

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

### Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker förslaget om möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner.
- SKR tillstyrker med vissa kommentarer förslaget att jävsbestämmelsen i 6 kap. 28 § kommunallagen (2017:725) anpassas till lydelsen av motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen (2017:900).
- SKR tillstyrker förslaget att förvaltningslagens bestämmelser om rätt att överklaga, hur ett beslut överklagas, överklagandetid, samt myndigheternas handläggning ska tillämpas på kommunala normbeslut enligt lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor, terrängkörningsförordningen (1975:1313), samt vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.
- SKR tillstyrker delvis förslaget om en ny lag om proportionella val.

### Förbundets ställningstagande

#### Förslaget till möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner

Förslaget innebär att det blir tillåtet att delegera beslutanderätten till en automatiserad beslutsfunktion. Beslut ska alltså kunna fattas utan att någon handläggare har undertecknat beslutet. SKR tillstyrker förslaget. Det kommer enligt förbundet att möjliggöra effektiviseringar, särskilt i ärendetyper som har karaktären av masshantering. Man bör dock observera att det handlar om en *möjlighet* att delegera. Undantag görs vidare för ärenden som överklagas med laglighetsprövning, ärenden som inte får överklagas samt ärenden om upphandling. Begränsningarna för delegation i 6 kap. 38 § kommunallagen kvarstår oförändrade.

#### Förslaget att jävsbestämmelsen i 6 kap. 28 § kommunallagen anpassas till jävsbestämmelsen i förvaltningslagen

Diskrepansen mellan förvaltningslagens och kommunallagens jävsregler förefaller bero på ett förbiseende i lagstiftningsprocessen. Regeringen noterar i utredningsdirektiven att bestämmelserna i förvaltningslagen tydligare tar sikte på förvaltningsförfarandet, men framför också att den anser att en enhetlig reglering av

jäv mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt, bl.a. för att en enhetlig reglering underlättar tillämpningen.

SKR instämmer i att det inte sakligt kan motiveras att de grundläggande jävsreglerna ska se olika ut om ett beslut fattas hos en statlig myndighet eller en kommunal nämnd, även om det i och för sig finns vissa särregler för kommunal verksamhet bl.a. avseende s.k. dubbla uppdrag. Resonemanget i utredningen är dock närmast teoretiskt. Enligt SKR hade det varit önskvärt med mera utvecklade resonemang om den närmare innebörden för kommunal verksamhet av de föreslagna ändringarna. Bedömningen av om jäv föreligger ankommer i första hand alltid på den enskilde själv och sedan på den nämnd som handlägger ett ärende. Rättspraxis är sparsam och erfarenheter från den statliga sidan är sannolikt inte lätta att översätta till kommunal verksamhet.

Kommunallagen innehåller dock två undantag från när jäv ska anses uppstå som är särskilt anpassade efter de kommunala förhållandena (6 kap. 31 § kommunallagen). SKR instämmer i utredningens konstaterande om att dessa undantag från jäv är sakligt motiverade utifrån kommunala förhållanden och att det således är angeläget att de behålls. Detsamma gäller regleringen i 6 kap. 32 § kommunallagen om att ett beslut om jäv endast kan överklagas i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet. En annan ordning medför en risk för att effektiviteten i den kommunala verksamheten påverkas genom att ärendets handläggning fördröjs av en separat prövning av jävsfrågor. Dessutom bör samma ordning för överklagande här gälla för nämndbeslut som för fullmäktigebeslut – jfr 5 kap. 47 § kommunallagen, som hänvisar till bestämmelsen i 6 kap. 32 §§ kommunallagen.

Under förutsättning att de särskilda kommunala undantagen från jäv behålls, ställer sig SKR bakom att jävsgrunderna i 6 kap. 28 § kommunallagen anpassas till lydelsen av motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen för att uppnå en enhetlig reglering.

### **Överklagande av kommunala normbeslut**

Den nya förvaltningslagens generella bestämmelse om överklagande (41 §) anses inte – till skillnad från den äldre förvaltningslagen – omfatta s.k. normbeslut.<sup>1</sup> Ordet ”beslut” i 41 § förvaltningslagen avgränsas på så sätt att beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det är alltså endast individualiserade beslut som kan överklagas. Enligt utredningen talar detta för att inte heller 40 och 42–48 §§ förvaltningslagen ska anses tillämpliga på överklaganden av normbeslut.

Den tidigare gällande förvaltningslagen (1986:223) innehöll i 23 § en särskild regel om besvärstid för normbeslut. Bestämmelsen överfördes inte till den nya förvaltningslagen.

