

# Utveckla fullmäktige

Vad innebär det att leda fullmäktiges arbete?

Avdelningen för juridik

2011

Helena Linde / Håkan Torngren

# Vad innebär det att leda fullmäktiges arbete?

- Ordförandes roller och uppgifter
- Kommunallagen
- Sammanträdet
  - Lagen och arbetsordningen
  - Sammanträdet gång; innan, under och efter mötet.

# Kommunallagen i ett sammanhang

- Lissabonfördraget,
- Europakonventionen om kommunal självstyrelse
- Regeringsformen
- Kommunallagen (1991:900)
  - Indelning, befogenheter, organisation och verksamhetsformer, förtroendevalda, fullmäktige, styrelsen och nämnderna, medbestämmande, ekonomisk förvaltning, revision, laglighetsprövning.
- Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.
- Offentlighets och sekretesslagen (2009:400)

# Kommunallagen – kapitelindelningen

- Indelning
- Kommunal kompetens
- Organisation och verksamhet
- Förtroendevalda
- Fullmäktige
- Styrelsen och nämnderna
- Medbestämmande
- Ekonomisk förvaltning
- Revision
- Överklagande

# Kommunal kompetens – vad är det?

## ***2 kap. kommunallagen***

- allmänintresse
- lokaliseringsprincipen
- likställighetsprincipen
- allmännyttig näringsverksamhet utan vinstsyfte
- allmänt näringslivsfrämjande åtgärder
- stöd till enskild näringsidkare kräver synnerliga skäl
- Självkostnadsprincipen
- Underskottsprincipen

## ***Annan kompetensutvidgande lagstiftning***

# Kompetensfrågornas betydelse

- Kommunens beslut ska vara kompetensenliga.
- Tillit, respekt och "the rule of law".
- Grundläggande rättigheter
  
- Risker när kompetensen överskrids
  - Överklaganden – beslut upphävs om kompetensen överskridits
  - Konkurrensverket kan föra talan om att förbjuda en icke kompetensenlig verksamhet enligt *konkurrenslagens* regler
  - I vissa fall kan kommunala verksamheter även prövas i förhållande till *EU-rätten*.

# Fullmäktiges uppgifter

Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som

- Mål och riktlinjer
- Budget, skatt, viktiga ekonomiska frågor
- Nämndernas organisation och verksamhetsformer
- Val av ledamöter och ersättare i nämnder och revisorer
- Ekonomiska förmåner till förtroendevalda
- Årsredovisning och ansvarsfrihet
- Folkomröstning och extra val
- Övriga frågor enligt särskilda bestämmelser, exempelvis renhållningstaxa.

# En fullmäktigeordförande...

- Företräder kommunen utåt - ”en borgmästare”
- Leder fullmäktiges arbete och svarar för
  - Samtalstonen och ”klimatet”,
  - att ärenden är beredda och
  - att besluten inte strider mot lag.



# Fullmäktiges sammanträden

- Fullmäktige bestämmer när sammanträden ska hållas,
  - arbetsordningen
- Sammanträde i fullmäktige ska också hållas
  - om styrelsen eller
  - minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det, eller
  - om ordföranden anser att det behövs.
- **Brådskande sammanträde**
  - Anslås vardagen före sammanträdet
  - Särskilt utskick

# Inför sammanträdet

- **Kungörelse = ärenden, tid och plats**
- Kungörelsen anslås i en vecka före mötet
- **Utskick**
  - På lämpligt sätt ; ***alltid kungörelsen***
  - Men också handlingarna enligt arbetsordningen
- **Annonsering**: tid och plats ;
  - Vanligtvis fördragningslista
- **Brådskande sammanträde**
  - Anslås vardagen före sammanträdet
  - Särskilt utskick

# Hur får fullmäktige sina ärenden?

## Obligatoriskt via kommunstyrelsen

- Genom framställning från nämnd
- Genom motion från ledamot, lämnad i förväg eller vid sammanträde; se arbetsordning
- Från revisorerna (samband med revisionsuppdrag eller koppling till granskningen krävs)
- Ärende om folkomröstning efter folkinitiativ

## Om fullmäktige föreskrivit det

- Från fullmäktigeberedning
- Genom medborgarförslag
- Styrelsen i kommunalt företag

