

Arbetsordning för fullmäktige

ETT UNDERLAG FÖR LOKALA BEDÖMNINGAR

REVIDERAD UPPLAGA DATERAD, MARS 2019

Förord

I skriften presenteras ett exempel på arbetsordning för fullmäktige. Det är en reviderad utgåva av det underlag till arbetsordning som ursprungligen gavs ut av Sveriges kommuner och Landsting 2016. Revideringen sker i anledning av den nya kommunallagen (2017:725).

Arbetsordningen är tänkt att vara ett underlag för lokala bedömningar och utgör ett exempel på hur en arbetsordning kan se ut. De olika paragraferna har försetts med utförliga kommentarer. För att underlätta anpassningen till lokala variationer, redovisas i vissa delar alternativa lösningar.

Skriften vänder sig till alla, såväl förtroendevalda som tjänstemän, som kommer i kontakt med kommunalt beslutsfattande i fullmäktige. Den kan inte bara tjäna till vägledning vid upprättandet av arbetsordningar, utan även vara till praktisk nytta när det i den konkreta verksamheten gäller att tolka kommunallagens bestämmelser om beslutsprocessen i fullmäktige.

Författare till skriften har varit förbundsjuristen Emilia Danielsson och Lena Dalman med biträde av förbundsjuristerna Helena Linde och Staffan Wikell, alla verksamma vid avdelningen för juridik.

Arbetsordningen bygger på lagstiftningens innehåll mars 2019.

Stockholm, mars 2019

Germund Persson

Avdelningen för juridik

Upplysningar om innehållet

Lena Dalman, lena.dalman@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, mars 2019

Arbetsordning för fullmäktige	6
Inledning	6
Arbetsordning för fullmäktige	8
Antalet ledamöter (5 kap. 5-7 §§ KL)	8
Presidium (5 kap. 11 § KL)	8
Interimsordförande, ålderspresident	8
Fyllnadsval till presidiet m.m.	8
Upphörande av uppdraget	8
Tid för sammanträdena (5 kap. 12 § KL)	8
Extra sammanträde	9
Ändringar i sammanträdesordningen	9
Plats för sammanträde	9
Deltagande på distans (5 kap. 16 § KL)	9
Tillkännagivande av sammanträdena	9
Förlängning av sammanträde och fortsatt sammanträde	9
Ärenden och handlingar till sammanträde	10
Anmälan av hinder för tjänstgöring och inkallande av ersättare	10
Upprop	11
Protokollsjusterare	11
Turordning för handläggning av ärendena	11
Yttranderätt vid sammanträdena	11
Talarordning och ordning vid sammanträdena	12
Yrkanden	12
Deltagande i beslut	12
Omröstningar	13
Motioner	13
Medborgarförslag	13
Företagens initiativrätt	14
Interpellationer	14
Frågor	14
Beredning av ärenden	15
Återredovisning från nämnderna	15
Prövning av ansvarsfrihet och anmärkning	15
Beredning av revisorernas budget	15
Valberedning	15
Justering av protokollet	15
Reservation	15

Expediering och publicering	16
Kommentar tillarbetsordning förfullmäktige	17
Antalet ledamöter (5 kap- 5-7 §§ KL)	17
Presidium (5 kap. 11 § KL)	17
Interimsordförande, ålderspresident.....	18
Fyllnadsval till presidiet m.m.	18
Hinder för ordföranden och vice ordföranden.....	18
Upphörande av uppdraget.....	19
Tid för sammanträdena (5 kap. 12 § KL).....	19
Extra sammanträde	20
Ändringar i sammanträdesordningen	20
Plats för sammanträde	20
Deltagande på distans (5 kap. 16 § KL)	20
Tillkännagivande av sammanträdena.....	21
Förlängning av sammanträde och fortsatt sammanträde.....	22
Ärenden och handlingar till sammanträde.....	22
Anmälan av hinder för tjänstgöring och inkallande av ersättare	23
Upprop	24
Protokollsjusterare	25
Turordning för handläggning av ärendena	25
Yttranderätt vid sammanträdena	26
Talarordning och ordning vid sammanträdena	28
Yrkanden	29
Deltagande i beslut.....	30
Omröstningar	30
Motioner	31
Medborgarförslag	31
Företagens initiativrätt	32
Interpellationer	32
Frågor	34
Beredning av ärenden	35
Uppmjukning av beredningstvånget i fråga om lokala nämnder	36
Återredovisning från nämnderna	36
Prövning av ansvarsfrihet och anmärkning	36
Beredning av revisorernas budget	36
Valberedning	37
Justering av protokollet.....	37
Reservation	38

Expediering och publicering	38
Kompletterande regler och bestämmelser	39
Kompletterande regler om "allmänhetens frågestund"	39
Kompletterande regler om möjlighet att lämna information	40
Arbetsordning för fullmäktige	42

ARBETSORDNING FÖR FULLMÄKTIGE

INLEDNING

Detta underlag riktar sig till kommuner, landsting och regioner. Vad som härfter sägs i underlaget avseende landsting omfattar även regioner enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

För vårt arbete har vi haft följande utgångspunkter:

- innehållet i kommunallagen
- utvecklingen av kommunal praxis
- den kommunaldemokratiska utvecklingen
- hänsyn till skiftande lokala förutsättningar i kommunerna och landstingen.

Vår normalarbetsordning innehåller förslag till bestämmelser och kommentarer till dessa. Det bör betonas att det rör sig om ett underlag för lokala bedömningar, och att vår normalarbetsordning utgör ett exempel på hur en arbetsordning kan utformas. Mot den bakgrunden redovisar vi också ett flertal alternativa lösningar i kommentardelen.

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

Arbetsordningens regler avser att komplettera lagens bestämmelser. De får givetvis inte strida mot KL eller annan lag. Det rättsliga värdet på bestämmelserna i en arbetsordning kan variera. Vissa är av mer konstitutiv karaktär, medan andra närmast har karaktären av rena ordningsföreskrifter. Detta har betydelse för frågan om fullmäktige själv kan ge dispens från en bestämmelse i arbetsordningen vid ett visst tillfälle, eller om ett beslut om detta kräver enighet. Vidare har bestämmelsernas olika karaktär betydelse för frågan om en överträdelse av dem kan leda till att besluten upphävs vid ett överklagande. I 13 kap. 9 § KL anges att ett beslut inte behöver upphävas om ett fel inte haft betydelse för ärendets utgång. Ett sådant fel skulle t.ex. kunna vara överträdelser av renodlade ordningsföreskrifter i arbetsordningen. Presumtionen bör dock vara att de bestämmelser som tas in i arbetsordningen blir tvingande för fullmäktige. Detta måste därför beaktas vid införande av ytterligare bestämmelser i arbetsordningen.

Fullmäktige har relativt stor frihet att själv bestämma arbetsordningens utformning och innehåll. I sakens natur ligger att fullmäktige inte bör tyngas av onödiga regler. Vissa frågor har dock ansetts vara av sådan vikt att de inte får lämnas oreglerade. I 5 kap. 72 § KL uppställs därför krav på att arbetsordningen ska innehålla bestämmelser om

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

10. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter.

Om fullmäktige med stöd av 8 kap.1 § KL har beslutat att medborgarförslag får väckas, ska arbetsordningen även innehålla föreskrifter om hur sådana förslag ska handläggas. Samma sak gäller om fullmäktige beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans.

Utöver dessa obligatoriska bestämmelser kan arbetsordningen således komplettera KL där denna endast ger rambestämmelser. I förarbetena betonas särskilt behovet av regler för slutna omröstningar (prop. 1990/91:117 s. 194). I många fall är reglering i arbetsordning frivillig men det kan ändå framstå som angeläget att ta in bestämmelser som inte finns i KL. Dit hör t.ex. regler om ordförandens ”ordningsmakt”.

ARBETSORDNING FÖR FULLMÄKTIGE

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

ANTALET LEDAMÖTER (5 KAP. 5-7 §§ KL)

1 § *Alternativ 1:* Fullmäktige har ... ledamöter och ... ersättare.

Alternativ 2: Fullmäktige består av det antal ledamöter och ersättare som fullmäktige beslutat.

PRESIDIUM (5 KAP. 11 § KL)

2 § De år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, väljer fullmäktige bland ledamöterna en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande som tillsammans utgör fullmäktiges presidium. Val av presidium ska förrättas på ett sammanträde som hålls före december månads utgång.

Vid valet bestämmer fullmäktige tiden för uppdragen.

Vice ordförandena ska biträda ordföranden i uppgiften att planera och leda sammanträdet i den mån ordföranden anser att det behövs.

INTERIMSORDFÖRANDE, ÅLDERSPRESIDENT

3 § Till dess att val av presidiet har förrättats, tjänstgör som ordförande den som har varit ledamot i fullmäktige längst tid (ålderspresidenten).

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

FYLLNADSVÄL TILL PRESIDET M.M.

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.

UPPHÖRANDE AV UPPDRAGET

5 § Om en förtroendevald som valts av fullmäktige upphör att vara valbar upphör uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde om inte fullmäktige, efter ansökan, beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden. En sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla skälen för att uppdraget ska bestå. Ansökan ska göras i så god tid att den hinner behandlas av fullmäktige innan uppdraget upphör. Ansökan ges in till kommunstyrelsens kansli.

TID FÖR SAMMANTRÄDENA (5 KAP. 12 § KL)

6 § Fullmäktige håller ordinarie sammanträde varje månad förutom 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 det nyvalda fullmäktige första gången i oktober.

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

EXTRA SAMMANTRÄDE

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

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

ÄNDRINGAR I SAMMANTRÄDESDORDNINGEN

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

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, låter ordföranden snarast underrätta varje ledamot och ersättare om beslutet. Uppgift om beslutet ska snarast tillkännages på kommunens anslagstavla.

PLATS FÖR SAMMANTRÄDE

9 § Fullmäktige sammanträder i ...

