

Cirkulärnr: 2002:128  
Diariernr: 2002/2717  
Handläggare: Joakim Eriksson  
Sektion/Enhet: Kommunalrättssektionen  
Datum: 2002-12-18  
Mottagare: Kommunfullmäktige  
Kommunstyrelsen  
Kommunkansliet  
Rubrik: Ändringar i kommunallagen från den 1 juli 2002

*Kommunalrättssektionen*  
*Joakim Eriksson*

2002-12-18

Kommunfullmäktige  
Kommunstyrelsen  
Kommunkansliet

## **Ändringar i kommunallagen från den 1 juli 2002**

Genom SFS 2002:249 har fr.o.m. den 1 juli 2002 ändringar införts i kommunallagen (1991:900). Tidigare har ändringen av 3 kap. 17 § 1 st. 3 p och 3 kap. 19a § kommunallagen berörts i cirkulär 2002:68 och 2002:78. Detta cirkulär berör endast övriga ändringar i kommunallagen från den 1 juli. Förarbetena återfinns i propositionen 2001/02:80 och 2001/02:KU14.

### **Demokrati som princip**

I kommunallagens inledningsparagraf slås fast att kommuners verksamhet bygger på principen om demokrati. Avsikten är att betona vikten av att alla kommuner särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin.

### **Öppna fullmäktigeberedningar; val till fullmäktigeberedningar**

Enligt 3 kap. 7 § kommunallagen (KL) får fullmäktige inrätta en särskild fullmäktigeberedning för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige. En sådan uppgift kan vara förberedelse av fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten. Enligt tidigare gällande bestämmelser skulle en fullmäktigeberedning sammanträda inom stängda dörrar. Med den nu aktuella lagändringen ges fullmäktige möjlighet att medge att sammanträden med en fullmäktigeberedning helt eller delvis skall vara offentliga. Det är sedan fullmäktigeberedningen själv som avgör om och vid vilka sammanträden allmänheten skall tillåtas närvara. Fullmäktigeberedningar kan bestå av en eller flera personer.

Med den nya lagändringen klargörs också att det är möjligt att till ledamot eller ersättare i en fullmäktigeberedning välja en person som inte redan är

förtroendevald. Ledamöter i fullmäktigeberedningarna ska utses på samma sätt som övriga förtroendevalda. Av 5 kap. 46 § 1 KL följer att val till beredningar kan ske proportionellt. Valbar till ledamot och ersättare i fullmäktigeberedningarna är den som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som ställs enligt 4 kap. 2 och 3 §§ KL. Därmed är det samma krav vid val till fullmäktigeberedningar som vid val till nämnder, val av revisorer och revisorsersättare. Den person som fullmäktige väljer till ledamot i en fullmäktigeberedning och som inte redan är förtroendevald kommer därför att bli förtroendevald i och med detta. Det är en fråga för de politiska partierna att avgöra vem de nominerar till uppdraget.

## **Nya regler för förtroendevalda**

### ***Uppdrag då valbarheten upphört***

Från den 1 juli gäller enligt 4 kap. 8 § KL att fullmäktige har möjlighet att besluta att en förtroendevald som upphört att vara valbar får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden om personen valts av fullmäktige.

Detta innebär att den förtroendevalde får stanna kvar på sina uppdrag under återstoden av mandattiden trots att personen inte längre är folkbokförd i kommunen. Det förutsätts enligt propositionen 2001/02:80 (sid. 138) att den enskilde själv begär att få behålla sitt uppdrag.

Syftet är enligt propositionen att den som under en begränsad period är bostad och folkbokförd på annan ort, exempelvis för studier skall ges möjlighet att ha kvar sina uppdrag.

Det är fullmäktige som avgör utifrån en helhetsbedömning om den förtroendevalde ska få ha kvar sina uppdrag. I denna bedömning bör enligt propositionen (sid. 138) vägas in om den förtroendevalde avser att flytta tillbaka till kommunen när studier eller motsvarande slutförts och om den förtroendevalde har för avsikt samt har reella möjligheter att delta i sammanträdena i det eller de organ som han eller hon behåller sina uppdrag i.

