellan normsbeslut (föreskrifter) och förvaltningsbeslut. ”Föreskrifter” är regeringsformens benämning på rättsregler. Rätten att besluta föreskrifter, normgivningsmakten, regleras huvudsakligen i 8 kap. regeringsformen. Föreskrifter kännetecknas av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och är generella till sin natur och riktar sig till en obegränsad krets medan förvaltningsbeslut tar sikte på enskilda fall. Gränsdragningen är inte helt klar, se vidare Holmberg m.fl., Grundlagarna (version 3A, JUNO), kommentaren till 8 kap. under rubriken Normbeslut och förvaltningsbeslut, i det följande Holmberg m.fl.

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner (8 kap. 1 §). Regeringsformen talar om kommuner på regional och lokal nivå (1 kap. 7 §). Med kommuner avses följaktligen både kommuner och regioner.

Kommunerna har således inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att besluta föreskrifter. För att kommunerna eller regionerna ska kunna meddela föreskrifter förutsätts därför att denna rätt har delegerats till dem antingen direkt av riksdagen i vissa fall eller genom att riksdagen medgivit regeringen att delegera normgivningskompetens vidare till kommuner och regioner.

Om det är fråga om föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (se 8 kap. 2 § 2) kan riksdagen enligt 8 kap. 9 § i två fall direkt bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter. Detta gäller om föreskrifterna avser avgifter (1), eller skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen (2). Sådan delegation kallas ibland för direktdelegation.

Det har tidigare ansetts att en viss form av direktdelegation till kommunerna kunde härledas ur dåvarande 8 kap. 5 § regeringsformen. Efter 2010 års grundlagsändringar torde det inte längre gå att hävda detta (Eka m.fl. Regeringsformen med kommentarer, 2 u. s. 394 f., Holmberg m.fl. kommentaren till 8 kap. 2 § under rubriken Kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden).

Vidare kan – om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne – riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet (8 kap. 10 §). Detta brukar kallas för subdelegation.

I regeringsformen regleras inte vilket organ inom kommunen som ska besluta föreskrifter med stöd av delegationen. Enligt uttalanden i förarbeten måste utgångspunkten anses vara att det är en kommunalrättslig fråga vilket organ som ska fatta sådana beslut för kommunens räkning (prop. 2009/110:80 s. 223). Det vanligaste torde vara att det är fullmäktige som beslutar föreskrifter.

7.2 Översikt över kommunala normbeslut

Som redovisats i avsnitt 7.1.2 ges i 8 kap. 9 § regeringsformen möjligheter till direktdelegation till kommunerna på två olika områden. Det första området (p. 1) gäller avgifter. Exempel på avgifter som det delegerats till kommunerna att besluta om är sotningsavgifter, se 3 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och renhållningsavgifter, se 27 kap. 4 § miljöbalken. Det är i dessa fall fråga om s.k. belastande eller betungande avgifter (för en närmare redogörelse för kommunala avgifter, se Holmberg m.fl. kommentaren till 8 kap. 9 § regeringsformen).

Enligt det andra området (p. 2) kan skatter som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen bli föremål för direktdelegation. Det är i första hand fråga om parkeringsavgifter enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgifter för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. och skatter enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.

Subdelegation till kommunerna förekommer inom flera områden, bl.a. trafik, miljö- och hälsoskydd samt allmän ordning och säkerhet.

På trafikens område utfärdar kommunerna med stöd av 10 kap. trafikförordningen (1998:1276) lokala trafikföreskrifter. Vidare finns i terrängkörningsförordningen (1978:594) bemyndiganden för kommunerna att reglera vissa former av terrängkörning. Om luftföroreningarna i en kommun innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där kan enligt lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud kommunen, efter regeringens bemyndigande, meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar. Ett sådant bemyndigande

finns vad avser Göteborgs kommun i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud.

På miljö- och hälsoskyddsområdet återfinns ett antal bemyndiganden till kommunerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

På ordnings- och säkerhetsområdet har kommunerna genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) getts rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter och att föreskriva att vissa platser ska anses som offentliga vid tillämpningen av bestämmelser i ordningslagen och de lokala ordningsföreskrifterna. Inom räddningstjänstområdet kan kommunerna enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor meddela föreskrifter om bl.a. sotning och eldning.

7.3 Möjligheten att överklaga föreskrifter

7.3.1 Utredningens tolkning av uppdraget

Beslut om föreskrifter som beslutats av statliga och kommunala myndigheter anses numera som huvudregel inte kunna överklagas förvaltningsrättsligt (prop. 2016/17:180 s. 257 f., jfr Gröna boken Ds 1998:66 s. 57). Särskilda bestämmelser i kommunallagen medför dock att kommunala myndigheters beslut om föreskrifter kan överklagas genom laglighetsprövning om det inte finns några särskilda bestämmelser om något annat (13 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen). Detsamma gäller för föreskrifter som beslutats av fullmäktige.

I direktiven anförs att, eftersom förvaltningslagen inte har någon bestämmelse om tid för överklagande av normbeslut motsvarande den som fanns i 1986 års förvaltningslag, det kan uppstå en situation där det inte finns någon tidsgräns för överklagande av kommunala normbeslut i de fall särskilda regler om överklagande finns i särskilda författningar. I direktiven anges ett exempel på en reglering som innehåller sådana särskilda bestämmelser, nämligen lagen om nämnder för vissa trafikfrågor.

Mitt uppdrag innebär bl.a. att jag ska kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut. Det ligger enligt min mening närmast till hands att anse att med ”kommunala

normbeslut” åsyftas normer beslutade av en kommun. Det kan knappast ha varit avsikten att samtliga föreskrifter beslutade av kommuner och regioner ska kartläggas. Snarare torde det som åsyftas vara författningar som genom särskilda bestämmelser möjliggör överklagande av kommunala normbeslut.

I 13 kap. 5 § kommunallagen finns en bestämmelse om att tiden för överklagande är tre veckor från den dag beslutet tillkännagavs på kommunens eller regionens anslagstavla. Kommunala normbeslut som kan överklagas genom laglighetsprövning utgör därför inte något problem i förhållande till den förändrade regleringen i förvaltningslagen.

Inte heller ser jag det som meningsfullt med en generell kartläggning av alla bemyndiganden beslutade av regeringen med subdelegation till kommunerna.

Jag uppfattar därför mitt uppdrag om kartläggning på det sättet att jag i det följande kommer att redogöra för sådan lagstiftning som innehåller särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut och där den beskrivna problematiken uppstår.

7.3.2 Föreskrifter med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut

Kommunala trafikföreskrifter

Föreskrifter enligt trafikförordningen

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. I 10 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276) anges att en kommun får meddela föreskrifter

- i fråga om vilket område som enligt 1 § andra stycket 3 trafikförordningen ska utgöra tätbebyggt område eller miljözon,
- för andra vägar inom tätbebyggt område än allmänna vägar för vilka staten är väghållare,
- för samtliga vägar inom tätbebyggt område om föreskrifterna rör färdhastighet, stannande eller parkering,

- för vägar utom tätbebyggt område för vilka kommunen är väghållare, och
- för terräng.

Utöver detta kan en kommun enligt regleringen i 13 kap. 3 § trafikförordningen besluta om undantag från en mängd olika föreskrifter. Sådana undantag kan ske både genom föreskrifter om undantag och genom beslut om undantag i enskilda fall, vilket framgår av 13 kap. 4 §.

Beslut om s.k. boendeparkering enligt 10 kap. 2 § andra stycket tredje meningen och beslut enligt 13 kap. 3 § första stycket om generella undantag från lokala trafikföreskrifter om parkering inom en kommun får inte överklagas (15 kap. 2 §). Bestämmelser om överklagande av andra beslut av en kommun enligt trafikförordningen finns i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor (15 kap. 2 § andra stycket).

Av 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor framgår att en nämnds beslut att meddela föreskrifter som avses i 1 § första stycket 8 lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, beslut i frågor om undantag från sådana föreskrifter eller om parkeringstillstånd på grund av sådana föreskrifter får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas till Transportstyrelsen.

I 6 § fjärde stycket anges också att regeringen får föreskriva om inskränkningar i rätten att överklaga beslut enligt lagen, vilket alltså skett genom den nämnda begränsningen avseende vissa parkeringsfrågor i 15 kap. 2 § trafikförordningen. I lagen om nämnder för vissa trafikfrågor finns inte någon bestämmelse om överklagandetid eller andra bestämmelser kring hanteringen av överklaganden. 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).

Transportstyrelsen har i beslut angående denna fråga uttalat att förändringen av regleringen av överklagandetid i förvaltningslagen på denna punkt har lett till att överklagandetiden för beslut om föreskrifter måste beräknas enligt bestämmelserna i 44 § förvaltningslagen, vilket innebär att enskilda, i den mån de är så berörda att de får överklaga beslutet, måste få del av beslutet för att överklagandetiden ska börja löpa (TSV 2019-2324).

Föreskrifter enligt vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Enligt 14 § första och andra styckena vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap, i det följande vägtrafikförordningen för räddningstjänst, får en kommun meddela sådana lokala trafikföreskrifter som avses i 10 kap. 1 § trafikförordningen, om det behövs för att genomföra räddningsinsatser under höjd beredskap. Föreskrifterna får inte meddelas i strid med lokala trafikföreskrifter som har meddelats av Försvarsmakten. I fråga om föreskrifter för en enskild väg som inte i större utsträckning används av allmänheten för trafik gäller 10 kap. 6 § trafikförordningen. Enligt 21 § vägtrafikförordningen för räddningstjänst får beslut i frågor som avses i 14 § överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut. Överklagande av Transportstyrelsen är inte inskränkt till viss tid. Enligt 22 § får beslut av länsstyrelsen enligt förordningen överklagas hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndighetens för samhällsskydd och beredskaps beslut får inte överklagas. Förordningen innehåller i övrigt inte någon bestämmelse om överklagandetid eller andra bestämmelser kring hanteringen av överklaganden.

Kommunala föreskrifter om terrängkörning

I 3 § terrängkörningslagen (1975:1313) anges att regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område som i annat fall än som avses i 1 § kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

I 15 § terrängkörningsförordningen anges att en kommun, efter att ha gett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig, får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § terrängkörningslagen kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får endast avse områden

i kommunen och får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Ett beslut att meddela sådana föreskrifter ska delges markägaren. En kopia av beslutet ska snarast skickas till länsstyrelsen. Beslut om sådana föreskrifter får överklagas till regeringen enligt 24 §. I övrigt finns i terrängkörningslagen eller förordningen inte någon reglering av överklagandeförfarandet avseende sådana föreskrifter.

I december 2019 överlämnade Utredningen om hållbar terrängkörning betänkandet Hållbar terrängkörning (SOU 2019:67). Betänkandet innehåller bl.a. förslag till ny terrängkörningslag och en ny terrängkörningsförordning och behandlar frågan om överklagande av normbeslut (SOU 2019:67 s. 358–368). Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.4 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Förvaltningslagens bestämmelser om rätt att överklaga, hur ett beslut överklagas, överklagandetid samt myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden ska tillämpas på överklaganden av kommunala föreskrifter enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap samt terrängkörningsförordningen. Överklagandetiden ska beräknas från dagen då beslutet senast tillkännagetts.

Utredningens bedömning: Det har inte i övrigt framkommit något behov av ändrad lagstiftning.

