

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 22:47
Diariernr: SKR2022/00578
Handläggare: Lena Dalman
Ämnesord: Kommunalrätt
Avdelning: Avdelningen för juridik
Sektion/Enhet: Sektion
Extern medverkan: Extern medverkan
Datum: 2022-11-07
Mottagare: Kommunstyrelsen, regionstyrelsen
Rubrik: Automatiserat beslutsfattande och ny lag om proportionella val i kommuner och regioner
Ersätter: Ers. nummer
Bilagor: SFS (2022:638) om ändring i kommunallagen (2017:725)
Lag (2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner

Sammanfattning

Cirkuläret behandlar de lagändringar som skett i anledning av prop. 2021/22:125. De viktigaste lagändringarna är

- att det införts en rätt för kommuner och regioner att delegera beslutsfattande till en automatiserad beslutsfunktion,
- att det antagits en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner som ersätter 1992 års lag i samma ämne, samt
- att en anpassning gjorts av kommunallagens jävsbestämmelse i 6 kap. 28 § kommunallagen (2017:725) (KL) så att den bättre överensstämmer med förvaltningslagens jävsbestämmelse (16 § förvaltningslagen (2017:900) (FL)).

Lagändringarna har trätt i kraft den 1 juli 2022.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 22:47

Avdelningen för juridik
Lena Dalman

Kommunstyrelsen
Regionstyrelsen

1. Automatiserat beslutsfattande och ny lag om proportionella val i kommuner och regioner

Genom lagändringarna har bl.a.

- införts en rätt för kommuner och regioner att delegera beslutsfattande till en automatiserad beslutsfunktion,
- antagits en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner som ersätter 1992 års lag i samma ämne, samt
- en anpassning gjorts av kommunallagens jävsbestämmelse i 6 kap. 28 § kommunallagen (2017:725) (KL) så att den bättre överensstämmer med förvaltningslagens jävsbestämmelse (16 § förvaltningslagen (2017:900) (FL)).

Lagändringarna har trätt i kraft den 1 juli 2022. Förarbetena finns i prop. 2021/22:125.

2. Automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner

2.1 Utgångspunkter för lagstiftningen om automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner

Ett första steg till att möjliggöra automatiserat beslutsfattande är att lagstiftningen tillåter detta. Hitintills har lagstöd saknats för kommuner och regioner att fatta beslut på automatiserad väg. Om man ska införa möjlighet till automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen finns två vägar att gå. Den ena vägen är att titta på vilka tekniska förutsättningar som finns. Den andra vägen är att utgå från hur regleringen av beslutsfattandet ser ut. Regeringen ansåg att den sistnämnda vägen var att föredra. Propositionen innehåller alltså ingen redogörelse för vilka tekniska lösningar som finns och inte heller någon uppräkningslista av vilka kategorier av beslut som kan fattas automatiserat. I stället betonas att automatiserade beslut – liksom alla andra beslut – i alla delar måste följa gällande lagstiftning, t.ex.

kommunallagen, förvaltningslagen, EU:s dataskyddsförordning och övrig speciallagstiftning.¹

2.2 Fullmäktiges beslut ska inte kunna fattas automatiserat

Det är i huvudsak politiska frågor som behandlas i fullmäktige. Dessa beslut lämpar sig inte för automatiserat beslutsfattande. Det handlar ofta om ärenden av principiell betydelse, och rutinärenden torde sällan förekomma i fullmäktige. Möjligheten till delegation till en automatiserad beslutsfunktion har därför avgränsats till att enbart avse styrelse och nämnder. Bestämmelserna om automatiserat beslutsfattande har på grund härav tagits in i 6 kap. 37 och 38 §§ KL.

2.3 En rätt för nämnderna att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion införs

Den nya möjligheten till automatiserat beslutsfattande har inordnats i det system som sedan tidigare funnits för styrelse och nämnd att delegera beslutanderätten. I stället för att delegera till ett mänskligt subjekt kan nu beslutanderätten delegeras till en automatiserad beslutsfunktion. Detta innebär att det måste finnas ett tekniskt system för att hantera ärendetypen i fråga. Lagtekniskt har detta lösts så att 6 kap. 37 § kommunallagen kompletterats med ”eller en automatiserad beslutsfunktion”. Delegation till automatiserad beslutsfunktion omfattas även av de allmänna begränsningarna av möjligheten att delegera i 6 kap. 38 § KL.² Härtill har införts några ytterligare begränsningar i 6 kap. 38 § KL som enbart omfattar rätten att delegera till en automatiserad beslutsfunktion.³ Nämndernas möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande är alltså mer begränsad än övrig delegation.⁴ Lagtexten i 6 kap. 37 § KL har fått följande lydelse:

”En nämnd får delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion 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 §§.”

I 6 kap. 38 § KL har ett nytt andra stycke lagts till med följande lydelse:

”Beslutanderätten får inte heller delegeras till en automatiserad beslutsfunktion när det gäller

- 1. ärenden där beslut överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,*
- 2. ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas,*
- 3. ärenden om upphandling, eller*
- 4. ärenden om valfrihetssystem.”*

¹ Prop. s. 27

² Se nedan avsnitt 2.6

³ Nytt andra stycke i 6 kap. 38 § KL

⁴ Prop. s. 28 och prop. avsnitt 4.2

Det är nämnden själv som beslutar huruvida beslut ska få fattas automatiserat. Något godkännande från fullmäktige krävs inte.⁵

2.4 Delegationsförbud och begränsningar till följd av lagstiftning

De kommunala nämnderna fattar beslut inom vitt skilda verksamhetsområden och med stor variation vad gäller innehållet. Den nya möjligheten att delegera till en automatiserad beslutsfunktion innebär inte att alla beslut som kan hänföras till denna kategori kan delegeras. Det finns begränsningar i kommunallagen och i speciallagstiftning som ger uttryck för att vissa beslut är av sådan principiell karaktär att de bör förbehållas de ansvariga förtroendevalda. Beslut som enligt gällande lagstiftning måste fattas av nämnden själv kan alltså inte komma i fråga för delegering.

Användningen av automatiserat beslutsfattande är inte enbart en kommunalrättslig fråga. Regler i förvaltningslagen eller i speciallagstiftning kan innebära att automatiserat beslutsfattande inte är möjligt. Beslutanderätt som i lagstiftning ges till en utpekad befattningshavare som t.ex. chefsöverläkaren vid vårdinrättning för psykiatrisk tvångsvård (6 b § lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård) kan följaktligen inte automatiseras. Ett annat exempel är beslut som enligt lag måste fattas av rektorn för en skola (2 kap. 10 § skollagen [2010:800]).

