PRINCIPER FÖR NY KOMMUNALLAG

Ref

nde från 1983 års demokratiberedning

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1985:29

PRINCIPER FÖR NY KOMMUNAL-LAG

Ref

Betänkande från 1983 års demokratiberedning

DEMOKRATIBEREDNINGEN

SOU
1985:29

144

Statens offentliga utredningar
1985: 29
Civildepartementet

Principer för ny kommunallag

Betänkande från 1983 års demokratiberedning
Stockholm 1985

Omslag Jörgen Högberg
Teckning Jonathan Howard

ISBN-91-38-08900-9
ISSN 0375-250X
Allf 114 5 002

Norstedts tryckeri, Stockholm 1985

Fotografer:
Beppe Arvidsson, Jan Håkan Dahlström, Bengt af Geijerstam, Gösta Glase, Kurt Johansson, Bitte Lundborg, Sven Oredson, Stefan Svensson

Till Statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 26 maj 1983 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, Bo Holmberg, att tillkalla en beredning för att utreda och utveckla den kommunala demokratin, brukarinflytande och brukarmedverkan.

Beredningen har antagit namnet 1983 års demokratiberedning.

Beredningen har genom tilläggsdirektiv (Dir 1984: 1) fått i uppdrag att se över lagstiftningen om kommuner och landstingskommuner.

I samband med att beredningen fick dessa tilläggsdirektiv förordnades som sakkunniga direktören Curt Riberdahl, Svenska kommunförbundet och förbundsjuristen Jan Sahlin, Landstingsförbundet samt som expert hovrättsassessorn Bo Lövén att biträda beredningen med dessa frågor.

Som sekreterare för arbetet med kommunallagsöversynen förordnades regeringsrättssekreteraren Ingegärd Hilborn.

Beredningen överlämnar härmed betänkandet Principer för ny kommunallag.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Kent Christensson och Sture Nordh.

En reservation har lämnats av ledamöterna Sven Lindgren, Lennart Pettersson, Ingvar Karlsson och Lennart Rydberg gemensamt. Lennart Rydberg har lämnat en särskild reservation.

Stockholm den 17 juni 1985

Lars Eric Ericsson

Kent Christensson	*Gunnel Färm*	*Axel Gisslén*
Rune Hammarbäck	*Karl-Gunnar Holmqvist*	*Ingvar Karlsson*
Sven Lindgren	*Sigvard Marjasin*	*Sture Nordh*
Berit Oscarsson	*Lennart Pettersson*	*Lennart Rydberg*
Margareta Svensson	*Anders Westerberg*	

/Sören Häggroth
Ingegärd Hilborn

Innehåll

1 Bakgrund 9

2 Allmänna utgångspunkter för översynen . . . 13

3 Landstingskommunerna och Stockholms kommun 17

Landstingskommunerna i en ny kommunallag . . 17
Särbestämmelser för Stockholms kommun 21

4 Kopplingen till annan lagstiftning 25

Regeringsformen och kommunallagen 25
Kommunallagen och speciallagarna 28
Kommunallagen och förvaltningslagen 32

5 Allmänt om principskissens uppläggning . . 35

Terminologin 36
Inledande bestämmelser 37
Kommunal och landstingskommunal indelning . . 37
Kommunernas och landstingskommunernas organisation 38
Medlemskap 41
Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder 43
Personalen 53

6 Kommunens och landstingskommunens befogenheter 57

Inledning 57
Tidigare utredningsförslag 59
Beredningens förslag 60

7 Organisation och arbetsformer 67

De förtroendevalda 68
Fullmäktige 73
Vad behöver regleras i kommunallagen? 73
Vad kan fullmäktige bestämma? 77
Styrelsen och övriga nämnder 80

8 Revision 99

Inledning 99
Ansvar 100
Förvaltningsrevision 101

9 Övriga frågor 105

Medbestämmande för de anställda 105
Kommunala och landstingskommunala bolag . . . 106
Budget 107
Kommunalbesvär 108

10 Sammanfattning 111

Principskissen 117

Särskilda yttranden

1 Av ledamoten Kent Christensson 129
2 Av ledamoten Sture Nordh 131

Reservationer

1 Av ledamöterna Sven Lindgren, Lennart Pettersson, Ingvar Karlsson och Lennart Rydberg 132
2 Av ledamoten Lennart Rydberg 133

Bilagor

1 Tilläggsdirektiv (Dir 1984: 1) 135
2 Kommunallagen (1977: 179) 141

KOMMUNALKONTOR

1
Bakgrund

Den nu gällande kommunallagen (1977:179), KL, ändrad senast 1985 (1985:128), trädde i kraft den 1 juli 1977. Lagen bygger på 1953 års kommunallag och 1954 års landstingslag som i sin tur går tillbaka på ännu äldre lagar. I flera avseenden var 1977 års lag en anpassning till utvecklingen inom den kommunala sektorn. De sedan länge gällande grundläggande principerna för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet och inre arbetsformer påverkades inte särskilt mycket. Orsaken till detta var främst att direktiven till de utredningar som låg till grund för reformen – kommunaldemokratiska utredningen och 1970 års kommunallagsutredning – inte medgav någon genomgripande saklig översyn av kommunallagarna.

En av de viktigaste nyheterna var att lagen fick karaktär av en ramlag. Detaljföreskrifter rensades ut så långt det var möjligt. Övergången till ramlag hade två syften, dels att minska den statliga styrningen över den kommunala organisationen, dels att låta lagen gälla samtliga kommuner och landstingskommuner. Några särregler behölls dock för Stockholms kommun och Stockholms läns landstingskommun, som tidigare haft särskilda lagar.

I övrigt präglades kommunallagsreformen av demokratifrågorna. Kommunaldemokratiutredningens förslag var inriktade på det kommunala styrelseskicket och förbättringar av den kommunala demokratin. Tonvikten lades dock på rekommendationer – t ex information, insyn i kommunala företag och lokal förankring – och mindre på lagstiftningsåtgärder.

Trots strävanden att samla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna i en enda lag finns det vid sidan av KL en omfattande lagstiftning om den kommunala verksamheten. Främst gäller det lagar om särskilda förvaltningsgrenar, t ex skolan, plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Den allmänna kompetensbestämmelsen i KL kompletteras med flera särskilda lagar som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att vidta åtgärder inom vissa områden. Lagstiftningen har därigenom blivit svår att överblicka. Regelsystemet kompliceras vidare av att KL – efter år 1977 – reviderats och kompletterats i olika avseenden. Flera nya lagar har dessutom tillkommit vid sidan av KL.

De frågor som präglat lagstiftningen efter år 1977 har bl a gällt minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna. Återstående bestämmelser om underställning har rensats bort. En annan fråga har rört fackligt medbestämmande. En ny och särskild form av kommunala organ med förvaltnings-, verkställighets- och beredningsuppgifter infördes 1979 i KL (1979:409) genom bestämmelser om partssammansatta organ (PSO).

Andra frågor har gällt kravet på förstärkt kommunal demokrati genom olika former av direkt eller indirekt medborgarinflytande. Första reformen i detta sammanhang var tillkomsten av lagen om vissa lokala organ i kommunerna (1979:408, omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304). Nyligen har riksdagen också beslutat en lag (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna. Inom ramen för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse har vidare skapats en särskild lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

De förtroendevaldas arbetsvillkor har också präglat lagstiftningen efter år 1977. Exempel härpå är ändringarna i kommunallagen (1983:563) av reglerna om ersättning till de förtroendevalda. Systemet med politiska sekreterare legaliserades genom lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Härigenom infördes en ny personalkategori i kommunalrätten. Tidigare talades endast om förtroendevalda eller tjänstemän, båda med skilda roller och uppgifter i systemet.

Även den allmänna kompetensbestämmelsen har kompletterats efter det att KL trädde i kraft. Under senare delen av år 1977 tillkom lagen om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun. Lagen var till att börja med tidsbegränsad men har numera ersatts med den permanenta lagen (1982:1070) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun.

När kommunallagen antogs förutsatte lagstiftaren att flera frågor behövde ses över. Flera utredningar har undersökt dessa frågor och avlämnat betänkanden med förslag som delvis innebär tämligen omfattande ändringar i kommunallagstiftningen. Hit hör kommunalbesvärskommittén som i betänkandet (SOU 1982:41) Överklagande av kommunala beslut lagt fram förslag om nya regler om kommunalbesvär. I betänkandet (SOU 1982:20) Kommunerna och näringslivet har utredningen om kommunal kompetenslagstiftning föreslagit att reglerna i de kompetensrättsliga smålagar som finns för en del speciella kommunala verksamheter förs in i KL. I betänkandet (SOU 1982:56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt har kommittén för vissa medbestämmandefrågor lagt fram flera

modeller till ett permanent författningsreglerat medbestämmande för de kommunalanställda.

Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder (prop 1984/85:200).

För närvarande bereds i regeringskansliet åtskilliga betänkanden som rör kommunallagstiftningen. Det kan bli ytterligare ändringar i KL genom pågående utredningsarbete. Det gäller bl a det arbete som sker inom stat-kommunberedningen. Den ser bl a över formerna för den statliga styrningen av kommunerna och landstingskommunerna.

Mot denna bakgrund har demokratiberedningen genom tilläggsdirektiv (Dir 1984:1) fått i uppdrag att utarbeta en principskiss till hur reglerna om kommuner och landstingskommuner i framtiden bör systematiseras och utformas i kommunallagen. Principskissen skall vara ett underlag för ett fortsatt mera juridiskt-tekniskt betonat arbete med att utforma lagstiftningen på det kommunala området.

Regeringens proposition 1975/76:187
Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m.
Konstitutionsutskottets betänkande 1976/77:25
Kommunal demokrati
Kommunal förvaltning och medbestämmande rätt
Ulf Lindquist
Kommunala befogenheter
KOMMUNAL FÖRETAGET
Regeringens proposition 1984/85:216
Regeringens proposition 1983/84:152

2

Allmänna utgångspunkter för översynen

Kommunallagen är ett väsentligt arbetsredskap för de förtroendevalda i kommunerna och landstingskommunerna. Lagstiftningen på det kommunala och landstingskommunala området bör därför vara utformad så att den direkt kan användas av de förtroendevalda i deras arbete. Det leder till följande krav på en moderniserad kommunallag:

- Viktiga principer för den kommunala verksamheten bör framgå av lagen. Den bör därför, mer heltäckande än i dag, ange ramarna för hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten.
- De förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter bör framgå av lagen. Lagen skall även innehålla de grundläggande reglerna för beredning, beslutsfattande och verkställighet.
- Den skall vara lätt att förstå och överblicka. Detta ställer särskilda krav på klarhet och enkelt språk.

Genom att kommunallagen på detta sätt anpassas till de förtroendevaldas behov av ett enkelt arbetsredskap bör de förtroendevaldas ställning stärkas.

En framtida lag bör enligt beredningen ge kommunerna och landstingskommunerna stor frihet att själva organisera sin verksamhet. Den nuvarande kommunallagen innehåller detaljbestämmelser som ursprungligen tillkom när lagstiftningen präglades av andra synsätt. Inriktningen av lagstiftningen i dag är att styra genom att ange mål i stället för detaljregler. Även arbetet med en moderniserad kommunallag bör syfta till att minska den statliga detaljstyrningen.

Det ger kommunerna och landstingskommunerna större frihet att utifrån egna förutsättningar forma sin egen organisation och verksamhet.

Vid avvägningen mellan vad som bör stå i lagen och vad som kan regleras av kommunerna och landstingskommunerna själva finns flera faktorer att ta hänsyn till. Det gäller bl a vilket utrymme regeringsformen ger för att minska detaljregleringen. Enligt regeringsformen (RF) behöver endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer anges i lag. Regeringsformen innehåller också vissa grundläg-

gande bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna.

En utgångspunkt för beredningen är att grundläggande demokratiska rätttigheter liksom nu måste regleras i lagen. För kommunmedlemmarnas del gäller det bl a de grundläggande reglerna om kungörelse, protokoll och kommunalbesvär. Bestämmelserna har samband med kommunmedlemmarnas intresse av insyn och medverkan. Det är också fråga om att garantera en demokratisk handläggning. Det gäller regler som syftar till att beslut fattas i demokratiska former samt bestämmelser som garanterar minoritetens rättigheter. Hit hör också bestämmelser som reglerar de förtroendevaldas rätt att agera, t ex genom motioner. Även minoritetens grundläggande rättigheter bör regleras i lagen.

En ny kommunallag bör givetvis vara anpassad till de förändringar i den kommunala verksamheten som har skett och kan väntas i framtiden. Genom lokalorganslagen år 1980 blev det möjligt för kommunerna att decentralisera den kommunala organisationen till nämnder med ett sektorsövergripande ansvar på lokal nivå – kommundelsnämnder. Den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och som medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa bör enligt beredningen prägla den framtida kommunallagen.

Enligt beredningen bör den grundläggande maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna finnas kvar även i en moderniserad kommunallag. Däremot vill beredningen framhålla att den utveckling mot en mer målstyrd och mindre detaljstyrd verksamhet som har inletts i en del kommuner och landstingskommuner bör underlättas genom en ny lag. Det kan leda till att fullmäktige utvecklar nya former för att styra nämndernas verksamhet. Samtidigt ökar nämndernas frihet att i detalj besluta om verksamhetens inriktning.

Även på andra områden kan KL behöva revideras för att bättre passa dagens och framtidens krav. Beredningen vill exempelvis peka på att den diskussion som nu pågår om ett förändrat redovisningssystem kan medföra att lagen behöver justeras på en del punkter. Användningen av ADB i den kommunala och landstingskommunala förvaltningen får också konsekvenser för kommunallagen.

En annan utgångspunkt är frågan om vilka intressen som lagen behöver omfatta. I förarbetena till 1977 års lag diskuterades endast kommunmedlemmar och förtroendevalda (SOU 1974:99 s 44, prop 1975/76:187 s 319). Det ökade personal- och brukarinflytandet samt sambandet mellan vanlig kommunal verksamhet och kommunala bolag motiverar enligt beredningen en del ändringar härvidlag.

Beredningen föreslår att en framtida kommunallag ger utrymme för bestämmelser om de anställdas inflytande i den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Vidare bör en ny kommunallag reglera förhållandet till de kommunala bolagen.

Med denna inriktning för en översyn av KL kommer en moderniserad kommunallag att bli mer omfattande än i dag.

Frågan är om en utvidgad och mer heltäckande kommunallag innebär ett brott mot ramlagstanken. Syftet med en ramlag är att ge de förtroendevalda bättre möjligheter att lösa problemen lokalt och samtidigt göra lagstiftningen flexibel.

En ramlag kan emellertid stå i motsats till behovet av vägledning för arbetet i kommunerna och landstingskommunerna. Den är allmänt sett mindre informativ (prop 1975/76:187 s 320). Därmed finns det risker för att kravet på enklare regler kolliderar med kravet på ökad läsbarhet. Genom rambestämmelser kan man minska den statliga detaljstyrningen i kommunerna och landstingskommunerna. Att lagen innehåller fler paragrafer än nu bryter därför inte mot ramlagsidén.

I detta fall är det inte heller meningen att skapa nya regler. Befintliga bestämmelser skall i stället – efter justeringar – sammanfogas till ett heltäckande system. Kommunallagen blir därmed en mer utpräglad kommunal "grundlag". Däremot är det klart att de materiella bestämmelserna för de specialreglerade sektorerna liksom hittills måste finnas i speciallagar. Uppgifterna inom dessa områden är alldeles för många för att kunna sammanföras i en gemensam lag. Dessutom skulle det bli problem eftersom KL gäller för både kommuner och landstingskommuner. Landstingskommunernas specialreglerade verksamheter måste i så fall redovisas särskilt.

Man kan i och för sig diskutera om inte en lag med detta innehåll blir alltför omfångsrik. En helhetssyn på kommunal och landstingskommunal verksamhet leder emellertid enligt beredningen till att bestämmelserna bör vara samlade i en lag. Det är inte antalet bestämmelser som avgör om det krävs två eller flera lagar utan det inbördes sambandet mellan de olika bestämmelserna.

LANDSTINGET

3

Landstingskommunerna och Stockholms kommun

Landstingskommunerna i en ny kommunallag

Beredningen har diskuterat frågan om man i framtiden skall ha en gemensam lag eller två lagar, en för kommunerna och en för landstingskommunerna.

Vid 1977 års reform hade man i drygt ett sekel haft en särskild landstingslag. Innehållet i kommunallagen och landstingslagen blev efterhand alltmer likartat. I landstingslagen fanns dock många regler som avvek från kommunallagen. Dessutom fanns särregler för Stockholms läns landstingskommun i en särskild lag. En del av olikheterna berodde främst på landstingskommunernas speciella ställning som länskommunala organ och deras geografiska utbredning. Andra skillnader berodde på att landstingen sammanträdde mycket mer sällan än kommunfullmäktige.