Behovet av reform

Såsom framgår av avsnitt 7.3.2 har utredningen 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 den i direktiven beskrivna problematiken avseende beräkning av överklagandetid och den generella regleringen av hanteringen av sådana över-

klaganden. Detta beror med stor sannolikhet på att dåvarande förvaltningslagens regler skulle vara tillämpliga på dessa överklaganden och att några närmare förfaranderegler därför inte var nödvändiga (detta framgår uttryckligen avseende trafikföreskrifter i den tidigare nämnda prop. 1977/78:81 s. 46).

Den nya förvaltningslagens generella bestämmelse om överklagande i 41 § anses som nämnts inte ge någon rätt att överklaga normbeslut (prop. 2016/17:180 s. 257 f.). Frågan uppstår då om detta innebär att inte heller förvaltningslagens övriga bestämmelser under rubriken Överklagande (40 och 42–48 §§) bl.a. bestämmelser om överklagandetid, vem som har rätt att överklaga, hur ett överklagande går till och ska handläggas är tillämpliga på överklaganden av normbeslut.

Det kan hävdas att det inte finns något i ordalydelsen av bestämmelserna om överklagande som ger uttryck för att deras tillämpning ska begränsas till förvaltningsbeslut. Förvaltningslagen är principiellt tillämplig på normbeslut vilket kommer till uttryck i 32 § 4 (prop. 2016/17:180 s. 201). Det tidigare nämnda resonemanget i förarbetena om att uttrycket beslut endast avser förvaltningsbeslut återfinns endast i anslutning till den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet i 41 §. Liknande resonemang saknas i anslutning till andra bestämmelser i lagen där uttrycket beslut förekommer. Tvärtom anges avseende korrigeringsbeslut att även normbeslut omfattas (prop. 2016/17:180 s. 258).

Lagens reglering av överklaganden bör dock enligt min mening tolkas i ett och samma sammanhang. Begreppet ”beslut” måste därför ha samma innebörd i samtliga bestämmelser under rubriken ”Överklagande” om inte något annat anges. Det innebär att inte heller 40 och 42–48 §§ förvaltningslagen ska anses tillämpliga på överklaganden av normbeslut. Rättsläget måste dock i avsaknad av vägledande avgöranden betraktas som oklart. Mot denna bakgrund finns det under alla förhållanden skäl att komplettera regleringen för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av överklaganden av de normbeslut som utredningen identifierat.

Förvaltningslagens reglering om hantering av överklaganden ska tillämpas även avseende de aktuella normbesluten

En komplettering av bestämmelserna kan genomföras på flera olika sätt.

En möjlighet är att ändra i förvaltningslagen så att lagens reglering av hur ett beslut överklagas, överklagandetid samt myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden blir tillämplig också på överklaganden av normbeslut. Utöver detta skulle en sådan lösning innebära att en reglering av hur tiden för överklagande ska räknas motsvarande 23 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag införs i den nuvarande förvaltningslagen.

En annan tänkbar lösning är att överklagandeprocessen avseende normbeslut i sin helhet regleras i den författning där överklagandemöjligheten regleras. En sådan lösning har, vad gäller föreskrifter om terrängkörning, föreslagits av den tidigare nämnda Utredningen om hållbar terrängkörning (SOU 2019:67 s. 44–46, 358–368).

Ett tredje alternativ är att genom reglering i den aktuella specialförfattningen föreskriva att förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas även på dessa överklaganden.

En reglering direkt i förvaltningslagen för med sig fördelen av en generell reglering. Regleringen skulle automatiskt bli tillämplig även i de fall ytterligare möjligheter att överklaga normbeslut införs. Det skulle vidare föra med sig att även statliga myndigheters normbeslut som ska kunna överklagas skulle omfattas av regleringen. Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt att tynga förvaltningslagen med en sådan reglering för att hantera de förhållandevis få problematiska områden som utredningen har kunnat identifiera. Förvaltningslagens generella karaktär innebär att förändringar i regleringen bör vara noga övervägda. Det skulle enligt min mening föra för långt att inom ramen för denna utredning förändra förvaltningslagens generella tillämpning på detta sätt.

En lösning som innebär att överklagandeprocessen regleras i sin helhet i de aktuella specialförfattningarna skulle innebära att det i varje författning som ger möjlighet att överklaga normbeslut också skulle framgå hur överklagandet ska gå till m.m. För att upprätthålla en generell systematik i hur överklaganden hanteras skulle dessa regler kunna göras likalydande med förvaltningslagens. En sådan lösning skulle också innebära att den nu uppkomna situationen, där förändringar i generella regler oavsiktligt påverkat regleringen i dessa speci-

fika fall, inte riskerar att uppstå igen. Det skulle dock medföra en relativt omfattande reglering i varje specialförfattning och det finns alltid en risk att det uppkommer olika tolkningar när en likalydande reglering finns på flera ställen.

Jag anser därför mot bakgrund av vad jag nu har anfört att den bästa lösningen är att det i aktuell specialförfattning föreskrivs att förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas även avseende överklaganden av de i författningen reglerade normbesluten. En sådan ordning innebär att förvaltningslagens generella regler kan tillämpas avseende de aktuella normbesluten utan att förvaltningslagens nuvarande systematik påverkas. Denna lösning måste dock kompletteras med att det i specialförfattning införs en reglering av hur överklagandetiden avseende normbeslut beräknas som är anpassad för dessa beslut.

I detta sammanhang måste också frågan om klagorätt beröras. De aktuella författningarna innehåller inte någon reglering av klagorätten. Såvitt gäller lagen om nämnder för vissa trafikfrågor uttalades i motiven till numera 6 § att 11 § förvaltningslagen gällde (syftande på 1971 års förvaltningslag [1971:290]), dvs. att besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot (prop. 1977/78:81 s. 63). Denna bestämmelse motsvaras i den nya förvaltningslagen av 42 §. I den bestämmelsen sägs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Vid tillkomsten av den nu gällande förvaltningslagen uttalade regeringen att ett normbeslut är generellt och därför inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga det (prop. 2016/17:180 s. 258). Dessa två motivuttalanden synes motstridiga. Frågan är vilken verkan införandet av den nya förvaltningslagen har fått vad gäller klagorätten för de nu aktuella normbesluten.

Det kan konstateras att Transportstyrelsen, som är högsta instans vid prövning av överklaganden av kommunala trafikföreskrifter vid flera tillfällen funnit att den klagande har berörts av normbeslutet på ett sådant sätt att han eller hon haft rätt att överklaga det (se bl.a. TSV 2020-1381). Enligt uppgift från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har inte något ärende enligt vägtrafikförordningen för räddningstjänst avgjorts av myndigheten. Såvitt gäller terrängkörningsförordningen får rättsläget betraktas som oklart (SOU 2019:67 s. 366–368).

Rätten att överklaga en myndighets beslut är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Att det finns en oklarhet om vad som gäller talar givetvis för att det i specialförfattningarna uttryckligen regleras vem som har rätt att överklaga. Det kan invändas att en reglering av klagorätten kräver överväganden om de specifika rättsområdena som knappast ryms inom mitt uppdrag. Det är dock angeläget att rättsläget för dem som berörs av ett normbeslut inte ska riskera att försämrans utan klara författningsändringar. Jag anser därför att förvaltningslagens bestämmelse om klagorätt tills vidare bör vara tillämplig i de aktuella fallen. Frågan om vem som inom ramen för denna bestämmelse ska anses berörd av ett normbeslut på ett sådant sätt att han eller hon ska ha rätt att överklaga det får liksom hittills hanteras inom rätts-tillämpningen. När frågan om en möjlighet att överklaga normbeslut i fortsättningen aktualiseras i lagstiftningsärenden får i det sammanhanget också tas ställning till vem som ska anses ha rätt att överklaga. Jag noterar att sådana överväganden finns med i det tidigare nämnda betänkandet Hållbar terrängkörning SOU 2019:67.

Sammanfattningsvis anser jag därför att det i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, vägtrafikförordningen för räddningstjänst och terrängkörningsförordningen bör införas en reglering av hur tiden för överklagande ska beräknas, motsvarande den i 23 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag. Vidare bör det införas föreskrifter om att förvaltningslagens bestämmelser om vem som får överklaga ett beslut, hur ett beslut överklagas, överklagandetid och myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden ska tillämpas vid överklagande av normbeslut enligt de aktuella författningarna.

Särskilt om terrängkörningsföreskrifter

Som tidigare nämnts har den aktuella frågan om hantering av överklaganden av normbeslut avseende terrängkörning behandlats av Utredningen om hållbar terrängkörning. Detta talar för att jag i denna del inte bör lägga något förslag, särskilt som jag väljer en annan regleringsmodell än den som föreslagits av utredningen.

Jag noterar dock att utredningens förslag innebär en omfattande översyn av området och att beredningen av utredningens betänkande därför kan tänkas bli omfattande. Eftersom det måste anses vara angeläget att lösa den problematik som föranlett mitt uppdrag i denna del

anser jag därför att det ändå finns anledning att lägga förslag även på terrängkörningsområdet. Det ger regeringen möjlighet att vid beredningen av ärendena ta ställning till vilken lösning som bör väljas.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Den nya lagen om proportionella val i kommuner och regioner och de föreslagna ändringarna i övrig lagstiftning ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Genom den nya lagen om proportionella val ska lagen (1992:339) om proportionellt valsätt upphävas.

Enligt 13 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar ska det framgå av en författning när den träder i kraft.

Om man ser till den formella lagstiftningsprocessen bör en proposition – efter remissbehandling av betänkandet – kunna överlämnas till riksdagen under våren 2022. Inte minst med tanke på förslaget om en ny lag om proportionella val är det angeläget att lagändringen kommer till stånd före de allmänna valen 2022. Den nya lagen och de lagändringar som föreslås i detta betänkande bör därför träda i kraft senast den 1 juli 2022.

Jag bedömer att de förändringar som föreslås i betänkandet är sådana att kommuner och regioner bör ha tillräcklig tid för förberedelse även om det skulle vara så att tiden mellan riksdagsbehandling och det att lagens ikraftträdande blir relativt kort.

8.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Äldre bestämmelser ska gälla för överklagande av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet.

Den nuvarande regleringen av fyllnadsval avseende ledamöter i nämnder som valts proportionellt i kommunallagen och föräldrabalken samt enligt lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska fortfarande tillämpas på val som hållits före ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: I övrigt finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Överklagande av beslut

Utredningens förslag innebär på flera punkter förändringar som kan ha påverkan på en överprövningsprocess. Tydliga exempel på det är de förändrade jävsreglerna samt regleringen av överklaganden av beslut om föreskrifter. För att säkerställa att beslut prövas enligt de bestämmelser som gällde när det fattades bör det därför införas övergångsbestämmelser med denna innebörd i de respektive författningar som ändras. Avseende de författningar som enbart följdändras till följd av förslaget till ny lag om proportionella val finns dock inget sådant behov. Detta gäller även införandet av en möjlighet till fyllnadsval i föräldrabalken och i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.

Övergångsbestämmelse avseende proportionella val

Avseende förslagen som rör hanteringen av val anser jag att val som hålls efter lagens ikraftträdande ska omfattas av den nya lagen. Att några val hålls så sent in på en mandatperiod är troligen mindre vanligt men för det fall det händer ser jag ingen anledning till att i så fall tillämpa äldre bestämmelser. Däremot bör de nya bestämmelserna avseende fyllnadsval av ledamöter inte tillämpas på valt som hållits enligt de nu gällande reglerna. Det bör därför införas övergångsbestämmelser som medför att den nuvarande regleringen av fyllnads-

val avseende ledamöter i nämnder som valts proportionellt i kommunallagen respektive föräldrabalken fortfarande ska tillämpas som val som genomförts innan de föreslagna förändringarna träder i kraft. Det pågår för närvarande såvitt utredningen känner till inte några ärenden om ändring i indelning av några kommuner eller regioner som är nära förestående. Det är därför inte särskilt troligt att några indelningsdelegerade kommer att utses innan förslagen i detta betänkande träder i kraft. Det är emellertid i och för sig möjligt att detta sker och jag väljer därför att föreslå övergångsbestämmelser även för lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.

