

Cirkulärnr: 1991:139
Diariernr: 1991:2098
Handläggare: Curt Riberdahl
Håkan Torngren
Avdsek: J
J Komrätt
Externmedverkan: Thorbjörn Roos
Datum: 1991-10-10
Mottagare: Kommunstyrelsen
Rubrik: Underlag till arbetsordning för kommunfullmäktige
Ersätter: 1985:75
Bilagor: Underlag till arbetsordning för kommunfullmäktige

Underlag till arbetsordning för kommunfullmäktige

Enligt önskemål från många kommuner har bifogade underlag till arbetsordning för kommunfullmäktige utarbetats inom Svenska Kommunförbundets juridiska avdelning.

Som framgår av våra allmänna utgångspunkter är materialet enbart att anse som ett underlag för lokala bedömningar.

Den nya kommunallagen (1991:900) träder i kraft den 1 januari 1992. Reglerna om obligatorisk arbetsordning och om de föreskrifter som måste tas in i arbetsordningen finns i 5 kap 64 §.

Givet är att de kommuner som så önskar kan anta en ny arbetsordning.

Ett alternativ är att endast införa de nya föreskrifter som lagen kräver i en befintlig arbetsordning. De nya föreskrifterna skall avse

- antalet ledamöter i fullmäktige
- när sammanträden skall hållas
- rätten att delta i fullmäktiges överläggningar
- formerna för justeringen av protokollen.

Även vissa andra bestämmelser i en befintlig arbetsordning behöver justeras. Det gäller bl a bestämmelserna om interpellationer och frågor.

I det bifogade underlaget finns allmänna utgångspunkter, underlag till arbetsordning och en kommentardel. Underlaget bygger på ett material som framtagits för juridiska avdelningens räkning av f administrative direktören Thorbjörn Roos. Detta material har skickats för synpunkter till ett antal kommuner och därefter bearbetats inom den juridiska avdelningen.

Underlaget kommer under november att tillhandahållas i tryckt form. Vi återkommer inom kort med närmare information om när, var och hur beställningar kan göras, priser m m.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av juristerna på kommunalrättssektionen.

Reglemente för kommunstyrelsen

|

I cirkulär 1991:104 "Nya kommunallagen" utlovades att underlag för reglemente för kommunstyrelsen och en form av checklista för övriga nämndreglementen skulle vara kommunerna tillhanda i mitten av oktober.

Reglementena har anknytning till de instrument för befogenhetsfördelning på det personalpolitiska området som är rekommenderade av förbundets förhandlingsdelegation. Dessa frågor skall behandlas på förhandlingsdelegationens sammanträde den 23 oktober. Omedelbart därefter kommer

underlag till ett nytt kommunstyrelsereglemente och riktlinjer för övriga nämndreglementen jämte kommentarer att sändas ut.

Ekonomiska förmåner för förtroendevalda

Det i cirkuläret utlovade underlaget till bestämmelser om ekonomiska förmåner till förtroendevalda kommer att sändas till kommunerna i slutet av vecka 42.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Juridiska avdelningen

Håkan Torngren

BILAGA

UNDERLAG TILL ARBETSORDNING FÖR KOMMUNFULLMÄKTIGE

Allmänna utgångspunkter

Den nya kommunallagen (SFS 1991:900) träder i kraft den 1 januari 1992. Vi har fått önskemål från många kommuner om att vårt förslag till normalarbetsordning från 1985 (cirkulär 1985:75) skulle revideras.

För vårt arbete har gällt följande utgångspunkter

- innehållet i den nya kommunallagen
- utvecklingen av kommunal praxis
- möjligheten att samordna vårt underlag med motsvarande underlag för landstingens del
- den kommunaldemokratiska utvecklingen
- hänsyn till skiftande lokala förutsättningar i kommunerna.

Underlaget har utformats som en arbetsordning med kommentar. Det har utarbetats för juridiska avdelningens räkning av f administrative direktören Thorbjörn Roos. Förslaget har skickats för synpunkter till ett antal urval kommuner och därefter bearbetats inom juridiska avdelningen.

Erfarenheten visar att fullmäktiges grundläggande funktioner av naturliga skäl är desamma i alla kommuner, men att det finns olika uppfattningar i detaljfrågor. Det är därför naturligt att arbetsordningarna varierar inom de ramar som lagen tillåter. Hänsyn kan t ex tas till kommunstorlek, antalet partier i fullmäktige, fullmäktiges storlek och hur man ser på fullmäktiges roll.

Erfarenheten visar också att ställningstagandena i vårt förslag till underlag kan i viss utsträckning behöva omprövas i framtiden. Man kan t ex aldrig bortse från tolknings- och tillämpningsproblem som vi inte kunnat förutse när underlaget utarbetades. Det finns därför anledning för oss att följa utvecklingen i kommunal praxis.

Det bör betonas att det rör sig om ett underlag för lokala bedömningar. Vi har därför inte längre betecknat vårt förslag som en "normalarbetsordning". Mot den bakgrunden redovisar vi också ett flertal alternativa lösningar i kommentardelen.

Vår normalarbetsordning från 1985 hade 21 paragrafer, medan motsvarande normalarbetsordning för landstingen hade 32 paragrafer. Vi har eftersträvat enhetlighet så långt som möjligt med landstingsförbundets förslag, men enhetlighet är inget självändamål. Olikheten i sammanträdesfrekvens och olika traditioner liksom frekvensen av småpartier m m kan ha bidragit till att landsting och kommuner delvis sökt olika lösningar.

Vårt nya underlag till arbetsordning innehåller fler bestämmelser än vår normalarbetsordning från 1985. Till stor del beror detta på att kommunallagens procedurregler om fullmäktige har förenklats och minskat. Det som förr reglerades i själva kommunallagen kan därför nu i vissa fall behövas tas in i en arbetsordning. I andra fall beror det ökade antalet bestämmelser på att vi funnit ett praktiskt behov att reglera vissa frekventa situationer, där avsaknaden av regler vållat problem i den praktiska hanteringen.

Fullmäktiges roll och den kommunaldemokratiska utvecklingen

Enligt 5 kap 21 § i den nya kommunallagen får fullmäktige bestämma att också andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. I förarbetena sägs att regeln ger fullmäktige full frihet (kurs här) att råda över deltagandet i överläggningarna. Samtidigt sägs att meningen inte är att fullmäktige skall tillämpa den så att en för vid krets av personer tillåts att yttra sig på sammanträdena, t ex närvarande kommunmedlemmar eller representanter för massmedia (prop 1990/91:117 s 181).

En särskild regel har införts om att fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde (8 kap 22 §).

Dessa båda regler öppnar enligt vår mening för fullmäktige att i viss omfattning införa någon form av "allmänhetens frågestund" vid ett eller flera sammanträden. Ett fåtal kommuner har tidigare försökt tillämpa sådana system men då varit tvungna att ajournera fullmäktigesammanträdet. Eftersom dessa frågor åtminstone hittills har tillhört sällsyntheterna har vi valt att presentera vårt förslag till lösning i kommentardelen. Erfarenheterna får visa om vårt förslag kan behöva modifieras.

I några kommuner har man för avsikt att ge fullmäktige en aktivare roll än hittills genom att inrätta särskilda "fullmäktigeutskott". Lagens term är emellertid "fullmäktigeberedningar", vilket vi fortsättningsvis använder. Detta motiveras bl a med att fullmäktiges roll kan behöva stärkas om antalet nämnder reduceras. Vi redovisar några rättsliga aspekter på sådana fullmäktigeberedningar samt anger också här i kommentardelen ett förslag till reglering i arbetsordningen. Också här gäller att det är viktigt att följa utvecklingen i kommunal praxis. På sikt är det tänkbart att det kan behövas lagändringar, om lagens gränser anses för trånga.

Obligatoriska och frivilliga regler i arbetsordning

Av 5 kap 64 § i nya kommunallagen följer att följande regler är obligatoriska i arbetsordning för fullmäktige

- 1 antalet ledamöter i fullmäktige,
- 2 när sammanträden skall hållas,
- 3 anmälan av hinder att delta i sammanträden,
- 4 inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
- 5 vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts,
- 6 rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
- 7 förfarandet vid omröstningar,
- 8 handläggningen av motioner, interpellationer och frågor,
samt
- 9 formerna för justeringen av protokollen.

Några av dessa obligatoriska krav beror på att bestämmelser i 1977 års kommunallag saknar motsvarighet i den nya kommunallagen. Kommunerna har fått ökad frihet att bestämma om

sammanträdesordningen, rätten att delta i fullmäktiges överläggningar, till vilka förtroendevalda interpellationer och frågor får ställas samt hur protokollen skall justeras.

I andra ämnen där lagen ger grundläggande bestämmelser får arbetsordningen komplettera dessa. Dessa regler får givetvis inte avvika från vad som föreskrivs i lagen.

I förarbetena betonas särskilt behovet av regler för slutna omröstningar (prop s 194).

I en del fall är reglering i arbetsordning frivillig men det kan ändå framstå som nödvändigt att ta in bestämmelser, som tidigare funnits i själva kommunallagen. Dit hör t ex regler om ordförandens "ordningsmakt".

UNDERLAG TILL ARBETSORDNING FÖR KOMMUNFULLMÄKTIGE

Utöver det som föreskrivs om kommunfullmäktige i lag eller annan författning gäller bestämmelserna i denna arbetsordning.

Antalet ledamöter (5 kap 1-3 §§)

1 § Fullmäktige har ... ledamöter.

I vallagen finns det bestämmelser om antalet ersättare.

Ordförande och vice ordförande (5 kap 6 §)

2 § De år då val av kommunfullmäktige har ägt rum i hela landet, väljer fullmäktige bland ledamöterna en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande (presidium). Presidievalen skall förrättas på ett sammanträde som hålls före utgången av december.

Presidiet väljs för fullmäktiges löpande mandatperiod.

§ 3 Tills presidievalen har förrättats, tjänstgör som ordförande den som har varit ledamot i fullmäktige längst tid (ålderspresidenten).

Om flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid som ledamot, skall den äldste av dem vara ålderspresident.

4 § Om ordföranden eller någon av vice ordförandena avgår som ledamot eller från sin presidiepost, bör fullmäktige så snart det kan ske välja en annan ledamot för återstoden av tjänstgöringstiden för den som har avgått.

Om samtliga i presidiet är hindrade att fullgöra uppdraget, fullgör ålderspresidenten ordförandens uppgifter.