Kommunallagsutredningen (SOU 1974:99 s 47 och 68) ansåg att det lagtekniskt var önskvärt att kommunallagen var likformig, dvs att *en* lag reglerar samtliga kommuner och landstingskommuner och att inga särregler fanns för någon. En gemensam lag skulle bidra till att rättstillämpningen blev enhetligare. Frågan om separata lagar avgjordes med hänsyn till antalet särbestämmelser som behövdes för landstingskommunernas del. Det faktum att det rör sig om två skilda kommuntyper som verkar på olika nivåer och med till övervägande del olika verksamhetsfält var inte något hinder för en gemensam lag.

Ett tiotal remissinstanser ifrågasatte om inte en särskild landstingslag borde behållas. Ett argument för två lagar var just att kommunerna och landstingskommunerna arbetar på olika nivåer och i huvudsak med olika verksamhetsfält. Ett annat argument var att en enhetlig lag i första hand måste vara enklare för de kommunala organen som praktiskt skall tillämpa lagen samt för allmänheten som berörs. En sådan förenkling ansågs inte möjlig med hänsyn till mängden särbestämmelser.

I propositionen (prop 1975/76:187 s 323) betonades det praktiska värdet av att alla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna kunde samlas i en lag. Under utskottsbehandlingen reducerades antalet särbestämmelser för landstingskommunerna.

I beredningens förslag till principskiss har genom förenklingar ytterligare särbestämmelser för landstingskommunerna rensats bort. I en ny lag kommer skillnaderna bl a att gälla kompetensen. Reglerna om hur suppleanter för fullmäktige och landsting utses är också olika. I vallagen finns dessutom en regel om treprocentspärr för partirepresentation i landstingen. Dessa skillnader i regelsystemet försvårar läsbarheten och systemförståelsen.

Skälen för att införa två lagar, en lag för kommuner och en lag för landstingskommuner, är nu till skillnad mot vad som gällde vid reformen år 1977 enbart redaktionell. En sådan lösning skulle nämligen innebära två lagar med i princip samma innehåll men terminologiskt anpassade till varje område. Terminologin bör dock inte bli ett självändamål, även andra synpunkter måste vara avgörande. Det fordras enligt beredningen starka skäl för att ändra ett väl inarbetat och fungerande lagkomplex. Enbart önskan om att förenkla är knappast ett tillräckligt skäl för separata lagar såvida inte lagen ger upphov till uppenbara tolkningssvårigheter. Så har inte varit fallet med KL.

Beredningen föreslår därför en fortsatt gemensam lag för kommuner och landstingskommuner. För att underlätta läsbarheten bör lagen utformas med en klar och tydlig terminologi även för landstingskommunernas del.

Terminologifrågor

I 1 kap 7 § RF talas om primärkommuner och landstingskommuner. Samtidigt använder regeringsformen termen kommun som gemensamt begrepp för båda kommuntyperna och deras verksamhet omtalas som kommunal. Detsamma gäller tryckfrihetsförodningen. Där talas t ex om beslutande kommunal församling och kommunal myndighet.

KL använder begreppen kommuner och landstingskommuner och skiljer genomgående mellan dem utan att använda någon samlad term. Lagstiftaren har i kommunallagen av praktiska skäl valt att fortlöpande använda termen fullmäktige för såväl kommunfullmäktige som landstinget och uttrycket styrelsen för såväl kommunstyrelsen som förvaltningsutskottet. Orden kommunfullmäktige och landsting återfinns också i en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen.

Varken primärkommun eller landstingskommun är begrepp som lyckats vinna någon förankring i det dagliga språkbruket.

De ord som används i praktiken är kommun och landsting. Ordet landstingskommun introducerades i 1954 års landstingslag. Det kan i sammanhanget erinras om att man i den året innan utfärdade nya kommunallagen lagfäst tre olika slag av kommuner nämligen landskommuner, köpingar och städer. Den totala kommunala sektorn omfattade därigenom fyra kommuntyper av vilka landstingskommuner var en.

År 1971 utmönstrades begreppen landskommun, köping och stad ur lagstiftningen och ersattes av det enhetliga begreppet kommun (prop 1969: 63 och KU 1969:44). Frågan om denna förändring hade några konsekvenser för hur begreppet landstingskommun användes behandlades inte. Det gjordes inte heller vid tillkomsten av 1974 års regeringsform och 1977 års kommunallag.

Ordet stad lever alltjämt kvar i många sammanhang. Stockholm är Sveriges huvudstad. En rad offentliga institutioner och byggnader har fortfarande benämningar som innehåller ordet stad, t ex stadsbibliotek, stadsbyggnadskontor, stadshus och stadsteater. Befattningar som stadsarkitekt och stadsträdgårdsmästare finns kvar.

Som en följd av detta har Stockholms kommunfullmäktige i början av år 1985 beslutat att benämningen stad i fortsättningen skall användas inom stadens förvaltningar vid alla tillfällen då det inte finns några juridiska hinder. Fullmäktige har också begärt hos riksdagen att KL skall ändras så att benämningarna stadsfullmäktige och stadsstyrelse skall kunna användas i Stockholm. Fullmäktiges skrivelse har överlämnats till konstitutionsutskottet som emellertid i februari 1985 beslutade att lägga skrivelsen till handlingarna.

Detta för över till ordet landstings skilda betydelser i lagtekniska sammanhang och i dagligt tal. I juridiskt språkbruk innebär begreppet landsting den beslutande folkvalda församlingen på länsnivå och ordet landstingskommun det geografiska området och den juridiska person där landstinget är högsta beslutande organ. I dagligt tal används så gott som alltid ordet landsting i samtliga dessa bemärkelser.

Frågan om begreppen landsting och landstingskommun har behandlats i förarbetena till såväl 1954 års landstingslag som 1974 års regeringsform och 1977 års kommunallag.

När kommunallagskommittén introducerade begreppet landstingskommun i förslaget till ny landstingslag var syftet främst att understryka landstingsgemenskapens karaktär av kommun. Ordet landstingskommun ansågs vara en bra och logiskt välmotiverad term från lagteknisk synpunkt (prop 1954:119 s 42–43). De överväganden som därefter gjorts har inte lett till någon annan bedömning. Under riksdagsbehandlingen av för-

slaget till 1977 års kommunallag diskuterades att följa det dagliga språkbruket och ersätta ordet landstingskommun med ordet landsting. Man ansåg att en eventuell ändring först borde göras i regeringsformen och därför borde termen landstingskommun kunna accepteras tills vidare (KU 1976/77:25 s 48–49).

Termen landstingskommun har också efter hand kommit att slå igenom över hela författningssystemet och återfinns numera – förutom i grundlagen – i ett mycket stort antal lagar och förordningar. Beredningen återkommer till de diskussioner som har förts om att ersätta ordet landsting med något annat.

Begreppet förvaltningsutskott har mycket gamla anor. Det infördes redan i 1862 års förordning om landsting. Begreppets gamla anor är antagligen orsaken till att det alltjämt finns kvar; språkligt sett är det egentligen inte en korrekt beteckning på en styrelse. I förarbetena till 1954 års landstingslag var lagstiftaren medveten om detta (prop 1954:119 s 33).

Förslaget att behålla begreppet förvaltningsutskott mötte under remissbehandlingen av förslaget till 1954 års landstingslag egentligen inga invändningar. Departementschefen hade ingen särskild kommentar utan följde kommitténs förslag. Detsamma gjorde riksdagen.

Också denna fråga har behandlats i förarbetena till 1977 års kommunallag. Man övervägde att ta bort beteckningarna landsting och förvaltningsutskott och ersätta dem med termerna landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse.

Mot ordet landstingsstyrelse fanns enligt departementschefen inte mycket att invända utom att det inte kunde användas jämsides med uttrycket landstinget som beteckning på fullmäktige. Mot termen landstingsfullmäktige fanns emellertid flera invändningar. En ändring skulle bl a medföra administrativa svårigheter och kostnader. Några önskemål om namnbyte hade inte heller framförts. Övervägandena ledde därför inte till några förändringar (prop 1975/76:187 s 343, KU 1976/77:25 s 49).