Det finns inget behov av övergångsbestämmelser i övrigt

Den föreslagna möjligheten till delegation till en automatiserad beslutsfunktion innebär enbart att en ny möjlighet införs i kommunallagen och för därför inte med sig något särskilt behov av övergångsbestämmelser.

De förändrade jävsbestämmelserna ska enligt min mening börja tillämpas direkt när lagen träder i kraft och det finns, utöver vad som anförts om tidigare fattade beslut, inget behov av någon övergångsbestämmelse.

De justeringar av överklagande av beslut om föreskrifter som utredningen föreslår i avsnitt 7 innebär inte heller något behov av övergångsbestämmelser förutom den tidigare nämnda regleringen om beslut som tillkännagetts före det att den nya regleringen träder i kraft.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Kraven på konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Utredningen ska också belysa förslagets konsekvenser för det kommunala självstyret. Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Om förslagen i övrigt har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § konsekvensutredningsförordningen ska en konsekvensutredning innehålla bl.a. en beskrivning av vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska uppgifter om vilka som berörs av regleringen och

om förslagen överensstämmer med, eller går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Denna analys återfinns i de avsnitt (3–7) som redogör för de olika förslagen samt avseende ikraftträdande i avsnitt 8.

9.2 Konsekvenser av utredningens förslag

9.2.1 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om automatiserat beslutsfattande

En möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner har, som tidigare redovisats, efterfrågats av kommuner och regioner som ett verktyg för att effektivisera verksamheten. Ett ändamålsenligt användande av automatiserat beslutsfattande har förutsättningar att medföra effektiviseringar. Bl.a. innebär det en möjlighet att förkorta handläggningstiden så att beslut kan fattas snabbare än i dag. Detta för naturligtvis med sig fördelar för såväl kommuner och regioner som för enskilda intressenter (se avsnitt 9.2.2).

Enligt den tidigare nämnda granskningen som Riksrevisionen genomfört (RiR 2020:22, se avsnitt 3.5.5) har automatiseringen av beslutsfattande i staten lett till ökad effektivitet genom att enskilda får beslut snabbare utan att förvaltningskostnaderna har ökat. Det har också till viss del förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Även om granskningen visar på en del problem och brister i statliga myndigheters hantering finns det anledning att tro att det är möjligt även i kommunal sektor att genom en väl avvägd utveckling av processer och system uppnå ett effektivare beslutsfattande. Det kommer också att stärka rättssäkerheten genom att automatiska kontroller och högre grad av enhetlighet leder till ökad likabehandling.

Utredningens förslag innebär enbart en möjlighet att besluta om delegation till en automatiserad beslutsfunktion och således inte något krav på kommuner och regioner att använda sig av möjligheten. Förslaget kan därför inte anses innebära något ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Den kommunala finansieringsprincipen syftar till att ge kommuner och regioner adekvat finansiering när staten ålägger dem nya uppgifter och åtaganden. Med adekvat finansiering avses att statligt beslutade reformer varken ska vara under- eller överfinansierade. Principen gäller således i båda riktningar; om staten fattar beslut som gör att kommunal verksamhet kan utföras billigare eller blir dyrare än tidigare ska de statliga bidragen enligt principen minska alternativt öka i motsvarande mån.

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.

Ordningen för val

Förslaget angående ordningen för val innebär att kommuner och regioner kommer att ha att tillämpa en ny lag om proportionella val, som dock i stora delar motsvarar dagens reglering. Vidare är det utredningens bedömning att den nya lagen sammantaget kommer att vara enklare att tillämpa. Reglerna om proportionella val tjänar som en garant för minoriteters representation i olika beslutande organ i kommuner och regioner. I likhet med kommunallagen utgör lagen om proportionella val i kommuner och regioner därför en del av grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen (angående kommunallagen, se prop. 2016/17:171 s. 286). Regleringen av de proportionella valen i sig kan därför inte anses innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan får snarare anses utgöra en grund för utövandet av den. De delar av förslaget till ny lag som inte innebär någon förändring i förhållande till nuvarande reglering innebär därför inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inte heller de förändringar av för-

farandet vid proportionella val som förslaget innebär kan anses utgöra något ingrepp i självstyrelsen. Förslaget om en möjlighet till fyllnadsval innebär visserligen att krav ställs på fullmäktige att vid fyllnadsval säkerställa att representationen inte ändras. Mot bakgrund av dagens reglering och med beaktande av vad som redan anförts om de proportionella valen som en grund för självstyrelsens utövande kan detta krav inte anses utgöra en inskränkning i självstyrelsen.

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.

Sammantaget innebär förslaget i denna del ett mer ändamålsenligt och lättillämpat regelverk, framför allt genom den nya lagen och att frågan om proportionellt valda ledamöter som avgår enklare kan hanteras.

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Jag bedömer som framgår av avsnitt 5 att regleringen av ersättares tjänstgöring i fullmäktige inte ska förändras. Konsekvensen av detta blir således att de skillnader i reglering i kommunallagen avseende fullmäktigeersättares tjänstgöring mellan kommuner och regioner, mot bakgrund av att de kan motiveras, kommer att kvarstå.

De kommunala jävsbestämmelserna

Förändringarna av regelverket om jäv innebär att jävsgrunderna i kommunallagen anpassas till förvaltningslagen men att regleringen i övrigt inte förändras. Som framgår av avsnitt 6.3 innebär detta att de skillnader i regleringen av jävsgrunderna som inte kan motiveras och som riskerar att leda till att en jävsituation skulle kunna vara tillåten i kommunal förvaltning men otillåten i den statliga förvaltningen tas bort.

Förändringen av jävsgrunderna innebär inte något ingrepp i den kommunala självstyrelsen och får inte några ekonomiska konsekvenser. Däremot får förändringen anses bidra till att den offentliga sektorns arbete med förtroende för beslutsprocesserna och mot korruption underlättas eftersom likadana jävsituationer ska bedömas lika oavsett om de uppkommer i statlig eller kommunal förvaltning.

Överklagande av kommunala föreskrifter

Utredningen föreslår förändringar avseende de särskilt reglerade möjligheterna att överklaga kommunala föreskrifter i tre författningar, se avsnitt 7.4. De föreslagna förändringarna innebär att ett antal oklarheter och brister rättas till. Särskilt bör nämnas problematiken kring överklagandetid som lett till att de föreskrifter som beslutats med stöd av dessa författningar inte kunnat få laga kraft.

Förslaget till reglering i denna del innebär att överklagandeprocessen får en mer ändamålsenlig reglering och att de kommunala föreskrifter som beslutas med stöd av dessa författningar kommer att kunna få laga kraft. Förslagen innebär inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen och medför inte några ekonomiska konsekvenser.

9.2.2 Konsekvenser för enskilda

Möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande kan för enskilda föra med sig att de i sin kontakt med kommunala myndigheter snabbare kommer att kunna få sina ärenden avgjorda, se avsnitt 9.2.1. Eftersom förslaget innebär en frivillig möjlighet är det mycket svårt att med någon säkerhet uttala sig om i vilken omfattning beslut kommer att automatiseras. Det finns dock fog för att utgå från att det kommer att ske en automatisering av sådana beslutsprocesser som uppenbart lämpar sig för automatisering. För sådana ärenden som t.ex. kan handla om att avgöra om vissa givna och objektivt verifierbara förutsättningar föreligger eller inte finns det därför skäl att utgå från att detta på sikt kommer att leda till att de enskildas ärenden kommer att hanteras snabbare och mer likartat.

Införandet av ett automatiserat beslutsfattande kan utöver detta föra med sig konsekvenser för enskilda beroende på individens förutsättningar. Ett automatiserat beslutsfattande inom ramen för en digital process kan vara mer tillgängligt än traditionell handläggning för vissa personer med funktionsnedsättning genom den flexibilitet som digital kommunikation kan erbjuda. Men det finns också personer som av olika anledningar har svårt att använda digitala tjänster för vilka ett automatiserat beslutsfattande kan utgöra en utmaning. Det får förutsättas att hänsyn kommer att tas till sådana faktorer.

Övriga förslag har inte några egentliga konsekvenser för enskilda. Den föreslagna ordningen för val och förändringarna avseende jäv innebär dock en ökad tydlighet som kan underlätta för allmänheten att förstå dessa regelverk.

9.2.3 Konsekvenser för staten

Möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande kommer att ha viss påverkan på de statliga myndigheter som utövar tillsyn över kommunal verksamhet, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg. Denna påverkan medför enligt min bedömning inte några ekonomiska konsekvenser eftersom frågan om användandet av automatiserat beslutsfattande, i den mån det aktualiseras, på ett naturligt sätt kommer att vara en del av den nuvarande tillsynen.

Förslagen om val och om jävsbestämmelser har inte några konsekvenser för staten.

Förändringen av regleringen av överklagande av vissa kommunala föreskrifter för med sig att hanteringen för regeringen och de statliga myndigheter som ska pröva dessa överklaganden underlättas eftersom de oklarheter som beskrivs i avsnitt 7 kommer att kunna undvikas.

9.2.4 Konsekvenser för företagen

Förslagen i betänkandet ger i huvudsak inte upphov till några nya konsekvenser för företagen, eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Möjligheten för kommuner och regioner att använda sig av automatiserat beslutsfattande kan dock komma att ge upphov till en större efterfrågan och krav på utveckling av denna typ av tjänster.

9.2.5 Övriga konsekvenser

Förslagen medför i huvudsak inte några konsekvenser av betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vad gäller brottslighet och det brottsförebyggande arbetet kan det dock framhållas att de föreslagna förändringarna av jävsgrunderna i kommunallagen ger upphov till en större tydlighet eftersom likadana jävsituationer ska bedömas lika oavsett om de uppkommer i statlig eller kommunal förvaltning. Denna tydlighet kan förväntas ha en liten men dock positiv effekt i arbetet mot korruption.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner

Allmänt

Paragrafnumret på motsvarande bestämmelse i lagen om proportionellt valsätt anges inom parentes. Finns inte någon motsvarande bestämmelse anges i stället att den är ny.

Lagens tillämpningsområde

1 § (ny) I denna lag finns bestämmelser om förutsättningarna för och förfarandet vid proportionella val i kommuner och regioner. Lagen ska tillämpas i de fall det särskilt föreskrivits att val ska vara proportionella.

I bestämmelsen anges att lagen ska tillämpas i de fall där det särskilt föreskrivits att val ska hållas proportionellt om förutsättningarna i denna lag är uppfyllda. Exempel på sådana bestämmelser är 5 kap. 58 § kommunallagen (2017:725) och 12 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Förutsättningar för proportionella val

2 § (2) Ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal.

I paragrafen anges hur många av de väljande som måste begära att ett val ska vara proportionellt för att ett val ska ske enligt bestämmelserna i lagen.