Tid och plats för sammanträdena (5 kap 7 och 8 §§)

5 § Fullmäktige håller ordinarie sammanträde varje månad utom i juli och augusti. För varje år bestämmer fullmäktige dag och tid för sammanträdena.

De år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, sammanträder nyvalda fullmäktige första gången i november.

Ålderspresidenten bestämmer dagen och tiden för det första sammanträdet efter samråd med kommunstyrelsens presidium.

6 § Ett extra sammanträde hålls på den tid som ordföranden bestämmer efter samråd med vice ordförandena.

En begäran om ett extra sammanträde skall göras skriftligen hos ordföranden och skall innehålla uppgift om det eller de ärenden som önskas behandlade på det extra sammanträdet.

7 § Om det föreligger särskilda skäl för det, får ordföranden efter samråd med vice ordförandena ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet.

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde skall ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde skall ändras, låter ordföranden snarast underrätta varje ledamot och ersättare om beslutet. Uppgift om beslutet skall snarast och minst en vecka före den bestämda sammanträdesdagen anslås på kommunens anslagstavla.

8 § Fullmäktige sammanträder i (fullmäktiges sessionssal i kommunkansliets förvaltningsbyggnad).

Ordföranden får efter samråd med vice ordförandena bestämma en annan plats för ett visst sammanträde.

9 § Fullmäktige bestämmer i vilken utsträckning uppgift om de ärenden som skall behandlas skall införas i ortstidningarna. Om särskilda skäl föreligger får dock ordföranden inför ett visst sammanträde begränsa annonseringen i ortstidningarna.

Förlängning av sammanträde och fortsatt sammanträde

10 § Om fullmäktige inte hinner slutföra ett sammanträde på den utsatta sammanträdesdagen, kan fullmäktige besluta att förlänga tiden för sammanträdet.

Fullmäktige kan också besluta att avbryta sammanträdet och att hålla fortsatt sammanträde en senare dag för att behandla de ärenden som återstår. I ett sådant fall beslutar fullmäktige genast, när och var sammanträdet skall fortsätta.

Om fullmäktige beslutar att hålla fortsatt sammanträde, utfärdar ordföranden en kungörelse om det fortsatta sammanträdet på vanligt sätt.

Om sammanträdet skall fortsätta inom en vecka, behöver någon kungörelse inte utfärdas. I ett sådant fall låter ordföranden dock underrätta de ledamöter och ersättare som inte är närvarande när sammanträdet avbryts om tiden och platsen för det fortsatta sammanträdet.

Ärenden och handlingar till sammanträdena

11 § Ordföranden bestämmer efter samråd med vice ordförandena när fullmäktige skall behandla ett ärende, om ej annat följer av lag.

12 § Kommunstyrelsens och övriga nämnders förslag till beslut eller yttranden i de ärenden som tagits in i kungörelsen bör tillställas varje ledamot och ersättare före sammanträdet.

Ordföranden bestämmer i vilken omfattning övriga handlingar i ett ärende skall tillställas ledamöter och ersättare före sammanträdet.

Handlingarna i varje ärende bör finnas tillgängliga för allmänheten i sammanträdeslokalen under sammanträdet.

Interpellationer och enkla frågor bör tillställas samtliga ledamöter och ersättare före det sammanträde vid vilket de avses bli ställda.

Anmälan av hinder för tjänstgöring och inkallande av ersättare (5 kap 12-17 §§)

13 § En ledamot som är hindrad att delta i ett helt sammanträde eller i en del av ett sammanträde, skall snarast anmäla detta till fullmäktiges sekreterare. Ordföranden eller sekreteraren låter kalla in den ersättare som står i tur att tjänstgöra.

Om tiden medger det, skall ersättaren kallas skriftligt.

14 § Om en ledamot utan föregående anmälan uteblir från ett sammanträde eller hinder uppkommer för en ledamot att vidare delta i ett pågående sammanträde, kallar ordföranden in den ersättare som är tillgänglig och står i tur att tjänstgöra.

15 § Det som sagts om ledamot i 13 och 14 §§ gäller också för ersättare, som kallats till tjänstgöring.

16 § Ordföranden bestämmer, när en ledamot eller en ersättare skall träda in och tjänstgöra under ett pågående sammanträde. Endast om det föreligger särskilda skäl för det bör dock inträde ske under pågående handläggning av ett ärende.

Upprop

17 § En uppropslista som utvisar de ledamöter och ersättare som tjänstgör skall finnas tillgänglig under hela sammanträdet.

I början av varje sammanträde låter ordföranden förrätta upprop enligt uppropslistan.

Upprop förrättas också i början av varje ny sammanträdesdag, vid fortsatt sammanträde och när ordföranden anser att det behövs.

Protokolljusterare (5 kap 61 §)

18 § Ordföranden bestämmer tiden och platsen för justeringen av protokollet från sammanträdet.

Sedan uppropet har förrättats enligt 17 §, väljer fullmäktige två ledamöter att tillsammans med ordföranden justera protokollet från sammanträdet och att i förekommande fall biträda ordföranden vid röstsammanräkningar.

Turordning för handläggning av ärendena

19 § Fullmäktige behandlar ärendena i den turordning som de har tagits upp i kungörelsen.

Fullmäktige kan dock besluta om ändrad turordning för ett eller flera ärenden.

Ordföranden bestämmer, när under ett sammanträde ett ärende skall behandlas som inte finns med i kungörelsen.

Fullmäktige får besluta att avbryta handläggningen av ett ärende under ett sammanträde för att återuppta det senare under sammanträdet.

Yttranderätt vid sammanträdena (4 kap 18 § första stycket och 19 §, 5 kap 53 och 56 §§)

20 § Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd vars verksamhetsområde ett ärende berör får delta i överläggningen i ärendet.

Ordföranden och vice ordförandena i en fullmäktigeberedning får delta i överläggningen, när fullmäktige behandlar ett ärende som beredningen har handlagt.

Ordföranden i en nämnd eller i en fullmäktigeberedning eller någon annan som besvarar en interpellation eller en fråga får delta i den överläggning som hålls med anledning av svaret.

21 § Kommunens revisorer får delta i överläggningen när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och årsredovisningen.

Revisorerna får också delta i överläggningen, när fullmäktige behandlar ett ärende som berör revisorernas egen förvaltning.

22 § Ordföranden låter efter samråd med vice ordförandena i den utsträckning som det behövs kalla ordförandena och vice ordförandena i nämnderna och

fullmäktigeberedningarna, revisorerna samt anställda hos kommunen för att lämna upplysningar vid sammanträdena. Detsamma gäller utomstående sakkunniga.

Om fullmäktige inte beslutar något annat, bestämmer ordföranden efter samråd med vice ordförandena i vilken utsträckning de som har kallats för att lämna upplysningar på ett sammanträde får yttra sig under överläggningarna.

23 § Kanslichefen (kommundirektören) får delta i överläggningen i alla ärenden.

Fullmäktiges sekreterare får yttra sig om lagligheten av det som förekommer vid sammanträdena.

Talarordning och ordningen vid sammanträdena

24 § Den som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar får ordet i den ordning i vilken han eller hon anmält sig och blivit uppropad.

Den som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar har också rätt till ett kort inlägg på högst två minuter för ett genmäle med anledning av vad en talare anfört. Inlägget görs omedelbart efter den talare som har ordet då begäran om att få göra inlägget framställs.

Om någon i sitt yttrande skulle avlägsna sig från ämnet och inte efter tillsägelse av ordföranden rättar sig får ordföranden ta från honom ordet. I övrigt får ingen avbryta en talare under hans anförande.

Ordföranden kan utvisa den som uppträder störande och ej rättar sig efter tillsägelse.

Uppstår oordning som ordföranden inte kan avstyra, får han upplösa sammanträdet.

Yrkanden

25 § När fullmäktige har förklarat överläggningen i ett ärende avslutad, går ordföranden igenom de yrkanden som har framställts under överläggningen och kontrollerar att de har uppfattats rätt.

Ordföranden befäster genomgången med ett klubbslag. Därefter får inte något yrkande ändras eller återtas, om inte fullmäktige beslutar medge det enhälligt.

Om ordföranden anser att det behövs skall den ledamot som har framställt ett yrkande avfatta det skriftligt.

Deltagande i beslut (4 kap 20 § första stycket)

26 § En ledamot som avser att avstå från att delta i ett beslut, skall anmäla detta till ordföranden, innan beslutet fattas.

En ledamot som inte har gjort en sådan anmälan anses ha deltagit i beslutet, om fullmäktige fattar det med acklamation.

Omröstningar (4 kap 20 § andra stycket, 5 kap 42-44 §§, 46 och 47 §§)

27 § När omröstningar genomförs, biträds ordföranden av de två ledamöterna som har utsetts att justera protokollet.

Omröstningarna genomförs så, att ledamöterna avger sina röster efter upprop. Uppropet sker enligt uppsproppslistan.

Ordföranden avger alltid sin röst sist.

Sedan omröstningen har avslutats, befäster ordföranden detta med ett klubbslag. Därefter får inte någon ledamot avge sin röst. Inte heller får någon ledamot ändra eller återta en avgiven röst efter klubbslaget.

Om oenighet uppstår om resultatet av en öppen omröstning, skall en ny omröstning genomföras omedelbart.

28 § En valsedel som avlämnas vid en sluten omröstning skall uppta så många namn som valet avser samt vara omärkt, enkel och sluten.

En valsedel är ogiltig

- 1 om den upptar namnet på någon som inte är valbar,
- 2 om den upptar flera eller färre namn än det antal personer som skall väljas,
- 3 om den upptar ett namn som inte klart utvisar vem som avses.

Det som sagts nu gäller inte vid val som sker med tillämpning av proportionellt valsätt. För sådana val finns särskilda föreskrifter i lag.

Motioner

29 § En motion skall vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av en eller flera ledamöter.

Ämnen av olika slag får inte tas upp i samma motion.

En motion väcks genom att den ges in till kommunstyrelsens kansli.

En motion får också lämnas vid ett sammanträde med fullmäktige.

En ersättare får väcka en motion bara när ersättaren tjänstgör som ledamot vid ett sammanträde.

Kommunstyrelsen skall två gånger varje år redovisa de motioner som inte har beretts färdigt. Redovisningen skall göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

Interpellationer (5 kap 49-53 §§)

30 §

1 En interpellation skall vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av en ledamot.

Den bör ges in till kommunstyrelsens kansli ... dagar före det sammanträde vid vilket ledamoten avser att ställa den.

