Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-08-11

RS 2021-0417

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Region Stockholm har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16).

I betänkandet föreslås bland annat ett flertal förändringar rörande bland annat automatiserat beslutsfattande, proportionella val i kommuner och regioner samt harmonisering av jävsregler i kommunallagen med de jävsregler som återfinns i förvaltningslagen.

Regionrådsberedningen välkomnar att beslutsfattande moderniseras, förenklas och effektiviseras. Det är dessutom positivt att regler i olika författningar som rör liknande materia harmoniseras. Mot denna bakgrund instämmer regionrådsberedningen i de överväganden som görs i regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänstutlåtande

2. Sammanfattning av betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Nicolai Sundblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-06-23

RS 2021-0417

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

I betänkandet föreslås bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och regioner att använda sig av automatiserat beslutsfattande vid beslut i ärenden som kan överklagas förvaltningsrättsligt, men inte vid beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas eller beslut i ärenden om upphandling.

Regionledningskontoret ser positivt på förslaget, med de effektivitetsvinster som ett automatiserat beslutsfattande kan leda till. Automatiserat beslutsfattande bedöms dock bli aktuellt för regionernas verksamheter endast i begränsad utsträckning. Mot bakgrund av begränsningar i unionsrätten anser regionledningskontoret att de föreslagna inskränkningarna av möjligheterna till automatiserat beslutsfattande är motiverade.

Utredningen föreslår också en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Region Stockholm välkomnar förslaget till ny lag, som innebär vissa förtydliganden och förändringar. Region Stockholm ser också positivt på den föreslagna möjligheten att ersätta en ledamot som valts proportionellt genom fyllnadsval.

Vidare föreslår utredningen att jävsgrunderna i kommunallagen (2017:725) ska anpassas till motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900), samt att vissa förtydliganden ska göras i tre författningar i fråga om överklagande av kommunala normbeslut. Region Stockholm tillstyrker den föreslagna anpassningen av jävsgrunderna i kommunallagen och har inget att invända mot föreslagna ändringar som rör överklagande av kommunala normbeslut.

Bakgrund
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16).

I betänkandet föreslår utredningen att det i kommunallagen införs bestämmelser som ger en möjlighet för kommuner och regioner att använda sig av automatiserat beslutsfattande i fråga om beslut i ärenden som kan överklagas förvaltningsrättsligt. Förslaget innebär 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.

Ansvaret för det automatiserade beslutsfattandet ska ligga på respektive nämnd. Delegation till en automatiserad beslutsfunktion ska omfattas av samma regler som gäller för nuvarande delegationsmöjligheter. Automatiserat beslutsfattande kommer inte att kunna användas för beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas eller beslut i ärenden om upphandling.

Vidare föreslår utredningen en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner, som ska ersätta den nuvarande lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. I den nya lagen föreslås inga ändringar i ordningen för hur de proportionella valen genomförs och inte heller några ändringar i metoden för s.k. dubbelvalsavveckling. Däremot föreslås att 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. Bytet av sammanräkningsmetod för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp syftar till att åstadkomma ett mer proportionellt valsätt. Regleringen av gruppbeteckningar behålls oförändrad.

Utredningen föreslår också att det i 6 kap. 20 § kommunallagen, 19 kap. 7 § föräldrabalken samt 3 kap. 6 och 25 §§ lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner införs 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 avgången ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti.

Kommunallagens bestämmelser om jävsgrunder skiljer sig på vissa punkter från motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen. Skillnaderna är enligt utredningen inte sakligt motiverade, varför det föreslås att jävsgrunderna anpassas till lydelsen i förvaltningslagen. På så sätt uppnås en enhetlig reglering. Ändringen innebär att jävsgrunderna avseende sakägar-, intresse- och närståendejäv, ställföreträdarjäv samt delikatessjäv i kommunallagen anpassas till lydelsen i förvaltningslagen.

När det gäller regleringen av parts-, intresse- och närståendejäv innebär detta att förutsättningarna för jäv kommer att vara uppfyllda oftare i och med att det ställs lägre krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och alltså grunda jäv. Å andra sidan menar utredningen att verkningarna av ändringen inte ska överdrivas då situationer som i dag utgör intressejäv enligt förvaltningslagen, men inte enligt kommunallagen, i stället kan bedömas vara delikatessjäv enligt kommunallagen.