# Rätten att väcka ärende i fullmäktige

- Ledamot kan
  - väcka ärende genom motion.
  - ställa interpellation och fråga.
- Tjänstgörande ersättare har samma rättigheter
- Revisor (ensam eller gemensamt)
  - får väcka ärende i fullmäktige och nämnd om ärendet rör revisionsuppdraget

# Utomstående medverkan - fullmäktige

- Fullmäktiges sammanträden är offentliga.
- Överläggningen kan hållas inom stängda dörrar.
- Rätt att delta i överläggningarna
  - Ledamöter
- Yttranderätt och upplysningsskyldighet för nämndordförande, revisor, kanslichefen, kommunsekreteraren m.fl. (AO)
- Fullmäktigeberednings sammanträden slutna, **men** fullmäktige kan medge beredningen att besluta om öppna sammanträden.

# Ersättares tjänstgöring fullmäktige

- Om ledamot är förhindrad **ska** ersättare tjänstgöra i stället.
- Ersättarna tjänstgör enligt fastställd ordning, baserad på valresultatet.
- Ersättare måste komma från samma parti.
- I arbetsordningen kan finnas ytterligare föreskrifter.
- Förbud mot växeltjänstgöring; (undantag jäv.)

# Jäv - fullmäktige

- Ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som *personligen* rör ledamoten själv eller vissa närstående till denne.
- Ledamoten ska självmant ge till känna omständigheter som kan antas utgöra jäv.
- Avstår inte den jävige frivilligt att delta i handläggningen måste fullmäktige fatta beslut i frågan.
- Jävig ledamot får vara kvar i lokalen, eftersom sammanträdet är offentligt. Ersättare går in.

# Fullmäktige – beredningsplikt

- ***Inga frågor kan gå till beslut utan beredning***
  - Jfr. kravet på kungörelse och annonsering
- ***Undantag:***
  - ***för valärenden och anmälningsärenden***
  - ***brådskande ärende***
  - när samtliga närvarande ledamöter är ***ense***  
(5 kap. 32 och 40 KL)



# Beredning av ärenden i fullmäktige

- Ett ärende ska beredas av den nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning
- Om fullmäktigeberedning berett ett ärende har berörd nämnd yttranderätt över ärendet
- Styrelsen har alltid yttranderätt över ärenden som beretts av annan
- Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut om inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det.
- Fullmäktige kan ge direktiv hur beredningen ska gå till, exempelvis genom remiss till olika organisationer.

# Undantag från beredningstvång

- Val
- Avsägelse från uppdrag som förtroendevald
- Behandling av revisionsberättelse; dock ska förklaring inhämtas över anmärkningar och ej tillstyrkt ansvarsfrihet.
- Delegation till styrelsen eller nämnd att besluta i ärende som väckts genom medborgarförslag
- Brådskande ärende om samtliga närvarande ledamöter är ense

## ***Särskilda formkrav för***

- Extra val till fullmäktige (bordläggas en gång)

# Hur styra debatten?

- Talartidsbegränsningar
- Struktur för debatten
- Ordförandes ordningsmakt
- Gruppledarnas roll

# Fullmäktiges beslutsskyldighet

- Fullmäktige **ska** besluta i anhängiggjorda ärenden
  - **Undantag** ordföranden kan vägra lägga fram förslag till beslut som inte beretts
  - **Undantag** Ordföranden kan vägra lägga fram förslag till beslut som strider mot lag – men ska ställa proposition på sin vägran
  - **Undantag:** Fullmäktige kan delegera till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärende som väckts genom medborgarförslag

# Omröstning och beslut

- Varje ledamot i fullmäktige eller nämnd har en röst.
- Ledamot har rätt att avstå från att rösta
- Ledamot som deltagit i avgörandet har rätt att reservera sig.
- Reservationen ska anmälas innan sammanträdet avslutas.  
Skriftlig reservation ska lämnas senast när protokollet justeras.

# Att lägga fram förslag till beslut

- Berett förslag till beslut?
- Från rätt organ?
- Huvudförslag? Motförslag? Andra yrkanden?
- Yrkanden
  - Formella (bordläggning och återremiss)
  - Materiella ( i sak)
- Proposition möjlig att besvaras med ja eller nej

# Bordläggning och återremiss

- Bordläggning innebär att ett ärende vilar utan att ytterligare beredning sker
- Återremiss innebär att ärendet återgår till beredande organ för ytterligare åtgärd.
- Remiss innebär att ett ärende skickas till annat organ för synpunkter, utredning m.m.

