

Tjänsteutlåtande

Kommunkansliet

Dnr KS 2021/0146

Datum 2021-08-19

Till Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss av SOU 2021:16 En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

Sammanfattning

Regeringen beslutade 2020-02-06 att tillsätta en statlig utredning med uppdraget att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Utredningen har antagit namnet Utredningen om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner, SOU 2021:16. Regeringskansliet, Finansdepartementet, har remitterat utredningen till ett stort antal remissinstanser, däribland Österåkers kommun, för yttrande senast 2021-08-25.

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 har även tagit ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner. Utredningen har särskilt övervägt hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning. Utredningen har vidare analyserat 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 har utredningen analyserat om regleringen i lagen om proportionellt valsätt är ändamålsenlig. Utredningen har också analyserat och tagit ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige. Utredningen har vidare analyserat om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen. Slutligen har utredningen kartlagt 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. upphandling bör, mot bakgrund av unions-rätten, inte omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande.

Tjänsteutlåtande

Beslutsförslag

Kommunstyrelsen beslutar

Som remissvar avseende den statliga utredningen SOU 2021:16 En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner, till Regeringskansliet, Finansdepartementet, överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2021-08-19.

Utveckling av utredningens förslag

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. SOU 2021:16

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 valsedelgrupp (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.

Tjänsteutlåtande

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 gruppbezeichnungar 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, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras. Detta kommer att medföra att en avgångne ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti. Samtidigt ger regleringen tillräcklig flexibilitet för att hantera undantagssituationer och skapar inget behov av att införa regler om att partitillhörighet måste registreras.

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Regleringen rörande ersättare i fullmäktige skiljer sig åt på flera punkter mellan regionerna och kommunerna. B.l.a 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.

Tjänsteutlåtande

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, terrängkörnings-förordningen (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

Förvaltningens slutsatser

Automatiserat beslutsfattande

Österåkers kommun har tagit del av den statliga utredningen SOU 2021:16 och ser positivt på författningsförslagen, i de delar som för kommunen bedöms relevanta. Det gäller bestämmelserna om automatiserat beslutsfattande där det för såväl, den kommunala förvaltningen som för kommuninvånarna, är angeläget att utveckla och modernisera regelverket i syfte att tillskapa en effektiv modern förvaltning, vilken lever upp till omvärldens förväntningar och behov av snabbare service av god kvalitet. Österåkers kommun vill dock påtala vikten av att den, många gånger snabba tekniska och digitala utvecklingen inte får äventyra kommuninvånarens, brukares och enskilda intressenters rättssäkerhet.

Utredningen har i sitt förslag undantagit vissa fall där möjligheten till delegation till en automatiserad beslutsfunktion inte ska vara möjligt, något som Österåkers kommun ser positivt på. Kommunen vill dock påtala att det vid en eventuell framtida lagändring kan finnas anledning att lägga ytterligare fokus på uppföljning av de delegationsbeslut som regelmässigt anmäls till respektive kommunal nämnd – med syftet att fortsatt upprätthålla en hög nivå av rättssäkerhet – även i de fall då beslut fattats genom en automatiserad funktion.

Österåkers kommun tillstyrker förslaget till författningsändring.

Tjänsteutlåtande

Ordningen för val i kommuner och regioner – En ny lag om proportionella val i kommuner och regioner
Lag om proportionellt valsätt (1992:339) har tillämpats endast i begränsad omfattning i Österåkers kommun. När lagen har aktualiserats har frågor uppkommit gällande tillämpningen. Österåkers kommun ser därför positivt på utredningens förslag om en ny lag om proportionella val, som förtydligar regelverket.

Utifrån ett demokratiskt perspektiv ställer sig Österåkers kommun även positivt till förslaget om ändring i bl. a. kommunallagen, 6 kap. 20 §, som innebär ökade möjligheter att behålla samma representation i nämnderna.

Österåkers kommun tillstyrker förslaget om en ny lag om proportionella val

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Österåkers kommun noterar att utredningen inte lägger något förslag om ändring när det gäller ersättarnas tjänstgöring i fullmäktige och att dessa regler fortsatt kommer att skilja sig åt mellan regioner och kommuner. Utredningen framhåller att regionerna inte upplever problem när det gäller inkallande av ersättarna, eftersom antalet ersättare är fler i regionerna än i kommunerna. Detta faktum föranleder Österåkers kommun att likväl påtala det problem som kan uppkomma med ”tomma stolar” i fullmäktige, något som demokratiskt sett inte kan anses vara optimalt.

De kommunala jävsbestämmelserna

Skillnaderna mellan kommunallagens och förvaltningslagens regler om jäv har länge gett upphov till frågor inom den kommunala förvaltningen. Österåkers kommun ser därför positivt på utredningens förslag om en anpassning av kommunallagen till motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen och att det på så vis blir en enhetlig reglering.

Österåkers kommun tillstyrker utredningens förslag, som innebär en anpassning av kommunallagen, vad avser 6 kap. 28 §.

Överklagande av kommunala föreskrifter

Även beträffande utredningens förslag till kompletterande bestämmelser i vissa författningar när det gäller förutsättningar för överklagande av kommunala föreskrifter, gör sig rättssäkerhetsperspektivet gällande. Förslaget råder bot på den hittillsvarande legala bristen i förutsättningarna för överklagande i de aktuella regelverken.

Österåkers kommun tillstyrker utredningens förslag med konstaterandet att rättssäkerheten ökar även i denna del.

Staffan Erlandsson
Kommundirektör

Peter Freme
Kanslichef

Expedieras