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

DELTAGANDE PÅ DISTANS (5 KAP. 16 § KL)

10 § Fullmäktige får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor.

Ledamot som önskar delta på distans ska senast ... dagar före sammanträdet anmäla detta till fullmäktiges kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

TILLKÄNNAGIVANDE AV SAMMANTRÄDENA

11 § Ordföranden ska tillkänna tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Fullmäktiges sammanträden ska tillkännages på kommunens anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Varje ledamot och ersättare ska kallas till sammanträde minst en vecka före sammanträdesdagen. Kallelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som ska behandlas. Kallelsen skickas via e-post, om inte skäl talar däremot.

I 15 kap. 14 och 15 §§ KL finns undantagsbestämmelser för brådskande ärenden.

FÖRLÄNGNING AV SAMMANTRÄDE OCH FORTSATT SAMMANTRÄDE

12 § 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 ska fortsätta.

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

Om sammanträdet ska fortsätta inom en vecka, behöver något tillkännagivande 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 SAMMANTRÄDE

13 § Ordföranden bestämmer efter samråd med vice ordförandena när fullmäktige ska behandla ett ärende, om inte annat följer av lag.

14 § Styrelsens, övriga nämnders och beredningars förslag till beslut eller yttranden i de ärenden som tagits in i tillkännagivandet bör tillställas varje ledamot och ersättare före sammanträdet.

Ordföranden bestämmer i vilken omfattning övriga handlingar ska tillställas ledamöter och ersättare före sammanträdet.

Kallelse och övriga handlingar skickas elektroniskt.

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

Interpellationer och 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

15 § En ledamot som är hindrad att delta i ett helt sammanträde eller i en del av ett sammanträde, ska snarast anmäla detta till fullmäktiges sekreterare. Ordföranden eller sekreteraren underrättar den ersättare som står i tur att tjänstgöra.

16 § 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.

Ledamot är skyldig att anmäla till sekreteraren om ledamoten avbryter sin tjänstgöring.

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

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

UPPROP

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

I början av varje sammanträde ska upprop ske enligt uppropslistan. Upprop ska också ske i början av varje ny sammanträdesdag, vid fortsatt sammanträde och när ordföranden anser att det behövs.

PROTOKOLLSJUSTERARE

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

Sedan upprop har skett enligt 18 §, 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

21 § Fullmäktige behandlar ärendena i den turordning som de har tagits upp i tillkännagivandet. Fullmäktige kan dock besluta om ändrad turordning för ett eller flera ärenden.

Ordföranden bestämmer när under ett sammanträde ett ärende ska behandlas som inte finns med i tillkännagivandet.

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

YTTRANDE RÄTT VID SAMMANTRÄDENA

22 § Rätt att delta i överläggningen har

- kommunalråd/landstingsråd/oppositionsråd/borgarråd /regionråd. Dessa har även rätt att framställa förslag.
- ordföranden och vice ordförandena i en nämnd eller en gemensam nämnd vid behandling av ett ärende där nämndens verksamhetsområde berörs,
- ordföranden och vice ordförandena i en fullmäktigeberedning, 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 när överläggning hålls med anledning av svaret,
- styrelsens ordförande i ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL, när fullmäktige behandlar ett ärende som berör förhållandena i företaget.
- Ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen är medlem i vid besvarandet av en interpellation eller fråga och överläggning hålls i anledning av svaret.

23 § Revisorerna ska ges tillfälle att delta i överläggningen när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och årsredovisningen.

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

Sakkunnigt biträde ska ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Förtroendevald som inte är ledamot men mot vilken anmärkning riktas får delta i överläggningarna när revisionsberättelsen över den verksamhet som den förtroendevalde ansvarar för behandlas.

Ordförande och vice ordförande i en nämnd får delta i överläggningarna när revisionsberättelsen över verksamheten i den egna nämnden behandlas.

24 § Ordföranden låter efter samråd med vice ordförandena, i den utsträckning som behövs, kalla ordförandena och vice ordförandena i nämnderna och fullmäktigeberedningarna, revisorerna samt anställda hos kommunen/landstinget för att lämna upplysningar vid sammanträdena. Detsamma gäller utomstående sakkunniga.

Ingår kommunen/landstinget i en gemensam nämnd får ordföranden efter samråd med vice ordförandena i den utsträckning som det behövs kalla ordföranden och vice ordförandena i den gemensamma nämnden och anställda i de samverkande kommunerna/landstingen för att lämna upplysningar vid sammanträdena.

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.

25 § Kommundirektören/landstingsdirektören/regiondirektören får delta i överläggningen i alla ärenden. Fullmäktiges sekreterare får yttra sig om lagligheten av det som förekommer vid sammanträdena.

TALARORDNING OCH ORDNING VID SAMMANTRÄDENA

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

Den som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar har också rätt till ett kort inlägg på högst två minuter för en replik med anledning av vad en talare anført. 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 rättar sig efter tillsägelse av ordföranden får ordföranden ta från talaren ordet. I övrigt får ingen avbryta en talare under hans eller hennes anförande.

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

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

YRKANDEN

27 § 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 korrekt.

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

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

DELTAGANDE I BESLUT

28 § En ledamot som avser att avstå från att delta i ett beslut, ska 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

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

Omröstningarna genomförs genom att ledamöterna avger sina röster efter upprop. Uppropet sker enligt uppopslistan.

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, ska en ny omröstning genomföras omedelbart.

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

En valsedel är ogiltig om den

- upptar namnet på någon som inte är valbar,
- upptar flera eller färre namn än det antal personer som ska väljas,
- 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

31 § En motion

- ska vara skriftlig och undertecknad av en eller flera ledamöter,
- får inte ta upp ämnen av olika slag,
- väcks genom att den ges in till styrelsens kansli, eller vid ett sammanträde med fullmäktige.

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

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

MEDBORGARFÖRSLAG

32 § Den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget får väcka ärende i fullmäktige (medborgarförslag).

Ett medborgarförslag

- ska vara skriftligt och undertecknat av en eller flera personer,
- ska innehålla namnförtydligande, adress och telefonnummer,
- får inte ta upp ämnen av olika slag,
- väcks genom att det lämnas in till styrelsens kansli, eller vid ett sammanträde med fullmäktige.

Ett medborgarförslag kan bara behandlas i sak i fullmäktige om det ligger inom fullmäktiges befogenhetsområde.

Fullmäktige kan i vissa fall överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärendet. Förslagsställaren ska i så fall underrättas om vilken nämnd som i fortsättningen kommer att handlägga ärendet. Om fullmäktige har överlåtit ärendet till en nämnd gäller inte följande bestämmelser som avser handläggningen i fullmäktige.

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

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

Styrelsen och övriga nämnder ska två gånger per år redovisa de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

FÖRETAGENS INITIATIVRÄTT

33 § Styrelsen i ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL får väcka ärenden i fullmäktige i sådana ärenden som företaget är skyldigt att se till att fullmäktige får ta ställning till.

INTERPELLATIONER

34 § En interpellation ska vara skriftlig och undertecknad av en ledamot. Den bör ges in till styrelsens kansli senast ... dagar före det sammanträde vid vilket ledamoten avser att ställa den.

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

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

Ett svar på en interpellation ska vara skriftligt. Uppgift om att interpellationssvar kommer att lämnas vid visst sammanträde bör tas in i tillkännagivandet om sammanträdet.

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

Om en interpellation avser förhållandena i ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL, får den ordförande till vilken interpellationen har ställts överlämna till en av fullmäktige utsedd ledamot i företagets styrelse att besvara interpellationen.

Ordföranden i en nämnd till vilken en interpellation ställts får överlåta besvarandet av interpellationen till ordföranden i styrelsen eller till ordföranden i annan nämnd i ett kommunalförbund där kommunen/landstinget är medlem, om denne på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen.

En ersättare som har ställt en interpellation får delta i överläggningen då svaret på interpellationen behandlas oberoende av om ersättaren tjänstgör vid sammanträdet eller inte.

Interpellation eller fråga får besvaras även om färre ledamöter än hälften är närvarande.

FRÅGOR

35 § En fråga ska

- vara skriftlig och undertecknad av en ledamot,
- ges in till styrelsens kansli senast ... dagar före det sammanträde vid vilket ledamoten avser att ställa den.

Vad som sägs i 34 § gäller i tillämpliga delar också fråga. Svar på frågan behöver dock inte vara skriftligt.

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

BEREDNING AV ÄRENDEN

36 § Om fullmäktige inte beslutar något annat, avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas.

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

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

ÅTERREDOVISNING FRÅN NÄMNDERNA

37 § Fullmäktige beslutar om omfattningen och formerna för nämndernas återredovisning av uppdrag som fullmäktige lämnat. Närmare bestämmelser härom anges i respektive nämnds reglemente.

PRÖVNING AV ANSVARSFRIHET OCH ANMÄRKNING

38 § Presidiet bereder frågor och ärenden om ansvarsfrihet och anmärkning.

BEREDNING AV REVISORERNAS BUDGET

39 § Presidiet bereder revisorernas budget.

VALBEREDNING

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

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

Valberedningen bestämmer själv sina arbetsformer.

JUSTERING AV PROTOKOLLET

41 § 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 han eller hon har lett.

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

RESERVATION

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

Om fullmäktige beslutar att omedelbart justera den paragraf i protokollet som reservationen avser, ska motiveringen dock lämnas så snart det kan ske och senast under den sammanträdesdag beslutet fattades.

EXPEDIERING OCH PUBLICERING

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

Styrelsen och kommunens/landstingets revisorer ska dock alltid tillställas hela protokollet.

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

44 § Tillkännagivande av justering av fullmäktiges protokoll ska göras i enlighet med vad som föreskrivs i 8 kap. 12 § KL. Härutöver ska hela protokollet publiceras på kommunens/landstingets anslagstavla i den utsträckning hinder ej möter på grund av lag eller annan författning.