# Minoritetsbordläggning och minoritetsåterremiss

- Ärende ska bordläggas eller återremitteras
  - om **minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna** begär det. Gäller ej val, då enkel majoritet krävs.
- **Motiveringen** till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremiss.
  - Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.
- Minoritetsbordläggning eller minoritetsåterremiss kan **bara ske en gång**.
- Bordläggning/återremiss kan dock ske genom majoritetsbeslut flera gånger.



# Budgetbehandling

- God ekonomisk hushållning 8 kap 1
- Balanserad budget 8 kap 4
- Verksamhetsplan 8 kap
- Skattesats
- Finansiella mål och treårsplan 8 kap 5
- Negativa resultat ska regleras. 8 kap 5a
- Budgetprocessen 8 kap 6-11
- Utgiftsbeslut under budgetåret 8 kap 12

# Interpellationer

- Ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning,
- ***inte rör myndighetsutövning mot enskild.***
- Har ett bestämt innehåll och vara försedd med motivering. **Bör** röra angelägenheter av större intresse för kommunen.
- får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i nämnd, fullmäktigeberedning samt förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer
- Fullmäktige beslutar utan överläggning om interpellationen får ställas – förslag på anmälningslista
- Interpellation ligger till grund för debatt
- Närmare regler i arbetsordning

# Frågor

- Frågor tar sikte på att inhämta upplysningar, inte ligga till grund för debatt. Enbart frågeställaren och den som svarar får delta i överläggningen.
- Motsvarande begränsningar råder i övrigt som för interpellation.
- Bestämmelser i arbetsordningen

# Protokoll – fullmäktige

- Ordföranden svarar för innehållet, inte sekreteraren
- Protokollet ska justeras senast **fjorton dagar** efter sammanträdet på det sätt fullmäktige bestämt i arbetsordningen eller i reglemente för nämnden.
- Om ordförande och justerare har olika meningar om innehållet får meningarna antecknas i protokollet. I vissa fall får man lämna över justeringen till fullmäktige eller nämnden.
- Justeringens funktion är att bekräfta att protokollet rätt återger vad som hänt under sammanträdet.
- **Anslås** (senast andra dagen efter justering)

# Fullmäktigeprotokollet

- Förs på ordförandens ansvar och ***ska ange***
- Vilka som tjänstgjort och vilka ärenden som behandlats
- Vilka förslag som lagts fram (och inte återtagits)
- Propositionsordningen
- Omröstningar och utfall av dessa
- Vilka beslut som fattats
- Deltagande i respektive beslut och hur de röstat i votering
- Vilka reservationer som anförts.
- Ställda och besvarade interpellationer,

# Överklagande

- Laglighetsprövning – en slags medborgartalan
- Normalt är alla slutliga kommunala beslut överklagbara
- Laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär
  - Särskilda överklaganderegler i annan lag än KL tar bort möjligheten att överklaga med laglighetsprövning.
- Vid laglighetsprövning är det enbart en prövning av beslutets laglighet som görs. Domstolen kan endast upphäva ett olagligt beslut och inte sätta något annat i dess ställe.
- Vid förvaltningsbesvär prövas klagomålet fullt ut, d.v.s. såväl lämplighet som laglighet. Domstolen kan upphäva eller sätta annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

# Vem kan klaga, och inom vilken tid?

## *Klagoberättigade*

- Alla kommunmedlemmar
  - som är folkbokförda i kommunen, eller
  - den som äger fast egendom i kommunen, eller
  - den som är taxerad till kommunalskatt.

## *Klagotid*

- tre veckor från anslag om justerat protokoll
- Förvaltningsrätt är första instans; överklagandet ska skickas dit

# Vad går att klaga på?

***Ett överklagat beslut ska upphävas om***

- beslutet inte tillkommit i laga ordning
- beslutet inte är en angelägenhet för kommunen
- det organ som fattat beslutet har överskridit sin befogenhet
- beslutet strider mot lag eller annan författning

***Bara slutliga beslut kan överklagas***

ett beslut av inte rent förberedande eller verkställande art



# Verkställighet av beslut

- Ett beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft
- Upphävs ett verkställt beslut ska verkställigheten rättas i den utsträckning det är möjligt. Beslut om rättelse ska ske utan oskäligt dröjsmål.