Begränsningar i möjligheter att delegera kan även följa av mer indirekta krav i lagstiftningen. Det kan exempelvis stadgas särskilda krav på utredning eller handläggning. Ett sådant exempel är ett uppdrag att genomföra en adoptionsutredning enligt 4 kap. 14 § föräldrabalken, där 4 kap. 15 § ställer krav på utredaren som måste anses innebära att endast en fysisk person kan komma i fråga för beslutsfattande. I 11 kap. 10 § socialtjänstlagen ställs krav på att barn ska ges möjligheter att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Detta får anses innebära ett hinder mot automatiserat beslutsfattande. Ytterligare exempel på när automatiserat beslutsfattande inte kan tillämpas är 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen där det uppställs särskilda kompetenskrav på handläggare som utför vissa arbetsuppgifter som gäller barn och unga.⁶

Även förvaltningslagens krav på beslutsmotivering (32 §), utredningsansvar (23 §) och utgångspunkter för handläggningen (9 §) sätter gränser för när beslutsfattandet kan göras automatiserat. Det måste alltså i varje enskilt fall avgöras om ärendet lämpar sig för automatiserat beslutsfattande. En anmärkning bör dock göras här. Av 31 § FL följer att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bl.a. anger vem eller vilka som fattat beslutet (p. 3). Av förarbetena framgår dock att kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade punkterna alltid måste anges. När ett beslut fattas på automatiserad väg, saknas underlag för dokumentation av i vart

⁵ Prop. s. 31

⁶ SOU 2021:16 s. 94

fall delar av den information som anges i den i 31 § intagna punktuppställningen, bl.a. uppgift om beslutsfattare. Enligt regeringens uppfattning hindrar den lagtekniska utformningen av bestämmelsen inte en sådan tillämpning.⁷

Som vägledning vid bedömningen av om en ärendetyp lämpar sig för automatiserat beslutsfattande kan jämförelser göras med de ärendetyper som inom statlig förvaltning har bedömts kunna omfattas av ett automatiserat beslutsfattande. Exempelvis har regeringen uttalat att det kan bedömas som uppenbart obehövligt att motivera ett skattebeslut som uteslutande grundas på uppgifter som deklaranter själv har lämnat. Generellt kan det således vara en rimlig utgångspunkt att ett automatiserat beslutsfattande kan vara lämpligt för beslut där det finns tydliga regler för när ett tillstånd eller en ansökan ska beviljas och beslutet grundas uteslutande på uppgifter som den enskilde själv lämnat. Det ska heller inte uteslutas att ett sådant förfarande kan tillämpas på beslut som grundas även på uppgifter som efter godkännande från den enskilde tillförts beslutsunderlaget.⁸ Om det i ett ärende däremot måste göras vissa bedömningar om vissa förutsättningar är uppfyllda, t.ex. bosättning eller visst avstånd, talar detta emot ett automatiskt beslutsfattande.

Regeringen framhåller att automatiseringen hos kommuner och regioner, på samma sätt som i den statliga förvaltningen, kommer konstrueras så att t.ex. ansökningar som uppfyller gällande krav kan godkännas automatiskt, medan övriga ärenden sorteras ut för manuell handläggning. Att ett beslutsfattande automatiseras behöver därför inte innebära en fullständig automatisering. Dessutom är det sannolikt så, att automatisering främst är aktuellt i ärendetyper som förekommer i sådan omfattning att en automatisering av hanteringen innebär en reell effektivisering. Den exakta gränsen för vilka ärenden som lämpar sig för automatiserat beslutsfattande bör enligt regeringens mening vara en fråga för rättstillämpningen.⁹

2.5 Nämndens verksamhetsansvar och delegationsbeslut

Nämndens ansvar är av central vikt i fråga om alla former av delegation. När nämnden delegerar sin beslutanderätt innebär verksamhetsansvaret alltid att nämnden måste följa verksamheten och se till att den bedrivs enligt lag och annan författning samt i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna direktiv (6 kap. 6 § KL). Ansvar för ett automatiserat beslutsfattande kommer alltså att ligga på den ansvariga nämnden. Nämnden har att ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna som gäller för en viss ärendetyp medger ett automatiserat beslutsfattande och bedöma de risker som finns för verksamheten med att beslut av en viss typ fattas automatiserat. Nämnden har också ett ansvar för hur uppföljning och kontroll av system för det automatiserade beslutsfattandet ska fungera. Delegation till en

⁷ Prop. 2016/17:180 s. 185 och s. 320

⁸ Prop. s. 29

⁹ Prop. s. 30

automatiserad beslutsfunktion måste föregås av kontroll, utredning och en rad överväganden i fråga om krav i förvaltningslagen och eventuell annan speciallagstiftning samt bedömningar avseende vilka tekniska förutsättningar som måste finnas för att beslutsfattandet ska bli möjligt.

Som vid annan delegation överläts till nämnden att bestämma i vilken utsträckning beslut som fattats automatiserat ska anmälas till nämnden. Det krävs heller inget godkännande från fullmäktige för att en nämnd ska få delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion.¹⁰

Även för ärenden där beslut kan fattas automatiserat krävs det att det finns rutiner och mandat för manuell handläggning, t.ex. av ärenden som systemet inte kan processa eller för att hantera förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring av fattade beslut. Nämnden är även oförhindrad att i enskilda fall handlägga ett ärende manuellt, återta beslutsrätten innan beslut fattas eller helt dra tillbaka delegationen.

Ett automatiserat beslutsfattande för kommunsektorn innebär inte någon förändring vad gäller offentlighetsprincipen och regleringen av offentlighet och sekretess. Samma förvaltningsrättsliga regler gäller också. Regeringen pekade även på det faktum att det vid automatiserade beslut kan uppfattas som ottydligt vilken information som lagts till grund för ett beslut i ett enskilt fall. Flera remissinstanser påtalade behov av ytterligare insyn i förvaltningens verksamhet, så som möjlighet att få tillgång till källkod och algoritmer i den programvara som ska utföra det automatiserade beslutsfattandet och som besluten grundas på. Utvecklandet av automatiserade beslut kan bli kostsamt och systemen kommer behöva utvärderas noga. Det kommunala självstyret innebär dock att det är upp till varje enskild kommun eller region att avgöra både i vilken utsträckning automatiserat beslutsfattande ska användas och huruvida en ökad användning och utveckling av automatiserade beslut innebär behov av samarbete och samordnade resurser mellan kommuner. Regeringen anförde dock att en reglering om ytterligare dokumentationsskyldighet och insyn var en fråga som gäller automatiserade beslut i den offentliga förvaltningen generellt och som inte kunde tas om hand inom ramen för aktuellt lagstiftningsärende.¹¹

2.6 Begränsningar för delegation till en automatiserad beslutsfunktion

EU:s dataskyddsförordning

För att det ska vara möjligt att använda sig av automatiserade beslut i den kommunala förvaltningen måste ett sådant beslutsfattande vara förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

I 3 kap. 3 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 2.g i EU:s

¹⁰ Prop. s. 31

¹¹ Prop. s. 33

dataskyddsförordning om uppgiften 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 identitet. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas av bestämmelsen.¹² Den ärendehantering kommuner och regioner ägnar sig åt inom ramen för den specialreglerade verksamheten är föreskriven i lag. Den måste därför anses föranledd av ett viktigt allmänt intresse enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen 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. 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, inreseförbud till ett land eller nekat medborgarskap.¹³ I skäl 71 till dataskyddsförordningen anges angående begreppet ”på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne” automatiserat avslag på en kreditansökan online eller rekrytering utan personlig kontakt som typexempel.