KOMMENTAR TILLARBETSORDNING FÖR
FULLMÄKTIGE

ANTALET LEDAMÖTER (5 KAP- 5-7 §§ KL)

1 § Alternativ 1: Fullmäktige har ... ledamöter och ersättare.

Alternativ 2: Fullmäktige består av det antal ledamöter och ersättare som fullmäktige beslutat.

Kommentar: Enligt KL är det obligatoriskt för fullmäktige att ange antalet ledamöter i arbetsordningen. Vid lagändringarna 2014 infördes en möjlighet för kommuner med 8 000 röstberättigade invånare eller därunder att minska antalet ledamöter till 21, och till 31 för kommuner med 16 000 röstberättigade invånare eller därunder. Detta med anledning av att det i de små kommunerna varit betydligt färre röstberättigade per fullmäktigeledamot jämfört med större kommuner. Reglerna om det minsta antalet ledamöter som får bestämmas finns i 5 kap. 5-7 §§ KL. För ledamöterna i fullmäktige ska det finnas ersättare (5 kap. 8 § KL). Fullmäktige ska bestämma antalet ersättare. Detta kan ske genom bestämmelse i arbetsordningen (*alternativ 1*) eller genom särskilt beslut. Länsstyrelsen utser sedan ersättare enligt 14 kap. 16 och 17 §§ vallagen (2005:837).

PRESIDIUM (5 KAP. 11 § KL)

2 § De år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, väljer fullmäktige bland ledamöterna en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande som tillsammans utgör fullmäktiges presidium.

Val av presidium ska förrättas på ett sammanträde som hålls före december månads utgång.

Vid valet bestämmer fullmäktige tiden för uppdragen.

Vice ordförandena ska biträda ordföranden i uppgiften att planera och leda sammanträdet i den mån ordföranden anser att det behövs.

Kommentar: KL ålägger fullmäktige att utse en ordförande och en eller flera vice ordförande och att bestämma tiden för uppdragen (5 kap. 11 § KL). Fullmäktige kan valåret bestämma att tiden för uppdragen ska vara kortare än den mandatperiod som gäller för fullmäktiges ledamöter. Fullmäktige bör i och med detta även fatta beslut om tidpunkten för nästa val av presidium.

Fullmäktiges presidium har här förutsatts bestå av ordföranden och två vice ordförande. Fullmäktige kan dock välja att antingen bara ha en vice ordförande eller att ha fler än två vice ordföranden. Avgörande för detta är hur fullmäktige vill att representationen i presidiet ska se ut.

Presidiet är numera ett organ. Detta motiveras av behovet att kunna ge presidiet uppgifter för att vitalisera fullmäktiges arbete. De skyldigheter och rättigheter som ordföranden har enligt KL och andra lagar ankommer dock inte på presidiet utan ligger fortfarande på ordföranden ensam. På grund av de skiftande förhållandena och önskemålen i kommunerna och landstingen har i bestämmelsen angetts att val till presidiet ska förrättas före utgången av december månad valåret. Det ger möjlighet för kommunen och landstinget att samordna nominering

och val till presidieposterna med övriga nomineringar och val. Den kommun eller det landsting som så önskar kan givetvis föreskriva något annat, t.ex. att val till presidiet ska 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 ska således förrättas någon gång under perioden den 15 oktober – den 31 december. Fullmäktiges ordförande har, såsom angivits ovan, det formella ansvaret att leda fullmäktiges arbete. I och med att presidiet numera är ett kommunalrättsligt organ är det dock möjligt att ge presidiet särskilda uppgifter. På så sätt kan presidiet ges en mer aktiv roll när det gäller t.ex. planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen. De arbetsuppgifter som ska tilldelas presidiet ska fastställas i respektive kommuns/landstings arbetsordning. Det är i arbetsordningen som fullmäktige anger i vilken utsträckning presidiet ska ha en roll i t.ex. den strategiska planeringen och kontakterna med styrelsen och de politiska partiernas gruppleddare (prop. 2013/14:5 s. 23). Eftersom det finns stora variationer i hur kommuner och landsting väljer att organisera sig och sitt arbete kan presidiets roll komma att variera mycket. Vi har därför inom ramen för detta normalförslag valt att i dagsläget inte ge några förslag på presidiets arbetsuppgifter utöver de som anges i 38 och 39 §§. Det är upp till varje kommun/landsting att här fylla på med bestämmelser om presidiets arbetsuppgifter utifrån lokala bedömningar av presidiets roll.

INTERIMSORDFÖRANDE, ÅLDERSPRESIDENT

3 § Till dess att val av presidiet har förrättats, tjänstgör som ordförande den som har varit ledamot i fullmäktige längst tid (ålderspresidenten).

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

Kommentar: I 5 kap. 72 § första stycket 5 KL föreskrivs att arbetsordningen ska reglera vem som ska föra ordet, till dess att en ny ordförande har utsetts. Det är lämpligt att följa allmänt vedertagen praxis och låta den som har varit ledamot i fullmäktige längst tid, dvs. ålderspresidenten, fungera som interimsordförande. Bestämmelsen i 3 § första stycket har utformats så att ålderspresidenten för ordet, till dess att hela presidiet har valts.

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

FYLLNADSVÄL TILL PRESIDET M.M.

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.

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

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

HINDER FÖR ORDFÖRANDE OCH VICE ORDFÖRANDE

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 arbetsordningen.

Om samtliga i presidiet, på grund av sjukdom eller dylikt, är förhindrade 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, men skulle t.ex. kunna bli aktuellt om samtliga i presidiet är jäviga vid en ansvarsprövning. 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 en tillfällig ordförande.

UPPHÖRANDE AV UPPDRAGET

5 § Om en förtroendevald som valts av fullmäktige upphör att vara valbar upphör uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde om inte fullmäktige, efter ansökan, beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden. En sådan ansökan ska vara skriftlig och innehålla skälen för att uppdraget ska bestå. Ansökan ska göras i så god tid att den hinner behandlas av fullmäktige innan uppdraget upphör. Ansökan ges in till kommunstyrelsens kansli.

Kommentar: Paragrafen tar sikte på förtroendevalda som upphör att vara valbara, 4 kap. 7 § KL. Deras uppdrag upphör vid första fullmäktigesammanträdet efter det att valbarheten upphörde. För att fullmäktige ska kunna fatta ett beslut innan uppdraget förfaller, är det nödvändigt att den förtroendevalde omgående ger in sin ansökan om att få kvarstå vid sitt uppdrag. Ärendet måste beredas.

TID FÖR SAMMANTRÄDENA (5 KAP. 12 § KL)

6 § Fullmäktige håller ordinarie sammanträde varje månad förutom 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 det nyvalda fullmäktige första gången i oktober.

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

Kommentar: Enligt 5 kap. 12 § första stycket KL ska fullmäktige bestämma när ordinarie sammanträden ska hållas. Detta är ett normalförslag och det finns således handlingsutrymme för fullmäktige att besluta om när sammanträde ska hållas. Detta kan ske med längre eller kortare intervaller än vad som föreslagits här.

Som ett alternativ kan man överlåta åt ordföranden att bestämma vilken tid sammanträdena ska börja och därför inte i beslutet ange klockslagen för sammanträdena. Detta kräver dock att också allmänheten får reda på tiden. Normalt sker detta i tillkännagivandet på kommunens anslagstavla. Ordföranden har emellertid enligt 8 § i denna arbetsordning rätt att ändra tiden för ett visst sammanträde.

Vilken dag det första sammanträdet lämpligen ska hållas och vid vilken tid sammanträdet ska börja påverkas av olika förhållanden. Det är därför mer praktiskt att låta den som ska ansvara för förberedelserna av sammanträdet att bestämma dagen och tiden för detta, dvs. ålderspresidenten. Denne bör dock samråda med styrelsens presidium i frågan. Föreskrifter om detta finns i 6 § tredje stycket.

Skälet till att vi angett att nyvalda fullmäktige ska sammanträda i oktober är att fullmäktiges mandatperiod räknas från den 15 oktober. I förarbetena anges att det ur demokratisk synvinkel är av stor betydelse att valresultatet slår igenom så snabbt som det är praktiskt möjligt. Vidare anges att det är av betydelse att majoriteten i nyvalda fullmäktige ges möjlighet att påbörja genomförandet av eventuellt förändringsarbete så snart det är möjligt efter valet (prop. 2013/14:5 s. 45). Vi har därför valt att ange att första sammanträdet ska ske i oktober i stället för november. Budget och skattesats ska dock som tidigare fastställas först före utgången av november månad (11 kap. 10-11 §§ KL). Dessutom ska val av presidiet samt styrelsen och nämnder liksom tidigare ske före utgången av december månad.

EXTRA SAMMANTRÄDE

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

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

Kommentar: 5 kap. 12 § andra stycket KL föreskriver att extra sammanträde ska hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av ledamöterna i fullmäktige begär det. Sammanträde ska också hållas när ordföranden anser att det behövs.

ÄNDRINGAR I SAMMANTRÄDESDORDNINGEN

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

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, låter ordföranden snarast underrätta varje ledamot och ersättare om beslutet. Uppgift om beslutet ska snarast tillkännages på kommunens anslagstavla.

Kommentar: 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 ska genomföras på en dag. Denna beslutanderätt har ordföranden bara innan sammanträdet har inletts. När sammanträdet väl har inletts är det fullmäktige som beslutar om detta. Har ordföranden beslutat att ställa in eller ändra tiden för ett sammanträde måste detta tillkännages för allmänheten på lämpligt sätt. Detta kan t.ex. göras genom ett anslag i anslutning till sammanträdeslokalen samt genom att uppgifterna tillkännages på kommunens/landstingets anslagstavla.

PLATS FÖR SAMMANTRÄDE

9 § Fullmäktige sammanträder i ...