Bestämmelsen innebär dock inte en rättighet för den förtroendevalde att få behålla uppdraget.

Situationer då valbarhet upphör på grund av omständigheter som anges i 4 kap. 6 § KL är enligt propositionen inte avsedda att omfattas av denna möjlighet. Ett beslut om att låta någon kvarstanna på sitt uppdrag gäller för återstoden av mandattiden.

Det framgår av propositionen (sid. 92) att det endast är förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare som kan ges möjligheten att behålla uppdraget. Däremot inte fullmäktigeledamöter eftersom dessa är utsedda direkt av väljarna. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter skulle strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.

De nya bestämmelserna innebär att en förtroendevald kan ha uppdrag i både den gamla och nya kommunen. Enligt propositionen är detta mindre lämpligt och därför bör man vid fyllnadsval i den nya kommunen fråga den inflyttade om han eller hon har några uppdrag kvar i den gamla kommunen.

Fullmäktige kan anta riktlinjer för när förtroendevalda ska medges ha kvar sina uppdrag.

#### ***Utökad rätt till ledighet***

Enligt den nya lydelsen i 4 kap 11 § KL har förtroendevalda rätt till utökad ledighet från sina anställningar för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten ska omfatta tid för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från mötena samt behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. Genom att specificera vad ledigheten ska omfatta ska bestämmelsen ge utökad rätt till ledighet för förtroendevalda med oregelbunden arbetstid.

Av det nya andra stycket nämnda paragraf framgår att detta ska gälla även vissa uppdrag i kommunala företag, föreningar och stiftelser.

#### ***Utökad rätt till ekonomiska ersättning***

Riksdagens grundläggande utgångspunkt är att ingen ska behöva förlora ekonomiskt på att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. I 4 kap 12, 12a och 12b §§ ges de förtroendevalda rätt att få skäliga ersättningar. Därutöver kan fullmäktige enligt 14 § frivilligt bestämma bl. a. om arvoden och vissa andra ekonomiska förmåner.

Enligt 4 kap. 12 § första stycket KL har således förtroendevalda efter lagändringen rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Med ekonomiska förmåner avses inte bara förlorade pensions- och semesterförmåner utan även exempelvis förlorad arbetslöshetsersättning och föräldrapenning. Däremot omfattas inte ersättningen på grund av förluster i sjukpenning eller sjukbidrag.

Den förtroendevalde måste kunna visa på vilket sätt han åsamkats ett inkomstbortfall. Liksom tidigare ska ersättningen vara skälig vilket innebär att det finns både en lägsta och en högsta gräns för ersättningen. I begreppet skälig ligger enligt propositionen (sid. 139 f) även att man kan göra ersättningen delvis schablonmässig. Detta gäller särskilt grupper som exempelvis egna företagare där inkomstförlusten kan vara svår att uppskatta. Schablonisering kan även förekomma vid ersättning för förlorad tjänstepension.

I en ny paragraf, 4 kap. 12a § KL, regleras att förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Ersättningen gäller enligt propositionen (sid. 140) för resekostnader som kan uppstå på grund av att den funktionshindrade inte kan använda vanliga kommunikationsmedel. Ersättningen ska utgå för nödvändiga resekostnader och kan vara schabloniserad. Paragrafen

torde främst bli aktuell då sammanträden avslutas sent på kvällen och sedvanliga kommunikationer inte kan användas.

I en annan ny paragraf, 4 kap. 12b § KL, införs en bestämmelse om att förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Med barn som har behov av tillsyn avses enligt propositionen (sid. 140) i princip barn under 12 år. Ersättningen kan anses skälig bara om behovet av barntillsyn uppkommit som en följd av uppdragets fullföljande. Enligt propositionen är så inte fallet vid barntillsyn som kan tillgodoses inom den ordinarie barnomsorg som den förtroendevalde anlitar eller för kostnader för barntillsyn som en nära anhörig, t. ex. en familjemedlem, utför.

