

Uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramarna för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet

Beslutet i korthet: I beslutet gör JO uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare, s.k. Nybroförslag. JO uttalar att det är ett grundläggande krav att rutiner och riktlinjer som en myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen i regeringsformen och vidare att myndigheter ska vara tillgängliga för enskilda som inte är vana vid eller hyser förtroende för digitala tjänster.

Enligt JO kan det finnas anledning för kommunstyrelsen att överväga åtgärder som gör det möjligt för enskilda som inte kan eller vill använda e-legitimation att stötta Nybroförslag.

JO kommer i beslutet också in på frågan om ramarna för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet.

När en enskild besökte medborgarkontoret för att stötta ett Nybroförslag fick han inte sådan hjälp att han kunde ta tillvara sina intressen. JO kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan mot Nybro kommun som kom in till JO den 22 september 2022 klagade AA på att kommunen uppställer som krav att kommunmedborgare legitimerar sig med e-legitimation för att det ska vara möjligt att rösta på s.k. Nybroförslag.

AA förde fram bl.a. följande. När han gick till kommunkontoret för att rösta på ett medborgarförslag fick han veta att det krävdes legitimation med bank-id eller att han skrev sitt personnummer på röstsedeln. Han legitimerade sig med sitt körkort, skrev sitt personnummer på röstsedeln och lämnade den. Några dagar efter att rösttiden gått ut fick han ett brev från kommunen och röstsedeln i retur. I brevet stod att det krävs legitimation med bank-id för att rösta på medborgarförslag.

Utredning

Kommunstyrelsen i Nybro kommun uppmanades att yttra sig över anmälan. Efter att berörda befattningshavare fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade kommunstyrelsen i december 2022 sammanfattningsvis följande redogörelse.

Nybro kommun har sedan ett beslut i kommunfullmäktige den 18 november 2019, § 233, inga medborgarförslag enligt kommunallagens definition. Nybroförslaget är ett e-förslag som införts istället för och helt ersätter medborgarförslag. Nybroförslag är inte lagreglerade, utan hanteringen av dessa styrs av en riktlinje som kommunfullmäktige har fastställt.

Det var alltså ett Nybroförslag och inte ett medborgarförslag som den berörda kommuninvånaren ville stötta utan e-legitimation.

Nybroförslag innebär att medborgare i Nybro kommun via en e-tjänst på kommunens webbplats kan lämna en idé eller ett förslag på utveckling eller förändring inom kommunen. Förslaget måste röra de verksamheter som kommunen eller de kommunala bolagen ansvarar för.

Personer som är folkbokförda i Nybro kommun och som inte har tillgång till internet eller e-legitimation, kan få hjälp på kommunens medborgarkontor att lämna in Nybroförslag i e-tjänsten. För att stötta ett förslag krävs legitimering med e-legitimation. Kommunens medborgarkontor kan inte hjälpa till att stötta ett förslag eller ta emot skriftliga stöttningar. Detta framgår av riktlinjen.

Anledningen till att det inte går att stötta ett Nybroförslag utan e-legitimation är bl.a. följande.

Det ska bara ska kunna gå att stötta ett Nybroförslag en gång. Med e-legitimation är det omöjligt att stötta fler gånger än en. Denna kontroll görs av e-tjänsten. En handläggare kan inte se vilka som har lämnat en stöttning i e-tjänsten, därför är det svårt att utföra denna kontroll manuellt.

Med e-legitimationen kontrolleras även att den som stöttar är folkbokförd i Nybro kommun. En säker digital tjänst medför att rösträkningen kan genomföras utan att någon handläggare kan se vilka som har röstat. Rösträkningen blir spårbar och säker samtidigt som den kan vara anonym och medborgarnas personuppgifter hanteras på ett säkert och korrekt sätt utifrån gällande regler om dataskydd.

I fallet med den berörda kommuninvånaren fick denne till svar av kommunens medborgarkontor att det gick att stötta förslaget genom att lämna in en skriftlig lapp, men detta var ett missförstånd från medborgarkontorets sida. Den inlämnade lappen återsändes till den berörda kommuninvånaren med hänvisning till gällande riktlinje.

Medborgarkontoret har efter den aktuella händelsen fått instruktioner för att bättre kunna informera om stötningsfunktionen av Nybroförslag och för att

kunna informera medborgare om de olika e-legitimationer som finns som kan användas av den som vill stötta Nybroförslag.

AA yttrade sig över remissvaret.

Av handlingarna i JO:s ärende framgår vidare att kommunstyrelsen har befogenhet att revidera den aktuella riktlinjen. En utvärdering av riktlinjen genomfördes senast den 20 juni 2022, varvid kommunstyrelsen beslutade att inte göra några förändringar. Vidare framgår att kommunstyrelsen planerar att genomföra en ny utvärdering och revidering av riktlinjen 2026.