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

Kommentar: Enligt 5 kap. 13 § första stycket KL ska tillkännagivandet om ett sammanträde innehålla uppgift bl.a. om tid och plats för sammanträdet. Det åligger ordföranden att utfärda tillkännagivandet. Om fullmäktige varken i arbetsordning eller i särskilt beslut har fastställt platsen för sammanträdena, får ordföranden bestämma platsen.

I vårt förslag har en regel tagits med som anger den ordinarie sammanträdesplatsen samt en rätt för ordföranden att bestämma om en annan plats för ett visst sammanträde. Det normala bör vara att sammanträden hålls inom kommunens/landstingets område, även om det är möjligt för fullmäktige att välja en annan plats. Eftersom det är viktigt att sammanträdet är tillgängligt för kommunens/landstingets medlemmar, bör det inte gärna hållas utanför kommunens/landstingets område.

DELTAGANDE PÅ DISTANS (5 KAP. 16 § KL)

10 § Fullmäktige får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde få endast ägarum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor.

Ledamot som önskar delta på distans ska senast ... dagar före sammanträdet anmäla detta till fullmäktiges kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

Kommentar: Enligt 5 kap. 16 § KL kan fullmäktige besluta att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans. Varje kommun och landsting avgör i vilken utsträckning beslutsfattande på distans ska vara tillåtet. Det

krävs inget särskilt beslut om att deltagande på distans inte ska vara tillåtet. Beslutar fullmäktige att tillåta deltagande på distans ska dock arbetsordningen innehålla föreskrifter om i vilken utsträckning det får ske.

I första stycket anges att det ska föreligga ”särskilda skäl” för att ett distanssammanträde ska få äga rum. Detta markerar att distanssammanträden ska vara ett komplement till sammanträden med fysisk närvaro. Det kan handla om att någon ledamot på grund av långa avstånd, funktionsnedsättning eller väderförhållanden har svårt att komma till sammanträdet eller att ett ärende brådskar.

Ljud- och bildöverföring måste ske på sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra. Det är alltså inte tillräckligt att de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten. Den distansdeltagande ledamoten måste även kunna se samtliga övriga deltagare. Om flera ledamöter deltar på distans måste även de kunna se varandra. Ljud- och bildöverföringen måste dessutom vara stabil och av hög kvalitet. Om kvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor.

I allmänhet sker ingen del av sammanträdet i fullmäktige inom stängda dörrar men det kan undantagsvis bli aktuellt vid t.ex. föredragning av sekretesshandlingar. Frågan uppkommer då hur man ser till att inte obehöriga kan höra vad som sägs eller se det som visas. I propositionen anförs att ordföranden genom frågor till distansdeltagaren ska försäkra sig om att så inte sker (prop. 2013/14:5 s. 36). Kraven på lokalens beskaffenhet beror till viss del på ärendets art. En tänkbar lösning kan vara att kommunen/landstinget på platser utanför centralorten låter iordningställa särskilda lokaler, där säkerhetskraven kan uppfyllas. I arbetsordningen kan därför även regleras vilka tekniska lösningar som ska användas och vilka lokaler som ska användas.

Om föredragningslistan innehåller valärenden eller ärenden om anställning ställs andra krav eftersom dessa vid votering avgörs med sluten omröstning. Den tekniska lösning som då används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutades röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om dessa krav inte kan uppfyllas får deltagande på distans inte ske vid sammanträden då sluten omröstning kan komma att tillämpas (prop. 2013/14:5 s. 35 f).

I andra stycket föreskrivs att förhandsanmälan måste göras om en ledamot önskar närvara på distans. Ordföranden måste få tid på sig att ta ställning till om närvaro på distans ska tillåtas, eller om en ersättare ska kallas in.

TILLKÄNNAGIVANDE AV SAMMANTRÄDENA

11 § Ordföranden ska tillkänna tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Fullmäktiges sammanträden ska tillkännages på kommunens anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Varje ledamot och ersättare ska kallas till sammanträde minst en vecka före sammanträdesdagen. Kallelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som ska behandlas. Kallelsen skickas via e-post, om inte skäl talar däremot.

I 5 kap. 14 och 15 §§ KL finns undantagsbestämmelser för brådskande ärenden.

Kommentar: KL reglerar relativt utförligt hur sammanträden ska tillkännages (5 kap. 13 § KL)

Kravet på annonsering i ortspress har slopats, eftersom kommunens anslagstavla ska finnas på kommunens webbplats.

Den nya kommunallagen föreskriver att tillkännagivandet på anslagstavlan ska vara identiskt med den kallelse som skickas till ledamöterna.

FÖRLÄNGNING AV SAMMANTRÄDE OCH FORTSATT SAMMANTRÄDE

12 § 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 ska fortsätta.

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

Om sammanträdet ska fortsätta inom en vecka, behöver något tillkännagivande 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.

Kommentar: I KL finns 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 genast ska besluta om tiden och platsen för det fortsatta sammanträdet. Givetvis kan denna uppgift anförtros ordföranden.

Som huvudregel bör gälla att ett fortsatt sammanträde ska tillkännas på vanligt sätt. KL föreskriver att ett tillkännagivande om varje sammanträde ska utfärdas. Tillkännagivandet ska göras på kommunens/landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Den ska också inom samma tid på ett lämpligt sätt tillställas varje ledamot och ersättare.

Om ett sammanträde som avbryts ska fortsätta inom en vecka, kan inte dessa bestämmelser följas. I fjärde stycket i förslaget finns därför en regel som anger att något tillkännagivande 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 ska 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 SAMMANTRÄDE

13 § Ordföranden bestämmer efter samråd med vice ordförandena när fullmäktige ska behandla ett ärende, om inte annat följer av lag.

Kommentar: Arbetsordningen kan innehålla en bestämmelse som anger vem som får avgöra när fullmäktige ska behandla ett ärende och hur ett sådant avgörande ska förankras. I detta förslag har ord-föranden tillagts rätten att bestämma om detta. Det kan också vara lämpligt att samråda med styrelsens presidium. KL utgår från att vissa ärenden ska behandlas inom vissa i lagen angivna tidsfrister. Dit hör behandlingen av budgeten och skattesatsen (11 kap. 10 och 11 §§ KL), godkännande av årsredovisningen (11 kap. 21 § KL) samt beslut i frågan om ansvarsfrihet (5 kap. 24 § KL). Dessa krav påverkar givetvis när de angivna ärendetyperna måste behandlas. Det finns särskilda regler om behandling av vissa ärenden det är då val av fullmäktige förrättats i hela landet.

14 § Styrelsens, övriga nämnders och beredningars förslag till beslut eller yttranden i de ärenden som tagits in i tillkännagivandet bör tillställas varje ledamot och ersättare före sammanträdet.

Ordföranden bestämmer i vilken omfattning övriga handlingar ska tillställas ledamöter och ersättare före sammanträdet.

Kallelse och övriga handlingar skickas elektroniskt.

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

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

Kommentar: Det är viktigt att varje ledamot och ersättare före ett fullmäktigesammanträde får del av styrelsens och övriga nämnders förslag till beslut eller yttranden i de ärenden som tagits upp på föredragningslistan till sammanträdet. Det är rimligt att tänka sig att dessa får del av handlingarna en vecka innan sammanträdet, men det måste i arbetsordningen finnas utrymme för att göra bedömningar från fall till fall. Av denna anledning har någon sådan tidsfrist inte angivits i bestämmelsen. Naturligtvis kan man i undantagsfall, t.ex. i brådskande ärenden, acceptera även en annan ordning än den som anges i bestämmelsen. Bestämmelsen har därför utformats som en ”bör”-regel.

Av praktiska skäl bör ordföranden få bestämma i vilken utsträckning handlingar i övrigt ska tillhandahållas före sammanträdet. Om fullmäktige beslutat det kan både kallelse och handlingar skickas elektroniskt. Vi har därför valt att föra in en sådan bestämmelse i arbetsordningen. En förutsättning är dock att samtliga ledamöter och ersättare har tillgång till tillräckligt snabb uppkoppling samt i övrigt till den utrustning och teknik som behövs. De ledamöter och ersättare som inte har det måste även fortsättningsvis kunna få kallelser och handlingar skickade med vanlig post.

Det är också rimligt att allmänheten och företrädare för massmedia kan få del av sammanträdeshandlingarna som därför bör finnas tillgängliga i sammanträdeslokalen. Huruvida ett ärende kommer att väcka stort allmänt intresse kan ibland inte bedömas i förväg. Man kan därför inte bortse från att handlingarna i undantagsfall kan ta slut. Därför är en ”bör”-regel att föredra. Till saken hör dock att allmänheten genom offentlighetsprincipen ändå i princip är garanterad att få ut handlingarna före sammanträdet. Det finns också särskilda krav på tillgänglighet i KL vad gäller budgeten och årsredovisningen (8 kap. 14 § och 8 kap. 15 § KL).

ANMÄLAN AV HINDER FÖR TJÄNSTGÖRING OCH INKALLANDE AV ERSÄTTARE

Enligt 5 kap. 72 § KL första stycket 4 KL ska arbetsordningen innehålla regler om inkallande av ersättare och deras tjänstgöring.

I förarbetena till 1991 års kommunallag behandlades utförligt tillämpningen av bestämmelserna i dåvarande 5 kap. 12–16 §§ KL (prop. 1990/91:117, s. 178 f) vilket ger god vägledning när det gäller nuvarande 5 kap. 17-21 §§ KL. Här kommenteras därför endast de kompletterande regler som föreslås ingå i arbetsordningen.

15 § En ledamot som är hindrad att delta i ett helt sammanträde eller i en del av ett sammanträde, ska snarast anmäla detta till fullmäktiges sekreterare. Ordföranden eller sekreteraren underrättar den ersättare som står i tur att tjänstgöra.