Slutligen föreslår utredningen att tre författningar som i dag saknar fullständiga bestämmelser om överklagande kompletteras med hänvisningar till aktuella bestämmelser i förvaltningslagen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm ser positivt på att även kommunal förvaltning ges möjligheter till automatiserat beslutsfattande. Samtidigt uppfattar Region Stockholm att det i praktiken främst blir kommunerna som kommer att kunna utnyttja möjligheterna till automatiserat beslutsfattande. På grund av de begränsningar i möjligheterna som utredningen föreslår, och som Region Stockholm står bakom, bedöms möjligheterna till automatiskt beslutsfattande endast i begränsad utsträckning bli aktuella för regionernas verksamheter.

Krav på utredning och individualiserad bedömning innebär att många av de beslut som regionen fattar med stöd av specialförfattning, däribland enligt nuvarande bedömning beslut om tillstånd till färdtjänst, inte är aktuella för automatiskt beslutsfattande i dagsläget. Vissa andra beslut i regionen, såsom beslut enligt lagen (2016:35) om bidrag för glasögon till vissa barn och unga, skulle däremot kunna bli aktuella för automatiserat beslutsfattande.

Oavsett i vilken utsträckning det blir relevant att tillämpa automatiserat beslutsfattande är behovet av att minska administrationen i kommuners och regioners verksamhet stort och de möjligheter till effektivisering som finns i digitala arbetssätt och verktyg bör tillvaratas. Region Stockholm instämmer också i att en enhetlig reglering av beslutsfattande inom statlig och kommunal förvaltning är eftersträvansvärd.

Utredningens förslag innebär att automatiserade beslut bara kan komma i fråga vid beslut i ärenden som överklagas förvaltningsrättsligt, och alltså inte vid beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas eller beslut i ärenden om upphandling. Region Stockholm anser att dessa begränsningar av möjligheterna till automatiserat beslutsfattande är motiverade, framför allt mot bakgrund av de krav på lämpliga skyddsåtgärder som följer av artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning[1] och som måste vara uppfyllda för att automatiserade beslut ska vara tillåtna. Region Stockholm tillstyrker därför de av utredningen föreslagna inskränkningar av möjligheterna till automatiserat beslutsfattande. I likhet med utredningen anser Region Stockholm att delegation till en automatiserad beslutsfunktion ska omfattas av samma regler som gäller för nuvarande delegationsmöjligheter.

Region Stockholm ser positivt på utredningens förslag om en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Det är angeläget att regelverket förtydligas och kompletteras så att lagstiftningen svarar mot dagens förutsättningar och behov. Det är särskilt välkommet att lagen förses med en egen författningskommentar. Reglerna om sammanräkning för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp är komplicerade och det är därför positivt att utredningen tagit fram räkneexempel för att underlätta tillämpningen av lagen. I nuläget är det svårt att värdera om den föreslagna

[1] Europaparlamentets och rådets förordningen (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).

sammanräkningsmetoden i praktiken kommer att leda till utfall som innebär ett mer proportionellt valsätt.

Region Stockholm tillstyrker den föreslagna möjligheten till fyllnadsval för att ersätta ledamöter som valts proportionellt. Det nuvarande systemet för ersättande av ledamöter som avgår är problematiskt, då det kan leda till att majoritetsförhållandena i nämnden förändras. Det är därför positivt att det införs bestämmelser som gör det möjligt att genom fyllnadsval ersätta en ledamot i en nämnd som valts proportionellt, samt att fullmäktige vid fyllnadsvalen så långt det är möjligt ska säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

Utredningen föreslår också att jävsgrunderna i kommunallagen ska anpassas till motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Region Stockholm tillstyrker förslaget, och instämmer i att skillnaderna i regleringen av jävsgrunderna som i dag finns mellan kommunal och statlig sektor inte är sakligt motiverade. En enhetlig reglering av jäv mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt.

Region Stockholm har inget att invända mot föreslagna ändringar i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor, terrängkörnings-förordningen (1975:1313) samt vägtrafikförordningen (1995:137).

Ekonomiska konsekvenser
Den föreslagna möjligheten till automatiserat beslutsfattande har i förutsättningar att medföra effektiviseringar för de verksamheter i regionen där det kan bli aktuellt att utnyttja möjligheten. Utvecklandet eller inköpet av en automatiserad beslutsfunktion skulle i förekommande fall innebära ökade kostnader initialt, men i förlängningen en effektivare verksamhet och därmed kostnadsbesparingar, i den mån konkreta användningsområden kan identifieras.

Hans-Erik Malmros
Tf regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16)

Beslutsexpediering

1. Finansdepartementet

Godkänd av Hans-Erik Malmros, 2021-06-23

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 valsätt är ändamålsenlig.

Utredningen ska också analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige.

Utredningen ska vidare analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen.

Slutligen ska utredningen kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut och lämna förslag på en tidsgräns för överklagande av normbeslut som fattas enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor.

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. Ansvaret 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.