Ombuden för Hallands läns landstingskommun begär emellertid i motion till Landstingsförbundets kongress 1985 att Landstingsförbundet i samband med översynen av kommunallagen skall verka för "att de landstingskommunala benämningarna ändras så att de bättre överensstämmer med allmänt språkbruk och anger landstingens självständiga ställning som självstyrelseorgan".

Kongressen biföll motionen och uppdrog åt Landstingsförbundets styrelse att under det fortsatta arbetet med en ny kommunnallag verka för att benämningarna i denna på landstingen och deras beslutande organ, skall anpassas bättre till allmänt språkbruk, i syfte att ange landstingens självständiga ställning som självstyrelseorgan.

Terminologin i KL har klara brister i flera avseenden. En förändring bör ta sikte på att följa det dagliga språkbruket.

Mot en förändring talar en rad praktiska skäl. Den lagtekniska skillnaden mellan begreppen landsting och landstingskommun är numera etablerad och konsekvent genomförd i hela författningssystemet. En språklig förändring skulle kräva grundlagsändringar samt många följdändringar i andra författningar.

Den eventuella nyttan av en terminologisk förändring bör vägas mot det tidsödande och tekniskt omfattande arbete som är förenat med en författningsrevision för detta enda syfte.

Beredningen har ändå funnit att övervägande skäl talar för en förändring. Beredningen föreslår att den juridiska personen och det geografiska området benämns *landstinget* och den beslutande församlingen *landstingsfullmäktige*. Förvaltningsutskottet bör ersättas med ordet *landstingsstyrelsen*.

Förslaget innebär att principskissen använder följande termer:
kommun – landsting
kommunfullmäktige – landstingsfullmäktige
kommunstyrelsen – landstingsstyrelsen

På så sätt får man inte bara en terminologi som är bättre anpassad till dagligt tal utan också en lagtekniskt och språkligt tilltalande lösning. I lagtexten kan ordet fullmäktige och styrelsen syfta på både kommuner och landsting.

Det nya ordet landstingsfullmäktige har enligt beredningen större förutsättningar att slå igenom i dagligt tal än vad landstingskommun har, eftersom det får stöd av det välkända ordet kommunfullmäktige.

Vidare får man en term för landstingets styrelse som är mer självförklarande än ordet förvaltningsutskott.

Nackdelen med förslaget ur terminologisk synpunkt är att man inte får ett gemensamt ord för kommuner och landsting. Denna brist har också det nuvarande systemet.

Beredningens förslag kräver en översyn av grundlagarna vad gäller den kommunala och landstingskommunala terminologin.

Beredningen pekar på att det är viktigt att dessa frågor uppmärksammas när förslaget remissbehandlas.

Särbestämmelser för Stockholms kommun

När de första allmänna kommunalförfattningarna tillkom på 1800-talet fanns behov av en särskild förordning om Stockholms kommunalstyrelse (1862:33). Vid de författningsrevi-

sioner som sedan genomfördes före 1977 års kommunallagsreform behölls systemet med en speciell författning för Stockholm.

Vid 1977 års reform intogs särbestämmelser för Stockholms kommun i KL och den särskilda lagen för Stockholm upphörde.

Cirka en femtedel av paragraferna i KL innehåller särbestämmelser för Stockholms kommun. Dessa gäller främst drätselnämnden och borgarråden. Vissa särbestämmelser finns också om fullmäktige och kommunstyrelsen. När förslaget till ny kommunallag behandlades framhöll konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25 s 44) att särreglerna i viss mån gjorde lagen mindre överskådlig. Även när det gällde det sakliga innehållet framstod enligt utskottet särreglerna ibland som mindre lämpliga.

I betänkandet (SOU 1981:53) Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen har kommunalrättsutredningen för Stockholm föreslagit att flertalet särbestämmelser för Stockholms kommun skall utgå ur KL. Utredningen fann att KL:s allmänna regler i stor utsträckning tillät att den speciella ordningen för Stockholms kommun behålls.

De flesta av remissinstanserna var positiva till förslaget. Stockholms kommun avstyrkte dock förslaget. I sitt yttrande anförde kommunen bl a följande:

Stockholms kommunala organisation är en av de äldsta kommunala organisationer i vårt land som bär med sig huvuddragen av den organisatoriska utformningen sedan mer än 60 år tillbaka i tiden. Den kommunala organisationen har under alla dessa år haft en förankring och ett stöd i särbestämmelser som funnits i kommunallagen. Organisationens förankring i kommunallagarna har givit trygghet och stabilitet åt organisationen.

Det kan knappast vara stora problem med att ha några särbestämmelser i kommunallagen om detta är en avgörande tillgång för den kommunala verksamheten i Stockholm. Det kan inte innebära något lagstiftningsproblem om Stockholms kommunala organisation förankras i lagen så som nu är fallet. Den lagstiftning som nu gäller fungerar utmärkt för att utveckla den kommunala organisationen i Stockholm.

Stockholms kommun önskar att få behålla de särregler som finns i lagstiftningen i dag, för att i landets konstitution ha förankrat den särart i organisationen som fungerar på ett tillfredsställande sätt. Om det då är ett starkt önskemål från Stockholms kommun att få behålla särbestämmelserna för att ge stadga, stabilitet och samtidigt smidighet åt sin organisation, måste det väl utgöra ett mindre problem även sett från den lagstiftande församlingens utgångspunkt.

Kommunförbundet framhöll att särreglerna för Stockholm inte varit till någon nackdel för övriga kommuner.

Riksdagens konstitutionsutskott (KU 1982/83:21) har i anledning av en motion om att få behålla borgarrådsberedningen och

drätselnämnden i deras nuvarande form stått fast vid sin uppfattning att KL inte bör innehålla så mycket särbestämmelser för Stockholms kommun som i dag. Utskottet utgick ifrån att regeringen prövar olika möjligheter för att tillgodose både kraven på en mer enhetlig lag och Stockholms särskilda önskemål.

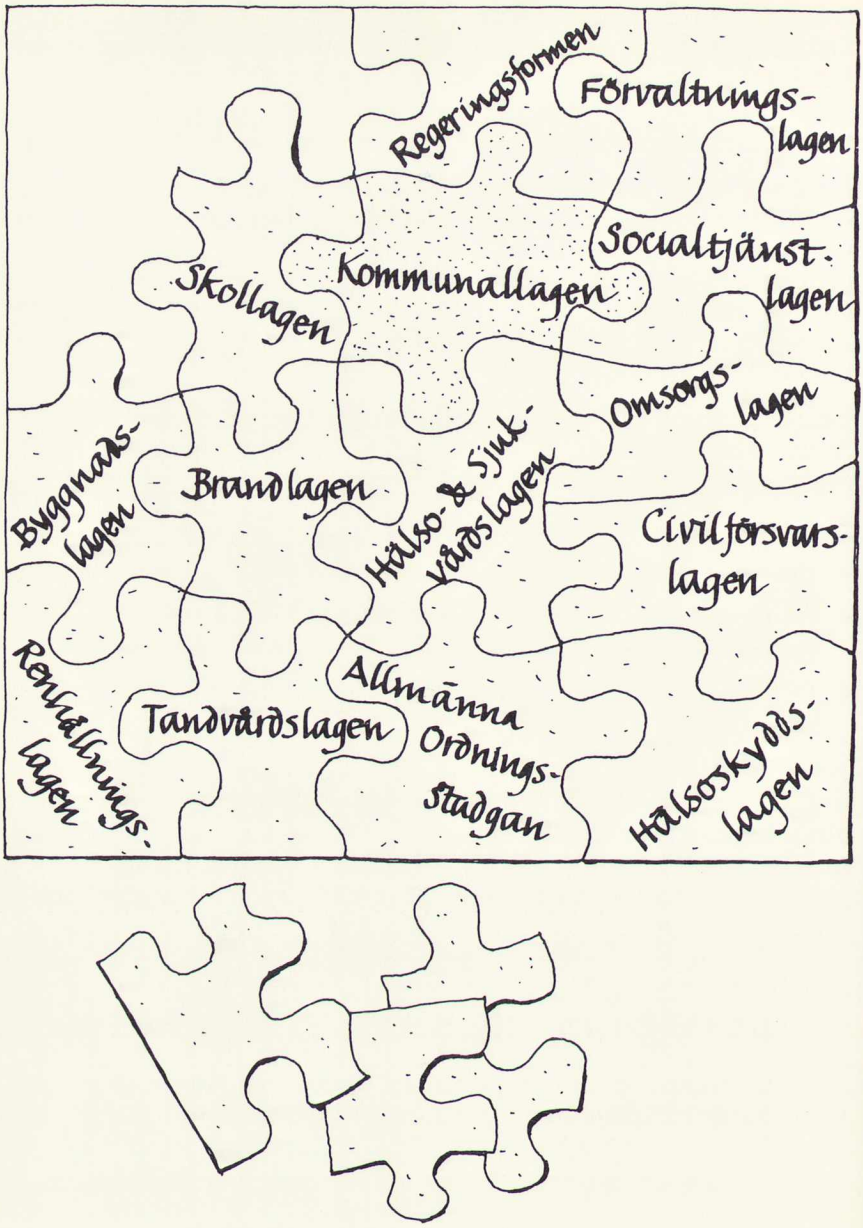
En ny allmänt hållen ramlag skulle visserligen ge Stockholms kommun möjlighet att behålla sin speciella ordning. Särregler för Stockholms organisation och arbetssätt har mångåriga traditioner. Stockholms kommuns starka önskemål att behålla detta system bör beaktas. Till detta kommer att de nuvarande särreglerna inte har medfört tolkningsproblem eller varit till nackdel för landets övriga kommuner.