Om det i lag finns en bestämmelse om att ett val kan hållas proportionellt så ska valet vara proportionellt om minst så många av de närvarande ledamöterna som motsvaras av det totala antalet närvarande ledamöter delat med det antal personer som ska väljas ökat med 1. Om den kvot som denna beräkning ger är ett brutet tal ska den avrundas till närmaste högre tal. Med närvarande ledamot avses alla ledamöter som närvarar vid det sammanträde då valet ska för rättas. Detta inkluderar således även ledamöter som inte deltar i valet på grund av jäv eller på grund av att de avstår från att rösta i enlighet med 4 kap. 25 § kommunallagen.

Ett räkneexempel kan illustrera. Om kommunfullmäktige har 41 närvarande ledamöter och ska välja en nämnd med 7 ledamöter delas 41 med 7 ökat med 1 dvs. 8, vilket ger kvoten 5,1. Om denna kvot är ett brutet tal ska den sedan avrundas uppåt till närmaste heltal. Detta innebär, enligt exemplet, att minst 6 ledamöter i fullmäktige behöver stå bakom en begäran om proportionellt val för att valet ska genomföras enligt denna lag.

Särskilt om val av ersättare och suppleanter

3 § (ny) *Val av ersättare och suppleanter får vara proportionellt endast om valet av ledamöter varit proportionellt.*

I paragrafen regleras att val av ersättare och suppleanter bara får vara proportionellt om valet av ledamöter varit proportionellt. Överväganden finns avsnitt 4.3.2. Detta innebär dock inte att val av ersättare eller suppleanter i sådant fall måste vara proportionellt. För att ett val av ersättare eller suppleanter ska vara proportionellt krävs ett särskilt yrkande om det och att kraven i 2 § är uppfyllda.

Valförrättare

4 § (3) *Den som är ordförande vid det sammanträde där beslut om proportionellt val fattas är valförrättare. En annan ledamot kan dock utses att vara valförrättare.*

Valförrättaren avgör ensam de frågor som uppstår vid genomförandet av valet.

Vidare ska, bland de väljande, utses en eller flera ledamöter att biträda valförrättaren vid genomförandet av valet eller valen.

I paragrafen regleras utseendet av valförrättare och biträdande valförrättare.

I *första stycket* anges att ordföranden för det väljande organet, t.ex. kommunfullmäktige, fungerar som valförrättare om inte någon annan ledamot utses. Valförrättaren fullgör de uppgifter som anges i lagen.

I *andra stycket* anges att valförrättaren ensam avgör de frågor som uppkommer vid tillämpningen av lagen såvitt avser genomförandet av valet. Det innefattar t.ex. att bedöma om en valsedel är giltig, se 9 §, om namn på en valsedel ska anses vara obefintliga, se 10 §, och att slutföra valet en annan dag se 11 §. De beslut som valförrättaren fattar utgör förfarandebeslut i valärendet och kan endast överklagas från det att det på den kommunala anslagstavlan tillkännages att protokollet över beslutet i valärendet justerats, se 13 kap. 5 § kommunallagen.

I *tredje stycket* anges att en eller flera biträdande valförrättare ska utses bland de väljande för att biträda valförrättaren. Det antal som krävs är avhängigt storleken på den väljande församlingen men bör vara så många att valet kan genomföras under kontrollerade former, främst vad avser att ta emot och räkna röster.

Valsedlar

Slutna valsedlar

5 § (4) *Valet ska ske med slutna valsedlar.*

I bestämmelsen anges att val enligt lagen alltid förrättas med slutna valsedlar vilket innebär att innehållet på valsedeln ska vara dolt genom att valsedeln viks eller läggs i ett kuvert.

Valsedlarnas utformning

6 § (5) *Valsedlarna ska vara enkla, och omärkta samt lika till storlek, material och färg.*

I bestämmelsen regleras hur valsedlarna ska se ut. Med kravet att valsedeln ska vara *enkel* avses att det ska finnas text på endast en sida. Valsedeln ska vara omärkt, vilket avser att den inte avsiktligt får förses med något kännetecken. Valsedlarna ska vidare vara lika till storlek, material och färg. Detta uppnås lämpligen genom att valförrättaren ser till att lika valsedlar finns att tillgå. Det bör också möjliggöras för de olika partierna eller partigrupperingarna att ta fram valsedlar där gruppbezeichnung och namn är förtryckta som är lika till storlek, material och färg (jfr 7 och 8 §§).

Gruppbezeichnung

7 § (6) *På valsedlarna ska det finnas en gruppbezeichnung. Denna anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsriktning.*

Gruppbezeichnung ska anges närmast ovanför det eller de namn som tas upp på valsedeln.

Paragrafen föreskriver att en gruppbezeichnung ska anges på valsedlarna.

Första stycket innebär att det på varje valsedel måste anges en gruppbezeichnung. Om någon gruppbezeichnung inte anges eller om fler än en gruppbezeichnung anges är valsedeln ogiltig, se 9 §. En gruppbezeichnung kan utgöras av en partibezeichnung, någon form av etablerad samarbetskonstellation eller ett namn på en annan gruppering.

Av andra stycket framgår att gruppbezeichnung ska anges närmast ovanför de namn som tas upp på valsedeln och att den ska uttryckas i ord.

Namn som anges på valsedeln

8 § (7) *Om valsedeln innehåller namn på fler än en person, ska namnen anges i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem.*

Varje person ska anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses.

I paragrafen regleras hur namn ska anges på valsedeln.

Av *första stycket* framgår att namn anges i en följd det ena under det andra och numreras om valet avser fler än en person. Namnen ska anges under varandra. Det är således inte tillåtet att ange namnen i spalter.

I *andra stycket* regleras att namnen ska anges så att den person som avses klart kan identifieras. Detta kan innebära att personens fullständiga namn, inklusive förnamn som inte är tilltalsnamn, används. Om det behövs kan även andra identifieringsuppgifter användas såsom den ort eller stadsdel personen är bosatt i.

Ogiltiga valsedlar

9 § (8) *En valsedel är ogiltig, om den*

- 1. inte är slutet på det sätt som anges i 5 §,*
- 2. inte är utformad i enlighet med 6 §, eller*
- 3. inte upptar en gruppbezeichnung på det sätt som anges i 7 §.*

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en valsedel ska förklaras ogiltig. *Första punkten* innebär att valsedlar som inte är slutna är ogiltiga, se 5 §. *Andra punkten* innebär att valsedlar som inte är enkla, omärkta eller lika till storlek, material och färg ska förklaras ogiltiga, se 6 §. I *tredje punkten* anges att valsedlar som inte har någon gruppbezeichnung eller som har fler än en gruppbezeichnung är ogiltiga, se 7 §.

Namn på valsedeln som inte ska beaktas

10 § (9) *Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om*

- 1. personen inte är valbar,*
- 2. namnet är överstruket,*
- 3. det inte klart framgår vem som avses, eller*
- 4. ordningen mellan namnet och något annat namn på valsedeln inte klart framgår.*

Om valsedeln upptar flera namn än som valet avser, ska det eller de sista övertaliga namnen anses obefintliga.

I paragrafen regleras när namn på en valsedel inte ska beaktas vid sammanräkningen av valsedlarna.

I *första stycket* anges under vilka situationer enskilda namn inte ska beaktas. Enligt *första punkten* ska namn på en person som inte är valbar inte beaktas. Regler om valbarhet till kommunala organ finns i 4 kap. 3–5 §§ kommunallagen. I *andra punkten* anges att namn som strukits över inte ska beaktas. Detta gäller oavsett om valsedeln har en förtryckt lista med namn eller om namn egenhändigt angetts av den röstande. I den *tredje punkten* anges att namn inte ska beaktas om det inte klart framgår vem som avses, se 8 §. Av den *fyjärde punkten* framgår att ett namn inte får beaktas för det fall ordningen mellan det namnet och ett annat namn på valsedeln inte klart framgår. Namn ska anges det ena under det andra och ordningen numreras, se 8 §.

I *andra stycket* anges att, om en valsedel innehåller fler namn än valet avser, de övertaliga namnen inte ska beaktas. Om ett val till exempel omfattar sju platser och en valsedel innehåller nio namn och de första sju namnen alla kan beaktas, anses de övriga två som obefintliga. Det behöver då inte prövas om namn som är övertaliga i annat fall hade kunnat beaktas. Om valsedeln bland de sju första namnen innehåller ett namn som ska anses obefintligt enligt första stycket, räknas även det åttonde namnet och så vidare enligt samma grund till dess att det finns så många giltiga namn som valet avser eller det inte finns några fler namn på valsedeln.

Slutförande av val en annan dag

Regleringen i 11–13 §§ infördes ursprungligen i 1930 års lag och har därefter förts över till de följande lagarna. Bestämmelserna torde sällan ha tillämpats men har överförts till den nya lagen då det inte går att utesluta att en situation kan uppstå där det är motiverat att kunna skjuta upp valets slutförande. Det innebär dock att valet i aktuella fall inte avslutas vid det sammanträde där valet genomförs. De bestämmelser som gäller för det sammanträdet, t.ex. avseende frågan om offentlighet, blir därmed inte tillämpliga vid valets slutförande. De vittnen som enligt 12 § ska utses svarar i stället för insynen och inget torde hindra att andra ledamöter än de som utsetts att vara vittnen närvarar.

Regleringen innebär att det ankommer på valförrättaren, att fastställa resultatet av det proportionella valet. Ett protokoll upprättas som redovisar utfallet (se SKR:s handledning s. 26 f.). Handlingarna från slutförandet av valet inklusive valsedlarna ingår i ärendet och ska arkiveras i enlighet med gällande regelverk.

Beslut om slutförande av val en annan dag

11 § (10) *Om valet inte kan slutföras samma dag eller det av någon annan anledning är nödvändigt, får valförrättaren, när valsedlarna har avlämnats, bestämma att valet ska fortsätta och slutföras en annan dag.*

Beslutet ska förenas med uppgift om tid och plats för slutförandet av valet och genast tillkännages de väljande. Beslutet behöver inte tillkännages särskilt eller föregås av en kallelse.

I paragrafen regleras möjligheten att besluta om att ett proportionellt val ska avslutas en annan dag.

I *första stycket* anges att valförrättaren får bestämma att valet ska slutföras en annan dag. Beslut om att valet ska slutföras en annan dag förutsätter att valsedlarna har avlämnats och kan alltså inte fattas förrän detta skett. Valförrättaren får fatta beslut om att valet ska slutföras en annan dag om det inte är möjligt att slutföra valet samma dag exempelvis till följd av att sammanträdet dragit ut på tiden eller om det av annan anledning är nödvändigt. Det förhållandet att valet inte kan avslutas före midnatt innebär inte att beslut om slutförande en annan dag måste fattas.

I *andra stycket* anges att beslut enligt första stycket måste förenas med ett tillkännagivande av uppgift om tid och plats för när valet ska slutföras. Slutförandet av valet kräver dock inget tillkännagivande på den kommunala anslagstavlan eller någon kallelse, jfr 5 kap. 13 och 15 §§ kommunallagen. Om det sammanträde där valet hållits varit offentligt, t.ex. kommun- eller regionfullmäktige, se 5 kap. 42 § kommunallagen ska även slutförandet av valet vara offentligt.

Vittnen vid slutförande av valet en annan dag

12 § (11) *Om valet ska slutföras en annan dag ska, bland de väljande, minst två personer utses för att, utöver valförrättarna, som vittnen närvara vid valets slutförande.*

I paragrafen regleras krav på vittnen vid slutförande av val en annan dag. Om valförrättaren enligt 11 § beslutar att ett val ska slutföras en annan dag ska två vittnen utses bland de väljande. Dessa vittnen ska utöver valförrättaren och de biträdande valförrättarna närvara när valet återupptas och slutförs.