2 En ersättare får lämna in en interpellation under ett sammanträde, om ersättaren tjänstgör som ledamot vid sammanträdet.

3 En interpellation bör besvaras senast under det sammanträde som följer närmast efter det då interpellationen ställdes.

4 Ett svar på en interpellation skall vara skriftligt. Uppgift om att interpellationssvar kommer att lämnas vid visst sammanträde bör tas in i kungörelsen.

Den ledamot som har ställt interpellationen bör få del av svaret dagen före den sammanträdesdag, då svaret skall lämnas.

5 Om en interpellation avser förhållandena i ett sådant företag som avses i 3 kap 17 eller 18 §§ kommunallagen, får den ordförande till vilken interpellationen har ställts överlämna till en av fullmäktige utsedd ledamot i företagets styrelse att besvara interpellationen.

6 En ersättare som har ställt en interpellation får delta i överläggningen då svaret på interpellationen behandlas bara om ersättaren tjänstgör som ledamot också vid det tillfället.

Frågor (5 kap 54-56 §§)

31 § En fråga skall vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av en ledamot.

Den skall ges in till kommunstyrelsens kansli ... dagar före det sammanträde vid vilket ledamoten avser att ställa den.

Vad som sägs i 30 § gäller i tillämpliga delar också på fråga. Svar på frågan behöver dock inte vara skriftligt.

En fråga bör besvaras under det sammanträde vid vilket den har ställts.

Beredning av ärendena (5 kap 26-34 §§)

32 § Om fullmäktige inte beslutar något annat, avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige skall behandla skall remitteras.

Styrelsen får uppdra åt en förtroendevald eller åt någon anställd att besluta om remiss av sådana ärenden.

På varje ordinarie sammanträde med fullmäktige skall redovisas de fullmäktigeärenden som kommit in efter det närmast föregående ordinarie sammanträdet samt de beslut om beredning och remiss av sådana ärenden som har fattats.

Förklaring vid revisionsanmärkning (9 kap 16 §)

33 § Om fullmäktige inte beslutar något annat, bestämmer ordföranden i vilken ordning förklaringar över en anmärkning som revisorerna har framställt i revisionsberättelsen skall inhämtas från den nämnd eller fullmäktigeberedning mot vilken anmärkningen har riktats.

Valberedning

34 § På det första sammanträdet med nyvalda fullmäktige väljer fullmäktige en valberedning för den löpande mandatperioden.

Valberedningen består av ... ledamöter och lika många ersättare.

Bland ledamöterna väljer fullmäktige vid samma tillfälle en ordförande och en vice ordförande (och en andre vice ordförande) för den tid som de har valts att vara ledamöter.

Valberedningen skall lägga fram förslag i alla valärenden som fullmäktige skall behandla med undantag av valen av fullmäktiges presidium, valberedning eller fyllnadsval som inte är ordförandeval.

Fullmäktige kan dock besluta att förrätta även ett annat val utan föregående beredning.

Valberedningen bestämmer själv sina arbetsformer.

Justering av protokollet (5 kap 61 och 62 §§)

35 § Protokollet justeras av ordföranden och två ledamöter.

Om två eller flera ledamöter har fungerat som ordförande under ett sammanträde, justerar varje ordförande de paragrafer i protokollet som redovisar de delar av förhandlingarna som ordföranden har lett.

Fullmäktige får besluta att en paragraf i protokollet skall justeras omedelbart. Paragrafen skall redovisas skriftligt, innan fullmäktige justerar den.

Reservation (4 kap 22 §)

36 §

Om en ledamot har reserverat sig mot ett beslut och ledamoten vill motivera reservationen, skall ledamoten göra det skriftligt. Motiveringen skall lämnas till sekreteraren före den tidpunkt som har fastställts för justeringen av protokollet.

Expediering m m

37 § Utdrag ur protokollet skall tillställas de nämnder, andra organ och personer som berörs av besluten i protokollet.

Kommunstyrelsen och kommunens revisorer skall dock alltid tillställas hela protokollet.

Ordföranden undertecknar och sekreteraren kontrasignerar fullmäktiges skrivelser och de andra handlingar som upprättas i fullmäktiges namn, om inte fullmäktige beslutar annat.

Denna arbetsordning träder i kraft den 1 januari 1992.

Kommentar till underlag till arbetsordning för kommunfullmäktige

Antalet ledamöter

1 §

Det är enligt nya kommunallagen (1991:900; NKL) obligatoriskt för fullmäktige att ange antalet ledamöter i arbetsordningen. I 5 kap 1 § NKL finns det regler om det minsta antalet ledamöter som får bestämmas. Lagrummet upptar samma latitudsystem som finns för närvarande.

För ledamöterna i fullmäktige skall det finnas ersättare (5 kap 4 §). Benämningen suppleant har i NKL ändrats till ersättare. I vallagen (1972:620) finns föreskrifter om antalet ersättare. NKL hänvisar till vallagen.

Arbetsordningen behöver inte innehålla bestämmelser om antalet ersättare. Det är knappast heller lämpligt att ha sådana bestämmelser. Fullmäktiges grundbeslut som styr tillämpningen av vallagens regler när antalet ersättare skall fastställas kan och bör tas samtidigt med sådana beslut som gäller antalet ledamöter.

Ordförande och vice ordförande

2 §

NKL ålägger fullmäktige att utse en ordförande och en eller flera vice ordförande och att bestämma tiden för uppdragen (5 kap 6 §).

Fullmäktiges presidium har här förutsatts bestå av ordföranden och två vice ordförande. Presidiet är inte något organ. De skyldigheter och rättigheter som ordföranden har enligt NKL och andra lagar ankommer inte på presidiet utan på ordföranden ensam. Eftersom presidiet inte är ett organ, kan ordföranden och vice ordförandena inte utses genom en valhandling. Posterna skall besättas en och en. I paragrafen har detta markerats genom att det talas om presidievalen och att uttrycket "ledamöter i presidiet" inte har använts.

På grund av de skiftande förhållandena och önskemålen i kommunerna har i bestämmelsen angetts att valen skall förrättas före utgången av december valåret. Det ger möjlighet för kommunen att samordna nomineringen och valen till presidieposterna med övriga nomineringar och val. Den kommun som så önskar kan givetvis föreskriva något annat, t ex att presidievalen skall förrättas på det första sammanträdet med nyvalda fullmäktige.

Lagstiftaren har ansett det självklart att avgående fullmäktige inte kommer att välja presidium åt nyvalda fullmäktige. Valen skall således förrättas någon gång under november eller december.

Mandattiden för presidiet föreslås vara densamma som enligt 1985 års förslag, dvs den löpande mandatperioden för fullmäktige.

Som alternativ kan man ta in en bestämmelse som ger fullmäktige frihet att ta ställning till mandattiden efter varje allmänt val. Alternativet kan förslagsvis formuleras på följande sätt:

Innan valen förrättas bestämmer fullmäktige mandatperioden för presidiet och tidpunkten för nästa presidieval.

Om fullmäktige önskar ha en annan mandattid för presidiet än den föreslagna, t ex ett år, får en bestämmelse tas in om detta. Det behövs då också en regel som anger, när de återkommande presidievalen skall förrättas.

Interimsordförande, ålderspresident

3 §

I 5 kap 64 § p 5 NKL föreskrivs att arbetsordningen skall reglera vem som skall föra ordet, tills en ny ordförande har utsetts. Det är lämpligt att följa allmänt vedertagen praxis och låta den som varit ledamot i fullmäktige längst tid fungera som interimsordförande, den s k ålderspresidenten. Bestämmelsen i 3 § första stycket har utformats så att ålderspresidenten för ordet, tills hela presidiet har valts.

Ålderspresidenten har, som framgår av de följande bestämmelserna, tillagts uppgiften att alltid fungera som ordförande, när samtliga i presidiet är hindrade att sköta ordförandeskapet.

Fyllnadsval till presidiet m m

4 §

Denna paragraf reglerar bl a fyllnadsval till presidieposterna. Normalt bör en presidiepost inte vara vakant. Om en mycket kort tid kvarstår av mandatperioden kan emellertid fyllnadsval underlåtas. Bestämmelsen om fyllnadsval har därför utformats som en "böra"-regel.

Samtliga i presidiet bör ha samma mandattid. Därför anges att valet skall gälla för återstoden av tjänstgöringstiden för den som har avgått.

Hinder för ordföranden och vice ordföranden

Vice ordförande eller andre vice ordförande övertar automatiskt ordförandens samtliga funktioner när ordföranden är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag. Detta kan men behöver inte regleras i arbetsordning.

Om samtliga i presidiet på grund av sjukdom el dyl är hindrade att sköta uppdraget som ordförande, ankommer det på ålderspresidenten att vara ordförande. Detta kan däremot behöva regleras. Ålderspresidenten bör kunna fungera som ordförande i alla lägen då samtliga i presidiet har förfall. I praktiken måste detta vara sällsynt förekommande.

I 2 kap 8 § andra stycket i 1977 års kommunallag fanns en regel om tillfällig ordförande. Detta krav har nu slopats. Däremot måste som nämnts arbetsordningen innehålla en bestämmelse om vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts. Detta regleras här i 3 §. Med vår lösning behöver man inte längre välja tillfällig ordförande vid förfall för samtliga i presidiet. Man kan låta ålderspresidenten vara ordförande också vid sådana tillfällen. Givetvis hindrar inget att man också har en särskild regel om tillfällig ordförande. I så fall bör följande tillägg göras:

Ålderspresidenten tjänstgör som ordförande till dess fullmäktige utsett tillfällig ordförande.

Tid och plats för sammanträdena

5 §

Enligt 5 kap 7 § första stycket NKL skall fullmäktige bestämma, när ordinarie sammanträden skall hållas.

Paragrafen i förslaget stämmer överens i sak med 1985 års förslag. Som ett alternativ kan man överlåta åt ordföranden att bestämma vilken tid sammanträdena skall börja och därför inte i beslutet ange klockslagen för sammanträdena. Detta kräver dock att också allmänheten får reda på tiden. Normalt sker detta i kungörelsen. Å andra sidan har ordföranden tillagts rätt att ändra tiden för ett visst sammanträde genom en regel i 7 §.

Enligt 1977 års förslag hade kommunstyrelsen i uppgift att bestämma dagen för nyvalda fullmäktiges första sammanträde. I 1985 års förslag hade detta ålagts avgående fullmäktige.