Uppburen ersättningen är skattepliktig. Kommunen ska enligt propositionen (sid. 141) ta hänsyn till detta vid bestämmande av ersättningen. Liksom i övrigt enligt 12 § har kommunen möjlighet att utge schabloniserade ersättningar.

Ovan nämnda ersättningsregler gäller ej för förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

Vid sidan av dessa obligatoriska ersättningar får fullmäktige frivilligt besluta att i skälig omfattning ge de förtroendevalda kostnadsersättningar, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner, se 4 kap. 14 § KL.

Fullmäktige bör mot denna bakgrund anta nya riktlinjer för ersättning till förtroendevalda.

### ***Funktionshinderades möjligheter att delta i handläggningen***

Av en ny bestämmelse i 4 kap. 33 § KL framgår att kommuner ska verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Bestämmelsen avser såväl möjlighet att delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet som möjlighet att ta del av sammanträdeshandlingar. Vidare avser bestämmelsen enligt propositionen (sid. 141 f) generellt verkande åtgärder. Individuella åtgärder riktade till en specifik individ ryms inte inom stadgandet. Med generella åtgärder avses i princip åtgärder som är avsedda att komma till nytta för en bredare krets. Bestämmelsen avser inte personliga hjälpmedel. Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och ett beslut kan vid en laglighetsprövning inte upphävas enbart på den grunden att en anpassningsåtgärd inte har vidtagits.

Som problem för funktionshindrade nämns i propositionen att personer med hörselnedsättning har svårt att delta om inte teckentolk finns på plats eller hörselslinga inte är installerad. För personen med nedsatt syn uppstår problem om handlingarna delas ut på sammanträdet eftersom en synskadad kan behöva längre tid att läsa igenom handlingarna. Problemet blir ännu större om inte en muntlig föredragning görs. Texten kan därför i vissa fall behöva utformas i punktskrift, ljudkassett eller större teckenstorlek. Långa möten

utan pauser kan bli problem för diabetiker och parfym och blommor kan vara problem för allergiker.

### **Medborgarförslag**

I 5 kap. 23 § 5 p KL har införts en ny bestämmelse om medborgarförslag. Den som är folkbokförd i en kommun eller i en kommun inom landstinget får väcka ärende i fullmäktige om fullmäktige har beslutat det. Fullmäktiges arbetsordning ska i sådant fall kompletteras med bestämmelser om hur medborgarförslagen ska handläggas.

Termen medborgarförslag används för att särskilja initiativen från enskilda ledamöters motioner. Den medborgerliga förslagsrätten tillkommer endast folkbokförda medlemmar och således inte föreningar, råd eller dylikt. Däremot omfattas således såväl barn och ungdomar som personer med utländsk bakgrund som inte har kommunal rösträtt. Medborgarförslaget ska enligt propositionen (sid. 142) kunna undertecknas av en eller flera personer.

Den som väckt medborgarförslag har inte automatiskt någon yttranderätt i fullmäktige. Fullmäktige har dock möjlighet att i arbetsordningen föreskriva att den som väckt ett medborgarförslag skall ha rätt att yttra sig i ärendet.

Ett medgivande av fullmäktige ska enligt propositionen (sid. 142) gälla generellt. En individuell prövning av om ärendet får väckas eller inte får inte förekomma.

Ett medborgarförslag måste beredas innan beslut fattas. Det ankommer på fullmäktige att i sin arbetsordning ange närmare regler om beredning av medborgarförslag, se 5 kap. 64 § 2 st KL.