I dataskyddsförordningen 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. Enligt artikel 22. 2 b dataskyddsförordningen ska förbudet dock inte gälla om automatiserade beslut 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. 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). Artikel 22 är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men enligt artikel 23 är det möjligt att i nationell rätt begränsa tillämpningsområdet för artikeln. Vidare anges i skäl 71 att lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 22 bör inkludera en rätt att överklaga ett beslut som fattas automatiserat.

¹² Prop. 2017/18:105 s. 193

¹³ Prop. s. 34

Beslut i ärenden som omfattas av FL:s rättssäkerhetsgarantier

Regeringen fann i samband med att dataskyddsförordningen trädde i kraft att vår nationella förvaltningsrättsliga reglering innefattar sådana lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen som medför att det automatiserade beslutsfattandet omgärdas av sådana skyddsåtgärder som uppställs som en förutsättning i artikel 22. 2 b dataskyddsförordningen. Utifrån bestämmelserna i förvaltningslagen gjorde regeringen därför bedömningen att förvaltningslagens reglering uppfyller de EU-rättsliga kraven på skyddsåtgärder och att befintliga bestämmelser i förvaltningslagen inte behövde ändras. Regeringen ansåg därvid att inga hinder förelåg mot en ordning där automatiserat beslutsfattande blev tillåtet i kommuner och regioner, förutsatt att den förvaltningsrättsliga regleringen är tillämplig på ärendehandläggningen.

Den del av den kommunala verksamheten som är specialreglerad omfattas i allmänhet av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier på samma sätt som de statliga myndigheternas ärendehantering. Regeringen har därför funnit att det inte behövs någon ytterligare reglering för att detta beslutsfattande ska vara omgärdat av sådana skyddsåtgärder som krävs enligt artikel 22. 2 b dataskyddsförordningen.

Beslut i ärenden som inte omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier

Regeringen har dock funnit att tre kategorier av beslut inte ska kunna delegeras till en automatiserad beslutsfunktion eftersom de inte omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier:

- Beslut som enligt lag eller annan författning inte får överklagas. Detta gäller exempelvis beslut om s.k. boendeparkering enligt 15 kap. 2 § trafikförordningen (1998:1276). Av skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning följer att lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 22 bör inkludera en rätt att överklaga ett beslut som fattas automatiserat. Huruvida detta i alla situationer innebär att beslutet måste gå att överklaga kan visserligen inte säkert slås fast. I avsaknad av klargörande uttalanden från EU-domstolen har regeringen stannat för att beslut som enligt lag eller författning inte får överklagas inte ska kunna bli föremål för automatiserat beslutsfattande.
- Ärenden som överklagas med laglighetsprövning. Dessa ärenden är i fråga om partsinsyn, kommunikationskrav, ändring och rättelse av beslut samt förvaltningsrättsligt överklagande undantagna från de bestämmelser som utgör lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen¹⁴. Remissinstanserna efterfrågade inte heller någon förändrad ordning av laglighetsprövningsinstitutet för att möjliggöra automatiserat beslutsfattande i dessa fall. Beslut som

¹⁴ Jfr. 2 § FL och prop. 2017/18:115 s. 31

överklagas med laglighetsprövning är alltså undantagna från möjligheten att delegeras till en automatiserad beslutsfunktion.

- Ärenden om upphandling eller ärenden om valfrihetssystem enligt LOV.

Beslut i ärenden om upphandling som upphandlingslagarna ska tillämpas på, kan inte bli föremål för laglighetsprövning.¹⁵ Däremot gäller den kommunalrättsliga regleringen av själva beslutsfattandet enligt de aktuella lagarna. Detta innebär att en nämnd kan delegera till presidiet, ett utskott, en anställd m.fl. att fatta beslut på nämndens vägnar (6 kap. 37 § och 7 kap. 5 § KL). Det kan exempelvis handla om beslut om att tilldela kontrakt eller ingå ramavtal. Som framgår av regelverken i upphandlingslagarna¹⁶ och LOV är inte förvaltningslagen fullt ut tillämplig i dessa fall. Det är därmed inte säkerställt att dessa ärenden är omgärdade av sådana lämpliga skyddsåtgärder som krävs enligt artikel 22.2 b dataskyddsförordningen. Regeringen har alltså funnit att automatiserat beslutsfattande inte ska vara möjligt i upphandlingsärenden och ärenden enligt LOV. Med ärenden om upphandling avses både beslut om upphandling och upphandlingar som är undantagna från dessa lagars tillämpningsområde, exempelvis upphandlingar enligt 3 kap. LOU. Med ärenden om valfrihetssystem avses ärenden enligt LOV (2008:962) och ELOV (2013:311).

3. Ny lag (2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner

3.1 Bakgrund

Den nya lagen ersätter lagen (1992:339) om proportionellt val, nedan kallad ÄLPV. Lagen tillämpas när fullmäktige ska välja förtroendevalda till bl.a. styrelse och nämnder. Den gäller också när en nämnd ska välja utskott. De val som sker i fullmäktige ska inte förväxlas med de allmänna valen *till* fullmäktige. Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses i allmänna val och är således direkt folkvalda, medan förtroendevalda som fullmäktige i sin tur utser är indirekt folkvalda.

Kommunallagen bygger på idén att även oppositionen är representerad i de olika beslutande och beredande organen. Genom att yrka på proportionellt val kan alltså en minoritet genomdriva att styrelse och nämnder får en blandad representation. Möjligheten för en majoritet att avsätta ledamöter eller nämnder är vidare kraftigt beskurna (4 kap. 9 och 10 §§ KL), vilket är en garanti för att den proportionella fördelningen består under mandattiden.

Den som läser lagen (2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner (LPV) inser snabbt att det kan bli en omständlig procedur att tillämpa lagen; särskilt om det är stora fullmäktigeförsamlingar som ska välja

¹⁵ Se exempelvis 20 kap. 19 § LOU (2016:1145) och 13 kap. 3 § KL

¹⁶ LOU (2016:1145), LUF (2016:1146) och LUK (2016:1147)

många nämnder. Detta har gjort att en av lagens viktigaste funktioner är att förhindra att proportionellt val ska genomföras. Lagen utgör i stället en ram för de förtroendevalda i fullmäktige för att träffa underhandsuppgörelser om sammansättningen i nämnder m.fl. och därefter genomföra valen med acklamation.