Vilken dag det första sammanträdet lämpligen skall hållas och vid vilken tid sammanträdet skall börja påverkas av olika förhållanden. Det är därför mer praktiskt att låta den som skall ansvara för förberedelserna av sammanträdet att bestämma dagen och tiden för detta, dvs ålderspresidenten. Denne bör dock samråda med kommunstyrelsens presidium i frågan. Föreskrifter om detta finns i 5 § tredje stycket.

Som alternativ till 5 § tredje stycket kan regeln från 1985 års förslag tas in. Alternativet kan formuleras enligt följande:

Avgående fullmäktige bestämmer dagen och tiden för första sammanträdet med nyvalda fullmäktige.

Extra sammanträde

6 §

5 kap 7 § andra stycket NKL föreskriver att extra sammanträde skall hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av ledamöterna i fullmäktige begär det. Sammanträde skall också hållas, när ordföranden anser att det behövs.

Ändringar i sammanträdesordningen

7 §

Bestämmelserna i denna paragraf stämmer överens med 1985 års förslag. För tydlighetens skull har det också sagts ut att ordföranden får ändra tiden för ett visst sammanträde och inte enbart dagen för sammanträdet.

Ordförandens rätt att ställa in sammanträden och att ändra tiden eller dagen för ett sammanträde omfattar också att avkorta ett utsatt sammanträde, t ex att bestämma att ett flerdagssammanträde skall genomföras på en dag.

8 §

Enligt 5 kap 8 § andra stycket NKL skall kungörelsen om ett sammanträde innehålla uppgift bl a om tid och plats för sammanträdet. Det åligger ordföranden att utfärda kungörelsen. Om inte fullmäktige genom en bestämmelse i arbetsordningen eller ett särskilt beslut fastställt platsen för sammanträdena, får ordföranden bestämma platsen.

Liksom i 1985 års förslag har en regel tagits med som anger den ordinarie sammanträdesplatsen samt rätt för ordföranden att bestämma om en annan plats för ett visst sammanträde.

Annonsering av sammanträdena

NKL reglerar relativt utförligt hur sammanträdena skall kungöras. Därför behövs endast några få kompletterande bestämmelser i arbetsordningen.

9 §

I 2 kap 10 § i 1977 års kommunallag gällde det obligatoriska kravet på tidningsannonsering endast uppgift om tid och plats för sammanträdet. Det sades dock uttryckligen i lagen att fullmäktige också kunde bestämma att uppgift om de ärenden som skulle behandlas kunde intas i tidningsannonseringen. Kommunaldemokratiutredningen rekommenderade ett sådant förfarande för att öka medborgarnas kännedom om vad som kommer att behandlas på fullmäktige (SOU 1975:41 s 109-110). Motsvarande uttryckliga lagregel saknas i 5 kap 10 § NKL.

I våra förslag till normalarbetsordning 1977 och 1985 hade lagens krav skärpts så att annonseringen i ortstidningarna skulle omfatta även föredragningslistan.

I detta förslag har vi lagt i fullmäktiges hand att bestämma omfattningen. Förslaget motsvarar alltså i sak lagregeln i 1977 års kommunallag. I ett visst fall kan emellertid en fullständig annonsering vara betungande. Undantagsvis har därför ordföranden getts rätt att begränsa annonseringen. För detta krävs dock att särskilda skäl föreligger.

En alternativ lösning är att behålla det hårdare kravet i äldre normalarbetsordning. Alternativet kan då formuleras enligt följande:

Annonseringen i ortstidningen om sammanträde med fullmäktige skall även omfatta uppgifter om de ärenden som skall behandlas.

Förlängning av sammanträde och fortsatt sammanträde

10 §

I NKL finns - i olikhet mot 1977 års kommunallag - inga föreskrifter om avbrytande av sammanträde och om fortsatt sammanträde. I arbetsordningen behövs därför regler om detta.

I första stycket behandlas den situationen att fullmäktige inte hinner slutföra ett sammanträde på den utsatta sammanträdesdagen. Det föreskrivs att fullmäktige kan besluta att förlänga tiden för sammanträdet.

Andra stycket behandlar frågan om att avbryta ett sammanträde och fortsätta det en annan dag. Bestämmelsen är utformad så att ett sammanträde endast kan avbrytas i den situation som beskrivs i första stycket, dvs om fullmäktige inte hinner slutföra sammanträdet på den utsatta dagen.

Om fullmäktige beslutar att avbryta ett sammanträde och att hålla fortsatt sammanträde, anges i bestämmelsen att fullmäktige skall besluta genast om tiden och platsen för det fortsatta sammanträdet. Givetvis kan denna uppgift anförtros ordföranden, jfr 2 kap 19 § i 1977 års kommunallag.

Som huvudregel bör gälla att ett fortsatt sammanträde skall kungöras på vanligt sätt. NKL föreskriver att en kungörelse om varje sammanträde skall utfärdas. Kungörelsen skall anslås på kommunens anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Den skall också inom samma tid på ett lämpligt sätt tillställas varje ledamot och ersättare.

Om ett sammanträde som avbryts skall fortsätta inom en vecka, kan inte dessa bestämmelser följas. I fjärde stycket i förslaget finns därför en regel som anger att någon kungörelse inte behöver utfärdas i en sådan situation. Det är dock angeläget att de ledamöter och ersättare som inte är närvarande när sammanträdet avbryts blir underrättade om när och var sammanträdet skall fortsätta. En föreskrift har därför tagits med som ålägger ordföranden att se till att de frånvarande underrättas om det fortsatta sammanträdet.

Ärenden och handlingar till sammanträdena

I 5 kap 23 § NKL finns föreskrifter om vilka organ och personer som får väcka ärenden hos fullmäktige. Föreskrifterna kan föranleda kompletterande bestämmelser i arbetsordningen beroende på förhållandena och önskemålen i den enskilda kommunen.

En sådan föreskrift gäller rätten för ett kommunalt företags styrelse att väcka ärenden som avser sådant som företaget är skyldigt att inhämta fullmäktiges yttrande om. Företaget måste genom ett beslut av fullmäktige eller en bestämmelse i arbetsordningen beredas denna möjlighet.

Vidare finns en föreskrift i 5 kap 24 § NKL som ger fullmäktige möjlighet att begränsa rätten för en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd att väcka ärenden direkt hos fullmäktige. Initiativrätten kan begränsas helt eller bara delvis, t ex till att omfatta endast budgetförslagen.

Med hänsyn till de skiftande förhållandena i kommunerna har inte några bestämmelser om dessa frågor utarbetats och tagits in i detta förslag.

11 §

Arbetsordningen kan innehålla en bestämmelse som anger vem som får avgöra när fullmäktige skall behandla ett ärende och hur ett sådant avgörande skall förankras. I detta förslag har ordföranden tillagts rätten att bestämma om detta. Det kan vara lämpligt att samråda med kommunstyrelsens presidium. Den nya lagen utgår, liksom äldre lag, från att vissa ärenden skall behandlas inom vissa i lagen angivna tidsfrister. Dit hör behandlingen av budgeten (8 kap 8 och 9 §§), godkännande av årsredovisningen (8 kap 20 §) samt beslut i frågan om ansvarsfrihet (9 kap 16 § andra stycket). Dessa krav påverkas givetvis när de angivna ärendetyperna måste behandlas.

12 §

Det är viktigt att varje ledamot och ersättare före ett fullmäktigesammanträde får del av kommunstyrelsens och övriga nämnders förslag till beslut eller yttranden i de ärenden som tagits upp på föredragningslistan till sammanträdet. Naturligtvis kan man i undantagsfall, t ex i brådskande ärenden, acceptera en annan ordning. Bestämmelser har därför utformats som en "böra"-regel.

Av praktiska skäl bör ordföranden få bestämma i vilken utsträckning handlingar i övrigt skall tillhandahållas före sammanträdet.

Det är också rimligt att allmänheten och företrädare för massmedia kan få del av sammanträdeshandlingarna som därför bör finnas tillgängliga i sammanträdeslokalen. Om ett ärende väcker stort allmänt intresse kan ibland ej bedömas i förväg. Man kan därför i undantagsfall inte bortse från att handlingarna tar slut. Av bl a dessa skäl är en "böra"-regel att föredra. Till bilden hör att allmänheten genom offentlighetsprincipen i allmänhet är garanterade att få ut handlingarna före sammanträdet och att det finns särskilda krav på tillgänglighet i lagen beträffande budgeten och

årsredovisningen (8 kap 10 § och 8 kap 21 §) och att i undantagsfall det kan röra sig om sekretessbelagda handlingar.

Anmälan av hinder för tjänstgöring och inkallande av ersättare

Bestämmelserna i NKL om ersättarnas tjänstgöring stämmer i sak överens med dem som finns i kommunallagen. Det är enligt 5 kap 17 § obligatoriskt för fullmäktige att meddela ytterligare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring. De skall tas in i arbetsordningen. Anmälan av hinder samt inkallande av ersättare måste också regleras där.

I förarbetena behandlas ganska utförligt tillämpningen av bestämmelserna i 5 kap 12-16 §§ NKL (prop 90/91:117, s 178 f) vilket ger god vägledning. Här kommenteras därför endast de kompletterande regler som föreslås ingå i arbetsordningen.

Bestämmelserna i arbetsordningen behöver inte vara detaljerade. Den reglering som föreslås nu är dock något utförligare än den i 1985 års förslag.

13 §

Det är angeläget att i arbetsordningen precisera till vem anmälan om hinder skall göras och vem som har att se till att ersättare kallas.

14 §

Huvudregeln är att den ersättare som står i tur att tjänstgöra skall kallas in både när hinder anmäls i förväg och när hinder uppkommer under ett pågående sammanträde. När hinder uppkommer för en ledamot eller en ersättare som tjänstgör vid ett sammanträde, skall ordföranden således kalla in den ersättare som står närmast i tur att tjänstgöra. Detta har också skrivits in som huvudregel. Ordföranden har att bedöma om det är lämpligt och praktiskt möjligt att kalla in en ersättare som inte är närvarande vid sammanträdet. Ibland kan detta klaras t ex genom ett snabbt telefonsamtal. I uttrycket "tillgänglig" ligger alltså att en ersättare är närvarande vid sammanträdet eller är lätt nåbar.