Beredningen föreslår därför att ramen för organisationen i Stockholms kommun även i framtiden regleras genom särbestämmelser i kommunallagen.

Följande regler bör kvarstå:

- Bestämmelsen om drätselnämnden
- De nuvarande reglerna i 3 kap KL om borgarråden och borgarrådsberedningen
- Det snabbare valgenomslaget för fullmäktige och kommunstyrelsen.

När det gäller frågan om var i en ny lag reglerna skall placeras finns två alternativ. Antingen sprids reglerna som i dag på olika kapitel i lagen eller samlas de i ett särskilt kapitel. Beredningen anser att särreglerna bör placeras i anslutning till lagens allmänna bestämmelser i ämnet. I dag finns regler om drätselnämnden i 15 § lagen (1977: 180) om införande av kommunallagen. Lagtexten som reglerar drätselnämnden bör ingå i den nya kommunallagen. Genom att reglerna förenklas kan ett antal särbestämmelser utgå ur lagen, t ex interpellationsregeln. Återstående bestämmelser för Stockholms kommun bör i stor utsträckning kunna placeras i kapitlet om de förtroendevalda samt i kapitlet om styrelsen och nämnderna.


Regeringsformen
Förvaltnings-
lagen
Socialtjänst-
lagen
Kommunallagen
Skollagen
Omsorgs-
lagen
Byggnads-
lagen
Brandlagen
Hälso- & Sjuk-
vårdslagen
Civilförsvars-
lagen
Renhållnings-
lagen
Tandvårdslagen
Allmänna
Ordnings-
stadgan
Hälsoskydds-
lagen

4

Kopplingen till annan lagstiftning

Regeringsformen och kommunallagen

Enligt regeringsformens 1 § förverkligas den svenska folkstyrelsen bl a genom kommunal självstyrelse. Den kommunala beskattningsrätten är grundlagsfäst.

Regeringsformen innehåller också vissa grundläggande bestämmelser om den kommunala verksamhetens former. Enligt 1 kap 1 § andra stycket RF vilar den kommunala självstyrelsen liksom statsskicket på fri åsiktsbildning och en allmän och lika rösträtt. Av 1 kap 7 § RF framgår att den kommunala demokratin är representativ. I bestämmelsen sägs att beslutanderätten i kommuner skall utövas av valda församlingar. Dessutom är den rådande funktionsfördelningen inom kommunerna och landstingskommunerna mellan beslutande organ å den ena sidan och förvaltande och verkställande å den andra grundlagsfäst.

Bestämmelsen i 1 kap 9 § RF om att den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall vara saklig och opartisk gäller också kommunernas och landstingskommunernas förvaltning. Detsamma gäller skyldigheten att respektera allas likhet inför lagen. Kommunerna och landstingskommunerna skall dessutom alltid iaktta bestämmelsen i 1 kap 1 § RF att den offentliga makten skall utövas under lagarna.

Beredningen tar här upp två frågor om kommunernas och landstingskommunernas normgivningskompetens som har intresse för den kommunala självstyrelsen. Den första frågan gäller vem som får besluta om detaljregler om organisation och verksamhetsformer. Den andra frågan gäller möjligheten att besluta om kommunala och landstingskommunala avgifter.

Enligt 8 kap 5 § RF skall grunderna för kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer bestämmas i lag. Mera detaljerade regler i ämnet kan meddelas antingen av regeringen eller av kommunerna och landstingskommunerna själva.

Regeringens befogenheter att meddela detaljföreskrifter som rör organisation och verksamhetsformer följer av den s k rest-

kompetens som tillagts regeringen i 8 kap 13 § första stycket 2 p. RF. Som exempel på regeringens befogenheter anges i förarbetena (prop 1973:90 s 306) att regeringen som villkor för statsbidrag kan föreskriva hur verksamheten skall administreras. Regeringen kan också meddela sådana föreskrifter om de kommunalanställda som finns i anställningsförordningen (1965:601).

Kompetensfördelningen mellan regeringen och kommunerna och landstingskommunerna när det gäller möjligheten att utfärda detaljregler om organisation och verksamhetsformer är i viss mån oklar. I förarbetena till regeringsformen anges att regeringen inte i någon större utsträckning skall meddela detaljbestämmelser. Det förutsätts att basregler om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer i princip bestäms i lag. Det skall i stället i vid omfattning ankomma på kommuner och landstingskommuner att själva utforma de detaljregler som kan behövas. Departementschefen förutsatte i detta sammanhang att regeringen iakttar den återhållsamhet som den kommunala självstyrelsen kräver (prop 1973:90 s 306).

Riksdagens möjlighet att med stöd av 8 kap 5 § RF delegera befogenheter att ge normer begränsas av andra grundlagsbestämmelser, främst 8 kap 7 § RF och 8 kap 11 § RF. I förarbetena anges exempel på normgivning, som riksdagen direkt – med förbigående av regeringen – kan delegera till kommunerna och landstingskommunerna. Ett sådant exempel är den instruktionsmakt som KL ger i fråga om kommunal organisation. Ett annat är beslut som innebär vetorätt och beslut om offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 8 kap 3 § RF (prop 1973:90 s 305).

I övrigt förutsätts att delegationen sker i två steg. Riksdagen måste i samband med en delegation till regeringen medge att denna i sin tur får överlåta normgivning åt förvaltningsmyndighet eller kommun enligt 8 kap 11 § RF. Som exempel på sådant förfarande nämns i förarbetena lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar (prop 1973:90 s 319).

När det gäller de kommunala avgifterna är både lagtext och förarbeten oklara (se Petrén-Ragnemalm: Sveriges Grundlagar 1980, s 181). Riksdagen kan uppdra åt kommunerna och landstingskommunerna att ta ut tvångsavgifter med stöd av 8 kap 9 § andra stycket RF. Ett sådant bemyndigande kan ske formlöst. Det behövs således inga lagregler. Andra offentligrättsliga avgifter kan riksdagen delegera direkt till kommunerna och landstingskommunerna med stöd av 8 kap 5 § RF.

Av intresse i detta sammanhang är om riksdagen kan bemyndiga regeringen att låta kommunerna och landstingskommu-

nerna meddela föreskrifter om avgifter. När det gäller de tvångsmässiga avgifterna kan riksdagen formlöst delegera befogenheten att ge normer till regeringen med stöd av 8 kap 9 § RF. I fråga om andra offentligrättsliga avgifter (8 kap 5 § RF) kan riksdagen med stöd av 8 kap 7 § RF i lag delegera normgivning i en del ämnesområden till regeringen. Om riksdagen med stöd av 8 kap 9 § RF eller 8 kap 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter kan riksdagen också enligt 8 kap 11 § RF medge regeringen att överlåta åt kommunerna och landstingskommunerna att meddela bestämmelser i ämnet. Detta verkar innebära att kommunerna och landstingskommunerna även kan få befogenheten att ta ut avgifter på en omväg, dvs via regeringen. Det enda exempel på sådan lagstiftning som beredningen kunnat finna är bemyndigande att ta ut avgifter enligt hälsoskyddslagen (1982:1080) och hälsoskyddsförordningen (1983:616).

Bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala normgivningen är enligt beredningen oklara på flera punkter.