Kommentar: Det är angeläget att i arbetsordningen precisera till vem anmälan om hinder ska göras och vem som ska se till att ersättare underrättas om tjänstgöring. Ordningen för ersättnars tjänstgöring i fullmäktige regleras i 14 kap. vallagen.

16 § 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.

Ledamot är skyldig att anmäla till sekreteraren om ledamoten avbryter sin tjänstgöring.

Kommentar: Huvudregeln är att den ersättare som står i tur att tjänstgöra ska 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, ska 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. Partiväxling är inte tillåtet i fullmäktige.

17 § Det som sagts om ledamot i 15 och 16 §§ gäller också för ersättare, som kallas till tjänstgöring.

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

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

Kommentar: KL innehåller regler om ersättarnas tjänstgöring. Fullmäktige ska dock meddela ytterligare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring. Här har därför en regel tagits in som anger att ordföranden bestämmer, när en ledamot eller en ersättare ska få börja 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 eller landstingets 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 (prop. 1990/91:117 s. 178 f).

UPPROP

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

I början av varje sammanträde ska upprop ske enligt uppropslistan. Upprop ska också ske i början av varje ny sammanträdesdag, vid fortsatt sammanträde och när ordföranden anser att det behövs.

Kommentar: 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 ska föras. Detta är rent praktiska frågor.

Upprop ska förrättas i början av varje ny sammanträdesdag, vilket blir tillämpligt vid sammanträden som satts ut att räcka i två eller flera dagar. Uppropet görs på ordförandens ansvar, men kan rent praktiskt utföras av någon annan.

PROTOKOLLSJUSTERARE

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

Sedan upprop har skett enligt 19 §, väljer fullmäktige två ledamöter att tillsammans med ordföranden justera protokollet från sammanträdet och att i förekommande fall biträda ordföranden vid röstsammanräkningar.

Kommentar: I KL föreskrivs om justeringen av protokollen bara att detta ska 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. Ibland är det nödvändigt att justera en paragraf omedelbart, s.k. omedelbar justering. Förutsättningen för omedelbar justering är att ordalydelsen är helt klar. Den slutliga paragraftexten måste därför skriftligen redovisas vid sammanträdet.

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

TURORDNING FÖR HANDLÄGGNING AV ÄRENDENA

21 § Fullmäktige behandlar ärendena i den turordning som de har tagits upp i tillkännagivandet.

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

Ordföranden bestämmer när under ett sammanträde ett ärende ska behandlas som inte finns med i tillkännagivandet.

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

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

Det förekommer att ärenden inte finns med i tillkännagivandet t.ex. brådskande ärenden som tillkännages med förkortad tid eller som tas upp utan föregående beredning eller tillkännagivande.

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

Det kan också vara praktiskt och tidsbesparande att ibland avbryta handläggningen och avvakta med beslutsförfarandet i ett ärende där många yrkanden ställts. När överläggningen är avslutad kan sekreteraren i så fall 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 (prop. 1990/91:117 s. 187). Om en ledamot yrkar att ett sådant ärende ska 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. 22 § KL 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 KL finns föreskrifter om rätt och skyldighet för utomstående att medverka på fullmäktiges sammanträden. I 5 kap. 39 § KL förskrivs att kommunalråd/landstingsråd/regionråd enligt 4 kap. 2 § KL har rätt att närvara vid fullmäktiges sammanträden samt delta i överläggningarna och framställa förslag, men inte delta i besluten. Denna bestämmelse tar sikte på den situationen att kommunalrådet saknar plats i fullmäktige. (Är man fullmäktigeledamot får man alltid delta i överläggningarna.)

Fullmäktige får också bestämma att andra än ledamöterna ska ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten (5 kap. 40 § KL).

Ordförandena och vice ordförandena i nämnderna, revisorerna samt de anställda i kommunen eller landstinget kan åläggas att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det (5 kap. 41 § KL). Om det finns något hinder mot detta på grund av sekretess bryts givetvis skyldigheten att lämna upplysningar.

En motsvarande skyldighet gäller för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting som har bildat en gemensam nämnd. Presidiet i den gemensamma nämnden och de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är således skyldiga att lämna upplysningar i de olika fullmäktigeförsamlingarna. Dessa föreskrifter i KL ger anledning till att föra in bestämmelser i arbetsordningen.

KL innehåller inga föreskrifter som ger kommunens/landstingets ledande tjänstemän rätt att delta i fullmäktiges överläggningar eller i besluten. Det kan dock vara lämpligt att exempelvis kommundirektören med stöd av 5 kap. 40 § KL ges rätt att delta i överläggningarna. Då kan denne på eget initiativ exempelvis begära ordet och lämna sakupplysningar under sammanträdet.

Enligt 10 kap. 3 § första stycket KL ska fullmäktige se till att fullmäktige får ta ställning 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.

22 § Rätt att delta i överläggningen har

- kommunalråd/landstingsråd/oppositionsråd/borgarråd/regionråd. Dessa har även rätt att framställa förslag.
- ordföranden och vice ordförandena i en nämnd eller en gemensam nämnd vid behandling av ett ärende där nämndens verksamhetsområde berörs,
- ordföranden och vice ordförandena i en fullmäktigeberedning, 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 när överläggning hålls med anledning av svaret,
- styrelsens ordförande i ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL, när fullmäktige behandlar ett ärende som berör förhållandena i företaget,
- Ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen är medlem i vid besvarandet av en interpellation eller fråga och överläggning hålls i anledning av svaret.

Kommentar: I denna paragraf har bestämmelser tagits in som ger vissa personer som saknar plats i fullmäktige möjlighet att yttra sig. Dessa har dock ingen rätt att delta i besluten.

Den första kategorin är kommunalråd utan fullmäktigeuppdrag. Enligt andra och tredje punkterna ges ordföranden och vice ordförandena i en nämnd eller i en fullmäktigeberedning rätt att yttra sig vid behandling av ett ärende där nämndens verksamhetsområde berörs eller som beredningen handlagt.

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

I 5 kap. 63 § KL anges att fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett kommunalt företag eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i, när fullmäktige har utsett ledamoten. Eftersom KL 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 KL att ha regler om handläggningen av interpellationer och frågor.

I 22 § fjärde punkten 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.

Det kommer även upp andra ärenden i fullmäktige som berör ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL. I dessa ärenden är det lämpligt att styrelseordföranden i företaget ges möjlighet att yttra sig vid överläggningen i fullmäktige. För att detta ska vara möjligt har en bestämmelse härom tagits in i arbetsordningen.

23 § Revisorerna ska ges tillfälle att delta i överläggningen när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och årsredovisningen.

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

Sakkunnigt biträde ska ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Förtroendevald som inte är ledamot men mot vilken anmärkning riktas får delta i överläggningarna när revisionsberättelsen över den verksamhet som den förtroendevalde ansvarar för behandlas.

Ordförande och vice ordförande i en nämnd får delta i överläggningarna när revisionsberättelsen över verksamheten i den egna nämnden behandlas.

Kommentar: Första stycket motsvarar delvis 5 kap. 32 § andra stycket i den äldre KL. Revisorerna ska alltså kallas till det sammanträde då revisionsberättelsen behandlas. Bestämmelserna utvidgar revisorernas lagstadgade rätt att delta i överläggningen till att avse även årsredovisningen. För att revisorerna ska anses ha fått denna rätt måste de kallas till sammanträdet.

Andra stycket reglerar rätten att delta i överläggningen när förvaltningsärenden som rör revisionen behandlas eller ärenden rörande revisorernas granskning.

Tredje stycket motsvarar vad gäller de sakkunniga biträdena 5 kap. 32 § andra stycket KL.

Fjärde och femte stycket är av upplysningskaraktär och motsvarar innehållet i 5 kap. 40 och 49 §§ kommunallagen.

24 § Ordföranden låter efter samråd med vice ordförandena, i den utsträckning som behövs, kalla ordförandena och vice ordförandena i nämnderna och fullmäktigeberedningarna, revisorerna samt anställda hos kommunen/landstinget för att lämna upplysningar vid sammanträdena. Detsamma gäller utomstående sakkunniga.

Ingår kommunen/landstinget i en gemensam nämnd får ordföranden efter samråd med vice ordförandena i den utsträckning som det behövs kalla ordföranden och vice ordförandena i den gemensamma nämnden och anställda i de samverkande kommunerna/landstingen för att lämna upplysningar vid sammanträdena.

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.

Kommentar: Som nämnts nyss är det obligatoriskt för presidierna i nämnderna, de gemensamma nämnderna, revisorerna samt de anställda hos kommunen eller landstinget att inställa sig vid fullmäktiges sammanträden och lämna upplysningar, om fullmäktige begär det. Presidiet i en fullmäktigeberedning omfattas inte av KL:s bestämmelse. Ledamöterna i en sådan beredning behöver inte vara ledamöter i fullmäktige. En fullmäktigeberedning består enligt 3 kap. 2 § KL av en eller flera förtroendevalda. 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 ska 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 ska få yttra sig under överläggningarna bör i första hand bestämmas av ordföranden. Fullmäktige ska givetvis ha möjlighet att besluta om detta. Bestämmelsen i förslaget har utformats i enlighet med det som sagts nu.

25 § Kommundirektören/landstingsdirektören/regiondirektören får delta i överläggningen i alla ärenden. Fullmäktiges sekreterare får yttra sig om lagligheten av det som förekommer vid sammanträdena.

Kommentar: I KL finns ingen bestämmelse som ger ledande tjänsteman yttranderätt. Arbetsordningen kan därför innehålla en bestämmelse om detta. Det är givetvis möjligt att begränsa yttranderätten till att avse enbart laglighetsfrågor.

I andra stycket har intagits en bestämmelse om en begränsad yttranderätt för fullmäktiges sekreterare just i laglighetsfrågor. Detta avser såväl laglighetsfrågor med anknytning till enskilda ärenden som till procedurfrågor i fullmäktige. Visserligen är sekreteraren enligt 5 kap. 41 § KL skyldig att lämna upplysningar, men denna skyldighet motsvaras inte av någon automatisk rätt att delta i överläggningarna i laglighetsfrågor. Någon anledning att ge sekreteraren en mer vidsträckt yttranderätt än vad vi har föreslagit finns knappast.