Förvaring av valsedlarna vid slutförande en annan dag

13 § (11–12) *De avlämnade valsedlarna ska förvaras i en valurna som förseglas i närvaro av de båda vittnena. Valförrättaren ska därefter se till att den förvaras på en säker plats.*

När valet slutförs ska valförrättaren i närvaro av vittnena särskilt kontrollera att förseglingen inte har brutits.

I paragrafen regleras förvaringen av valsedlarna om valet slutförs en annan dag.

I *första stycket* anges att avlämnade valsedlar ska förvaras i en valurna. Denna ska därefter förseglas i vittnenas närvaro. Valurnan ska förvaras på en säker plats. Valförrättaren bör i normalfallet kunna uppdra åt förvaltningen inom kommunen, regionen eller kommunalförbundet att förvara valurnan.

I *andra stycket* anges att valförrättaren i närvaro av vittnena ska kontrollera att förseglingen inte har brutits före valets slutförande. Om det konstateras att förseglingen är bruten torde valet behöva göras om från början.

Valsedelsgrupper

14 § (13–14) *När valsedlarna har lämnats ska de giltiga valsedlarna ordnas i valsedelsgrupper. Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp.*

Därefter räknas antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp. Antalet utgör valsedelsgruppens röstetal.

I paragrafen regleras uppdelningen av valsedlarna i valsedelsgrupper. Överväganden finns i avsnitt 4.3.3.

I *första stycket* anges att de giltiga valsedlarna som avlämnats ska ordnas i valsedelsgrupper efter sin gruppbeteckning. Valsedlar med samma gruppbeteckning bildar en grupp. I äldre praxis har skillnader i angiven gruppbeteckning som bedömts som obetydliga och där det bedömts saknas anledning till annat antagande än att väljarna avsett att samverka under en och samma väljarbeteckning hänförts till samma valsedelsgrupp (se RÅ 1950 I 290 och RÅ 1952 I 274). Det får även fortsättningsvis ankomma på rättstillämpningen att avgöra den närmare innebörden av begreppet samma gruppbeteckning.

I *andra stycket* anges att valsedlarna i varje grupp därefter ska räknas ihop. Antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp utgör valsedelsgruppens röstetal.

Ordningen för fördelning och besättande av platser

15 § (13) *Inom varje valsedelsgrupp ska ordningen mellan namnen bestämmas.*

Därefter ska platserna fördelas mellan grupperna och besättas.

I paragrafen regleras i vilken ordning röstsammanräkningen sker. Överväganden finns i avsnitt 4.3.3.

I *första stycket* anges att ordningen mellan namnen i varje valsedelsgrupp ska bestämmas först. Bestämmelserna finns i 16–18 §§.

Enligt *andra stycket* ska platserna som valet avser därefter fördelas mellan valsedelsgrupperna och slutligen besättas på det sätt som anges i 19–22 §§.

Ordningen inom varje valedelsgrupp

Hur ordningen bestäms

16 § (15) *Ordningen mellan namnen inom varje valedelsgrupp ska, om det behövs, bestämmas genom att ett jämförelsetal beräknas för dem genom särskilda sammanräkningar enligt 18 §.*

I paragrafen regleras hur ordningen mellan namnen inom valedelsgrupperna bestäms. Överväganden finns i avsnitt 4.3.5. Ordningen mellan namnen i en valedelsgrupp ska, vid behov, bestämmas genom särskilda sammanräkningar. Om samtliga valedlar i en valedelsgrupp upptar samma namn i samma ordning, finns inget behov av särskilda sammanräkningar eftersom platser i sådant fall kan fördelas enligt denna ordning. Om valedlarna i en valedelsgrupp innehåller olika namn eller samma namn i olika ordning upprättas en ordning inom valedelsgruppen genom beräkning av jämförelsetal på det sätt som regleras i 18 §.

En lista för varje valedelsgrupp

17 § (16) *Efter varje sammanräkning ska det namn som enligt 18 § har fått det högsta jämförelsetalet föras upp på en lista för valedelsgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd som de har blivit uppförda på listan.*

Sammanräkningen avslutas när listan innehåller lika många namn som antalet platser som valet avser eller alla namn förts upp på listan.

I paragrafen regleras de särskilda sammanräkningarna inom en valedelsgrupp.

I *första stycket* anges att sammanräkningen skapar en gemensam lista för valedelsgruppen genom att namn förs upp på en lista, det ena under det andra. Namnen förs upp ett i taget baserat på det jämförelsetal som beräknas enligt 18 §.

Av *andra stycket* framgår att sammanräkningen ska avslutas när listan innehåller lika många namn som valet avser eller det inte finns några fler namn på någon av valedlarna i gruppen.

Jämförelsetal vid sammanräkningar inom en valsedelgrupp

18 § (ny) Jämförelsetalet för namn som ska föras upp på valsedelsgruppens lista beräknas enligt följande.

Vid den första sammanräkningen gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en gruppering. Antalet valsedlar i varje gruppering utgör grupperingens röstetal. Vid varje följande sammanräkning gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Valsedlarna i de grupperingar som vid närmast föregående sammanräkning gällde för det namn som fördes upp på listan, ska ordnas i grupperingar utifrån det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Om det härigenom bildas nya grupperingar ska röstetalen för dessa beräknas. De grupperingar som gällde för ett namn som inte fördes upp på listan ska behållas oförändrade. Röstetal och jämförelsetal beräknas för de namn som ska delta i sammanräkningen.

Röstetalet för ett namn är lika med röstetalet för den gruppering eller det sammanlagda röstetalet för de grupperingar vilkas valsedlar gäller för namnet.

Jämförelsetalet beräknas genom att namnets röstetal delas med platstalet för den gruppering eller summan av platstalen för de grupperingar som gäller för namnet, ökat med 1.

En gruppering som ännu inte har fått ett namn uppfört på listan har platstal 0. Övriga grupperingars platstal beräknas genom att grupperingens röstetal delas med det jämförelsetal som gällde när valsedlarna i grupperingen senast fick ett namn uppfört på listan.

Brutna tal som uppkommer vid delning beräknas med 2 decimaler. Den sista decimalsiffran får inte höjas.

I paragrafen regleras hur ordningen inom valsedelsgrupporna bestäms. Överväganden finns i avsnitt 4.3.5. Exempel på förfarandet enligt paragrafen finns i bilaga 2.

Om valsedlarna i en valsedelsgrupp innehåller olika namn eller samma namn i olika ordning upprättas en ordning inom valsedelsgruppen genom beräkning av jämförelsetal. Sammanräkningarna sker med samma metod som regleras i 14 kap. 10 § vallagen (angående metodens namn se avsnitt 4.2.2. samt prop. 1996/97:70 s. 240).

I första stycket anges att jämförelsetalen beräknas enligt vad som anges i de följande styckena.

I *andra stycket* anges att vid den första sammanräkningen gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en gruppering. Begreppet gruppering i denna bestämmelse syftar alltså på grupperingar inom en valsedelsgrupp och är inte detsamma som begreppet valsedelsgrupp. Efter att valsedlarna ordnats i grupperingar beräknas röstetalet för varje gruppering. Antalet valsedlar i varje gruppering utgör grupperingens röstetal. Vid de efterföljande sammanräkningarna gäller varje valsedel för det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan enligt 17 §, dvs. den gemensamma listan för valsedelsgruppen. Det kan leda till att en gruppering som har haft samma första namn får delas upp i fler grupperingar om det andra namnet inte är detsamma på alla valsedlarna. Grupperingar av valsedlar vars första namn inte fördes upp på listan vid den föregående sammanräkning påverkas inte av detta och ska inte förändras. Detta gäller även om valsedlar med det namnet tillkommer vid den nya sammanräkningen. Inga grupperingar ska således slås ihop. Nya grupperingar bildas endast genom att en befintlig gruppering delas upp. Det kan därför finnas flera grupperingar som gäller för samma namn efter den första sammanräkningen. Vid varje sammanräkning ska röstetal och jämförelsetal beräknas för de namn som ska delta i sammanräkningen dvs. alla namn som står först på någon valsedel, bortsett från namn som redan förts upp på listan.

I *tredje stycket* anges att röstetalet för ett namn utgörs av röstetalet för den eller de grupperingar som gäller för namnet i sammanräkningen. För det fall fler än en gruppering gäller för ett namn ska dessa grupperingars röstetal alltså adderas.

I *fjärde stycket* anges att jämförelsetalet beräknas genom att ett namns röstetal delas med platstalet för de grupperingar som gäller för namnet, ökat med 1. Beräkningen sker genom följande formel $J=R/(P+1)$ där J är jämförelsetalet, röstetalet R är antalet valsedlar i den eller de grupperingar som gäller för namnet och platstalet P är summan av platstalen för den eller de grupperingar som gäller för namnet. Eftersom platstalet för en grupp som inte fått något namn uppfört på listan är 0 (se femte stycket) betyder detta att jämförelsetalet för det namn som står högst upp på en grupperings valsedlar är lika med röstetalet för den grupperingen, så länge som ingen annan gruppering gäller för namnet.

I det femte stycket regleras grupperingars platstal. En gruppering som inte fått något namn uppfört på listan har platstalet 0. Platstalet för grupperingar som har fått ett namn uppfört på listan beräknas genom att grupperingens röstetal delas med det jämförelsetal som gällde, dvs. var det högsta, när valsedlarna i grupperingen senast fick ett namn uppfört på listan. Med att få ett namn uppfört på listan avses att detta namn stod först på grupperingens valsedlar och att grupperingen alltså räknades för namnet som fördes upp på listan. För det fall att ett namn som står längre ned på en grupperings valsedlar förts upp på listan utan att grupperingen gällt för det namnet i en sammanräkning så påverkar detta inte platstalet.

I sjätte stycket anges att brutna tal som uppkommer vid delning ska beräknas med 2 decimaler. Den sista decimalsiffran får inte höjas. Avrundning uppåt är således inte tillåten.

Fördelningen och besättande av en enskild plats

19 § (19) Avser valet bara en plats, ska platsen tilldelas och besättas av den som står främst på listan för den valsestelsgrupp som har högst röstetal.

I paragrafen regleras proportionella val som endast avser en plats. Om ett proportionellt val enbart avser en plats sker en sammanräkning av vilken valsestelsgrupp som fått flest röster, därpå, i förekommande fall, en sammanräkning av vem som ska stå främst på denna valsestelsgrupps lista, varefter platsen besätts med denna person.

Fördelning och besättande av flera platser

Fördelning av platser

20 § (20) Avser valet flera platser, ska platserna fördelas mellan valsestelsgrupperna en i taget.

Den grupp som för varje sammanräkning får det högsta jämförelsetalet enligt 21 § tilldelas platsen.

I paragrafen regleras hur platserna fördelas mellan valsestelsgrupper om valet avser fler än en plats. Enligt första stycket ska platserna fördelas en i taget och varje plats tilldelas den valsestelsgrupp som för

den gången får det högsta jämförelsetalet. *Andra stycket* anger att jämförelsetalet beräknas enligt 21 §.

Jämförelsetal vid tilldelning av platser mellan valsedelsgrupper

21 § (22) *Jämförelsetalet för en valsedelsgrupp är lika med gruppens röstetal så länge gruppen inte har tilldelats någon plats.*

Om en valsedelsgrupp har tilldelats en plats, beräknas jämförelsetalet genom att gruppens röstetal delas med det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1.

Om en person har fått platser från två valsedelsgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av antalet platser som har tilldelats. Om någon har fått platser från tre grupper, ska varje sådan plats räknas som en tredjedels plats, och så vidare efter samma grund.