I förarbetena till regeringsformen talas i allmänna ord om vikten av kommunal självstyrelse. Där förutsätts att regeringen utnyttjar sina befogenheter att utfärda detaljföreskrifter återhållsamt. Trots detta framstår det som om regeringen har fått ett inte oväsentligt kompetenstillskott när det gäller "normativa" ingrepp i förvaltningsorganisation och verksamhetsformer (kommentaren till kommunallagen[1] s 30).

Från beredningens utgångspunkt uppkommer frågan om regeringen kan komplettera kommunallagen med tillämpningsföreskrifter. Enligt förarbetena får kommunerna och landstingskommunerna till stor del själva besluta om detaljregler för organisation och verksamhetsformer. Enligt beredningens mening bör man utgå från att kommunerna och landstingskommunerna själva kan reglera det som faller utanför grunderna.

Om man utgår från en sådan tolkning ger regeringsformen utrymme för att minska de statliga detaljreglerna på detta område. Detaljreglerna i dagens KL kan rensas bort. En ny lag kan utformas som en renodlad ramlag. Beredningens tolkning innebär också att regeringen inte skall kunna komplettera kommunallagen med detaljregler. Det bör därför inte vara möjligt att konstruera en modell till en ny lag som innebär att kommunallagarna delas upp i en lag med övergripande regler och en förordning med tillämpningsföreskrifter.

För att undanröja dessa oklarheter anser beredningen att det bör finnas en klarare gräns i regeringsformen mellan å ena

[1] Kaijser och Riberdahl: Kommunallagarna II 1983, i det följande kallad kommunallagskommentaren.

sidan regeringens och å andra sidan kommunernas och landstingskommunernas befogenheter att besluta om detaljregler.

När det gäller kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer vill beredningen framhålla att det från självstyrelsesynpunkt är lämpligt att kommunerna och landstingskommunerna får normgivningsmakt direkt från riksdagen.

I detta sammanhang kan nämnas att i förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) grundar sig kommunernas rätt att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse inte på någon delegation utan följer direkt av vissa i PBL givna lagregler. Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att förslaget i denna del knappast är förenligt med grundlagen (lagrådets yttrande över förslaget till ny plan- och bygglag, s 3–9).

Till bilden hör också att stat-kommunberedningen i delbetänkandet (Ds C 1984:6) Avgifter inom kommunal verksamhet aktualiserar en översyn av regeringsformen för att undanröja vissa oklarheter om rätten att ta ut avgifter.

Mot denna bakgrund anser beredningen att det finns flera skäl för att i framtiden se över bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala normgivningen.

Kommunallagen och speciallagarna

Vilka regler skall tas in i kommunallagen?

En svårighet när KL skall tillämpas är samordningen med speciallagar som särskilt riktar sig till kommuner resp landstingskommuner, t ex socialtjänstlagen (1980:620) och skollagen (1962:319) resp hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). En privatperson eller förtroendevald måste parallellt läsa både kommunallag och speciallag för att få veta vad som gäller.

I 1 kap 4 § första stycket KL regleras kommunernas och landstingskommunernas allmänna befogenheter. Bestämmelsen kompletteras med flera särskilda lagar som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att besluta inom vissa områden. De regler för kommuner och landstingskommuner som gäller för verksamheterna finns i en omfattande lagstiftning vid sidan av kommunallagen. Dessa speciallagar domineras av föreskrifter från staten om skyldigheter för kommunerna och landstingskommunerna. Ofta innehåller de detaljregler om uppgifterna och formerna för verksamheten samt de rättsmedel som står till buds. I speciallagarna finns också regler med befogenheter för kommunerna och landstingskommunerna.

1 kap 4 § tredje stycket KL hänvisar till de angelägenheter som ankommer på kommunerna och landstingskommunerna enligt

speciallagarna. Bestämmelsen syftar dels på lagar som innehåller förpliktelser, dels på regler om befogenheter.

Under senare tid har detaljerade speciallagar ersatts av målinriktade ramlagar, t ex socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. De nya lagarna anger ramen för kommunernas resp landstingskommunernas uppgifter. Avsikten är att ge vidgat utrymme för kommunerna och landstingskommunerna att ordna verksamheten efter egna förutsättningar och behov.

I dag reglerar speciallagarna de specialreglerade nämndernas organisation. Utvecklingen har gått mot enhetligare och enklare nämndorganisation. KL:s regler i 3 kap om styrelsen och övriga nämnder har därför i stort sett slagit igenom i fråga om de specialreglerade nämnderna. Kommunerna och landstingskommunerna har också fått större frihet att bestämma vilka nämnder som skall inrättas och hur uppgifterna skall fördelas mellan nämnderna (prop 1976/77:1).

Skillnaderna i reglerna mellan KL och speciallagarna är bl a att bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290) om jäv gäller för flera specialreglerade nämnder i kommunerna. Ofta innehåller specialförfattningarna uttryckliga delegationsförbud i vissa ärenden.

Beredningen anser att på de specialreglerade områdena är uppgifterna alldeles för många för att kunna sammanföras i en gemensam lag. Dessutom skulle det bli problem eftersom KL gäller för både landstingskommuner och kommuner. Landstingskommunernas och kommunernas specialreglerade verksamhet måste i så fall redovisas var för sig.

Det kan knappast bli så att den som sysslar med kommunal och landstingskommunal verksamhet skulle kunna överblicka denna i dess helhet med kännedom enbart om reglerna i KL.

Beredningen anser att det är mest ändamålsenligt att de specialreglerade uppgifterna även i framtiden regleras i speciallagarna. Kopplingen mellan kommunallagen och speciallagarna bör ordnas genom en hänvisning i kommunallagen till de viktigaste speciallagarna som kommunerna och landstingskommunerna skall följa.

Det har bl a diskuterats att flytta bestämmelserna om kommunernas befogenheter enligt bostadsförsörjningslagen till kommunallagen (SOU 1982:20 Kommunerna och näringslivet s 147). Beredningen anser emellertid att bestämmelserna om skyldigheter och befogenheter bör vara samlade i speciallagarna. Beredningen återkommer till de s k smålagarna.

Vad gäller den allmänna kompetensregleringen är det möjligt att bryta ut kompetensbestämmelserna till en särskild lag. Två lagar i stället för en försvårar dock överblicken och begripligheten

ten. Vidare finns ett klart samband mellan kompetensbestämmelserna och kommunalbesvärsreglerna samt de grundläggande kommunalrättsliga principerna, t ex lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen. Kommunalbesvärsreglerna hänger ihop med bestämmelserna om kommunmedlemmarnas rättigheter. En helhetssyn på kommunal och landstingskommunal verksamhet leder till att bestämmelserna bör hållas samlade. Kommunernas och landstingskommunernas allmänna befogenheter bör därför regleras i kommunallagen.

Nämndernas organisation och verksamhetsformer bör enligt beredningen i framtiden bestämmas i kommunallagen. Läsaren skall genom kommunallagen få besked om vad som gäller om nämndernas organisation och handläggning. Dessutom innebär en sådan lagstiftningsteknik att kommunallagens karaktär av ramlag för all kommunal och landstingskommunal verksamhet ytterligare betonas.

De särregler som finns inom olika områden har sådant samband med det materiella innehållet att de bör stå kvar i speciallagarna. I en ny kommunallag bör det finnas en hänvisning till speciallagarnas regler om delegationsförbud i vissa ärenden.

Vilka lagregler kan flyttas ut ur kommunallagen?

Beredningen har sökt ta till vara möjligheterna att förenkla regelsystemet. Beredningen har undersökt om vissa bestämmelser kan utgå ur kommunallagen och placeras i andra lagar.

Skattebestämmelserna i 6 kap KL reglerar skattetekniska frågor och innehåller flera hänvisningar till skattelagstiftningen. Reglerna bryter mot kommunallagens karaktär av ramlag. Bestämmelserna går tillbaka på äldre kommunallagar. När KL tillkom flyttades en del skattebestämmelser till lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m m och ersattes med en hänvisning i KL. Genom lagändringar år 1980 och 1984 har ytterligare bestämmelser flyttats. Bestämmelserna behandlar skyldighet att betala landstingsskatt, underrättelse om utdebitering samt länsstyrelsens redovisningsskyldighet.

Beredningen anser att bestämmelserna på grund av sin karaktär inte passar in i en ny kommunallag. Bestämmelserna har visserligen central betydelse för kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska förvaltning. De har däremot inte något större intresse för de förtroendevalda och allmänheten. Beredningen föreslår att bestämmelserna i 6 kap KL flyttas över till skattelagstiftningen.