TALARORDNING OCH ORDNING VID SAMMANTRÄDEN

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

Den som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar har också rätt till ett kort inlägg på högst två minuter för en replik 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 rättar sig efter tillsägelse av ordföranden får ordföranden ta från talaren ordet. I övrigt får ingen avbryta en talare under hans eller hennes anförande.

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

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

Kommentar: Här begränsas replikrätten till en replik. Vill man ge rätt till replik på replik måste detta anges i arbetsordningen. Den tidsram som ställts upp är emellertid endast en rekommendation vilken fullmäktige kan enas om. En sådan tidsbegränsning innebär inte att talaren kan fråntas ordet enbart av den anledningen att tiden överskridits.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om att varje medborgare är tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna. Denna yttrandefrihet får endast begränsas genom lag och endast utifrån vissa i RF angivna intressen (2 kap. 20–21 och 23 §§ RF). En bestämmelse i en arbetsordning att talare, som avlägsnar sig från ämnet, kan fråntas ordet av ordföranden har dock inte ansetts utgöra någon begränsning av yttrandefriheten med hänvisning till 2 kap. 23 § tredje stycket RF (RÅ 1981 2:1).

Däremot har Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) upphävt en arbetsordning som hade en bestämmelse om rätt för fullmäktiges ordförande att frånta en talare ordet, om talaren uppträder på ett sätt som strider mot god ordning (RÅ 1981 2:15). Eftersom det som skulle kunna påkalla ingripande också kunde innebära yttranden som innefattade personliga förolämpningar mot eller otillbörliga angrepp på annan, hade ordföranden getts möjlighet att ingripa mot talaren också på grund av själva innehållet i yttrandet. En sådan begränsning av yttrandefriheten måste emellertid enligt 2 kap. 20 § RF meddelas i lag.

KL innehåller inget uttryckligt lagstöd för att begränsa en talares yttrandefrihet på detta sätt. Möjligen skulle detta kunna 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 talaren 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. Ordföranden har därutöver rätt att upplösa ett sammanträde då fullmäktige inte längre är beslutsför (5 kap. 45 § KL).

I 5 kap. 43 § andra stycket KL 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 tas med i arbetsordningen (prop. 1990/91:117 s. 187–188).

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

YRKANDEN

27 § 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 korrekt.

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

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

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

DELTAGANDE I BESLUT

I 4 kap. 24-26 §§ KL finns gemensamma bestämmelser för fullmäktige och nämnder om vad som gäller vid omröstning och beslut.

Enligt 4 kap. 25 § KL har en fullmäktigeledamot rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. I denna bestämmelse regleras även ordförandens skyldighet att rösta, när det behövs för att ett ärende ska kunna avgöras.

28 § En ledamot som avser att avstå från att delta i ett beslut, ska 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.

Kommentar: I förarbetena (prop. 1990/91:117 s. 171) sägs att en ledamot som avser att avstå från att delta i ett beslut ska 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 har anmält sin avsikt att inte delta i ett beslut anses ha deltagit i beslutet, om detta fattas med acklamation. Om beslutet fattas genom omröstning, måste ledamoten meddela vid uppropet att han eller hon avstår från att rösta.

OMRÖSTNINGAR

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

Omröstningarna genomförs genom att ledamöterna avger sina röster efter upprop. Uppropet sker enligt upp-
ropslistan.

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, ska en ny omröstning genomföras omedelbart.

Kommentar: Bestämmelsen överensstämmer med praxis i kommunala beslutande församlingar. Den vilar också delvis på avgöranden i rättspraxis. I de kommuner/landsting som använder sig av s.k. voteringsanläggningar måste bestämmelsen anpassas efter det förfarandet. Detta kan göras genom att andra stycket ges följande lydelse:

Omröstningarna genomförs genom att ledamöterna avger sina röster med en voteringsanläggning.

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

En valsedel är ogiltig om den

- upptar namnet på någon som inte är valbar,
- upptar flera eller färre namn än det antal personer som ska väljas,
- 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.

Kommentar: Föreskrifterna om valsedel bygger på rättspraxis och stämmer i sak överens med tidigare förslag på arbetsordning.

MOTIONER

31 § En motion

- ska vara skriftlig och undertecknad av en eller flera ledamöter,
- får inte ta upp ämnen av olika slag,
- väcks genom att den ges in till styrelsens kansli, eller vid ett sammanträde med fullmäktige.

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

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

Kommentar: Remiss och beredning av motioner omfattas av bestämmelserna om beredning i 36 § i detta förslag. I denna bestämmelse samt 32 § och 34–35 §§ nedan anges att skrivelsen ska vara undertecknad. Med undertecknad avses här ett teknik neutralt begrepp. Det innebär att utöver underskrift i original bör även undertecknade handlingar som faxats eller undertecknade handlingar som skannats och därefter skickats per e-post godtas. Ett dokument eller e-post som är försett med e-signatur är även det undertecknat.

MEDBORGARFÖRSLAG

32 § Den som är folkbokförd i kommunen/i en kommun inom landstinget får väcka ärende i fullmäktige (medborgarförslag).

Ett medborgarförslag

- ska vara skriftligt och undertecknat av en eller flera personer,
- ska innehålla namnförtydligande, adress och telefonnummer,
- får inte ta upp ämnen av olika slag,
- väcks genom att det lämnas in till styrelsens kansli, eller vid ett sammanträde med fullmäktige.

Ett medborgarförslag kan bara behandlas i sak i fullmäktige om det ligger inom fullmäktiges befogenhetsområde.

Fullmäktige kan i vissa fall överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärendet. Förslagsställaren ska i så fall underrättas om vilken nämnd som i fortsättningen kommer att handlägga ärendet. Om fullmäktige har överlåtit ärendet till en nämnd gäller inte följande bestämmelser som avser handläggningen i fullmäktige.

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

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

Styrelsen och övriga nämnder ska två gånger per år redovisa de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

Kommentar: Enligt 8 kap. 1 § KL kan kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige besluta att den som är folkbokförd i en kommun eller i en kommun inom landstinget får väcka ärenden i fullmäktige. Ett sådant medgivande gäller generellt och det går alltså inte att införa begränsningar av antalet medborgarförslag eller innehållet i dem. Enligt 5 kap. 72 § andra stycket KL ska fullmäktiges arbetsordning innehålla föreskrifter om hur medborgarförslag ska hanteras om fullmäktige har beslutat att tillåta sådana.

Med stöd av 5 kap. 40 § KL kan fullmäktige ges den som har väckt ett medborgarförslag rätt att delta i överläggningarna. En sådan bestämmelse skulle kunna föras in före sista stycket i 32 § och lyda på följande sätt:

Den som väckt ett ärende genom medborgarförslag har rätt att delta i överläggningarna när fullmäktige behandlar ärendet.

I detta sammanhang bör observeras att det vid nämndsammanträden uppställs ett krav på stängda dörrar i de situationer som framgår av 6 kap. 25 § tredje stycket KL.

Fullmäktige får enligt 5 kap. 23 § andra stycket KL överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag, utom i de fall som anges i 5 kap. 1 § KL. Med anledning härav är det angeläget att fullmäktige ges en möjlighet till insyn i hur medborgarförslagen hanteras i nämnderna (prop. 2006/07:24 s. 16). Enligt 6 kap. 34 § KL ska fullmäktige därför informeras om vilka beslut som fattats med anledning av förslagen. Fullmäktige ska även informeras om de ärenden som inte beretts färdigt inom ettårsfristen. När det gäller ärenden som inte har avgjorts ska fullmäktige upplysas om vilka ärendena är, och bör även informeras om anledningen till att ärendena inte kunnat avgöras och när beslut kan beräknas fattas (prop. 2006/07:24 s. 20). Närmare föreskrifter om vilken information nämnderna ska lämna till fullmäktige kan tas i nämndreglementena. En skrivelse som inte uppfyller de formella kraven enligt bestämmelsen, t.ex. att den inte är undertecknad, är inte att betrakta som ett medborgarförslag. En sådan skrivelse behöver därför inte tas upp i fullmäktige utan kan avvisas redan hos kansliet.

FÖRETAGENS INITIATIVRÄTT

33 § Styrelsen i ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL får väcka ärenden i fullmäktige i sådana ärenden som företaget är skyldigt att se till att fullmäktige får ta ställning till.

Kommentar: I 5 kap. 22 § KL finns föreskrifter om vilka organ och personer som får väcka ärenden hos fullmäktige. Föreskrifterna kan föranleda kompletterande bestämmelser i arbetsordningen. En sådan föreskrift gäller rätten för ett kommunalt företags styrelse att väcka ärenden som avser sådant som företaget enligt 10 kap. 3 § KL är skyldigt att se till att fullmäktige får ta ställning till. Företaget måste genom ett beslut av fullmäktige eller en bestämmelse i arbetsordningen beredas den möjligheten. Det kan även enligt 10 kap. 4 § KL finnas delägda bolag av vars bolagsordning det följer att de är skyldiga att ge fullmäktige tillfälle att ta ställning i vissa ärenden. På samma sätt kan denna skyldighet ha tagits in i stadgarna för en stiftelse som kommunen/landstinget bildat med någon annan.

INTERPELLATIONER

I KL finns det utförliga regler om interpellationer och frågor (5 kap. 59-63 §§ KL). Som sagts tidigare har ersättarna samma rättigheter som ledamöterna när de tjänstgör (4 kap. 22 § KL). I förarbetena 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. 1990/91:117 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.

34 § En interpellation ska vara skriftlig och undertecknad av en ledamot. Den bör ges in till styrelsens kansli senast ... dagar före det sammanträde vid vilket ledamoten avser att ställa den.