Valärenden i fullmäktige går till på så sätt att ordföranden lägger fram förslag till beslut som är utformat så att det kan besvaras med ja eller nej, varpå förslaget antas med acklamation eller med sluten omröstning (5 kap. 52 – 57 §§ KL). Om det däremot begärs av så många väljande som anges i LPV ska valen vara proportionella vid val av bl.a. ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar (5 kap. 58 § och 6 kap. 42 § KL). Utöver kommunallagen finns annan lagstiftning som reglerar att val kan vara proportionella, t.ex. val av nämndemän enligt 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

3.2 Varför en ny lag?

Det har visat sig att ÄLPV innehöll ett antal brister.

- Regleringen av gruppbe-teckningar och valse-delsgrupper kunde utnyttjas av partier för att tjäna platser genom att använda ett annat partis gruppbe-teckning utan att det fanns något äkta samarbete.
- Det fanns inget lagstöd för att förrätta fyllnadsval i de fall när en avgående ledamot utsetts enligt reglerna om proportionellt val.
- Lagen härrörde från en stadga från den 13 juni 1913 (nr 79). Stadgans bestämmelser hade mer eller mindre oförändrat återgivits i efterföljande lagar fram till 1992 års lag, varför det i stort sett saknades förarbeten till lagen.¹⁷

3.3 Det materiella innehållet är i stora delar detsamma som i den gamla lagen

Regeringen klargjorde i lagstiftningsärendet att det inte räcker med en mer generell regel som ålägger fullmäktige att säkerställa en representativ representation, utan att det även fortsättningsvis måste finnas en lagreglering. Denna lagreglering som syftar till att säkerställa minoritetsskydd är en viktig del av ramverket för en fungerande kommunal demokrati och utgör en garanti för samlingsstyre i de fall en uppgörelse mellan partierna – som innebär att företrädare från såväl de styrande partierna som oppositionen ingår i bl.a. styrelse och nämnder – inte går att nå. Inte heller tyckte regeringen att det skulle ställas krav på att yrkande om proportionellt val ska framställas i förväg. I stället är den nya lagen oförändrad på denna punkt,

¹⁷ Anm. Inte heller nu finns särskilt omfattande förarbeten sett till antalet sidor; prop. 2021/22:125 s. 38 – 51 och s. 59 – 68.

vilket innebär att yrkande om proportionellt val kan göras ända fram till dess att det med klubbslag befästs hur valet utfallit.¹⁸

3.4 Vilka är de viktigaste ändringarna?

- För att bilda en valsedelsgrupp krävs nu att valsedlarna har samma gruppbezeichnung *och* att samma namn har angetts i samma ordningsföljd (14 §). Det ska med andra ord inte kunna gå att tjäna platser genom att använda sig av ett annat partis gruppbezeichnung.
- Lagen innehåller nya regler om hur fyllnadsval ska gå till när en ledamot som valts proportionellt, avgår (6 kap. 20 § andra stycket KL).

SKR har givit ut en handledning till den gamla lagen om proportionellt valsätt.¹⁹ Eftersom den nya lagen i stora delar motsvarar den gamla är stora delar av Handledningen fortfarande aktuella. I avsnitt 3.5 kommenterar vi LPV paragraf för paragraf. Läs därför i första hand cirkulärtexten och följ de angivna hänvisningarna till Handledningen.²⁰

3.5 Den nya LPV paragraf för paragraf

Lagens tillämpningsområde

1 § 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.

Denna paragraf är delvis ny. Den har dock underförstått redan gällt tidigare då den tidigare gällande 1 § stadgade att den gamla LPV skulle gälla proportionella val som förrättades av vissa angivna församlingar. Den nya 1 § stadgar att LPV ska tillämpas när det särskilt föreskrivits att val ska vara proportionella.

Exempel på sådana bestämmelser är 5 kap. 58 §, 6 kap. 42 § och 9 kap. 8 § kommunallagen samt 12 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. För en fullständig uppräknings hänvisas till avsnitt 3.8 i detta cirkulär.

Förutsättningar för proportionella val

Antalet väljande som behöver begära att valet ska vara proportionellt

2 § Ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot man får om antalet närvarande

¹⁸ Se Lagen om proportionellt valsätt – en praktisk handledning, mars 2019, SKR, nedan kallad "Handledningen", kan laddas ned på www.skr.se.

¹⁹ Handledningen kan laddas ned på www.skr.se och benämns här "Handledningen".

²⁰ Handledningen planeras att uppdateras, så att korsläsning mot detta cirkulär inte ska behövas. Vi har dock prioriterat att snabbt få ut information om den nya LPV genom detta cirkulär.

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.

Paragrafen motsvarar 2 § ÄLPV. Med ”närvarande ledamot” avses alla ledamöter som närvarar vid det sammanträde då valet ska förrättas. Det 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 § KL. Tomma stolar räknas däremot inte med.

Se vidare avsnitt 5.2.1 i Handledningen.

Val av ersättare och suppleanter

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

Paragrafen är ny. Den innebär att valet av ersättare och suppleanter får vara proportionellt endast om valet av ledamöter varit proportionellt.²¹

Denna ordning har utan lagstöd gällt redan tidigare. Detta har med konstruktionen på valmetoden att göra.²² I 22 § LPV finns en tvingande bestämmelse om ersättarnas inträdesordning när ersättarna valts proportionellt. Inträdesordningen har en nära koppling till de valsedelsgrupper som funnits vid valet av ordinarie ledamöter. Vid majoritetsval använder man sig emellertid inte av valsedelsgrupper. Inträdesordningen i 22 § LPV kommer därför inte att fungera om ledamöterna valts med majoritetsval.

Genom bestämmelsen i 3 § har nu också tydliggjorts att ersättare och suppleanter inte behöver utses proportionellt bara för att ledamöterna blivit valda på det sättet. Det är i själva verket vanligt att man väljer ersättarna med majoritetsval när ledamöterna valts proportionellt.

Av bestämmelsen framgår också indirekt att val av ledamöter och val av ersättare/suppleanter är fråga om två olika val.²³ Detta framgick inte alls av den gamla LPV, men gällde ändå.

Valförrättare

4 § Den som är ordförande vid det sammanträde där beslut om proportionellt val fattas är valförrättare. De väljande kan dock utse en annan ledamot att vara valförrättare.

Valförrättaren avgör ensam de frågor som uppstår när valet genomförs.

Vidare ska det, bland de väljande, utses en eller flera ledamöter att biträda valförrättaren när valet genomförs.

²¹ Ersättare kallas suppleanter i exempelvis aktiebolagslagen.

²² Handledningen s. 13 och 23

²³ Handledningen s. 22

Första och andra stycket är nya, medan tredje stycket motsvarar 3 § i ÄLPV.

Första stycket har redan gällt tidigare, men utan lagstöd. Utgångspunkten är att ordföranden i den väljande församlingen är valförrättare, om inte de väljande utser någon annan ledamot att vara valförrättare.