I paragrafen regleras hur en valsedelsgrupps jämförelsetal beräknas.

I *första stycket* anges att jämförelsetalet är lika med valsedelsgruppens röstetal så länge som gruppen inte tilldelats någon plats (se 14 § om gruppens röstetal).

I *andra stycket* anges att, när en valsedelsgrupp har tilldelats en plats, jämförelsetalet beräknas genom att gruppens röstetal delas med antalet platser som gruppen tilldelats, ökat med en. En valsedelsgrupp som fått sex röster och tilldelats en plats kommer således att ha jämförelsetalet $6/2=3$. Tilldelas gruppen en ytterligare plats blir jämförelsetalet i stället $6/3=2$.

I *tredje stycket* finns en specialregel som anger att beräkningen enligt *andra stycket* ska justeras om en person tilldelats platser från flera valsedelsgrupper (se 22 § *andra stycket*). Om en person tilldelats plats från två grupper beräknas varje grupp enbart ha tilldelats en halv plats, om platsen tilldelas från tre grupper räknas det som en tredjedel och så vidare efter samma grund. I exemplet ovan skulle en valsedelsgrupp som fått sex röster och tilldelats en plats, om den person som står högst på gruppens lista redan fått en plats från en annan grupp få jämförelsetalet 4 för nästa sammanräkning ($6/1,5$).

Besättande av platser

22 § (21) När en valsedelsgrupp tilldelats en plats ska den genast besättas med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen.

Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper.

I paragrafen regleras hur platserna ska besättas. Överväganden finns i avsnitt 4.3.3.

Enligt *första stycket* ska varje plats som tilldelas en valsedelsgrupp enligt 20 § andra stycket genast besättas med den person som enligt gruppens lista (se 16–18 §§) står näst i tur att få en plats.

I *andra stycket* anges att platsen ska besättas med denna person även om personen i fråga redan har fått en plats från en eller flera grupper. I sådant fall minskar inte antalet platser som är kvar att fördela men beräkningen av jämförelsetalen för valsedelsgrupperna justeras enligt 21 § tredje stycket vid de efterföljande sammanräkningarna.

Valsedelsgrupp som tilldelats platser för samtliga namn

23 § (23) Om en valsedelsgrupp har tilldelats så många platser som motsvarar antalet namn på gruppens lista, ska gruppen inte längre delta i den fortsatta fördelningen.

I paragrafen anges att när en valsedelsgrupps lista inte längre innehåller några namn som inte tilldelats en plats så ska gruppen inte tilldelas någon ytterligare plats. Härigenom förhindras s.k. tomma stolar.

Lika röstetal eller jämförelsetal

24 § (24) Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

I paragrafen regleras vad som gäller vid lika röstetal eller jämförelsetal. Både vad avser sammanräkning inom en valsedelsgrupp och fördelning av platser mellan valsedelsgrupperna ska avgörandet ske genom lottning om röstetal eller jämförelsetal är lika.

Inträdesordningen för ersättare

25 § (25) När ersättare har utsetts genom proportionella val ska de tjänstgöra enligt följande:

1. En ersättare som har utsetts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den grupp från vilken den frånvarande ledamoten är vald, har företräde framför andra ersättare. Om ingen sådan ersättare kan inträda ska ersättare från valsedelsgruppen med högst röstetal ha företräde. Därefter ska ersättare från valsedelsgruppen med näst högst röstetal ha företräde och så vidare efter samma grund.

2. Inom samma valsedelsgrupp ska ersättarna tjänstgöra i den ordning de förts upp på gruppens lista enligt 17 §.

En ledamot eller en ersättare som har tilldelats en plats från två eller flera grupper, ska anses vald för den grupp från vilken ledamoten eller ersättaren först blev tilldelad platsen.

I paragrafen regleras hur ersättare som valts enligt lagen ska tjänstgöra.

I första stycket första punkten anges att ersättare som utsetts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den frånvarande ledamoten har företräde framför de andra ersättarna. Om ingen valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung finns eller ingen av ersättarna från den valsedelsgruppen kan tjänstgöra har ersättare från den valsedelsgrupp som fått det högsta röstetalet företräde. Om ingen ersättare från valsedelsgruppen med högst röstetal kan tjänstgöra har ersättare från valsedelsgruppen med näst högst röstetal företräde och så vidare efter samma grund. Enligt andra punkten ska ersättarna inom en valsedelsgrupp tjänstgöra i den ordning de uppförts på valsedelsgruppens lista enligt 17 §.

I andra stycket regleras att en ledamot eller ersättare som tilldelats plats från flera valsedelsgrupper ska anses vald för den grupp som först tilldelade platsen vid tillämpning av första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när lagen ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. *Genom lagen upphävs lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.*

Bestämmelsen anger att den nya lagen ersätter lagen om proportionellt valsätt. Överväganden finns i avsnitt 4.3.1.

3. *Den upphävda lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.*

Övergångsbestämmelsen anger att den upphävda lagen om proportionellt valsätt fortfarande ska tillämpas vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

4 kap.

7 § *Val av nämndemän i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige.*

Val av nämndemän i hovrätt förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner.

Vid val av nämndemän ska det eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Paragrafens tredje stycke har anpassats till förslaget till lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.3 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

19 kap.

7 § Överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare väljas för fyra år, räknade från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.

Avgår överförmyndare, ersättare för överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnden, ska fyllnadsval hållas för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

Paragrafens andra och tredje stycke har omarbetats i konsekvens med förslaget om ändring av 6 kap. 20 § kommunallagen. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6.

Bestämmelserna i *andra stycket* har flyttats från det tidigare tredje stycket och omarbetats språkligt.

I *tredje stycket* har en bestämmelse om fyllnadsval av ledamöter i överförmyndarnämnd som utsetts vid proportionellt val införts. Även om en ledamot utsetts genom proportionellt val får fyllnadsval enligt *andra stycket* hållas. Om fyllnadsval ska hållas ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden är oförändrad. Kravet innebär att den nya ledamoten som väljs så långt som det är möjligt ska representera samma parti som den avgångne ledamoten. Det är tänkbart att det inte går att klargöra vilket parti en ledamot företrätt eller att detta parti har upplösts. I sådant fall ska fullmäktige i stället utse någon som kan anses företråda den valsedelsgrupp från vilken den avgångne ledamoten valdes. Bestämmelsen innebär således inte något absolut krav på att den som väljs in represen-

terar samma parti men klargör att en majoritet i fullmäktige, som huvudregel, inte genom fyllnadsval kan ersätta ledamöter från ett parti med företrädare för styrande parti eller partikonstellation. I flertalet fall torde det inte råda något tvivel om vilket parti den avgående ledamoten företrädde. I sådana fall bör detta parti få nominera en person som kan väljas. För att en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska kunna ersätta en företrädare som utsetts från en valsedelsgrupp som inte ingår i ett sådant styre kan det vara lämpligt med någon form av dokumenterad överenskommelse om detta eller att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat. Fullmäktiges beslut om fyllnadsval kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Bestämmelserna i 19 kap. 7 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att 19 kap. 7 § ska tillämpas i sin äldre lydelse avseende ledamöter som valts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2. Detta innebär att om en ledamot som valts proportionellt före ikraftträdandet avgår så ska bestämmelsen i sin äldre lydelse tillämpas. En sådan ledamot ska sålunda ersättas i nämnden av den ersättare som i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring står på tur. Ersättarnas tjänstgöring är antingen den ordning som föreskrivs i 25 § lagen om proportionella val i kommuner och regioner eller, om ersättarna inte valts proportionellt, den ordning som fullmäktige bestämt enligt 6 kap. 16 § andra stycket kommunallagen.

10.4 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

37 kap.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av Kriminalvården. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av regionfullmäktige. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns en kommun som inte ingår i en region, förrättas valet av regionfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår flera län eller delar av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.

Regionfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet även bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fyra år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

När ledamot eller ersättare ska utses ska övervakningsnämnden göra anmälan om det till den som ska utse honom eller henne.

Paragrafens *tredje stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

19 § Nämndemän utses genom val. Val förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner.

Regeringen får för ett visst län besluta att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma tjänstgöringstid har utsetts till nämndemän i hovrätt. En nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han eller hon är behörig, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd.

Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor

6 § En nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen. Vid överklagande av beslut enligt 1 § första stycket ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen. Styrelsens beslut får inte överklagas.

De statliga väghållningsmyndigheterna och Polismyndigheten får överklaga en nämnds eller länsstyrelsens beslut enligt 1 §.

Regeringen får föreskriva om inskränkningar i rätten att överklaga beslut enligt 1 §.

En nämnds beslut enligt 4 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafens första stycke har kompletterats med bestämmelser om att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas på överklaganden enligt 1 § första stycket, dvs. beslut att meddela föreskrifter som avses i 1 § första stycket 8 i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Överväganden finns i avsnitt 7.4.

De bestämmelser som ska tillämpas är vem som får överklaga ett beslut enligt 42 §, hur man överklagar ett beslut enligt 43 § (prop. 2016/17:180 s. 333 f.), överklagandetiden enligt 44 § (a. prop. s. 334 f.), vad beslutsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in 45–46 §§ (a. prop. s. 335 f.), överinstansens åtgärder enligt 47 § (a. prop. s. 337) och möjligheten för överinstansen att inhibera beslutet enligt 48 § (a. prop. s. 337). Vidare anges att beräkningen av

de tre veckor som, enligt 44 § förvaltningslagen, är tiden vilken inom ett överklagande ska inkomma ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. De aktuella trafikföreskrifterna ska tillkännas både enligt förordningen av elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter och genom utmärkning av föreskrifterna enligt vägmärkesförordningen (2007:90). Tiden för överklagandet ska således börja räknas från det av dessa kungöranden av beslutet om att meddela föreskrifter som skedde senast.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att lagen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner

3 kap.

5 § De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och regioner.

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

6 § *Om en indelningsdelegerad avgår, ska fyllnadsväl hållas.*

Om den indelningsdelegerade har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen bland de indelningsdelegerade inte förändras.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse om fyllnadsväl av indelningsdelegerade som utsetts vid proportionellt val införts. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6. Även om en indelningsdelegerad utsetts genom proportionellt val får fyllnadsväl enligt första stycket hållas. Om fyllnadsväl ska hållas ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen bland de indelningsdelegerade är oförändrad. Kravet innebär att den nya indelningsdelegerade som väljs så långt som det är möjligt ska representera samma parti som den avgångne indelningsdelegerade. Det är tänkbart att det inte går att klargöra vilket parti en indelningsdelegerade företrätt eller att detta parti har upplösts. I sådant fall ska fullmäktige i stället utse någon som kan anses företräda den valsedelsgrupp från vilken den avgångne indelningsdelegerade valdes. Bestämmelsen innebär således inte något absolut krav på att den som väljs in representerar samma parti men klargör att en majoritet i fullmäktige, som huvudregel, inte genom fyllnadsväl kan ersätta indelningsdelegerade från ett parti med företrädare för styrande parti eller partikonstellation. I flertalet fall torde det inte råda något tvivel om vilket parti den avgående indelningsdelegerade företrädde. I sådana fall bör detta parti få nominera en person som kan väljas. För att en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska kunna ersätta en företrädare som utsetts från en valsedelsgrupp som inte ingår i ett sådant styre kan det vara lämpligt med någon form av dokumenterad överenskommelse om detta eller att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat. Fullmäktiges beslut om fyllnadsväl kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

23 § Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska valet till utskott vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska indelningsdelegerade bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

25 § Om en ledamot avgår, ska fyllnadsval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska indelningsdelegerade, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i utskottet inte förändras.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse om fyllnadsval av ledamöter i utskott som utsetts vid proportionellt val införts. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6. Kravet på att indelningsdelegerade så långt som möjligt ska säkerställa representationen i utskottet ska tillämpas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i 6 §, se kommentaren under den bestämmelsen.