Detta har fått till följd att kommunala normbeslut enligt lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor, terrängkörningsförordningen (1975:1313), samt vägtrafikförord-

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:180 s. 257 f

ningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap i dagsläget inte har någon slutdag för överklagande. Utredningen föreslår att uttryckliga hänvisningar görs till bestämmelserna om överklagande i 42 – 48 §§ förvaltningslagen (2017:900) i de aktuella författningarna. Det tydliggörs också i de aktuella författningarna från vilken tidpunkt besvärstiden på tre veckor ska beräknas. SKR tillstyrker utredningens förslag. Det är enligt förbundet angeläget att nuvarande situation åtgärdas.

### **Förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner**

Regeringen anförde i direktiven till utredningen att regelverket kring ordningen för val av förtroendevalda i nämnder ska vara lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställa representation från politiska minoriteter i bl.a. styrelse och nämnder. SKR anser inte att vissa av de föreslagna ändringarna uppfyller dessa krav utifrån föreliggande material.

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

SKR tillstyrker den föreslagna 3 § om att val av ersättare och suppleanter får vara proportionellt endast om valet av ledamöter varit proportionellt. Detta har inte tidigare framgått av lagtexten. Rent logiskt har det dock varit på det sättet, eftersom proportionella val, till skillnad från majoritetsval, bygger på valsedelsgrupper. Nuvarande 25 § LPV<sup>2</sup> reglerar ersättarnas inträdesordning som är kopplad till valsedelsgrupper. Har en ledamot valts genom majoritetsval, tillhör inte ledamoten någon valsedelsgrupp. 25 § LPV går alltså inte att tillämpa. Detta har lett till att man i praktiken inte valt ersättarna proportionellt, såvida inte ledamöterna också valts proportionellt. Den föreslagna ändringen befäster alltså en redan rådande ordning. Det är dock bra att detta tydliggörs i lagtexten.

#### **Ordningen för hur valen genomförs samt reglerna för dubbelvalsavveckling ändras ej**

SKR har ingen erinran mot att 20 – 23 §§ i nuvarande LPV får stå kvar. Dessa bestämmelser tar sikte på hur det totala antalet platser ska fördelas mellan de olika valsedelsgrupperna.

Förbundet vill emellertid peka på frågan hur begreppet ”valsedelsgrupp” ska tolkas. I 14 § i förslaget (och den nuvarande LPV) anges att valsedlar med samma gruppbe-teckning bildar en valsedelsgrupp. Valsedelsgruppen anges som beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsinriktning.<sup>3</sup> I praxis har före-kommit att grupper/partier gjort egna listor med i stort sett likalydande gruppbe-teckningar som annan valsedelsgrupp. Av namnen på listorna kan dock lätt konstateras att det inte rör sig om ”en grupp av de väljande eller någon viss meningsinriktning”.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Lagen (1993:339) om proportionellt valsätt

<sup>3</sup> 6 § andra stycket LPV och 7 § första stycket förslaget till ny LPV.

<sup>4</sup> 6 § nuvarande LPV och 7 § förslaget till LPV

I ett fall fanns det fem valsedelsgrupper med likartade namn; Karlshamnskoalitionen, Karlshamnsoppositionen, Karlshamns Oppositionen, Karlshamns opposition, Karlshamns oppositionen och K-hamns opposition.<sup>5</sup>

Fullmäktiges ordförande delade i de aktuella fallet upp de olika varianterna i sex olika valsedelsgrupper och fördelade mandaten enligt bestämmelserna i 19 – 23 §§ LPV. Förvaltningsrätten och kammarrätten – som av naturliga skäl saknade lokalkännedom om de politiska förhållandena – valde däremot att betrakta de fem sistnämnda varianterna som tillhörande en och samma valsedelsgrupp och tillämpade reglerna i 15 – 18 §§ LPV. HFD meddelade ej prövningstillstånd<sup>6</sup>. Förbundet efterlyser en klarare definition av begreppet valsedelsgrupp så att det utan svårighet kan avgöras om det är bestämmelserna om ordningen *inom* en valsedelsgrupp (15 - 18 §§ förslaget till LPV) som ska tillämpas eller om det i stället är bestämmelserna om fördelning *mellan* valsedelsgrupper (19 – 23 §§ förslaget till LPV).

#### **Ny metod för att fastställa ordningen *inom* en valsedelsgrupp**

Utredningen föreslår att man vid fastställande av ordningen inom en valsedelsgrupp ska övergå från den enkla absoluta rangordningsmetoden (15 – 18 §§ LPV) till den s.k. Phragméniska metoden (18 § förslaget till LPV).

Förbundet ställer sig tveksamt till den föreslagna ändringen.