Beredningen har vidare övervägt att placera bestämmelsen om rösträtt, som f n finns i kapitlet om fullmäktige (2 kap 3 § KL),

på ett annat ställe än i KL. Rösträtten tillhör de grundläggande bestämmelserna för kommunal demokrati. Bestämmelsernas placering i KL kan därför synas självklar. Placeringen har emellertid även en historisk förklaring. I 1862 års kommunalförordningar reglerades såväl rösträtten som valförfarandet. Vid 1930 års kommunallagsreformer överfördes reglerna om val till en kommunal vallag. Bestämmelserna om rösträtt kvarstod i kommunallagarna.

I vallagen (1972:620) finns bestämmelser om val till riksdagen samt val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige. Till skillnad mot vad som är fallet i fråga om riksdagsvalen har alla bestämmelser som hör samman med de kommunala valen förts till vallagen. Det särskilda intresset av att de viktigaste bestämmelserna om valet till riksdagen, t ex valkretsindelning och rösträtt tagits in i grundlagen har inte någon motsvarighet när det gäller de kommunala valen. 1983 års rösträttskommitté har i betänkandet (SOU 1984:11) Rösträtt och medborgarskap av författningstekniska skäl föreslagit en ny bestämmelse i vallagen som anger vilka personer som har rätt att delta i ett riksdagsval. Samtidigt föreslås en hänvisning till bestämmelserna i KL om rösträtt vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning.

Bestämmelserna om rösträtt riktar sig främst till allmänheten men har också betydelse för valbarheten till kommunala förtroendeuppdrag. De har däremot inget samband med organisation och arbetsformer och saknar därför intresse för de förtroendevalda i deras dagliga arbete. Enligt beredningen har rösträtten sådant samband med de kommunala valen att bestämmelserna bättre hör hemma i vallagen än i en ny kommunallag. I framtiden kan en lösning liknande rösträttskommitténs förslag, dvs att vallagen ger besked om vilka personer som har rösträtt till riksdagsval och vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige, vara lämpligt. Beredningen föreslår att bestämmelsen om rösträtt i KL flyttas till vallagen.

Bestämmelserna i KL om vilken verkan det får att val av kommunfullmäktige och landsting blir upphävt är ett annat exempel på deltajregler som inte hör hemma i en ramlag. De är spridda på flera håll i KL (t ex i 3 kap 5 § tredje stycket och i 5 kap 1 § första stycket) och tillämpas sällan. Bestämmelserna ger uttryck för en speciell rättslig konsekvens då val upphävs efter besvär. De försvarar därför väl en plats i vallagen. Beredningen föreslår att bestämmelserna om omval till kommunfullmäktige och landsting flyttas till vallagen. I kommunallagen tas in en hänvisning om att bestämmelserna finns i vallagen.

I dag finns regler om suppleanter i kommunfullmäktige i KL. Regler om suppleanter i landstingen finns däremot i vallagen.

Det logiska är att reglerna samlas i vallagen och att en hänvisning ges i kommunallagen.

Frågan om vilka regler som skall finnas i kommunallagen påverkas också av vad som kan följa av förslaget från utredningen om den kommunala beslutsprocessen m m under beredskap och krig i betänkandet (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig.

Utredningen föreslår ett nytt kapitel i KL med bestämmelser om krig och krigsfara. Kapitlet föreslås innehålla åtta bestämmelser om hur beslut kan fattas om riket är i krig eller beredskapstillstånd råder. Beredningen anser att beredskapsföreskrifterna kommer att användas så sällan att de inte hör hemma i en ny kommunallag. De bör i stället placeras i beredskapslagstiftningen. I kommunallagen införs en hänvisning.

Kommunallagen och förvaltningslagen

Det nuvarande förhållandet mellan kommunallagen och förvaltningslagen (1971:290) leder till att medborgare och förtroendevalda som vill få besked om förfarandereglerna och arbetsformerna ibland måste läsa tre lagar samtidigt.

Detta är inte tillfredsställande. Även om lagarna juridisktekniskt i stort sett går ihop kan förhållandet mellan dem i praktiken vålla missförstånd och tolkningsproblem. Inom justitiedepartementet pågår nu arbetet med en ny förvaltningslag. Det är därför svårt att bedöma det aktuella läget.

Beredningen föreslår att man i det fortsatta arbetet med översynen av KL närmare ser över dessa förhållanden mellan KL och förvaltningslagen från bl a läsbarhetssynpunkt och från lagtekniska synpunkter. Därvid bör beredningens tidigare redovisade målsättning att KL så långt möjligt bör vara en heltäckande "grundlag" för kommunen och landstingskommunen vara vägledande.

5

Allmänt om principskissens uppläggning

Beredningens förslag innebär att den nuvarande kommunallagen vidgas och görs mer heltäckande. Samtidigt föreslår beredningen att reglerna förenklas så att kommunerna och landstingskommunerna får bestämma mer själva.

En central fråga för beredningen har varit den systematiska uppbyggnaden av ett framtida regelverk. Hit hör bl a dispositionen av olika avsnitt i kommunallagen. Beredningen föreslår att flera nya kapitel införs. De viktigaste förändringarna är ett nytt kapitel om kommunala befogenheter. Bestämmelserna om de förtroendevalda samlas i ett särskilt kapitel. Kapitlen om fullmäktige och nämnderna har i förslaget renodlats till att omfatta de förtroendevalda som kollektiv och reglerar enbart organens organisation och arbetsformer. Härigenom skapas en bättre överblick över regelsystemet samtidigt som de förtroendevaldas ställning lyfts fram.

För att underlätta samspelet mellan kommunallagen och förvaltningslagen föreslår beredningen att hänvisningar till förvaltningslagen inarbetas i en ny lag.

Bestämmelser om medbestämmande för de anställda samlas i ett särskilt kapitel.

Flera bestämmelser har rensats ut ur lagen, t ex i kapitlet om fullmäktige. Detta innebär att kommunerna och landstingskommunerna får större frihet att lokalt bestämma om organisation och arbetsformer. I vissa fall har regler tillkommit. Ingen ny bestämmelse innebär att något nytt tvång läggs på kommunerna och landstingskommunerna. De nya reglerna beskriver i huvudsak gällande rätt. De har tillkommit enbart för att öka läsbarheten och systemförståelsen.

Beredningen föreslår att rubriker införs som i huvudsak anger de olika bestämmelsernas innehåll. Lagen blir på detta sätt mer överskådlig. Enskilda bestämmelser har förenklats språkligt för att göra lagen mer läsbar och lättillgänglig.

Beredningen föreslår följande kapitelindelning till en moderniserad kommunallag:

1 kap Inledande bestämmelser
2 kap Kommunens och landstingets befogenheter
3 kap De förtroendevalda
4 kap Fullmäktige
5 kap Styrelsen och övriga nämnder
6 kap Medbestämmande för de anställda
7 kap Kommunala och landstingskommunala företag
8 kap Budget
9 kap Revision
10 kap Kommunalbesvär

I de följande avsnitten presenterar beredningen en skiss som anger hur de olika bestämmelserna kan utformas i en framtida lag. Beredningen vill betona att det i detta skede inte har varit möjligt att lösa alla detaljer. Förslagen till bestämmelser skall därför inte uppfattas som en färdig lagtext utan enbart som en illustration av beredningens principiella förslag. I vissa fall anger beredningen endast förslag till rubrik.

Terminologin

Många termer som finns i KL och i äldre kommunalpraxis är i dag föråldrade. Demokratiberedningen föreslår därför att en del centrala termer förenklas och görs mer enhetliga.

Tjänstemän – Anställda

KL har i dag en oenhetlig terminologi för anställda. Den nuvarande termen tjänsteman har i huvudsak övergetts i nyare lagar, främst inom arbetsrätten. Anställd är ett mer adekvat ord.

Verkställa – Genomföra, Bereda – Förbereda

Termen verkställa ersätts av uttrycket genomföra fullmäktiges beslut. KL använder uttrycket beredning som beteckning för både organet beredning och själva beredningsproceduren. I den nya lagen används ordet beredning bara om organet beredning. I övrigt används uttrycket förbereda, t ex förberedelse av ärenden.