Liksom för motioner har fullmäktige en skyldighet att besluta i väckta ärenden. Detta gäller även om medborgarförslaget avser myndighetsutövning mot enskild eller frågan inte ryms inom den kommunala kompetensen. I sistnämnda fall kan det bli fråga om avslagsbeslut efter beredning. Fullmäktige kan dock under vissa förutsättningar i enlighet med 5 kap. 33 § KL på samma grunder som gäller för motioner, avskryva medborgarförslaget från vidare handläggning. Liksom för motioner skall medborgarförslag beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes.

Det är något oklart vad som i propositionen menas med att fullmäktiges medgivande är generellt. Av propositionen framgår att ett beslut om att införa medborgarförslag kan avgränsas till en viss försöksperiod. Det torde dock inte enligt vår mening vara möjligt att begränsa medgivandet till vissa grupper av kommunmedlemmar.

En komplettering av fullmäktiges arbetsordning avseende handläggning av medborgarförslag och yttranderätt för den som väckt ärendet kan ha följande lydelse:

29a § Den som är folkbokförd i kommunen får väcka ärende i fullmäktige (medborgarförslag). Ett medborgarförslag ska vara skriftligt och undertecknat av en eller flera personer. Namnförtydligande, adress och telefonnummer ska anges.

Ett medborgarförslag kan bara sakbehandlas av fullmäktige om det ligger inom fullmäktiges befogenhetsområde.

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

Medborgarförslag väcks genom att det lämnas in till antingen kommunens kansli eller direkt till fullmäktiges presidium på fullmäktiges sammanträde.

Medborgarförslag ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes.

När ett medborgarförslag beretts färdigt och beslut ska fattas, ska förslagsställaren underrättas.

Den som har väckt ett medborgarförslag ska ha rätt att yttra sig i fullmäktige när förslaget behandlas.

Kommunstyrelsen ska två gånger om året redovisa de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen skall göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

Förslaget ovan motsvarar i allt väsentligt den ordning för handläggning av motioner som Svenska Kommunförbundet föreslagit i "Arbetsordning för kommunfullmäktige", 1992. Det bör dock noteras att vi, främst för att upplysa medborgarna, lagt till en mening om fullmäktiges befogenhetsområde.

### **Minoritetsåterremiss i fullmäktige**

En ytterligare förändring är att lagstiftaren enligt 5 kap. 36 § KL infört en ny regel avseende återremiss i fullmäktige. Med återremiss menas att ärendet skickas tillbaka till beredande organ för ytterligare utredning. Ett ärende skall enligt den nya bestämmelsen återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Dock erfordras enkel majoritet om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt. Ett och samma ärende kan därför bara bordläggas eller återremitteras av en minoritet en gång.

Vid val gäller dock fortfarande enkel majoritet även vid den första bordläggningen eller återremissen.

Enligt den nya lydelsen i 5 kap. 36 § KL ska ett beslut om återremiss motiveras. Syftet med motiveringen är enligt propositionen (sid. 144) att klargöra för det beredande organet vad som ytterligare behöver utredas. Enligt propositionen (sid. 79) är det en uppgift för den politiska majoriteten att avgöra beredningens omfattning. Det är i denna bedömning möjligt att väga in kraven på att beslut ska kunna fattas inom en rimlig tidsperiod. Det är också majori-

teten som avgör när ärendet kan anses vara tillräckligt berett för att åter behandlas i fullmäktige.

Om det vid ett ärendes behandling i fullmäktige skulle föreligga yrkande om såväl bordläggning som återremiss uppstår en konflikt mellan två minoritetsrättigheter. Yrkandena ska enligt propositionen (sid. 79 f) i dessa fall inte ställas mot varandra, utan behandlas var för sig och efter varandra. Det är en uppgift för ordföranden att avgöra i vilken ordning yrkandena ska behandlas.

Det kan noteras att det för bordläggning i nämnd krävs enkel majoritet enligt 6 kap. 29 § KL. Däremot framgår inte av paragrafen vilken majoritet som erfordras för återremiss i nämnd. Då 6 kap. 28 § KL endast hänvisar till 5 kap. 41 – 44 §§ KL, sålunda inte paragrafen om återremiss, gäller huvudregeln vid beslutsfattande, dvs. enkel majoritet. Det krävs alltså enkel majoritet för såväl bordläggning som återremiss i nämnd.