Redan den befintliga lagtexten i LPV upplevs som svår att tillämpa. För att göra ändringar bör åtminstone

1. den föreslagna lagtexten vara lättläst och så pedagogisk som möjligt;
2. motiven till förändringen vara tydliga och klara.

#### *Lagtexten*

Den föreslagna paragrafen är med vissa modifieringar hämtad ur vallagen (2005:837). Bestämmelsen är mycket svår att läsa och förstå. Det går i princip inte att enbart med lagtextens hjälp se hur man ska gå tillväga. Visserligen finns det tre exempel i betänkandet, men även dessa är bitvis svåra att följa. En brist är att de olika valsedlarna benämns A, B och C, trots att det handlar om att bestämma ordningen *inom en och samma* valsedelsgrupp. Bättre hade varit att benämna dem exempelvis A1, A2, A3 osv. Vi efterlyser även fler klagörande exempel där direkta hänvisningar till olika stycken/delar i 18 § i förslaget till LPV görs.

#### *Motiven till förändringen*

Om en komplex lagstiftning ska införas på ett område som redan uppfattas som svårtillgängligt, är det av största vikt att man redovisar goda motiv för lagändringen. Det är då nödvändigt att redovisa en nulägesbeskrivning med åtföljande problembild.

<sup>5</sup> Se Kammarrättens i Jönköping dom 2020-05-26 i mål 1102-19; domen överklagad till HFD

<sup>6</sup> HFD beslut 2021-01-14, mål 3303-20

Finns ingen tydlig problembild blir det svårt att bedöma såväl behovet av som utformningen av ny lagstiftning. I betänkandet<sup>7</sup> anges i abstrakt form olika fördelar med att övergå till Phragmén's metod:

1. Dagens system är sårbart genom att ett parti eller en annan sammanslutning kan uppnå ett icke proportionellt resultat genom att dela upp sina röster inom en gruppbezeichnung.
2. Om ett parti använder sig av mer än en lista inom en valsedelsgrupp, och dessa listor har delvis samma namn, leder metoden i 15 – 18 §§ i den nu gällande LPV till ett icke proportionellt resultat. 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.
3. 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.
4. Idag finns möjligheter till bättre tekniskt stöd.
5. Det finns lång erfarenhet i statliga sammanhang av att använda denna metod, exempelvis vid de allmänna valen och val till riksdagens utskott.

När det gäller de uppräknade fördelarna efterlyser vi konkreta exempel där man kan jämföra dagens sammanräkningsmetod med den föreslagna. Först då kan man egentligen avgöra om lagändringen är motiverad. Man bör också fundera över om begreppet valsedelsgrupp kan definieras på ett tydligare sätt (se ovan).

Utredningen anför också som skäl att det finns möjlighet till bättre tekniskt stöd än vad som fanns på 1950-talet. Här vill vi betona att en sammanräkning alltid måste gå att göra för hand, inte minst för att bedöma rimligheten av erhållna resultat.

När det gäller erfarenheterna på den statliga sidan kan sägas att Valmyndighetens informationsmaterial för mandatfördelning är anpassat till de allmänna valen, och inte är helt enkelt att tillämpa på kommunala val. I de allmänna valen använder man sig av registrerade partibezeichnungen. Detta gör att det – till skillnad mot vad som är fallet inom kommuner och regioner – inte råder någon tveksamhet kring om det är reglerna för fördelning *inom* valsedelsgrupp som ska användas eller reglerna om fördelning *mellan* olika valsedelsgrupper. Det torde även vara en klen tröst för kommuner och regioner att erfarenheter av den Phragmén'ska metoden finns på den statliga sidan. Kommuner och regioner kan knappast räkna med att resurser avsätts hos Riksdagen eller Valmyndigheten för att bistå dem.

#### **Fyllnadsval av ledamot som valts proportionellt**

SKR tillstyrker förslagen att fyllnadsval ska få ske när ledamöter i styrelse och nämnder, överförmyndarnämnder och kommunala indelningsdelegerade avgår.

---

<sup>7</sup> s. 129 - 131

En fråga som varit oklar är emellertid i vilken utsträckning fyllnadsval av proportionellt valda *ersättare* i styrelse och nämnd kan ske. Enligt ett äldre rättsfall, RÅ 1939 ref. 61, ansågs fyllnadsval kunna ske först när samtliga ersättare blivit ledamöter och det inte längre fanns några ersättare kvar. I ett nyare rättsfall har dock fyllnadsval av ersättare ansetts kunna ske vid ersättares avgång.<sup>8</sup> Ett förtydligande vore värdefullt här.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe  
Ordförande

---

<sup>8</sup> Kammarrättens i Göteborg dom 2019-03-19 i mål 903-909-18