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

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

Ett svar på en interpellation ska vara skriftligt. Uppgift om att interpellationssvar kommer att lämnas vid visst sammanträde bör tas in i tillkännagivandet om sammanträdet.

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

Om en interpellation avser förhållandena i ett sådant företag som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL, får den ordförande till vilken interpellationen har ställts överlämna till en av fullmäktige utsedd ledamot i företagets styrelse att besvara interpellationen.

Ordföranden i en nämnd till vilken en interpellation ställts får överlåta besvarandet av interpellationen till ordföranden i styrelsen eller till ordföranden i annan nämnd i ett kommunalförbund där kommunen /landstinget är medlem, om denne på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen.

En ersättare som har ställt en interpellation får delta i överläggningen då svaret på interpellationen behandlas oberoende av om ersättaren tjänstgör vid sammanträdet eller inte.

Interpellation eller fråga får besvaras även om färre ledamöter än hälften är närvarande.

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

I andra stycket finns en föreskrift om att en interpellation ska ges in till styrelsens kansli.

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

Någon svarsplikt föreligger inte vid interpellation eller fråga. Därför har 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 ska kunna förbereda sig inför den debatt som svaret på interpellationen kan föranleda. Därför föreskrivs att detta bör ske dagen före den sammanträdesdag då svaret ska lämnas. Bestämmelsen har formulerats så att den kan tillämpas praktiskt även vid sammanträden som sträcker sig över mer än en dag.

I 5 kap. 63 § KL 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 eller landstinget bestämmer ensam eller ett företag där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan. Den ledamot som ska besvara interpellationen måste vara vald av fullmäktige till styrelseuppdraget i det aktuella företaget.

I denna paragraf har föreskrifter tagits in som gör sådant överlämnande möjligt. För att inte tynga bestämmelsen hänvisas i den till 10 kap. 2-6 §§ KL beträffande definitionen av de företag som avses.

I 5 kap. 63 § KL stadgas även att fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till ordföranden i styrelsen eller till ordföranden i en annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

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. Fullmäktige kan dock besluta att den ersättare som ställt interpellationen ska få delta i överläggningen då svaret på interpellationen behandlas. En sådan bestämmelse har tagits in i detta normalförslag.

Enligt 5 kap. 59 § KL får interpellationer riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning. Fullmäktige får bestämma att även andra förtroendevalda ska få interPELLERAS. Arbetsordningen ska innehålla bestämmelser om detta.

En nyhet från och med 2018-01-01 är att fullmäktige får besluta att interpellationer endast får ställas till sådant kommunalråd som avses 4 kap. 2 § KL. Detta system har funnits lagreglerat för Stockholms kommun (f.d. 5 kap. 52 § andra stycket KL). Bestämmelsen görs nu generellt tillämplig för alla kommuner och landsting. Följande text kan då tas in: *Interpellation får endast ställas till kommunalråd och oppositionsråd.*

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 och landstingens nämndorganisationer är med anledning av den vida organisationsfriheten olika. Detta gör att också den krets av adressater som är lämplig och motiverad från demokratisk synpunkt kan skilja sig från kommun till kommun och landsting till landsting.

Ett alternativ är att ange att också vice ordförandena i nämnd kan interPELLERAS. Här bör dock de partipolitiska effekterna vägas in. Också utskottsordförande som inte är ordförande i en nämnd kan anges som adressat. 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.

Enligt 5 kap. 45 § kommunallagen får fullmäktige bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om inte mer än hälften av fullmäktiges ledamöter är närvarande. Sista stycket är såldes av frivillig karaktär.

FRÅGOR

35 § En fråga ska

- vara skriftlig och undertecknad av en ledamot,
- ges in till styrelsens kansli senast ... dagar före det sammanträde vid vilket ledamoten avser att ställa den.

Vad som sägs i 34 § gäller i tillämpliga delar också fråga. Svar på frågan behöver dock inte vara skriftligt.

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

Kommentar: Enligt 5 kap. 64 KL får ledamöter ställa frågor för att inhämta upplysningar. När en fråga besvaras får bara den som ställer frågan och den som svarar delta i överläggningen. Handläggningen av frågor bör vara lika som den som gäller för interpellationer.

BEREDNING AV ÄRENDEN

36 § Om fullmäktige inte beslutar något annat, avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas.

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

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

Kommentar: KL innehåller ett beredningstvång. Av 5 kap. 26–28 §§ KL följer att ett ärende ska beredas av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. I de fall ärendet beretts av en fullmäktigeberedning ska en nämnd vars verksamhetsområde berörs alltid ges tillfälle att yttra sig. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som beretts av en nämnd eller fullmäktigeberedning. Har styrelsen en annan syn på ärendet än det organ som berett det ska det framgå då ärendet läggs fram för fullmäktige. Fullmäktige har dock viss frihet att bestämma om formerna för beredningen av sina ärenden och kan enligt förarbetena på sakliga grunder bestämma om beredningens omfattning.

Det är tillräckligt att ett ärende har beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör. En nämnd som fullgör obligatoriska uppgifter enligt speciallagstiftningen bör dock inte 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 ska ha möjlighet att begränsa antalet nämnder som deltar i beredningen av ett ärende. Denna frihet som lämnats till fullmäktige har samband med de vida ramarna att bestämma om nämndorganisationen.

I 5 kap. 26–36 §§ KL finns ett flertal bestämmelser om hur ärendena bereds. De flesta bestämmelserna rör dock olika undantag från beredningstvånget.

Enligt KL är det inte obligatoriskt att ta in bestämmelser om beredning av ärendena i arbetsordningen. I vårt förslag har frågan om hur beredning ska ske överlämnats åt styrelsen om inte fullmäktige beslutar något annat. Detta innebär inte att styrelsen kan sätta sig över beredningstvånget enligt 5 kap. 26–28 §§ KL. Vad det egentligen handlar om är en remissrätt. Styrelsen 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 styrelsen 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. Nedan exempel på formuleringar har hämtats ur 1985 års normalarbetsordning:

Motion eller annat ärende, som ska prövas av fullmäktige och som inkommer mellan två fullmäktigesammanträden, får ordföranden eller på ordförandens uppdrag kanslichefen remittera till styrelsen för beredning.

Om ärendet inte vid nästa sammanträde överlämnats till fullmäktiges prövning, ska ordföranden då göra anmälan om remissen.

Fullmäktige beslutar om remiss för beredning av motion eller annat ärende som inte remitterats med stöd av bestämmelserna i första stycket.

För att fullmäktige ska ha fullständig information om de fullmäktigeärenden som kommer in, om beredningen och de remisser som beslutas, bör detta redovisas för fullmäktige. Det är rimligt att detta 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 har getts att i arbetsordning bestämma om beredningens omfattning avser i praktiken kommuner och landsting som har lokala nämnder, dvs. kommunalnämnder, distriktsnämnder eller liknande (prop. 1990/91:117 s. 184). Eftersom det övervägande antalet kommuner och landsting saknar lokala nämnder redovisar vi frågan om 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. 1990/91:117 s. 184). Enligt vår mening följer detta av beredningsreglernas utformning i KL. 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.

ÅTERREDOVISNING FRÅN NÄMNDERNA

37 § Fullmäktige beslutar om omfattningen och formerna för nämndernas återredovisning av uppdrag som fullmäktige lämnat. Närmare bestämmelser härom anges i respektive nämnds reglemente.

Kommentar: Av 6 kap. 5 § KL följer att nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de fullgjort de uppdrag som lämnats till dem. Att fullmäktige får rapporter om verksamheten är viktigt som underlag så att fullmäktige kan utöva sin styrning av verksamheten. Det är fullmäktige som beslutar om omfattningen och formerna för denna redovisning. För att det ska stå klart för nämnderna vad som förväntas av dem i fråga om återredovisning är det lämpligt att bestämmelserna härom finns i respektive nämnds reglemente.

PRÖVNING AV ANSVARFRIHET OCH ANMÄRKNING

38 § Presidiet bereder frågor och ärenden om ansvarsfrihet och anmärkning.

Kommentar: Fullmäktige ska enligt 5 kap. 24 § KL besluta i frågan om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Detta beslut ska motiveras. Enligt 5 kap. 32 § KL ska fullmäktige även inhämta förklaringar från berörda nämnder och beredningar över revisionsanmärkningar. Fullmäktige ska även enligt 5 kap. 24 § KL ta ställning till om anmärkning ska framställas, ett beslut som även det ska motiveras. Fullmäktige som organ kan svårligen hantera hela detta förfarande. Därför har det skrivits in i förslaget att presidiet ska bereda dessa ärenden. Detta innebär att presidiet bestämmer i vilken ordning förklaringar ska inhämtas, samt ansvarar för att lägga fram motiverade förslag till beslut gällande ansvarsfrihet och anmärkning.

Väljer man denna lösning måste samtidigt reglerna i 5 kap. 48 § KL beaktas. Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får nämligen inte delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten. Detta innebär här att varken ordföranden eller vice ordförandena bör sitta som ledamot eller ersättare i styrelsen, en nämnd eller fullmäktigeberäkning. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller annan närstående till ordföranden eller vice ordförandena.

BEREDNING AV REVISORERNAS BUDGET

39 § Presidiet bereder revisorernas budget.

Kommentar: Fullmäktige svarar för att det finns tillräckliga medel för att genomföra revisionsuppdraget, men styr i övrigt inte revisionens arbete. En nyhet i 2017 års kommunallag är att fullmäktiges presidium obligatoriskt ska bereda revisorernas budget. Det är alltså inte längre möjligt att tillsätta en fullmäktigeberedning för detta ändamål.

VALBEREDNING

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

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

Valberedningen bestämmer själv sina arbetsformer.