### **Delegering m.m. till självförvaltningsorgan**

#### *Delegering till självförvaltningsorgan*

I ett tillägg till 7 kap. 18 § 1 st. KL anges att fullmäktige får besluta att nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som i övrigt avses i 6 kap. 34 § KL, dvs. sådana ärenden där nämnden inte får delegera beslutanderätten.

Ett självförvaltningsorgan ska bestå av företrädare för brukarna och de anställda vid en institution.

Bestämmelsen i första stycket innebär att fullmäktige först måste besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. I sådant fall får fullmäktige, samtidigt eller senare, även besluta att nämnden har rätt att delegera sin beslutanderätt till självförvaltningsorganet. Enligt propositionen (sid. 145) förutsätts att nämnden i sin delegationsordning fastställer vilka frågor som självförvaltningsorganet ges rätt att besluta om. Självförvaltningsorganet kan ges samma rätt att besluta som anställda med undantag av myndighetsutövning mot enskild.

Beslut som självförvaltningsorganet fattar med stöd av delegering kan överklagas enligt 10 kap. KL.

I likhet med vad som gäller enligt 6 kap. 35 § KL måste självförvaltningsorganet enligt 7 kap. 18 § 2 st KL anmäla till nämnden vilka beslut som det fattar efter delegering. Nämnden måste utforma återrapporteringskyldigheten på ett sätt som möjliggör för nämnden att kontinuerligt följa verksamheten. Nämnden har fortfarande revisionsansvaret för verksamheten.

I enlighet med tidigare bestämmelser är reglerna bara tillämpliga om det inte finns andra särskilda bestämmelser i lag eller förordning.



***Personligt ansvar***

Beträffande brukarnas personliga ansvar för besluten framgår av propositionen (sid. 59 f) att brukarna inte har straffrättsligt ansvar för tjänstefel eftersom självförvaltningsorganet inte får besluta i ärenden som avser myndighetsutövning. Vidare konstateras i propositionen att förtroendevalda och anställda i kommuner normalt bara svarar för skadeståndskrav personligen om det finns synnerliga skäl. Vidare anförs att ledamöter i ett självförvaltningsorgan endast kan ges sådana uppgifter som normalt ankommer på de anställda. Dessutom har de rätt till skälig ersättning från kommunen som motsvarar den inkomstförlust de får när de utför dessa uppgifter. Under sådana omständigheter, hävdas i propositionen, torde brukarna normalt vara att likställa med arbetstagare enligt 6 kap. 4 § 3 skadeståndslagen. De kan därmed inte åläggas ett större skadeståndsrättsligt ansvar än förtroendevalda.

I den juridiska litteraturen har det dock diskuterats om det är möjligt att jämställa förtroendevalda med arbetstagare i skadeståndslagens mening. Om det i rättspraxis skulle visa sig att förtroendevalda inte kan jämföras med arbetstagare kan det förmodligen även ifrågasättas huruvida ledamöter i självförvaltningsorgan är att jämföras med arbetstagare i skadeståndslagens mening, se exempelvis Hilborn m fl, "Kommunallagen, Kommentarer och praxis", 2001.

***Sekretess i självförvaltningsorgan***

I propositionen hävdas att ledamöterna i ett självförvaltningsorgan får anses delta i myndighetens verksamhet på sätt som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Ledamöterna kommer därför att omfattas av förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter enligt sekretesslagens bestämmelser.

**Upplýsningar**

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av förbundsjuristerna Joakim Eriksson, tfn 08 - 452 75 53, Leif Petersén, tfn 08 - 452 75 42, Irene Reuterfors – Mattsson, tfn 08 – 452 75 44 och övriga jurister på kommunalrättssektionen.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET  
Kommunalrättssektionen

Hans Ekman