I *andra stycket* anges att valförrättaren ensam avgör de frågor som uppkommer vid tillämpningen av lagen när valet genomförs. Det innefattar t.ex. att bedöma om en valsedel är giltig, om namn på en valsedel inte ska beaktas och om valet ska slutföras en annan dag.²⁴ De beslut som valförrättaren fattar utgör förfarandebeslut i valärendet och kan endast överklagas i samband med att själva valet överklagas.²⁵

I *tredje stycket* anges att en eller flera biträdande valförrättare ska utses bland de väljande att biträda ordföranden när valet genomförs. 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 valsedlar.²⁶ Observera att kontrollanterna ska utses bland de väljande och inte får bestå av tjänstemän.

Valsedlar

Slutna valsedlar

5 § *Valet ska genomföras med slutna valsedlar.*

I 5 § stadgas att valet ska ske med slutna valsedlar. Paragrafen motsvarar 4 § ÄLPV.

Något konkret krav på att valkuvert måste användas finns inte. Vår bedömning är att det räcker med att de röstande viker valsedeln så att man inte kan se vad personen röstar på. Det är också bra om ordföranden före valet ger anvisningar om hur valsedeln bör vikas. Ett udda sätt att vika valsedeln kan leda till att denna anses märkt och därmed anses ogiltig, 9 § LPV.²⁷

Valsedlarnas utformning

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

I paragrafen anges att valsedlarna ska vara enkelsidiga och omärkta samt lika till storlek, material och färg. Paragrafen motsvarar 5 § ÄLPV.²⁸

²⁴ Prop. s. 61

²⁵ Prop. s. 61

²⁶ Prop. s. 61 och avsnitt 5.4.1 i Handledningen

²⁷ Se även avsnitt 5.2.3 i Handledningen

²⁸ Avsnitt 5.5.1 i Handledningen

Med kravet att valsedeln ska vara enkelsidig avses att det ska finnas text på endast en sida. Valsedeln ska var omärkt, vilket innebär att den inte avsiktligt får förses med något kännetecken. Valsedlarna ska vidare vara lika till storlek, material och färg. Detta uppnås lämpligen genom att valförrätaren ser till att lika valsedlar finns att tillgå. Det bör också möjliggöras för de olika partierna eller partigrupperingarna att ta fram valsedlar som är lika till storlek, material och färg med förtryckt gruppbezeichnung och förtryckta namn.

Gruppbezeichnung

7 § 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 meningsinriktning.

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

I paragrafen anges att det på valsedlarna ska finnas en gruppbezeichnung. Denna anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsinriktning, exempelvis "Centerpartiet" "De Rödgröna" eller "Kommunens Väl". Gruppbezeichnung behöver inte motsvara något partinamn; tvärtom är gruppbezeichnung ofta en benämning på valsamverkan där flera partier och/eller personer samverkar. Gruppbezeichnung ska anges närmast ovanför det eller de namn som tas upp på valsedeln.

Paragrafen motsvarar 6 § ÄLPV.²⁹

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.

I paragrafen regleras hur namn ska anges på valsedeln. Paragrafen motsvarar 7 § ÄLPV.³⁰

Av första stycket framgår att om valet avser fler än en person, ska namnen anges i en följd under varandra och numreras. Namnen får inte placeras i spalter.

Av andra stycket framgår att varje person ska anges på sådant sätt att det klart framgår vem som avses. Namnet kan exempelvis kompletteras med bostadsort eller förnamn som inte är tilltalsnamn.

²⁹ Avsnitt 5.5.1 i Handledningen

³⁰ Avsnitt 5.5.1 i Handledningen

Ogiltiga valsedlar

9 § *En valsedel är ogiltig, om den*

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

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar en valsedel är ogiltig. Paragrafen motsvarar 8 § ÄLPV.

Av *tredje punkten* följer att en valsedel som inte har någon gruppbezeichnung eller som har fler än en gruppbezeichnung är ogiltig, se 7 §. En valsedel är också ogiltig om gruppbezeichnung inte uttrycks i ord eller inte anges närmast ovanför det eller de namn som tas upp på valsedeln.³¹

Namn på valsedeln som inte beaktas

10 § *Ett namn på en valsedel ska inte beaktas 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 innehåller fler namn än vad valet avser ska det eller de sista övertaliga namnen inte beaktas.

I paragrafen regleras i vilka fall namn på en valsedel inte ska beaktas när valsedlarna ordnas i valsedelsgrupper. Paragrafen motsvarar 9 § ÄLPV.³²

Enligt *första punkten* ska namn på en person som inte är valbar inte beaktas. Regler om valbarhet finns i 4 kap. 3 – 5 §§ KL.

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 väljande.

Av den *tredje punkten* anges att namn inte ska beaktas om det inte klart framgår vem som avses.

Av den *fjärde 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 § LPV.

³¹ Avsnitt 5.5.1 i Handledningen

³² Avsnitt 5.5.2 i Handledningen

I *andra stycket* anges att, om en valsedel innehåller fler namn än vad valet avser, ska de övertaliga namnen inte beaktas. Om ett val till exempel omfattar sju platser och en valsedel innehåller nio namn och de första sju namnen alla kan beaktas, ska de två övriga inte beaktas. Det behöver då inte prövas om de namn som är övertaliga i annat fall hade kunnat beaktas. Om valsedeln bland de sju första namnen däremot innehåller ett namn som inte ska beaktas enligt första stycket, räknas även det åttonde namnet och så vidare enligt samma grund till dess att det finns så många namn som valet avser eller det inte finns några fler namn på valsedeln.³³

Slutförande av val en annan dag

Beslut att slutföra 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 lämnats, besluta att valet ska slutföras en annan dag.

Beslutet ska förenas med uppgift om tid och plats för slutförandet av valet och genast tillkännages för de väljande. Beslutet behöver inte tillkännages på annat sätt. Slutförandet av valet behöver inte föregås av en kallelse.

I paragrafen regleras möjligheten att besluta om att ett proportionellt val ska avslutas en annan dag. Paragrafen motsvarar 10 § ÄLPV.³⁴

I *första stycket* anges att valförrättaren får besluta att valet ska slutföras en annan dag. Beslut om att valet ska slutföras en annan dag förutsätter att valsedlarna har lämnats 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 på grund av att sammanträdet dragit ut på tiden. Det förhållandet att valet inte kan avslutas före midnatt innebär inte att beslut om slutförande en annan dag måste fattas.

Av *andra stycket* framgår att beslutet att slutföra valet en annan dag måste förenas med uppgift om tid och plats för när valet ska slutföras. Beslutet ska genast tillkännages för de väljande och behöver inte tillkännages på något annat sätt. Slutförandet av valet kräver inget tillkännagivande eller någon kallelse, jfr. 5 kap. 13 och 15 §§ KL. Om det sammanträde där valet hållits varit offentligt, t.ex. kommun- eller regionfullmäktige, ska även slutförandet av valet vara offentligt, 5 kap. 42 § KL.³⁵

³³ Prop. s. 63 f.