Kommentar: Det är inte obligatoriskt för en kommun eller landsting att inrätta en valberedning för handläggning av fullmäktiges valärenden. Det är dock vanligt att så sker och i de fallen ska en bestämmelse härom föras in i arbetsordningen. I vårt förslag utses valberedningen genom val. Denna blir då att betrakta som en fullmäktigeberedning vilket innebär att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt kan bli tillämplig vid valet av valberedning.

Enligt vanligt förekommande praxis har fyllnadsval som inte är ordförandeval undantagits från valberedningens uppgiftsområde. Som ett alternativ kan man föreskriva att det som gäller om nämnder i KL i tillämpliga delar ska gälla för valberedningen i fråga om sammanträden, beslutsförfarande, beslutsförhet, protokoll, justering av protokoll samt reservation.

Det är även möjligt att använda sig av en valberedning i form av en "lös" sammansättning av representanter från fullmäktiges partier utan att dessa väljs som ett formellt organ av fullmäktige. I stället utses då företrädare för alla i fullmäktige representerade partier att tillsammans utgöra valberedning. Det är då fråga om en partiöverenskommelse vilken sker utanför fullmäktige, och som därför inte behöver regleras i arbetsordningen.

JUSTERING AV PROTOKOLLET

41 § 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 han eller hon har lett.

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

Kommentar: I KL föreskrivs att ett protokoll ska 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. 1990/91:117 s. 193).

Justeringsmannens roll är enbart att bekräfta att protokollet återger vad som förevarit på sammanträdet. Justeringen innebär alltså inte något ställningstagande till de beslut som fattats.

I 20 § i vårt förslag har föreskrivits att fullmäktige ska välja två ledamöter att justera protokollet tillsammans med ordföranden. KL föreskriver inte att ordföranden ska justera protokollet. Detta får dock anses självklart (jfr. prop. 1990/91:117 s. 193).

Möjligheten att justera en paragraf omedelbart behövs. En bestämmelse har därför tagits in om detta. För att en paragraf ska kunna justeras omedelbart ska 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 ska gå till.

RESERVATION

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

Om fullmäktige beslutar att omedelbart justera den paragraf i protokollet som reservationen avser, ska motiveringen dock lämnas så snart det kan ske och senast under den sammanträdesdag beslutet fattades.

Kommentar: I 4 kap. 27 § KL regleras reservationsrätten för de förtroendevalda. Formen för reservationen anges dock inte. Här föreslås därför en bestämmelse om att den skriftliga reservationen ska lämnas senast när protokollet justeras.

EXPEDIERING OCH PUBLICERING

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

Styrelsen och kommunens/landstingets revisorer ska dock alltid tillställas hela protokollet. Ordföranden undertecknar och sekreteraren kontrasignerar fullmäktiges skrivelser och övriga handlingar som upprättas i fullmäktiges namn, om inte fullmäktige beslutar annat.

Kommentar: Bestämmelsen är densamma som i den tidigare normalarbetsordningen.

44 § Tillkännagivande av justering av fullmäktiges protokoll ska göras i enlighet med vad som föreskrivs i 8 kap. 12 § KL. Härutöver ska hela protokollet publiceras på kommunens/landstingets anslagstavla i den utsträckning hinder ej möter på grund av lag eller annan författning.

Kommentar: Innan protokollet publiceras på anslagstavlan måste övervägas om det i protokollet finns sådana personuppgifter som inte får publiceras på grund av bestämmelser i dataskyddsförordningen (EU) 2016/679 eller annan författning.

KOMPLETTERANDE REGLER OCH BESTÄMMELSER

KOMPLETTERANDE REGLER OM ”ALLMÄNHETENS FRÅGESTUND”

Enligt 5 kap. 40 § KL får fullmäktige bestämma att också andra än ledamöter ska ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. I förarbetena sägs att regeln ger fullmäktige full frihet att råda över deltagandet i överläggningarna. Samtidigt sägs att meningen inte är att fullmäktige ska 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).

I KL finns en särskild regel om att fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om års-redovisningen vid ett sammanträde (8 kap. 16 § KL).

Dessa regler ger fullmäktige utrymme för att i viss omfattning införa någon form av ”*allmänhetens frågestund*” vid ett eller flera sammanträden.

För de kommuner eller landsting som avser att utnyttja denna möjlighet redovisar vi här ett förslag till lösning. I vilken ordning och i vilka former sådana frågestunder bör läggas upp får utarbetas efter lokala förutsättningar.

Allmänheten ska 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 tillkännagivandet av dessa sammanträden ska anges att allmänhetens frågestund ska förekomma.

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 ska genomföras och låter kalla de förtroendevalda eller anställda hos kommunen/landstinget som behövs för att lämna upplysningar under den.

Kommentar: En alternativ lösning är att fullmäktige för varje särskilt fall beslutar att allmänhetens frågestund ska 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. 16 § KL. När det gäller frågestunder som avser andra ärenden, grundas befogenheten på

5 kap. 40 § KL. Där talas om ”andra än ledamöter”. I varje fall i sådana ärenden bör frågerätten kunna begränsas till att enbart avse kommunmedlemmar eller medlemmar i en kommun inom landstinget. 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 allmänheten måste informeras om att den har möjlighet att ställa frågor om årsredovisningen. Uppgift om frågestunden ska därför tas med i tillkännagivandet av sammanträdet.

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 alltså inte är meningen.

Det är lämpligt att ordföranden får bestämma hur frågestunden ska genomföras och också att han eller hon bestämmer vilka förtroendevalda (som inte är ledamöter) eller anställda hos kommunen/landstinget, som behöver inställa sig vid sammanträdet och lämna upplysningar under frågestunden. I förslaget föreskrivs att ordföranden även ska samråda med vice ordförandena.

KOMPLETTERANDE REGLER OM MÖJLIGHET ATT LÄMNA INFORMATION

Fullmäktige kan välja att ha en stående punkt på dagordningen med möjlighet för särskilt utpekade att lämna information till fullmäktige om sin verksamhet. Det kan t.ex. vara ändamålsenligt att ge revisorerna eller kommunalrådet/ landstingsrådet/regionrådet en sådan rätt. Vill fullmäktige ha denna ordning bör detta regleras i arbetsordningen. En sådan bestämmelse skulle kunna ha följande formulering.

Revisorerna ska vid varje sammanträde ges möjlighet att lämna information om sin pågående verksamhet.

Kompletterande bestämmelser om fullmäktigeberedningar

I 3 kap. KL finns reglerna om kommunernas och landstingens organisation. Där stadgas bl.a. (3 kap. 2 § KL) att fullmäktige får inrätta fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I det följande ges exempel på bestämmelser om fullmäktigeberedningar som kan tas in i arbetsordningen. Detta motiveras bl.a. med att fullmäktiges roll kan behöva stärkas om antalet nämnder reduceras. Vilka bestämmelser som behövs och hur de ska vara utformade beror givetvis på den organisation som ska finnas.

1 § De år då val av fullmäktige 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 månad.

Alternativ: 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 fullmäktigeberedning bereder de ärenden inom sitt uppgiftsområde som fullmäktige ska avgöra. En fullmäktigeberedning får väcka ärenden i fullmäktige inom sitt uppgiftsområde.

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

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

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

7 § Fullmäktige får tillsätta en 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 mandatiden för denna.

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

Kommentar: Fullmäktigeberedningar kan bestå av en eller flera personer. Det är även 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. Valbar till ledamot och ersättare i fullmäktigeberedningarna är den som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som ställs enligt 1 kap. 7 och 8 §§ KL. 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.

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som ledamot eller ersättare i en fullmäktigeberedning, 4 kap. 5 § KL.

Det får anses strida mot KL att i arbetsordningen föreskriva att ledamöterna och ersättarna i en fullmäktigeberedning ska 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 fullmäktigeekretsen, när fullmäktigeberedningarna väljs.

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 nämnderna enligt KL har i uppgift att bereda fullmäktiges ärenden, får en fullmäktigeberedning ses som ett kompletterande beredningsorgan till styrelsen och de övriga nämnderna. Fullmäktige får således inte delegera beslutanderätt till en fullmäktigeberedning.

Av 5 kap. 27 § KL framgår även att en nämnd vars verksamhetsområde ett ärende berör alltid ska 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.

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. 22 § första stycket 4 KL) 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 en 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 ska lämna för hur de har fullgjort sina uppdrag att genomföra verksamheterna (6 kap. 5 § KL). I förarbetena sägs att fullmäktigeberedningarna kan ha ”vissa funktioner som förberedelser för fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten” (prop. 1990/91:117 s. 157). Något lagligt hinder mot en sådan ordning finns alltså inte.

Om nämnderna ska rapportera till fullmäktigeberedningarna 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.

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

Fullmäktige kan enligt 5 kap. 44 § KL medge att sammanträden med en fullmäktigeberedning helt eller delvis ska vara offentliga. Det är sedan fullmäktigeberedningen själv som avgör vid vilka sammanträden allmänheten ska tillåtas närvara.

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

ARBETSORDNING FÖR FULLMÄKTIGE

I skriften presenteras ett exempel på arbetsordning för fullmäktige.

Arbetsordningen är tänkt att vara ett underlag för lokala bedömningar och utgör ett exempel på hur en arbetsordning kan se ut. De olika paragraferna har försetts med utförliga kommentarer.

Skriften vänder sig till alla, såväl förtroendevalda som tjänstemän, som kommer i kontakt med kommunalt beslutsfattande i fullmäktige. Den kan inte bara tjäna till vägledning vid upprättandet av arbetsordningar, utan även vara till praktisk nytta när det i den konkreta verksamheten gäller att tolka kommunallagens bestämmelser om beslutsprocessen i fullmäktige.

Arbetsordningen bygger på lagstiftningens innehåll den 1 juli 2018. Skriften har tagits fram av jurister med stor erfarenhet av kommunalrätt vid avdelningen för juridik på Sveriges Kommuner och Landsting.



Post: 118 82 Stockholm

Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00