15 §

Samma regler som gäller för ledamöter skall också tillämpas för ersättare som har kallats till tjänstgöring och som får hinder samt för ersättare som tjänstgör vid ett sammanträde men som inte kan vidare delta i sammanträdet. En föreskrift om detta finns i denna paragraf.

16 §

I överensstämmelse med uttalandena i förarbetena till 1977 års kommunallag har en regel tagits in som anger att ordföranden bestämmer, när en ledamot eller en ersättare skall få börja att tjänstgöra under ett pågående sammanträde. Normalt bör inträde inte ske under pågående handläggning av ett ärende. I förslaget sägs därför att detta bör ske endast om det föreligger särskilda skäl för det. Ett skäl som anges i förarbetena till lagen är att det ärende som behandlas är omfattande, t ex kommunens budget. Ett annat starkt skäl är att beslutsförhet föreligger endast om en ersättare träder in.

Kraven på särskilda skäl behöver knappast ställas speciellt högt. Så har inte heller skett hittills i praktiken. Således bör ett godtagbart skäl vara att de politiska styrkeförhållandena rubbas, om en ledamot eller en tjänstgörande ersättare lämnar ett sammanträde under pågående handläggning av ett ärende. En ersättare bör då träda in.

I förslaget anges för övrigt att inträde inte "bör" ske under pågående handläggning av ett ärende. Regeln är således inte absolut.

Upprop

17 §

Det är lämpligt att det finns någon form av uppropslista vid sammanträdet och att den är tillgänglig under hela sammanträdet. Därmed finns knappast anledning att detaljreglera uppropslistans innehåll eller hur den skall föras. Detta är rent praktiska frågor.

Bestämmelserna om upprop har omarbetats något jämfört med äldre förslag. Där anges nu också att upprop skall förrättas i början av varje ny sammanträdesdag, vilket blir tillämpligt vid sammanträden som satts ut att räcka i två eller flera dagar.

Protokollsjusterare

18 §

I NKL föreskrivs om justeringen av protokollen bara att detta skall ske inom 14 dagar efter sammanträdet och på det sätt som fullmäktige har beslutat. Det är obligatoriskt att ha bestämmelser om formerna för justeringen av protokollen.

I denna paragraf finns en föreskrift om att två protokolljusterare skall väljas omedelbart efter det att uppropet har förrättats. Justerarna har också givits i uppgift att i förekommande fall biträda ordföranden vid röstsammanräkningar.

Turordning för handläggning av ärendena

19 §

Första stycket i paragrafen innehåller huvudregeln om att fullmäktige behandlar ärendena i den turordning som de har tagits upp i kungörelsen. Fullmäktige bör givetvis kunna ändra på turordningen. En bestämmelse om detta finns i andra stycket.

Det förekommer att ärenden inte finns med i kungörelsen t ex brådskande ärenden som kungörs med förkortad tid eller som tas upp utan föregående beredning eller kungörelse.

I tredje stycket ges ordföranden rätten att bestämma när ett sådant ärende skall tas upp till behandling under sammanträdet. Lagen kräver inte att det skall finnas en särskild föredragningslista. Vill man ha en sådan kan det finnas anledning att jämka bestämmelserna.

Ibland kan det vara lämpligt att avbryta handläggningen av ett ärende för att ta upp det senare under ett sammanträde. Fullmäktige kan vilja kalla in en nämndordförande, en anställd eller en utomstående sakkunnig för att få upplysningar, innan ärendet avgörs. Ett ärende som fullmäktige har börjat handlägga kan visa sig vara beroende av ett annat ärende som är uppsatt längre ner på kungörelsen. Det kan också vara praktiskt och tidsbesparande att avvakta med beslutsförfarandet i ett ärende där många yrkanden ställts och avbryta handläggningen, sedan överläggningen har avslutats. Sekreteraren kan då ta fram ett förslag till propositionsordning åt ordföranden, medan fullmäktige handlägger ett eller flera andra ärenden. Ett sådant avbrott bör kunna göras utan att ärendet bordläggs. Stöd för detta förfarande finns i förarbetena till NKL (prop s 187). Om en ledamot yrkar att ett sådant ärende skall bordläggas, måste dock det yrkandet ställas under proposition.

I fjärde stycket har därför tagits in en regel om att fullmäktige kan avbryta handläggningen av ett ärende för att återuppta den senare under sammanträdet.

Yttranderätt vid sammanträdena

I 4 kap 18 § NKL föreskrivs att ersättarna har samma rättigheter som ledamöterna, när de tjänstgör. Därför behöver man i arbetsordningen inte ange att det som gäller för ledamöter också gäller för de ersättare som tjänstgör.

I NKL finns föreskrifter om rätt och skyldighet för utomstående att medverka på fullmäktiges sammanträden. Dels får fullmäktige bestämma att också andra än ledamöterna skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten (5 kap 21 §). Dels åläggs ordförandena och vice ordförandena i nämnderna, revisorerna samt de anställda i

kommunen att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det. Om det finns något hinder mot detta på grund av sekretess enligt lag bryts givetvis skyldigheten att lämna upplysningar. Dessa föreskrifter i NKL ger anledning till att föra in bestämmelser i arbetsordningen.

Rätten för kommunens ledande tjänsteman att delta i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten som stadgas i kommunallagen finns inte med i NKL.

I kommunallagen finns det föreskrifter om rätt för revisorerna att yttra sig, när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen eller ärenden som rör revisorernas egen förvaltning. NKL saknar sådana föreskrifter. Arbetsordningen bör därför reglera detta.

Enligt 3 kap 17 § första stycket NKL skall fullmäktige se till att yttranden inhämtas från fullmäktige, innan sådana beslut i ett kommunalt aktiebolags verksamhet tas vilka är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det är rimligt att åtminstone ordföranden i bolagets styrelse medges rätt att yttra sig, när fullmäktige behandlar ett ärende som avser ett sådant yttrande. Han eller hon kan då kallas och få yttra sig med stöd av bestämmelserna om utomstående sakkunniga i NKL och i arbetsordningen.

20 §

I kommunallagen finns bestämmelser som ger ordföranden eller vice ordförandena i styrelsen och övriga nämnder eller i beredningar rätt att yttra sig, när fullmäktige behandlar ärenden, vilka nämnden eller beredningen har handlagt. I denna paragraf har bestämmelser tagits in som ger ordföranden och vice ordförandena yttranderätt.

Enligt bestämmelserna i NKL får en interpellation eller en fråga riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning. Fullmäktige får föreskriva att också andra förtroendevalda skall få vara adressater.

I 5 kap 53 § NKL sägs att fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en ledamot i styrelsen för ett kommunalt företag, när fullmäktige har utsett ledamoten. Eftersom NKL saknar bestämmelser om vilka som har rätt att yttra sig - utöver ledamöterna och de tjänstgörande ersättarna - behövs bestämmelser om yttranderätten för andra vid besvarandet av interpellationer och frågor i arbetsordningen. Det är också obligatoriskt enligt NKL att ha regler om handläggningen av interpellationer och frågor.

I 20 § tredje stycket föreskrivs därför att ordföranden i en nämnd eller fullmäktigeberedning eller någon annan som besvarar en interpellation eller en fråga får delta i den överläggning som hålls med anledning av svaret.

Genom att bestämmelserna också omfattar "någon annan som besvarar en interpellation eller en fråga" täcker bestämmelsen också en sådan ledamot av ett kommunalt företags styrelse, som sagts tidigare, och andra förtroendevalda som kan vara adressater för interpellationer och frågor enligt bestämmelserna om detta i arbetsordningen.

21 §

Som sagts tidigare behövs bestämmelser om revisorernas rätt att yttra sig. Det är rimligt att revisorerna får delta i överläggningen både när revisionsberättelsen och när årsredovisningen behandlas i fullmäktige.

Andra stycket reglerar rätten att delta i överläggningen när förvaltningsärenden som rör revisionen behandlas.

22 §

Som nämnts nyss är det obligatoriskt för presidierna i nämnderna, revisorerna samt de anställda hos kommunen att inställa sig vid fullmäktiges sammanträden och lämna upplysningar, om fullmäktige begär det. Presidiet i en fullmäktigeberedning omfattas inte

av NKL:s bestämmelse. Ledamöterna i en sådan beredning behöver inte vara ledamöter i fullmäktige. En fullmäktigeberedning består av en eller flera förtroendevalda enligt 3 kap 7 § NKL. För att även täcka in det undantagsfallet att någon i en berednings presidium inte är ledamot i fullmäktige, omfattar den föreslagna bestämmelsen också ordförandena och vice ordförandena i fullmäktigeberedningarna.

Det är praktiskt att låta ordföranden efter samråd med vice ordförandena bedöma i vilken utsträckning presidierna i nämnderna och andra skall kallas till ett sammanträde med fullmäktige för att lämna upplysningar. Detsamma gäller också för utomstående sakkunniga som kan behöva kallas in. Denna paragraf ger ordföranden en sådan befogenhet.

I vilken utsträckning de som kallats för att lämna upplysningar på ett sammanträde skall få yttra sig under överläggningarna bör i första hand bestämmas av ordföranden. Fullmäktige skall givetvis ha möjlighet att besluta om detta. Bestämmelsen i förslaget har utformats i enlighet med det som sagts nu.

23 §

Med konstruktionen av yttranderätten vid fullmäktiges sammanträden i den nya lagen har också bestämmelsen i 1977 års kommunallag om yttranderätt för kommunens ledande tjänsteman fallit bort. Vill man behålla denna yttranderätt kan den införas i arbetsordningen. Det är givetvis möjligt att begränsa yttranderätten till att avse enbart laglighetsfrågor.

En ny regel har tagits in om en begränsad yttranderätt för fullmäktiges sekreterare just i laglighetsfrågor. Detta avser såväl laglighetsfrågor med anknytning till de enskilda ärendena som till procedurfrågorna i fullmäktige. Visserligen är sekreteraren enligt 5 kap 22 § NKL skyldig att lämna upplysningar, men denna skyldighet motsvaras ej av någon automatisk rätt att delta i överläggningarna i laglighetsfrågor. Någon anledning att ge sekreteraren en mer vidsträckt yttranderätt än vad vi föreslagit finns knappast.

Talarordning och ordning vid sammanträdena

Föreskrifterna om ordningen vid sammanträdena har i NKL reducerats i förhållande till kommunallagens.

24 §

Liksom i äldre normalförslag begränsas replikrätten till ett genmäle. Vill man ge rätt till replik på replik måste detta anges i arbetsordningen.