³⁴ Avsnitt 5.7. Handledningen och prop. s. 64

³⁵ Prop. s. 64

Vittnen vid slutförande av valet en annan dag

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

I paragrafen regleras krav på vittnen vid slutförande av val en annan dag. Bestämmelsen motsvarar 11 § ÄLPV.³⁶

Vittnena ska utses *bland de väljande* (alltså inte bland tjänstemännen). Vittnena ska utöver valförrättaren och de biträdande valförrättarna närvara när valet återupptas.

Förvaring av valsedlarna om valet slutförs en annan dag

13 § De lämnade valsedlarna ska förvaras i en valurna som förseglas i närvaro av de utsedda 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. Paragrafen motsvarar 11 och 12 §§ ÄLPV.³⁷

Valförrättaren ska se till att den förseglade valurnan förvaras på säker plats. Valförrättaren bör i normalfallet kunna uppdra åt förvaltningen inom kommunen, regionen eller kommunalförbundet att förvara urnan.³⁸

Av *andra stycket* framgår att valförrättaren, när valet slutförs, i närvaro av vittnena särskilt ska kontrollera att förseglingen inte har brutits. Om det konstateras att förseglingen är bruten torde valet behöva göras om från början.³⁹

Valsedelsgrupper

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

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

I paragrafen regleras uppdelning av valsedlarna i valsedelsgrupper. Paragrafen motsvarar delvis 13 och 14 §§ ÄLPV och innefattar en viktig nyhet i förhållande till ÄLPV.

³⁶ Avsnitt 5.4.3 Handledningen

³⁷ Avsnitt 5.4.3 och 5.7. Handledningen

³⁸ Prop. s. 65

³⁹ Prop. s. 65

I 14 § ÄLPV stadgades att valsedlar med samma gruppbezeichnung bildade en valsedelsgrupp. Detta gjorde att det kunde förekomma många olika namnlistor inom en och samma valsedelsgrupp.

Detta medförde i sin tur att det var möjligt att använda sig av en annat partis gruppbezeichnung men att sätta andra namn under rubriken och på så sätt tjäna platser trots att någon valteknisk samverkan inte förekom mellan de olika listorna.

Den nya regleringen med valsedelsgrupper är utformat så att endast valsedlar med samma gruppbezeichnung *och* samma namn i samma ordningsföljd utgör en valsedelsgrupp. Förutom en gemensam gruppbezeichnung kräver alltså en valteknisk samverkan att man är överens om en lista med namn. Krav på enighet om namn och deras ordningsföljd innebär att enbart förberedda och äkta samarbeten kan medföra någon fördel för de inblandade. Det nya systemet innebär att man har frångått den delen av ÄLPV som möjliggjorde att flera partier samarbetade med samma gruppbezeichnung men hade egna namnlistor. Det är nu bara konstellationer som kan samlas kring en gemensam meningsinriktning innefattande namnen *och* deras inbördes rangordning som får möjlighet till representation i proportion till sin samlade andel av rösterna.⁴⁰

Av *första stycket* framgår att de giltiga valsedlarna som lämnats ska ordnas i valsedelsgrupper efter sin gruppbezeichnung och den ordningsföljd som namnen angetts i. Valsedlar med samma gruppbezeichnung *och* där samma namn angetts i samma ordningsföljd bildar en valsedelsgrupp. Med ”*samma ordningsföljd*” avses både namnen i sig och antalet namn som listas på valsedeln. Vid bedömningen av vilka valsedlar som bildar en valsedelsgrupp ska ingen hänsyn tas till namn som inte ska beaktas enligt 10 §.⁴¹ Om ett namn exempelvis är överstruket på en valsedel gör vi bedömningen att detta namn inte ska beaktas på valsedeln i fråga och att detta förhållande kommer att rubba antalet namn och ordningsföljden mellan namnen. Den aktuella valsedeln kommer därför att hamna i en egen valsedelsgrupp.⁴²

Valsedlar med samma gruppbezeichnung men där olika namn anges eller samma namn anges i olika ordningsföljd ska således ordnas i olika valsedelsgrupper. Det gäller också för valsedlar som anger olika gruppbezeichnungen men samma namn i samma ordningsföljd. Om valsedlar med samma gruppbezeichnung ska ordnas i olika valsedelsgrupper kan dessa, för att underlätta den fortsatta hanteringen, förses med en ytterligare beteckning av valförrättarna, exempelvis x-partiet A och x-partiet B.⁴³

⁴⁰ Prop. s. 45

⁴¹ Prop. s. 65

⁴² Prop. s. 64 ö och s. 65

⁴³ Prop. s. 65

I äldre praxis har skillnader i angiven gruppbezeichnung som bedömts som obetydliga och där det bedömts saknas anledning till annat antagande än att de väljande avsett att samverka under en och samma väljarbezeichnung hänförs till samma valsedelsgrupp.⁴⁴ Enligt förarbetena är denna praxis alltså vägledande, men bör enligt vår mening princip ha förlorat i betydelse med tanke på kravet att namnen på listorna måste vara identiska och angivna i samma nummerföljd för att valsedlarna ska hamna i samma valsedelsgrupp.⁴⁵ I ÄLPV räckte det att gruppbezeichnungarna var lika för att valsedlarna skulle hamna i samma valsedelsgrupp.

Av *andra stycket* framgår att när man sorterat valsedlarna på olika valsedelsgrupper, man ska räkna antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp. Antalet valsedlar utgör gruppens *röstetal*.

En namnlista för varje valsedelsgrupp

15 § Valsedelsgruppens namnlista utgörs av namnen i den ordningsföljd de angetts på gruppens valsedlar.

Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i ÄLPV. Namnlistan utgörs av namnen i den ordningsföljd som de angetts på gruppens valsedlar. Namnlistan får sedan betydelse när det är dags att besätta de olika platserna enligt 19 §.

Fördelningen och besättande av en enskild plats

16 § Om valet bara avser en plats, ska platsen tilldelas och besättas av den som står främst på namnlistan för den valsedelsgrupp som har högst röstetal.

Paragrafen motsvarar 19 § ÄLPV. I paragrafen regleras fördelning och besättning av den enskilda plats som ska besättas när valet endast avser en plats. I dessa fall sker en sammanräkning för att se vilken valsedelsgrupp som fått flest röster. Platsen besätts av den person som står överst på den valsedelsgruppens lista.⁴⁶

Fördelning och besättande av flera platser

Fördelning av platser

17 § Om valet avser flera platser, ska platserna fördelas mellan valsedelsgrupperna en i taget.

Den grupp som för varje sammanräkning får det högsta jämförelsetalet enligt 18 § tilldelas platsen.

⁴⁴ RÅ 1950 I 290 och RÅ 1952 I 274, prop. s. 65

⁴⁵ Prop. s 65f

⁴⁶ Prop. s. 66

I paragrafen regleras hur platserna fördelas mellan valsedelsgrupper om valet avser mer än en plats. Paragrafen motsvarar 20 § ÄLPV.