35 § Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska valet av revisorer vara proportionellt.

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 6 och 25 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse för indelningsdelegerade och ledamöter som valts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att 3 kap. 6 och 25 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse avseende indelningsdelegerade och ledamöter som valts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2. Detta innebär att om en indelningsdelegerad eller en ledamot som valts proportionellt före ikraftträdandet avgår så ska bestämmelsen i sin äldre lydelse tillämpas. En sådan indelningsdelegerad eller ledamot ska sålunda ersättas av den ersättare som i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring står på tur. Ersättarnas tjänstgöring är antingen den ordning som föreskrivs i 25 § lagen om proportionella val i kommuner och regioner eller, om ersättarna inte valts proportionellt, den ordning som bestämts enligt 3 kap. 5 respektive 23 §§.

10.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen

2 § Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för den tid som fullmäktige bestämmer.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.9 Förslaget till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

4 kap.

3 § Av antalet huvudmän ska hälften, i enlighet med närmare föreskrifter i reglementet, väljas av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige inom sparbankens verksamhetsområde. Återstoden utses av huvudmännen själva bland insättarna i sparbanken. Kravet på att dessa huvudmän ska vara insättare gäller dock inte vid huvudmannaval i samband med sparbankens bildande. En huvudman som står i tur att avgå får inte delta i valet för besättande av hans eller hennes egen plats.

Ska flera korporationer förrätta val av huvudmän ska, om inte särskilda skäl föranleder något annat, fördelningen av antalet mandat mellan dem ske efter det invånarantal som de företräder.

Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska tillämpas också på kommunfullmäktiges och regionfullmäktiges val av huvudmän.

Paragrafens tredje stycke har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

12 § *Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av kommun- och regionfullmäktige, Försäkringskassan och av Arbetsförmedlingen. När ledamöter eller ersättare ska utses för kommun och region ska det, under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner, ske genom proportionellt val.*

Till ledamot eller ersättare i styrelsen får en medlem utse endast den som är

- 1. ledamot eller ersättare i kommun- eller regionfullmäktige,*
- 2. anställd vid Försäkringskassan, eller*
- 3. anställd vid Arbetsförmedlingen.*

När det utses ersättare i styrelsen ska det bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Paragrafens första stycke har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.11 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

5 kap.

58 § *Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska följande val vara proportionella:*

- 1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,*

2. val av revisorer som avses i 12 kap. 4 och 5 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag,
4. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser, och
5. val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmanarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser

Första stycket 1 ska inte gälla vid val till en nämnd som avses i 6 kap. 2 § 2, om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige vid inrättandet av nämnden har röstat för att ledamöter i nämnden ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

Paragrafens första stycke har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

6 kap.

20 § *Om en ledamot avgår under mandattiden, ska fyllnadsval hållas.*

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 §, ska val av nya ledamöter och ersättare hållas.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse om fyllnadsval av ledamöter som utsetts vid proportionellt val införts. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6. Även om en ledamot utsetts genom proportionellt val får fyllnadsval enligt första stycket hållas. Om fyllnadsval ska hållas ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden är oförändrad. Kravet innebär att den nya ledamoten som väljs så långt som det är möjligt ska representera samma parti som den avgångne ledamoten. Det är tänkbart att det inte går att klargöra vilket parti en ledamot företrätt eller att detta parti har upplösts. I sådant fall ska fullmäktige i stället utse någon som kan anses företråda den valedelsgrupp från vilken den avgångne ledamoten valdes. Bestämmelsen innebär således inte något absolut krav på att den som väljs in representerar samma parti men klargör

att en majoritet i fullmäktige, som huvudregel, inte genom fyllnadsval kan ersätta ledamöter från ett parti med företrädare för styrande parti eller partikonstellation. I flertalet fall torde det inte råda något tvivel om vilket parti den avgående ledamoten företrädde. I sådana fall bör detta parti få nominera en person som kan väljas. För att en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska kunna ersätta en företrädare som utsetts från en valsedelsgrupp som inte ingår i ett sådant styre kan det vara lämpligt med någon form av dokumenterad överenskommelse om detta eller att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat. Fullmäktiges beslut om fyllnadsval kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

28 § *En förtroendevald är jävig, om*

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,

2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,

4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Paragrafen har anpassats till motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Överväganden finns i avsnitt 6.3.

Av *punkten 1* följer att den förtroendevalda är jävig om han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen reglerar partsjäv, intressejäv och närståendejäv. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga.

Av *punkten 2* (tidigare punkt 2 och 4) följer att en förtroendevald är jävig om han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen reglerar ställföreträdarjäv och ombudsjäv. Bestäm-

melsen innebär att jäv föreligger om den förtroendevalde själv eller någon närstående till honom eller henne representerar, eller tidigare har representerat, någon som är part i ärendet eller som kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av beslutet i ärendet.

Av *punkten 4* (tidigare punkt 5), som är en generalklausul, följer att en förtroendevald även är jävig om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av jävsgrunderna i 1–3, men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas (delikatessjäv). Det kan alltså vara fråga om såväl fall som knyter an till någon av dessa jävsgrunder som situationer som inte har sådan anknytning. Tillämpning av generalklausulen kan aktualiseras t.ex. när någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

31 § 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 4 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 § 4 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Paragrafen har anpassats till den nya utformningen av 6 kap. 28 § genom att hänvisningarna i första och andra stycket ändrats, se kommentaren till den bestämmelsen.

37 § En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§.

Ändringen i paragrafen innebär att delegation får ske till en automatiserad beslutsfunktion. Överväganden finns i avsnitt 3.6.

En automatiserad beslutsfunktion är en funktion som möjliggör att beslut kan fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet (jfr prop. 2016/17:180 s. 315). En automatiserad beslutsfunktion innebär däremot inte något krav på någon specifik teknisk lösning. Förutsättningen för att delegation ska kunna ske är i stället att funktionen innebär att automatiserade beslut möjliggörs. Det kan t.ex. röra sig om ett specifikt program, en funktion inom ett ärendehanteringssystem eller någon annan på något sätt identifierbar funktion som möjliggör automatiserade beslut. Möjligheten att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion kan dock begränsas av annan lagstiftning, t.ex. kravet på motivering i 32 § förvaltningslagen. I enlighet med 6 kap. 6 § kommunallagen åligger det nämnden att säkerställa att det automatiserade beslutsfattandet sker i enlighet med gällande lagstiftning.

38 § *Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller*

1. *ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,*

2. *framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,*

3. *ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,*

4. *ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller*

5. *ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.*

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion får inte heller ske när det gäller

1. *ärenden som överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,*

2. *ärenden som enligt lag eller annan författning inte får överklagas, eller*

3. *ärenden om upphandling.*

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke* där det anges att möjligheten att delegera beslutsfattandet till en automatiserad beslutsfunktion är mer begränsad än andra delegationsmöjligheter. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.2.

Ärenden där beslut överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen får enligt *första punkten* inte delegeras. Det samma gäller enligt *andra punkten* ärenden som leder till beslut som enligt lag eller annan författning inte får överklagas. Vidare omfattas enligt *tredje punkten* inte ärenden som avser upphandling av möjligheten till delegation till en automatiserade beslutsfunktion. Detta gäller upphandling där lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2008:962) om valfrihetssystem eller lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är tillämpliga. Det gäller också upphandlingar som är undantagna från dessa lagars tillämpningsområde.

42 § En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska då tillämpas.

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

9 kap.

8 § Om det begärs av det antal väljande som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara proportionella.

Om inte något annat följer av förbundsordningen ska det som sägs i första stycket tillämpas när den beslutande församlingen väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Paragrafens *första stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Bestämmelserna i 6 kap. 20 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att 6 kap. 20 § ska tillämpas i sin äldre lydelse avseende ledamöter som valts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2. Detta innebär att om en ledamot som valts proportionellt före ikraftträdandet avgår så ska bestämmelsen i sin äldre lydelse tillämpas. En sådan ledamot ska sålunda ersättas i nämnden av den ersättare som i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring står på tur. Ersättarnas tjänstgöring är antingen den ordning som föreskrivs i 25 § lagen om proportionella val i kommuner och regioner eller, om ersättarna inte valts proportionellt, den ordning som fullmäktige bestämt enligt 6 kap. 16 § andra stycket kommunallagen.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att lagen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)

24 § Beslut enligt 15 och 16 §§ får överklagas till regeringen. Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

Paragrafens *första stycke* har kompletterats med bestämmelser om att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas på överklaganden av beslut enligt 15 och 16 §§. Överväganden finns i avsnitt 7.4.

De bestämmelser som ska tillämpas är vem som får överklaga ett beslut enligt 42 §, hur man överklagar ett beslut enligt 43 § (prop. 2016/17:180 s. 333 f.), överklagandetiden enligt 44 § (a. prop. s. 334 f.), vad beslutsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in 45–46 §§ (a. prop. s. 335 f.), överinstansens åtgärder enligt 47 § (a. prop. s. 337) och möjligheten för överinstansen att inhibera beslutet enligt 48 § (a. prop. s. 337). Vidare anges att beräkningen av de tre veckor som, enligt 44 § förvaltningslagen, är tiden vilken inom ett överklagande ska inkomma ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Föreskrifter om terrängkörning ska kungöras enligt 8 kap. 13 § kommunalagen (se prop. 2017/18:171 s. 393–397).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att förordningen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.13 Förslaget till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

21 § *Beslut i frågor som avses i 14 § får överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut.*

Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Överklagande av Transportstyrelsen är dock inte inskränkt till viss tid.

Paragrafens första stycke har ändrats redaktionellt. Vidare har ett nytt andra stycke införts med bestämmelser om att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas på överklaganden av beslut enligt 14 §. Överväganden finns i avsnitt 7.4.

De bestämmelser som ska tillämpas enligt *andra stycket* är vem som får överklaga ett beslut enligt 42 §, hur man överklagar ett beslut enligt 43 § (prop. 2016/17:180 s. 333 f.), överklagandetiden enligt 44 § (a. prop. s. 334 f.), vad beslutsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in 45–46 §§ (a. prop. s. 335 f.), överinstansens åtgärder enligt 47 § (a. prop. s. 337) och möjligheten för överinstansen att inhibera beslutet enligt 48 § (a. prop. s. 337 f.). Vidare anges att beräkningen av de tre veckor som, enligt 44 § förvaltningslagen, är tiden vilken inom ett överklagande ska inkomma ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Föreskrifter enligt förordningen ska kungöras enligt 8 kap. 13 § kommunallagen (se prop. 2017/18:171 s. 393–397). Bestämmelsen om att överklaganden av Transportstyrelsen inte är inskränkt till viss tid har flyttats från första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att förordningen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

Kommittédirektiv 2020:10

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 fyllnadval 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 offentlighets-

principen 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 intensifiera 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)

Exempel på särskilda sammanräkningar för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp

Om exemplet

Paragrafhänvisningarna avser det framlagda förslaget till lag om proportionella val i kommuner och regioner, se författningsförslag och kommentar.

Samtliga exempel utgår från en situation där ett val avser sex platser. En lista med sex namn ska därför sammanställas (17 § andra stycket). Valsedelsgruppen i exemplet har fått 40 röster. De brutna talen i exemplen är begränsade till två decimaler och avrundas inte uppåt (18 § sjätte stycket).