I 2 kap regeringsformen finns bestämmelser om att varje medborgare är tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna. Denna yttrandefrihet får endast begränsas genom lag och endast utifrån vissa i regeringsformen angivna intressen (2 kap 12 och 13 §§ RF). En bestämmelse i en arbetsordning att talare, som avlägsnar sig från ämnet, kan fräntas ordet av ordföranden har inte ansetts utgöra någon begränsning av yttrandefriheten med hänvisning till 2 kap 13 § tredje stycket RF, RÅ 1981 2:1.

Däremot har regeringsrätten (RÅ 1981 2:15) upphävt en arbetsordning som hade en bestämmelse om rätt för fullmäktiges ordförande att fränta en talare ordet, om talaren uppträder på ett sätt som strider mot god ordning. Eftersom till det som skulle kunna påkalla ingripande såsom stridande mot god ordning också kunde höra yttranden som innefattade personliga förolämpningar mot eller otillbörliga angrepp på annan så hade fullmäktiges ordförande getts möjlighet att ingripa mot en talare också på grund av innehållet i dennes yttrande. En sådan begränsning av yttrandefriheten måste emellertid enligt 2 kap 12 § första stycket RF meddelas i lag.

Varken 1977 års kommunallag eller NKL innehåller uttryckligt lagstöd för att begränsa en talarers yttrandefrihet på detta sätt. Möjligen skulle detta ske genom att begränsningarna i yttrandefriheten preciseras, t ex genom följande tillägg:

Om någon i sitt yttrande skulle avlägsna sig från ämnet eller uppträda på ett sätt som strider mot god ordning och inte efter tillsägelse av ordföranden rättar sig får ordföranden ta från honom ordet. Ett sådant ingripande får dock inte ske på grund av innehållet i talarens yttrande.

Samtidigt skulle detta innebära subtila avgränsningsfrågor. Mot den bakgrunden har vi i stället kompletterat bestämmelsen med en rätt för ordföranden till upplösning av sammanträdet.

För denna befogenhet fanns uttryckligt lagstöd i 2 kap 28 § andra stycket i 1977 års kommunallag. I 5 kap 39 § andra stycket NKL finns enbart en bestämmelse om rätt för ordföranden att tillgripa utvisning. I förarbetena utgår man dock från att bestämmelser om ordförandens rätt att upplösa sammanträdet kan intas i arbetsordningen (prop 1990/91:117 s 187-188).

Det bör observeras att reglerna avser både ledamöter och ersättare i fullmäktige likaväl som andra som beivrar fullmäktiges sammanträde.

Yrkanden

25 §

Bestämmelserna stämmer överens med praxis i beslutande kommunala församlingar och med rättspraxis vad gäller möjligheten att ändra eller återta ett framställt yrkande.

Bestämmelsen i sista stycket har sin motsvarighet i 14 § i 1985 års version.

Deltagande i beslut

I 4 kap 19-21 §§ NKL finns gemensamma bestämmelser för fullmäktige och nämnder om det som gäller vid omröstning och beslut.

Enligt 20 § har en ledamot rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Där har också skrivits in ordförandens skyldighet att rösta, när det behövs för att ett ärende skall kunna avgöras.

26 §

I förarbetena (prop s 171) sägs att en ledamot som avser att avstå från att delta i ett beslut skall anmäla detta innan beslutet fattas och att det inte är möjligt att i efterhand anmäla att man inte deltagit i ett beslut. En regel om en sådan anmälningsplikt finns i första stycket.

I andra stycket föreskrivs att en ledamot som inte anmält sin avsikt att inte delta i ett beslut anses ha deltagit i beslutet, om detta fattas med acklamation. Om beslutet fattas genom omröstning, har ledamoten att vid uppropet meddela att han eller hon avstår från att rösta.

Omröstningar

27 §

Bestämmelsen överensstämmer med praxis i kommunala beslutande församlingar. Den vilar också delvis på avgöranden i rättspraxis.

28 §

Föreskrifterna om valsedel bygger på rättspraxis och stämmer i sak överens med det tidigare förslaget.

Motioner

29 §

Bestämmelserna om motioner motsvarar i sak de som finns i 1985 års förslag.

Remiss och beredning av motioner omfattas av bestämmelserna om beredning i 32 § i detta förslag.

Interpellationer

I NKL finns det utförliga regler om interpellationer och frågor. En väsentlig nyhet är att fullmäktige får bestämma att interpellationer och frågor får ställas till andra förtroendevalda än ordförandena i nämnderna och i fullmäktigeberedningarna. En annan nyhet är att rätten att ställa frågor har skrivits in i lagen. Det är således inte längre en förutsättning för att frågor skall få förekomma att fullmäktige har meddelat föreskrifter om det.

Gränsen mellan interpellationer och frågor har gjorts tydligare genom att NKL anger kännetecknen på de båda formerna av initiativ.

Som sagts tidigare har ersättarna samma rättigheter som ledamöterna när de tjänstgör (4 kap 18 §). I propositionen framhålls att det är viktigt från principiell synpunkt att en tjänstgörande ersättare är likställd med en ordinarie ledamot så långt som det är möjligt. Även om rätten för ersättare att ställa interpellationer och frågor har sina formella och praktiska begränsningar, har det ansetts att den inte bör slopas (prop s 70).

Rätten för ersättarna att ställa interpellationer och frågor ger anledning till en viss reglering i arbetsordningen. Denna kan emellertid inte göras heltäckande. Den praktiska hanteringen bör man lösa efter lokala förutsättningar och traditioner.

30 §

Bestämmelserna i denna paragraf anger de formella kraven på en interpellation vilka framgår indirekt av NKL. I första stycket anges att en interpellation skall vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av en ledamot. I NKL sägs inte uttryckligen att en interpellation skall vara skriftlig. Detta följer dock av den utformning som lagens föreskrifter har fått. Vidare ställs det självklara kravet upp att en interpellation skall vara egenhändigt undertecknad av en ledamot. Flera ledamöter får inte gemensamt ge in en interpellation.

I andra stycket finns en föreskrift om att en interpellation skall ges in till kommunstyrelsens kansli.

Med hänsyn till de varierande förhållandena och önskemålen i kommunerna har någon tidsfrist för inlämnandet inte angetts. I paragrafen beskrivs också ersättarnas förutsättningar för att få interpellera.

Någon svarsplikt föreligger inte vid interpellation eller fråga. Liksom i 1985 års version har därför en regel tagits in som anger när en interpellation senast bör besvaras.

Ett interpellationssvar bör vara skriftligt. Det är rimligt att ledamöterna får del av svaret, innan det tas upp på ett sammanträde och debatteras. Den ledamot som ställt interpellationen bör få del av svaret tidigare än övriga ledamöter för att han eller hon skall kunna förbereda sig inför den debatt som svaret på interpellationen kan föranleda. Därför föreskrivs att detta bör ske dagen före den sammanträdesdag då svaret skall lämnas. Bestämmelsen har formulerats så att den kan tillämpas praktiskt även vid sammanträden som sträcker sig över mer än en dag.

I 5 kap 53 § NKL finns en bestämmelse som ger möjlighet för fullmäktige att bestämma att en ledamot i en företagsstyrelse får besvara en interpellation, om ordföranden i en nämnd överlämnar besvarandet till ledamoten. Det kan vara fråga om ett kommunalt företag i vilket kommunen bestämmer ensam eller ett företag där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan. Den ledamot i styrelsen för ett sådant företag som skall besvara en interpellation måste vara vald av fullmäktige till styrelseuppdraget.

I denna paragraf har föreskrifter tagits in som gör sådant överlämnande möjligt. För att inte tynga bestämmelsen hänvisas i den till 3 kap 17-18 §§ NKL beträffande definitionen av de företag som avses. I den enskilda kommunen kan det dock vara lämpligt att direkt skriva in vilka företag som avses med bestämmelsen eller att namnge dem.

En ersättare som har ställt en interpellation har ingen särskild rätt att få delta i den överläggning som svaret på interpellationen ger anledning till i fullmäktige. Endast om ersättaren tjänstgör som ledamot vid det tillfälle då interpellationen besvaras får ersättaren delta i debatten. Bestämmelsen har formulerats så att det inte krävs att ersättaren tjänstgör under hela det sammanträde vid vilket interpellationen besvaras. Den kan tillämpas så att ersättarens tjänstgöring begränsas till just den interpellationsdebatten. En förutsättning för detta är givetvis att de övriga föreskrifterna för ledamöternas och ersättarnas tjänstgöring iakttas, t ex de om förbud mot växeltjänstgöring.

Alternativa lösningar

Enligt 5 kap 52 § NKL får interpellationer riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning. Fullmäktige får bestämma om även andra förtroendevalda skall få interPELLERAS. Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om detta.

Interpellationsinstitutet är ett led i systemet för utkrävande av politiskt ansvar. Det har därför ansetts rimligt att t ex förtroendevalda med ett övergripande ansvar som inte är ordförande i någon nämnd kan interPELLERAS. Kretsen av adressater bör inte bestå av andra förtroendevalda än de som är politiskt direkt ansvariga. Av det skälet bör t ex revisorerna inte kunna interPELLERAS och inte heller fullmäktiges ordförande eller vice ordförandena i fullmäktige.

Kommunernas nämndorganisationer är redan olika och skillnaderna kan med hänsyn till den vidgade organisationsfriheten komma att öka ytterligare. Detta gör att också den krets av adressater som är lämplig och motiverad från demokratisk synpunkt kan skilja sig från kommun till kommun.

Ett alternativ är att ange att också vice ordförandena i nämnd kan interPELLERAS. Härvid bör dock de partipolitiska effekterna vägas in. Också utskottsordförande eller kommunalråd som inte är ordförande i en nämnd kan anges som adressater. Även ordförande i en särskild fullmäktigeberedning kan tänkas höra till den personkrets som bör kunna interPELLERAS.

I några kommuner vill man att interpellationer och frågor behandlas före övriga ärenden. Ett skäl till detta är att interpellation kan avse en nämndordförande eller annan förtroendevald som inte är ledamot i fullmäktige. Han eller hon kan då svara genast och därefter lämna mötet.

Frågor

31 §

Som sagts tidigare har rätten att ställa frågor skrivits in i lagen. Fullmäktige kan därför inte bestämma att frågor inte skall få förekomma. Handläggningen av frågor bör vara lika som den som gäller för interpellationer. Tidsfristen bör rimligen vara kortare än den som ställs upp för interpellationerna. Frågorna bör också besvaras snabbare.