Enligt *första stycket* ska platserna fördelas mellan valsedelsgrupperna en i taget.

Enligt *andra stycket* framgår att platsen tilldelas den valsedelsgrupp som för varje sammanräkning får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet beräknas enligt 18 §.

18 § 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 fått, ökat med 1.

Om en person har fått platser från två valsedelsgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid summeringen av det antal platser som en grupp har tilldelats vid beräkningen enligt andra stycket. 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 *jämförelsetalet* för en valsedelsgrupp beräknas. Paragrafen motsvarar 22 § ÄLPV.

I *första stycket* anges att jämförelsetalet är lika med valsedelsgruppens röstetal så länge som gruppen inte tilldelats någon plats (se 14 § andra stycket LPV om gruppens röstetal).

I *andra stycket* regleras situationen när platserna ska fördelas mellan flera valsedelsgrupper.

I Handledningens avsnitt 5.6.2 "Exempel 1" finns en illustration på hur en sådan fördelning ska gå till.⁴⁷ Laghänvisningarna till 20, 22, 23 och 24 §§ ÄLPV i exemplet motsvaras av 17 §, 18 § andra stycket, 20 § och 21 § LPV.

Observera dock att rubriken i Handledningens avsnitt 5.6.2 numera är missvisande. Varje valsedelsgrupp *måste* numera gå fram med *en* lista. Detta beror på 14 § LPV; där det anges att valsedlar med samma gruppbe-teckning *och* där samma namn angetts i samma ordningsföljd bildar en valsedelsgrupp. Har samma gruppbe-teckning två olika listor, kommer valsed-larna hamna i olika valsedelsgrupper.

⁴⁷ Se även prop. s. 67

I *tredje stycket* regleras s.k. dubbelvalsavveckling. Detta tar sikte på den situationen att en eller flera personer fått röster från flera valsedelsgrupper. Detta torde vara en ovanlig situation.

I Handledningens avsnitt 5.6.3 ”Exempel 2” finns en illustration på hur en sådan fördelning med dubbelvalsavveckling ska gå till.⁴⁸ Laghänvisningen till 22 § tredje stycket ÄLPV motsvarar 18 § tredje stycket LPV.

I handledningens avsnitt 5.6.4 ”Exempel 3” finns en illustration på hur ordningen mellan namn *inom* en valsedelsgrupp ska bestämmas. Illustrationen tar sikte på den situationen då flera listor finns under samma gruppbezeichnung och en rangordning måste ske enligt 15 – 18 §§ ÄLPV. **Detta exempel är inte längre giltigt, eftersom LPV inte tillåter flera listor under samma gruppbezeichnung, 14 § första stycket LPV.** Skulle en sådan situation inträffa, sorteras valsedlarna i olika valsedelsgrupper så att valsedlar med samma gruppbezeichnung *och* samma namnlista hamnar i en egen valsedelsgrupp. Därefter görs fördelningen enligt Exempel 1 eller i förekommande fall Exempel 2.

Besättande av platser

19 § När en valsedelsgrupp tilldelats en plats ska den genast besättas med den som enligt gruppens namnlista 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.

Paragrafen motsvarar 21 § ÄLPV. Se exempel 1 och 2 i Handledningen samt prop. 2021/22:125 s. 67.

Valsedelsgrupp som tilldelats platser för samtliga namn

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

I paragrafen anges att när en valsedelsgrupps namnlista inte längre innehåller några namn som inte tilldelats en plats, så ska gruppen inte tilldelas någon ytterligare plats. Härigenom förhindras s.k. tomma stolar. Paragrafen motsvarar 23 § ÄLPV.

Lika röstetal eller jämförelsetal

21 § Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska utgången avgöras genom lottnings.

⁴⁸ Se även prop. s. 67

I paragrafen regleras vad som gäller vid lika röstetal eller jämförelsetal. Vid fördelning av platser mellan valsedelsgrupperna ska utgången avgöras genom lottning om röstetal eller jämförelsetal är lika. Paragrafen motsvarar 24 § ÄLPV.

Inträdesordning för ersättare

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

1. En ersättare som utsetts från en valsedelsgrupp med samma grupp-beteckning 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 och så vidare efter samma grund.
2. Inom samma valsedelsgrupp ska ersättarna tjänstgöra i den ordning de anges på gruppens namnlista enligt 15 §.

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

Paragrafen motsvarar 25 § ÄLPV.⁴⁹ Se Handledningen kap. 6 och 8.3.

3.6 Fyllnadsval av avgående ledamot som valts proportionellt

Fr.o.m. 1 juli 2022 har en lagändring 6 kap. 20 § KL trätt i kraft vad gäller fyllnadsval av ledamot i nämnd som valts proportionellt. Här är den nya lydelsen av 6 kap. 20 § KL:

”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.”

Enligt den tidigare lydelsen av 6 kap. 20 § skulle inte fyllnadsval ske om en ledamot hade valts proportionellt. I stället skulle en ersättare inträda i enlighet med den ordning som bestämts för ersättarnas tjänstgöring, dvs. i enlighet med 25 § ÄLPV. Denna ordning utsattes för kritik, eftersom det kunde leda till att majoritetsförhållandena i styrelse och nämnder förändrades. Regleringen innebar att en ledamot kunde ersättas av någon inte bara från ett annat parti utan också från en annan samarbetskonstellation. Det kunde också leda till att ett parti blev utan representation.⁵⁰

⁴⁹ Prop. s. 68

⁵⁰ Prop. s. 77

Regeringen ansåg inte att det skulle skapas någon ny reglering med krav på att det redovisas vilket parti en ledamot representerar, eftersom ett sådant krav skulle bli en stor förändring av den fria nomineringsrätten. En regel om fyllnadsval skulle därför inte utformas på ett sådant sätt att det i lag anges ett krav på att den avgångne ledamoten ersätts av någon från samma parti.

Kravet har i stället utformats så att fullmäktige vid fyllnadsvalet så långt det är möjligt ska säkerställa att representationen i nämnden inte förändras. Detta innebär att fullmäktige kan tillåta att representationen i nämnden får förändras endast i de fall när det inte är möjligt att ersätta den avgående ledamoten med någon som representerar samma parti. Det handlar om undantagssituationer när partitillhörigheten inte är känd eller det av annat skäl inte går att upprätthålla representationen, t.ex. till följd av att ledamoten är partiobunden eller därför att det parti ledamoten företrätt har upplösts. Kravet kommer således att medföra att en avgången ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti. Samtidigt ger en sådan regel tillräcklig flexibilitet för att hantera de undantagssituationer som kan uppkomma och skapar inget behov av att införa regler om att partitillhörighet måste registreras. I de undantagssituationer när det inte är möjligt att säkerställa att representationen inte förändras kommer fullmäktige behöva redovisa de omständigheter som bedömningen grundas på.⁵¹ Om en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska 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 dokumentation om att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat.⁵²

Fyllnadsvalen kan överklagas genom laglighetsprövning och minoriteter i fullmäktige har därmed möjlighet att få frågan om hur fullmäktige hanterat fyllnadsvalet rättsligt prövad.⁵³ Observera att den nya regleringen inte tar sikte på tillfällig frånvaro, utan gäller situationen när ledamot avgått under mandattiden.