Metoden för sammanräkning innebär att vid varje uträkning beräknas för varje namn som står först på någon valsedel ett röstetal R , ett platstal P och ett jämförelsetal J . Röstetalet R är antalet valsedlar i den eller de grupperingar som gäller för namnet, platstalet P är summan av platstalen för den eller de grupperingar som gäller för namnet. Jämförelsetalet J beräknas enligt följande formel $J = R / (P + 1)$.

De valsedlar som gällt för det vinnande namnet i en sammanräkning gäller i fortsättningen för nästa namn, och grupperingarna delas vid behov upp efter detta namn. Nya platstal beräknas för alla grupperingar som hade det vinnande namnet först i denna sammanräkning, både nybildade grupperingar och sådana som inte behövde delas upp. Platstalet för en sådan gruppering med röstetalet r blir r/J , där J är det senaste jämförelsetalet. Alla andra grupperingar, där ett annat namn stod först, bevaras oförändrade, och deras platstal ändras inte.

Exempel 1 – sammanräkning mellan två sinsemellan olika listor

I det första exemplet kan valsedlarna delas upp i två listor A och B. Listorna innehåller följande namn.

<i>A</i>	<i>B</i>
Anna	Bodil
Alfred	Bertil
Anton	Bea
Astrid	Bengt

Listorna har sinsemellan helt olika namn dvs. inget namn som finns på lista A återfinns på lista B och vice versa. Listorna utgör således två grupperingar; gruppering A och gruppering B. Det finns 25 valsedlar med gruppering A:s lista och 15 med gruppering B:s lista.

Vid den *första sammanräkningen* kommer det första namnet på lista A dvs. Anna att ha jämförelsetalet 25 (25/1). Jämförelsetalet för namnet som står först på en lista kommer alltid att vara detsamma som röstetalet eftersom platstalet kommer att vara 0 ökat med 1, se också kommentaren till 18 § fjärde stycket. Det första namnet från lista B dvs. Bodil kommer på samma grund att ha jämförelsetalet 15 (15/1). Den första sammanräkningen leder därför till att det är Anna som ska föras upp först på valsedelsgruppens lista (17 §).

Vid den *andra sammanräkningen* kommer Bodil att delta med samma jämförelsetal som vid den första sammanräkningen (18 § andra stycket). Dessutom ska det andra namnet på lista A dvs. Alfred delta, eftersom det är det första namnet på dessa valsedlar som inte förts upp på valsedelsgruppens lista (18 § andra stycket). Bodil kommer fortsatt att ha jämförelsetalet 15. Alfreds jämförelsetal beräknas genom att grupperingens röstetal (25) delas med grupperingens platstal ökat med 1. Grupperingens platstal fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde då grupperingens första namn fördes upp på listan dvs. $25/25=1$. Alfred kommer således att ha platstalet 2 (1+1) och jämförelsetalet 12,5 (25/2). Den andra sammanräkningen leder därför till att Bodil förs upp som andra namn på valsedelsgruppens lista.

De *efterföljande sammanräkningarna* genomförs sedan på samma sätt. Platstalen ökar successivt. Den tredje och fjärde sammanräkningen leder till att Alfred och Anton sätts upp på listan med jämförelse-

talen 12,5 respektive 8,33 (25/2 resp. 25/3). Den femte sammanräkningen leder till att Bertil sätts upp på listan med jämförelsetalet 7,5 (15/2). Den sista platsen kommer sedan att tillfalla Astrid med jämförelsetalet 6,25 (25/4) att jämföra med Bea som i den sista sammanräkningen kommer att ha jämförelsetalet 5 (15/3). När man genom sammanräkningar fått fram lika många namn som valet avser så görs inga fler sammanräkningar (17 § andra stycket).

Den samordnade listan från valsedelsgruppen kommer således att innehålla fyra namn från gruppering A och två från gruppering B i följande ordning (jämförelsetal inom parentes):

1. Anna (25)
2. Bodil (15)
3. Alfred (12,5)
4. Anton (8,33)
5. Bertil (7,5)
6. Astrid (6,25)

Detta exempel kan även appliceras på situationer med fler än två sinsemellan olika listor.

Exempel 2 – sammanräkning mellan flera listor, där ett namn är gemensamt mellan två listor

I detta exempel kan valsedlarna delas upp i tre olika listor A, B och C med följande namn.

A	B	C
Anna	Bodil	Cecilia
Alfred	Anton	Carl
Anton	Bea	Cassandra

I detta exempel finns Anton således angiven på två olika listor. Det finns 16 valsedlar enligt lista A, 14 enligt lista B och 10 enligt lista C. Vid den *första sammanräkningen* ska jämförelsetal räknas fram för det första namnet på var och en av listorna dvs. Anna (A), Bodil (B) och Cecilia (C). Eftersom jämförelsetalen för de första namnen är

desamma som grupperingarnas röstetal Anna kommer att ha jämförelsetalet 16, Bodil kommer att ha jämförelsetalet 14 och Cecilia kommer att ha jämförelsetalet 10. Den första sammanräkningen leder därför till att Anna förs upp först på valsedelsgruppens lista.

Vid den *andra sammanräkningen* ska Bodil och Cecilia fortsatt vara med eftersom de fortfarande är första namnen på sina respektive listor. Dessutom ska det andra namnet på lista A dvs. Alfred delta, eftersom det är det första namnet på dessa valsedlar som inte förts upp på valsedelsgruppens lista. Alfreds jämförelsetalet beräknas genom att grupperingens röstetal (16) delas med grupperingens platstal ökat med 1. Grupperingens platstal (1) fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde för att grupperingens första namn skulle föras upp på listan ($16/16=1$). Alfred således kommer att ha jämförelsetalet 8 ($16/2$). Både Bodil och Cecilia kommer att ha samma jämförelsetal som vid den föregående sammanräkningen dvs. 14 respektive 10. Den andra sammanräkningen leder därför till att Bodil förs upp som andra namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *tredje sammanräkningen* kommer Alfred och Cecilia fortsatt att vara med och fortfarande ha samma jämförelsetal dvs. 8 respektive 10. Dessutom tillkommer Anton från lista B med jämförelsetal 7 ($14/2=7$). Den tredje sammanräkningen leder därför till att Cecilia förs upp som tredje namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *fjärde sammanräkningen* kommer Alfred och Anton att delta med samma jämförelsetal som vid den föregående sammanräkningen dvs. 8 respektive 7. Dessutom tillkommer Carl med jämförelsetal 5 ($10/2=5$). Den fjärde sammanräkningen leder därför till att Alfred förs upp som fjärde namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *femte sammanräkningen* kommer Anton att vara första namnet på valsedlarna enligt både lista A och B. Antons jämförelsetal ska då beräknas genom att de båda grupperingarnas sammanlagda röstetal, dvs. 30 ($16+14$) delas med Antons sammanlagda platstal från lista A (2) och lista B (1) ökat med 1 dvs. 4. Grupperingarnas platstal fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde för att respektive grupperings andra (för lista A = $16/8=2$) och första namn (för lista B = $14/14=1$) skulle föras upp på listan (18 § femte stycket). Anton kommer vid denna sammanräkning att ha jämförelsetalet 7,5 ($30/4=7,5$). Utöver Anton deltar endast Carl med samma jämförelsetal som vid den förra sammanräkningen dvs. 5. Den femte

sammanräkningen leder därför till att Anton förs upp som femte namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *sjätte och sista sammanräkningen* kommer förutom Carl endast Bea att delta eftersom det inte finns några namn kvar på valsedlarna som angett namn enligt lista A. Beas platstal beräknas genom att röstetalet för lista B delas med Antons jämförelsetal vilket ger platstalet 1,86 (14/7,5) och jämförelsetalet 4,89 (14/2,86). Carl har som tidigare jämförelsetalet 5. Den sjätte och sista sammanräkningen leder därför till att Carl förs upp som sjätte och sista namn på valsedelsgruppens lista.

Exemplet leder sammanfattningsvis till följande lista för valsedelsgruppen (jämförelsetalet inom parentes):

1. Anna (16)
2. Bodil (14)
3. Cecilia (10)
4. Alfred (8)
5. Anton (7,5)
6. Carl (5)

Exempel 3 – sammanräkning mellan flera listor med sinsemellan gemensamma namn

I detta exempel kan valsedlarna delas upp i tre olika listor A, B och C med följande namn.

A	B	C
Anna	Anna	Cecilia
Alfred	Cecilia	Carl
Anton	Bea	Cassandra

I detta exempel finns alltså gemensamma namn mellan lista A och lista B och mellan lista B och lista C. Det finns, precis som i exempel 2, 16 valsedlar enligt lista A, 14 enligt lista B och 10 enligt lista C.

Vid den *första sammanräkningen* ska jämförelsetal räknas fram för det första namnet på var och en av listorna. I detta exempel ska listorna A och B ordnas i en gruppering för Anna eftersom hon är

det första namnet på båda dessa listor (18 § andra stycket). Det kommer således att finnas två namn i sammanräkningen Anna (A och B) och Cecilia (C). Anna kommer att ha jämförelsetalet 30 och Cecilia kommer att ha jämförelsetalet 10. Den första sammanräkningen leder därför till att Anna förs upp först på valsedelsgruppens lista.

Vid den *andra sammanräkningen* har listorna A och B inte längre samma första namn, varför de får bilda varsin gruppering. Första namnet för A är Alfred och för B är det Cecilia. Alfreds jämförelsetal beräknas genom att grupperingens röstetal (16) delas med grupperingens platstal ökat med 1. Grupperingens platstal fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde för att Anna skulle föras upp på listan dvs. $16/30=0,53$. Alfred kommer att ha jämförelsetalet 10,45 ($16/1,53=10,45$). Eftersom Cecilia är första namnet både för grupperingen som röstat enligt lista B och C ska hennes jämförelsetal beräknas genom att röstetalen för dessa grupperingar delas med grupperingarnas platstal ökat med 1. Cecilias röstetal är 24 ($14+10=24$). Platstalet för lista B är 0,46 ($14/30=0,46$). Eftersom C ännu inte fått något namn uppfört på listan är platstalet för den grupperingen 0 (18 § femte stycket). Grupperingarnas sammanlagda platstal är därför 0,46 ($0+0,46=0,46$) vilket ska ökas med 1. Cecilias jämförelsetal beräknas därför till 16,43 ($24/1,46=16,43$). Den andra sammanräkningen leder därför till att Cecilia förs upp som andra namn på valsedelsgruppens lista.

De *vidare sammanräkningarna* enligt detta exempel kan genomföras enligt vad som tidigare angetts och kommer leda till att Alfred har högst jämförelsetal vid den tredje sammanräkningen (10,45). Vid den fjärde kommer Bea att ha högst jämförelsetal 7,56 (Beas platstal är $14/16,43=0,85$, jämförelsetalet $14/1,85=7,56$). Vid den femte kommer Anton att ha högst jämförelsetal 6,32 (platstal $16/10,45=1,53$, jämförelsetal $16/2,53$). Den sjätte och sista platsen kommer att tillfalla Carl med jämförelsetalet 6,25 (platstal $10/16,43=0,60$, jämförelsetal $10/1,60=6,25$).

Exemplet leder sammanfattningsvis till följande lista för valsedelsgruppen (jämförelsetalet inom parentes):

1. Anna (30)
2. Cecilia (16,43)
3. Alfred (10,45)

4. Bea (7,56)
5. Anton (6,32)
6. Carl (6,25)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra

– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0047-7 ISSN 0375-250X