Beredning av ärendena

32 §

I NKL har beredningstvånget behållits. Fullmäktige har dock fått större frihet att bestämma om formerna för beredningen av ärendena och kan enligt förarbetena på sakliga grunder bestämma om beredningens omfattning.

Det är tillräckligt att ärende har beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör. Det sägs dock ut att en nämnd som fullgör obligatoriska uppgifter enligt

speciallagstiftningen inte bör kunna förbigås, när fullmäktige bestämmer om beredningens omfattning. I en starkt decentraliserad organisation med många lokala nämnder och nämnder med begränsade ansvarsområden är tanken att fullmäktige skall ha möjlighet att begränsa antalet nämnder som deltar i beredningen av ett ärende. Denna frihet som lämnats till fullmäktige har samband med den vidgade rätten att bestämma om nämndorganisationen.

I 5 kap 26-34 §§ NKL finns ett flertal bestämmelser om hur ärendena bereds. De flesta bestämmelserna rör dock olika undantag från beredningstvånget.

Enligt NKL är det inte obligatoriskt att ta in bestämmelser om beredning av ärendena i arbetsordningen. I vårt förslag har den ändringen gjorts i förhållande till äldre normalförslag att frågan om hur beredning skall ske överlämnas åt kommunstyrelsen om inte fullmäktige beslutar något annat. Detta får inte missförstås så att kommunstyrelsen kan sätta sig över beredningstvånget enligt 5 kap 26- 28 §§ NKL. Vad det egentligen handlar om är remissrätt. Kommunstyrelsen kan givetvis gå längre än vad beredningstvånget kräver och också höra t ex organisationer eller andra intressenter i ärendet. Av effektivitetsskäl bör det vara möjligt för kommunstyrelsen att uppdra frågan om remissrätt till en förtroendevald eller åt någon anställd.

Som en alternativ lösning kan man behålla det äldre systemet med remissrätt för fullmäktiges ordförande. Detta system går tillbaka till förarbetena till 1953 års kommunallag. Exempel på formuleringar för detta alternativ finns i 10 § i 1985 års normalarbetsordning.

För att fullmäktige skall ha fullständig information om de fullmäktigeärenden som kommer in och registreras och om beredningen och de remisser som beslutas, bör detta redovisas för fullmäktige. Det är rimligt att så sker vid varje ordinarie sammanträde och att redovisningen avser det som har förekommit sedan fullmäktige senast höll ett ordinarie sammanträde.

Uppmjukning av beredningstvånget i fråga om lokala nämnder

Den frihet fullmäktige getts att i arbetsordning bestämma om beredningens omfattning avser i praktiken kommuner som har lokala nämnder, dvs kommundelnämnder, distriktsnämnder eller liknande (prop s 184). Eftersom det övervägande antalet kommuner saknar lokala nämnder redovisar vi frågan hur denna uppmjukning kan ske som en alternativ lösning. Om det finns både centrala och lokala nämnder och det rör sig om obligatoriska uppgifter enligt speciallagstiftning bör den centrala nämnden endast undantagsvis kunna förbigås (prop s 184). Enligt vår mening följer detta av beredningsreglernas utformning i själva kommunallagen. Vad som behöver regleras i arbetsordning blir därför endast de fall då fullmäktige väljer ut ett begränsat antal lokala nämnder och låter dem yttra sig. Urvalet måste då ske på saklig grund.

En sådan bestämmelse kan formuleras enligt följande:

Lokala nämnder och institutionsstyrelser bereder eller yttrar sig i ärenden endast i den omfattning fullmäktige anser att det behövs. Detsamma gäller de nämnder som är underställda andra nämnder.

Förklaring vid revisionsanmärkning

33 §

Enligt 9 kap 16 § NKL skall fullmäktige inhämta förklaringar från berörda nämnder och beredningar över revisionsanmärkningar. Fullmäktige som organ kan svårligen hantera hela detta förfarande. Därför har det skrivits in i förslaget att ordföranden bestämmer i vilken ordning förklaringar skall inhämtas, om fullmäktige inte beslutar något annat.

Valberedning

34 §

Bestämmelserna om valberedning bygger i huvudsak på äldre förslag. Enligt vanligt förekommande praxis har också fyllnadsval som inte är ordförandeval undantagits från valberedningens uppgiftsområde. Som ett alternativ kan man föreskriva att det som gäller om nämnder i NKL i tillämpliga delar skall gälla för valberedningen i fråga om sammanträden, beslutsförfarande, beslutförhet, protokoll, justering av protokoll samt reservation.

Justering av protokollet

35 §

Reglerna om justering av protokollet har förenklats i NKL. Där föreskrivs endast att ett protokoll skall justeras senast 14 dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt. Fullmäktige får inte justera protokollet från ett föregående sammanträde, såvida inte justeringen görs på ett sammanträde inom den föreskrivna fristen på 14 dagar. I undantagsfall kan det bli nödvändigt att överlämna justeringen till fullmäktige, t ex om justerarna i något väsentligt avseende inte kan enas om innehållet i protokollet. Tidsfristen får då överskridas (prop s 193).

I 19 § i vårt förslag har föreskrivits att fullmäktige skall välja två ledamöter att justera protokollet tillsammans med ordföranden. NKL föreskriver inte att ordföranden skall justera protokollet. Detta får dock anses självklart (jfr prop s 193).

Möjligheten att justera en paragraf omedelbart behövs. En bestämmelse har därför tagits in om detta. För att en paragraf skall kunna justeras omedelbart bör den redovisas skriftligt. En föreskrift om detta har också tagits in.

Om fullmäktige undantagsvis beslutar att justera ett protokoll från ett helt sammanträde, bör fullmäktige bestämma för varje sådant tillfälle hur justeringen skall gå till.

Reservation

I 4 kap 22 § NKL regleras reservationsrätten för de förtroendevalda. Någon motsvarighet till reglerna i 2 kap 26 § kommunallagen om skriftlig reservation finns inte. Efter mönster från kommunallagens regel föreslås att den skriftliga reservationen skall lämnas senast när protokollet justeras.

Expediering m m

Bestämmelserna har omarbetats något i förhållande till dem som finns i den tidigare normalarbetsordningen.

Ikraftträdande

Även om beslutet om ny arbetsordning tas under hösten 1991 är tidigaste tidpunkt för ikraftträdandet den 1 januari 1992.

Kompletterande regler om "allmänhetens frågestund"

Som framgår av vår bakgrundsbeskrivning öppnar bestämmelserna i 5 kap 21 § och 8 kap 22 § för olika former för "allmänhetens frågestund".

För de kommuner som avser att utnyttja dessa nya kommunaldemokratiska instrument redovisar vi här ett förslag till lösning. Utvecklingen i kommunal praxis kommer säkert att ge närmare besked om problem och möjligheter. I vilken ordning och i vilka former sådana frågestunder bör läggas upp får därför de framtida erfarenheterna utvisa.

Allmänheten skall beredas tillfälle att ställa frågor (allmänhetens frågestund) vid följande sammanträden med fullmäktige:

1 när fullmäktige behandlar årsredovisningen

- 2 när fullmäktige behandlar budgeten
- 3 vid

I kungörelsen till dessa sammanträden skall anges att allmänhetens frågestund skall förekomma. Uppgift härom skall också tas in i ortstidningarna.

Allmänhetens frågestund hålls, innan fullmäktige behandlar det ärende där frågor från allmänheten får förekomma.

Under frågestunden får någon överläggning inte förekomma.

Ordföranden bestämmer efter samråd med vice ordförandena hur frågestunden skall genomföras och låter kalla de förtroendevalda eller anställda hos kommunen som behövs för att lämna upplysningar under den.

Till vårt förslag gör vi följande kommentar.

En alternativ lösning är att fullmäktige för varje särskilt fall beslutar att allmänhetens frågestund skall få förekomma vid ett kommande sammanträde. Vårt förslag innebär att man fixerar rätten för allmänheten att ställa frågor till vissa ärenden, t ex årsredovisningen eller budgeten. Också andra ärenden kan vara av större intresse för allmänheten, t ex behandlingen av revisionsberättelsen. Frågan om i vilken omfattning man bör införa allmänhetens frågestund bör bedömas lokalt.

När det gäller årsredovisningen är det tveksamt om man kan inskränka personkretsen, eftersom lagen talar om "allmänheten", 8 kap 22 §. När det gäller frågestunder som avser andra ärenden, grundas befogenheten på 5 kap 21 §. Där talas om "andra än ledamöter". I varje fall i sådana ärenden bör frågerätten kunna begränsas till att enbart avse kommunmedlemmar. Det praktiska problemet blir då att kontrollera om frågeställaren är kommunmedlem eller inte. Vill man göra en sådan begränsning bör den framgå direkt av arbetsordningen.

Det är självklart att det måste informeras om att allmänheten bereds möjlighet att ställa frågor om årsredovisningen. Det är därför lämpligt att uppgift om frågestunden tas med i kungörelsen och annonseras i den eller de tidningar i vilka uppgift om tiden och platsen för sammanträdet införs.

Vi föreslår också en föreskrift om att någon överläggning inte får förekomma under frågestunden. Det kan inte vara lämpligt att fullmäktiges ledamöter inleder debatten under allmänhetens frågestund. Detta kan medföra att allmänheten kommer att delta i fullmäktiges överläggningar vilket inte är meningen.

Allmänhetens frågestund är en nyhet. I vilken ordning sådana frågestunder bör läggas upp får erfarenheten utvisa. Det är lämpligt att ordföranden får bestämma hur frågestunden skall genomföras och också att han eller hon bestämmer vilka förtroendevalda som inte är ledamöter eller vilka anställda hos kommunen som behöver inställa sig vid sammanträdet och lämna upplysningar under frågestunden. En bestämmelse har därför tagits in om detta. I den föreskrivs att ordföranden skall samråda med vice ordförandena.

Kompletterande bestämmelser om fullmäktigeberedningar

1 Allmänt

Som framgår av vår allmänna redovisning inledningsvis har man i vissa kommuner för avsikt att ge fullmäktige en aktivare roll bl a genom att inrätta fullmäktigeberedningar. Detta motiveras med de omfattande ändringarna i nämndorganisationerna, vilka ibland innebär att antalet nämnder reduceras. Fullmäktiges målstyrning av nämnderna kräver uppföljningar och redovisningar från nämndernas sida. Det är också ett skäl som åberopas för att införa beredningar inom fullmäktige.