Bedömning

Anmälan till JO gäller framför allt det krav på e-legitimation som enligt de aktuella riktlinjerna ställs upp för att stötta ett Nybroförslag. Riktlinjerna har beslutats av kommunfullmäktige.

JO:s tillsyn omfattar inte ledamöter i kommunfullmäktige. Detta anges i 15 § 6 lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen har sin motsvarighet i den instruktion som gällde före den 1 september 2023 (se SFS 1986:765). Med anledning av begränsningen i tillsynskrets vill jag inleda med att säga något om förutsättningarna för min granskning.

Även om riktlinjerna ursprungligen beslutats av fullmäktige har kommunstyrelsen getts befogenhet att revidera dem. Styrelsen har genomfört en översyn 2022 och då beslutat att inte göra några förändringar. En ny översyn av riktlinjerna är planerad till 2026. Kommunstyrelsen får därmed anses ha tagit över ansvaret för utformningen av riktlinjerna och självständigt förfoga över dem.

Kommunstyrelsen är en kommunal myndighet och står under JO:s tillsyn (se 14 § första stycket 1 i instruktionen). Jag ser därför inga formella hinder mot att granska riktlinjerna men jag har därvid att beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas (se 12 § andra stycket i instruktionen, se vidare också SOU 1975:23 s. 157, KU 1975/76:22 s. 55 och SOU 1985:26 s. 148 f.). Mot den bakgrunden vill jag säga följande.

Det är ett grundläggande krav att rutiner och riktlinjer som t.ex. en kommunal myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. I bestämmelsen föreskrivs bl.a. ett krav på saklighet för alla som är verksamma med offentliga förvaltningsuppgifter. Vidare följer det av likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Digital tillgänglighet och digitalt utanförskap i den offentliga förvaltningen är angelägna och aktuella frågor. Vid flera tillfällen de senaste åren har JO framhållit att myndigheter måste vara tillgängliga för och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar också för enskilda som inte är vana vid eller hyser

förtroende för digitala tjänster (se t.ex. JO 2022/23 s. 130, dnr 6003-2021 m.fl., och JO 2020/21 s. 582, dnr 267-2018 m.fl.).

Jag ser naturligtvis de administrativa fördelar som finns med en helt digital hantering av Nybroförslagen och att e-legitimation på ett enkelt sätt gör det möjligt att vara anonym vid stöttning av förslag och att säkerställa att ingen kommunmedborgare röstar mer än en gång.

Den valda ordningen leder dock till att enskilda, som inte kan eller vill använda e-legitimation, saknar möjlighet att stötta ett förslag. Detta drabbar både den som vill stötta ett förslag men inte har möjlighet och den som har lagt fram ett förslag men inte får ett rättvisande antal stöttande röster. Av vad kommunen fört fram kan jag inte se att det skulle saknas realistiska alternativ till riktlinjerna för stöttningar av Nybroförslag.

Mot bakgrund av det som jag fört fram kan det finnas anledning för kommunstyrelsen att överväga åtgärder så att enskilda som inte kan eller vill använda e-legitimation också kan stötta förslag.

När det sen gäller AA:s besök på medborgarkontoret framgår det av utredningen att han fick beskedet att han kunde stötta ett Nybroförslag även utan e-legitimation. Hans fysiska röstsedel togs emot. AA fick dock senare, såvitt framkommit först efter att rösttiden för det aktuella förslaget löpt ut, information om att det inte var möjligt att stötta förslaget utan att använda den digitala tjänsten e-legitimation.

Det är naturligtvis viktigt att uppgifter som en myndighet lämnar till enskilda är korrekta så att enskilda kan inrätta sig efter de besked som lämnas. Så har inte skett i detta fall. Trots att AA aktivt sökte information och besökte medborgarkontoret ledde kommunens felaktiga besked till att han inte kunde fullfölja sin avsikt att stötta ett förslag. Kommunstyrelsen har därigenom inte levt upp till det krav som ställs i 6 § förvaltningslagen på att en myndighet ska lämna en enskild sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. För detta förtjänar kommunstyrelsen kritik.

Jag förutsätter att kommunstyrelsen kommer att säkerställa att enskilda, som vill utnyttja de möjligheter att påverka som kommunen erbjuder, får korrekt information om hur de ska agera. Jag noterar att medborgarkontoret efter händelsen har fått instruktioner för att bättre kunna informera om stötningsfunktionen, vilket är positivt.

Ärendet avslutas.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Rebecka Rynning. Byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.