3.7 Fyllnadsval av ersättare och suppleanter

En fråga som varit oklar i ÄLPV är under vilka förutsättningar fyllnadsval av ersättare kunnat göras. På området finns ett äldre avgörande från Regeringsrätten, RÅ 1939 ref. 61. I det aktuella rättsfallet var ersättarlistan tom, med följd att om någon ledamot avgick, det helt saknades ersättare. Regeringsrätten konstaterade att det under givna förutsättningar varit rätt att fyllnadsvälja ersättare till nämnden. I ny kammarrättspraxis har man emellertid tagit fasta på att det saknas bestämmelser i lag som reglerar ämnet och att det därför står fullmäktige fritt att välja ersättare när så behövs.⁵⁴

⁵¹ Prop. s. 48

⁵² Prop. s. 77

⁵³ Prop. s. 49

⁵⁴ Kammarrätten i Göteborg, dom 2019-03-19, mål 903 – 909/18

SKR har lyft frågan till regeringen, som dock inte fann att det fanns beredningsunderlag för att lagstifta i frågan inom ramen för nu aktuellt ärende.⁵⁵

3.8 Följdändringar i annan lagstiftning

Den nya LPV har inneburit att ändringar i andra lagar blivit nödvändiga.

- 4 kap. 7 § rättegångsbalken. Nämndemän i tingsrätt väljs av kommunfullmäktige och nämndemän i hovrätt av regionfullmäktige.
- 19 kap. 7 § föräldrabalken. Ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare kan väljas proportionellt. Om en ledamot som avgår har utsetts vid ett proportionellt val, ska fyllnadsval ske. Fullmäktige ska då, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.
- 37 kap. 2 § brottsbalken. Val av ledamöter till övervakningsnämnder förrättas av regionfullmäktige, eller om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, av kommunfullmäktige. Valet kan ske proportionellt.
- 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Nämndemän i kammarrätt och förvaltningsrätt väljs av regionfullmäktige. Nämndemännen kan väljas proportionellt.
- Lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner. Ändringarna berör 3 kap. i lagen; bestämmelser som rör s.k. indelningsdelegerade, dvs. förtroendevalda som får företräda den nya kommunen/regionen från det att de indelningsdelegerade har valts till dess de nyvalda fullmäktige i den ombildade kommunen/regionen börjar sin tjänstgöring. Dessa kan väljas proportionellt.
- Lagen (1981:324) om medborgarvittnen. För att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten får en kommun utse trovärdiga personer att som medborgarvittnen följa Polismyndighetens arbete inom det län till vilket kommunen hör. Medborgarvittnena kan väljas proportionellt.
- Sparbankslagen (1987:619). Kommuner och regioner ska välja s.k. huvudmän i sparbank. Dessa kan väljas proportionellt.
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. När ledamöter eller ersättare i styrelsen ska utses för kommun och region kan dessa väljas proportionellt.

3.9 Jävsregeln i 6 kap. 28 § KL anpassas till förvaltningslagens jävsregel

I KL finns jävsbestämmelser avseende fullmäktige (5 kap. 47 – 49 §§), för förtroendevalda i nämnder (6 kap. 28 – 32 §§), för de anställda (7 kap. 4 §), för partssammansatta 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 förtroendevalda i nämnd. I den ursprungliga lydelsen av 2017 års kommunallag hade jävsgrunderna för de

⁵⁵ Prop. s. 47

förtroendevalda i nämnderna den språkliga utformning som fanns i den äldre förvaltningslagen (1986 års förvaltningslag). De ursprungliga jävsgrunderna i 2017 års kommunallag benämndes partsjäv, intressejäv, närståendejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv, tillsynsjäv och delikatessjäv.

I vår nya förvaltningslag (2017:900) förändrades emellertid jävsreglerna, utan att motsvarande ändring flöt in i 2017 års kommunallag. Utformningen av bestämmelserna om bl.a. parts- och intressejäv i den nya förvaltningslagen innebar att förutsättningarna för att någon skulle anses jävig på dessa grunder kunde komma att vara uppfyllda oftare. De skillnader som då fanns kunde få konsekvensen att en jävssituation kunde komma att bedömas olika beroende på om den uppkommit i kommunal eller statlig förvaltning. Regeringen ansåg att det inte gick att sakligt motivera den skillnad som fanns i fråga om utformningen av jävsbestämmelserna i kommunallagen och förvaltningslagen. En anpassning har nu skett av kommunallagens jävsregel. 6 kap. 28 § KL har nu följande lydelse:

”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, eller*
- 4. Det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.*

Punkten 1 reglerar partsjäv, intressejäv och närståendejäv. Det ställs relativt låga krav i fråga om 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 det ska vara fråga om jäv.

Punkt 2. De bestämmelser om ställföreträdarjäv och ombudsjäv, som tidigare fanns i punkt 2 och 4, finns nu upptagna under punkt 2. Bestämmelsen innebär att det är fråga om jäv 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.

Punkten 3 är oförändrad och reglerar det s.k. tillsynsjävet.

I *punkt 4* återfinns nu den s.k. generalklausulen (som tidigare var punkt 5). 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). Tillämpning av generalklausulen kan också 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.

I 1986 års förvaltningslag fanns en särskild reglering angående överklagande av jävsbeslut. Regeln innebar att dessa beslut inte fick överklagas särskilt, utan först i samband med att ärendet slutligt avgjordes.⁵⁶ I 2017 års förvaltningslag gjordes bedömningen att beslut i jävsfrågor skulle få överklagas särskilt.⁵⁷ När det gällde jävsbeslut i den kommunala förvaltningen gjorde regeringen emellertid bedömningen att jävsbeslut inte skulle kunna överklagas särskilt. Skälet till detta var att jävsfrågor i fullmäktige inte kan överklagas särskilt och att man ville ha en enhetlig reglering för alla beslut i kommuner och regioner.⁵⁸ 6 kap. 32 § KL står alltså kvar oförändrad.

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av Lena Dalman, tfn. 08-452 70 00.

Sveriges Kommuner och Regioner
Avdelningen för juridik

Sara Catoni

Lena Dalman

Bilagor:

1. SFS (2022:638) om ändring i kommunallagen (2017:725)
2. Lag (2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner

⁵⁶ 12 § 1986 års förvaltningslag, jfr. prop. 2016/17:180 s. 258

⁵⁷ Prop. 2016/17:180 s. 258

⁵⁸ Prop. s. 54