Inom ramen för frikommunförsöken har i ansökningar till civildepartementet skisserats några modeller med fullmäktigeberedningar. Med hänsyn till de möjligheter som NKL ger och till avvecklingen av försöken kommer knappast något nytt system att kunna prövas i det sammanhanget.

2 Fullmäktigeberedningarnas ställning enligt den nya kommunallagen

I 3 kap NKL finns reglerna om kommunernas och landstingens organisation. Där stadgas bl a (7 §) att fullmäktige får inrätta fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.

I 3 kap regleras också uppgiftsfördelningen mellan de kommunala organen. Nämnderna skall ha hand om förvaltningen inom kommunen respektive landstinget. De skall förutom i frågor som rör förvaltningen också besluta i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

En huvuduppgift för nämnderna är att bereda fullmäktiges ärenden och en annan att ansvara för att fullmäktiges beslut blir verkställda.

En fullmäktigeberedning kan - till skillnad från en nämnd - endast ha beredningsuppgifter. Att ansvara för förvaltningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut kan således inte anförtros den. Eftersom en i lagen angiven uppgift för nämnderna är att bereda fullmäktiges ärenden är en fullmäktigeberedning från NKL:s synpunkt att se som kompletterande beredningsorgan till styrelsen och de övriga nämnderna.

3 Fullmäktigeberedningarnas uppgifter

Som redan framgått kan beredningarna inte tilläggas andra uppgifter än beredande. Endast styrelsen och andra nämnder kan besluta på fullmäktiges vägnar och uppdrag. Fullmäktige får således inte delegera beslutanderätt till en fullmäktigeberedning.

Det s k beredningstvånget har behållits i NKL. Det har dock mjukats upp något. Fullmäktigeberedningarnas ställning som kompletterande beredningsorgan framgår av 5 kap 27 §. Den föreskriver att en nämnd vars verksamhetsområde ett ärende berör alltid skall ges tillfälle att yttra sig, om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning. Det går således inte att förbigå nämnderna vid beredningen av fullmäktigeärenden och överlämna till fullmäktigeberedningar att helt sköta den.

Teoretiskt kan man tänka sig en organisation som består av fullmäktige och ett antal fullmäktigeberedningar samt en styrelse. Det innebär då att styrelsen är ansvarig för och har att ombesörja all förvaltning och verkställighet. Alla ärenden som har beretts av fullmäktigeberedningarna skall således lämnas över till styrelsen som egentligen har att handlägga ärendena i två egenskaper, dels som styrelse, dels som den nämnd vars verksamhetsområde ärendena berör. En organisation som den angivna är inte i NKL:s anda (jfr prop s 155). Ett genomförande av den skulle, åtminstone för kommunernas del, strida mot bestämmelserna i 3 kap 5 § om förbud mot att en nämnd har hand om oförenliga uppgifter.

Regeringen och riksdagen har förutsatt att kommunerna och landstingen kommer att ha nämnder i relativt stor omfattning och regeringen har anmält sin avsikt att följa hur kommunerna och landstingen utnyttjar sin nyvunna frihet vad gäller nämndorganisationen. Konstitutionsutskottet har betonat att så bör ske.

Det som redovisas nu innebär att fullmäktigeberedningar inte kan ersätta nämnderna.

I förarbetena till NKL betonas att ett syfte med lagen är att öka handlingsfriheten för kommunerna och landstingen, särskilt vad gäller organisationen. Fullmäktige får en vidgad rätt att bestämma om sina arbetsformer. I detta ingår också att utnyttja de möjligheter som fullmäktigeberedningarna ger.

En fullmäktigeberedning kan ges i uppgift att bereda ärendena inom ett visst verksamhetsområde och att för fullmäktiges räkning följa verksamhetens utveckling. Eftersom fullmäktige får ge en fullmäktigeberedning rätt att väcka ärenden i fullmäktige (5 kap 23 § första stycket 4) kan uppgiften att följa en eller flera verksamheter förenas med en befogenhet att också ta de initiativ som beredningen finner påkallade.

I ett målstyrt system kan det vara till fördel att låta beredningen ta emot rapporter från nämnderna om verksamhetens utveckling, ekonomiska prognoser etc. Det kan ske inom ramen för fullmäktiges frihet att besluta om omfattningen och formerna för den redovisning som nämnderna skall lämna för hur de har fullgjort sina uppdrag att genomföra verksamheterna (3 kap 15 §). I förarbetena sägs att fullmäktigeberedningarna kan ha "vissa funktioner som förberedelser för fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten" (prop s 157). Något lagligt hinder mot en sådan ordning finns alltså inte.

4 Fullmäktigeberedningarnas sammansättning

Som sagts tidigare skall en fullmäktigeberedning bestå av en eller flera förtroendevalda. Med förtroendevalda avses i NKL ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare (4 kap 1 §). Förarbetena antyder att avsikten varit att inskränka personkretsen till sådana som redan valts till ledamöter eller ersättare i fullmäktig eller i nämnder. Själva författningstexten i 3 kap 7 § jämförd med 4 kap 1 § skulle emellertid kunna ge stöd för tolkningen att man blir förtroendevald genom att väljas in i en fullmäktigeberedning utan att ha annat förtroendeuppdrag. Rättsläget är på denna punkt oklart.

Att välja en revisor till ledamot i en fullmäktigeberedning är inte uttryckligen förbjudet men kan vara oförenligt med bestämmelsen i 9 kap 9 § som innebär att revisionsgranskningen också omfattar fullmäktigeberedningar.

Det får bedömas som stridande mot NKL att i arbetsordningen föreskriva att ledamöterna och ersättarna i en fullmäktigeberedning skall vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige. En sådan bestämmelse skulle innebära att ett lokalt valbarhetsvillkor ställdes upp, vilket inte är tillåtet. En annan sak är att man kan vara överens om detta och att i praktiken hålla sig till fullmäktigekretsen, när fullmäktigeberedningarna väljs.

5 Benämningen utskott eller fullmäktigeberedning

NKL har reserverat benämningen utskott för sådana organ som utgör en del av en nämnd. Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott. En nämnd skall välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden (6 kap 20 och 22 §§). Denna definition i lagen hindrar dock inte att fullmäktigeberedningarna kallas för utskott (prop s 157).

Vi har här valt termen fullmäktigeberedning eftersom en grundläggande skillnad mellan ett utskott och en beredning är att ett utskott enbart kan bestå av ledamöter i det organ av vilket det är en del, medan man i en beredning kan välja in också andra personer. Dessutom finns åtskilliga regler om fullmäktigeberedningar i NKL som saknar motsvarighet när det gäller nämndutskott (t ex möjligheten att interpellera, revisionsansvar m m).

6 Fullmäktigeberedningarnas arbetsformer

Det finns inga föreskrifter i NKL om fullmäktigeberedningarnas arbetsformer. Dessa får bestämmas närmare av fullmäktige (prop s 157).

7 Exempel på bestämmelser om fullmäktigeberedningar i arbetsordningen

I det följande ges exempel på bestämmelser om fullmäktieberedningar som kan tas in i arbetsordningen. Vilka bestämmelser som behövs och hur de skall vara utformade beror givetvis på den organisation som skall finnas.

En modell är att införa en generell dubbel beredning så, att alla fullmäktigeärenden skall behandlas i en fullmäktigeberedning, innan de avgörs av fullmäktige. En annan är att ha en fullmäktigeberedning som bereder bara vissa, kanske större frågor eller har uppgifter inom ramen för ett målstyrt system och som följer verksamheten på fullmäktiges vägnar samt rapporterar till fullmäktige. Kombinationer av modellerna kan också vara tillämpliga.

En fråga som man har att ta ställning till är om fullmäktigeberedningarna skall ha rätt att väcka ärenden i fullmäktige och i så fall i vilken omfattning de skall få göra det.

Utöver exemplen behövs en närmare bestämning av varje fullmäktigeberednings uppgiftsområde. Det kan t ex vara knutna till en eller flera nämnders verksamhetsområden eller till huvudtitlarna i kommunens budget.

Om nämnderna skall rapportera till fullmäktigeberedningarna om hur de fullgör sina uppdrag att sköta den målstyrda verksamheten, bör de åläggas detta genom bestämmelser i reglementena. Arbetsordningen bör dock kompletteras med regler om hur fullmäktigeberedningarna rapporterar vidare till fullmäktige och vad som i övrigt åligger dem i det sammanhanget.

Förslag till kompletterande bestämmelser

1 § De år då val av kommunfullmäktige har ägt rum i hela landet, väljer fullmäktige för den löpande mandatperioden ... (antalet) ordinarie fullmäktigeberedningar.

Valen förrättas på ett sammanträde som hålls före utgången av december.

Alt. Valen förrättas på det sammanträde vid vilket fullmäktige väljer styrelsen och övriga nämnder.

2 § Fullmäktige bestämmer före valen antalet ledamöter och ersättare i beredningarna.

Bland ledamöterna väljer fullmäktige en ordförande och en vice ordförande för den tid som de har valts till ledamöter.

3 § De ordinarie fullmäktigeberedningarna är ... (finansberedningen, allmänna beredningen, socialberedningen, miljöberedningen).

4 § En beredning bereder de ärenden inom sitt uppgiftsområde som fullmäktige skall avgöra.

En fullmäktigeberedning får väcka ärenden i fullmäktige inom sitt uppgiftsområde.

Alt. En fullmäktigeberedning bereder de ärenden som fullmäktige beslutar att överlämna till beredningen.

5 § En fullmäktigeberedning skall följa den verksamhet inom kommunen som hör till fullmäktigeberedningens uppgiftsområde och hos fullmäktige göra de framställningar som fullmäktigeberedningen finner påkallade.

6 § En fullmäktigeberedning får från kommunens nämnder och anställda begära in de upplysningar och de yttranden som behövs för att fullmäktigeberedningen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

7 § Fullmäktige får tillsätta ett eller flera särskilda fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller behandling av en viss fråga.

8 § Fullmäktige bestämmer för varje tillfälle antalet ledamöter och ersättare i en särskild beredning samt mandattiden för denna.

9 § För fullmäktigeberedningar skall i tillämpliga delar gälla vad som i kommunallagen är föreskrivet om nämnder i fråga om tidpunkt för sammanträden, beslutförhet och protokoll.