Avdelning, beredning – utskott

Beredningsorganen inom nämnderna har i KL inget enhetligt namn. I kapitlet om styrelsen talas om avdelningar som kan tilldelas beslutanderätt samt om "organ bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen för beredning av ärende". Många kommuner har inrättat arbetsutskott under styrelsen

som bereder alla ärenden som skall behandlas av styrelsen. Beslutanderätt har som regel delegerats till arbetsutskottet. I den nya lagen har demokratiberedningen därför valt ordet utskott som enhetlig term för olika politiskt sammansatta beredningsorgan som regleras i lagen.

Inledande bestämmelser

I inledningskapitlet anges i allmänna ordalag lagens syfte och huvudsakliga innehåll. Kapitlet är indelat i åtta bestämmelser och innehåller bl a bestämmelser om kommunal och landstingskommunal indelning, organisation, medlemskap samt uppgiftsfördelning mellan fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder.

Kommunal och landstingskommunal indelning

Den nuvarande bestämmelsen om indelningen i kommuner och landstingskommuner anger vilka kommuntyper lagen gäller. I den allmänna motiveringen (avsnitt 3) föreslår beredningen att lagen skall gälla både kommuner och landstingskommuner. Samtidigt föreslås nya enklare termer för landstingskommunerna. Principskissen använder orden kommuner och landsting. Med landstinget menas det geografiska området och den juridiska personen.

I regeringsformen markeras på olika sätt den kommunala självstyrelsens betydelse för det svenska samhället och demokratin. Detta bör även komma till uttryck i kommunallagen. Samtidigt bör enligt beredningen de förtroendevaldas ställning lyftas fram. Av bestämmelsen bör framgå att den kommunala självstyrelsen utövas genom de förtroendevalda.

Lagen (1957:281) om kommunalförbund behålls som en särskild lag. Den är alltför omfångsrik för att tas in i kommunallagen. Samtidigt är antalet kommunalförbund ganska lågt. Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag till en ny lag om kommunalförbund som skall ersätta 1957 års lag (prop 1984/85:216). Förslaget syftar till att främja användningen av kommunalförbund för mellankommunal samverkan.

Bestämmelsen om indelning i kommuner och landstingskommuner kan utformas på följande sätt:

Kommunal och landstingskommunal indelning

1 § I riket finns kommuner och landsting. De sköter på den kommunala självstyrelsens grund genom sina förtroendevalda de angelägenheter för det allmänna som följer av denna lag eller av särskilda bestämmelser.

2 § Den kommunala självstyrelsen på lokal nivå utövas av det antal kommuner som regeringen bestämmer.

Den kommunala självstyrelsen på regional nivå utövas i varje län av landstinget. Regeringen får bestämma att en kommun inte skall ingå i något landsting.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

Innehåll

Av pedagogiska skäl bör lagen innehålla en översiktlig innehållsförteckning. Beredningen anser att en sådan bestämmelse underlättar för läsaren att söka i lagen. Bestämmelsen får följande utformning:

Innehåll

3 § Denna lag innehåller bestämmelser om:

kommunens och landstingets befogenheter (2 kap)

de förtroendevalda (3 kap)

fullmäktiges sammansättning och arbetsformer (4 kap)

styrelsen och övriga nämnder, deras sammansättning och arbetsformer (5 kap)

medbestämmande för de anställda (6 kap)

kommunala och landstingskommunala företag (7 kap)

budget (8 kap)

revision (9 kap)

kommunalbesvär (10 kap)

Kommunernas och landstingskommunernas organisation

Beredningens principiella uppfattning är att kommunerna och landstingskommunerna i framtiden själva skall få utforma sin nämndorganisation. Specialregleringen av nämndorganisationen slopas och organisationen bestäms av kommunallagen.

Beredningen föreslår en ny bestämmelse om kommunernas och landstingskommunernas organisation.

Kommunerna och landstingskommunerna har enligt KL en ganska stor frihet att själva bestämma om sin organisation. Det finns en del tvingande regler att de skall vara organiserade på visst sätt. Dessa regler gäller fullmäktige och nämnderna. Bestämmelserna är spridda på olika håll i KL.

I regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna och landstingskommunerna utövas av valda församligar (1 kap 7 § RF). Enligt 1 kap 5 § första stycket KL utövas kommunens

och landstingskommunens beslutanderätt av fullmäktige. Med fullmäktige avses enligt 1 kap 2 § KL såväl kommunfullmäktige som landstinget.

Kommunernas och landstingskommunernas nämndorganisation bestäms av kommunallagen och en del speciallagar. Till regleringen av nämndorganisationen hör också bestämmelserna om lokala organ i lokalorganslagen samt lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna. Dessa organ är nämnder i KL:s mening.

Kommunfullmäktige tillsätter styrelsen och övriga nämnder samt i förekommande fall de lokala organen. Samma ordning gäller inom landstingskommunerna. Med styrelsen avses enligt 1 kap 2 § KL såväl kommunstyrelsen som förvaltningsutskottet. Nämnderna utgörs av dels nämnder som skall finnas enligt speciallagstiftningen, dvs specialreglerade nämnder (3 kap 13 § första stycket KL), dels nämnder som behövs för övrigt (3 kap 13 § andra stycket KL). De senare brukar kallas kommunallagsreglerade nämnder. Till kommunallagsreglerade nämnder räknas också styrelsen.

KL kräver inte att kommunerna och landstingskommunerna inrättar några fler nämnder än styrelsen. Denna är den enda kommunallagsreglerade nämnd som är obligatorisk. Alla övriga kommunallagsreglerade nämnder är fakultativa, dvs de får inrättas om fullmäktige anser att de behövs.

Av specialreglerade nämnder finns såväl obligatoriska som fakultativa. Kommunerna är skyldiga att ha byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse, socialnämnd och valnämnd. I de författningar som reglerar dessa nämnder anges också vad de skall göra. Kommunfullmäktige får inte flytta över dessa uppgifter till någon annan nämnd. Ett undantag är försöket med en friare kommunal nämndorganisation enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. I den mån en kommun eller landstingskommun är huvudman för en folkhögskola skall det finnas en särskild styrelse för folkhögskolan.

Den enda obligatoriska specialreglerade nämnden i landstingskommunerna är styrelserna för de folkhögskolor som har landstingskommunal huvudman.

För de specialreglerade fakultativa nämnderna erbjuder speciallagarna alternativ. Dessa funktioner är obligatoriska och kan antingen läggas på en särskild nämnd eller en annan nämnd.

Inom kommunalrätten gäller principen att kommunen och landstingskommunen är en odelad förvaltningsenhet. Den innebär att förvaltningen av ett visst verksamhetsområde (uppgiftsområde) ankommer på en enda nämnd för hela kommunen

eller landstingskommunen. I lokalorganslagen har emellertid principen brutits genom att den medger lokal förvaltning över sektorsgränserna. För landstingskommunernas del gäller inte heller principen fullt ut. Främst genom att de enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har möjlighet att inrätta särskilda organ under hälso- och sjukvårdsnämnden. Ett undantag från principen har gjorts också genom den nya lagen om särskilda organ i landstingskommunerna.

Beredningen anser att läsbarheten ökar om lagen inleds med en samlad beskrivning av kommunernas och landstingskommunernas organisation. Bestämmelsen bör klargöra vilka organ som skall finnas samt att det därutöver ankommer på kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma om sin nämndorganisation.

Beredningen föreslår att bestämmelsen inleds med att ange att det i kommuner och landstingskommuner skall finnas en folkvald beslutande församling samt en styrelse. Som framgått tidigare (avsnitt 3) föreslår beredningen nya benämningar för landstingskommunerna. I principskissen kallas den beslutande församlingen kommunfullmäktige i kommunen och landstingsfullmäktige i landstingskommunen. Styrelsen kallas kommunstyrelsen i kommunen och landstingsstyrelsen i landstingskommunen. I lagtexten används ordet fullmäktige och styrelsen som samlad term.

När det gäller nämndorganisationen vill beredningen framhålla följande. Utvecklingen har inneburit större frihet för kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma sin nämndorganisation. Inom ramen för försöket med ökad kommunal självstyrelse har kommunerna fått möjlighet att avgöra hur de specialreglerade nämnduppgifterna skall organiseras. I betänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre föreslår beredningen att kommuner som har eller inför kommundelsnämnder eller distriktsnämnder i hela kommunen får avgöra hur de centrala nämnderna skall organiseras.

Beredningens principiella uppfattning är att *alla* kommuner och landstingskommuner i framtiden skall få frihet att inom kommunallagen själva bestämma hur den specialreglerade verksamheten skall organiseras. En sådan utveckling förutsätter att den specialreglerade kompetensen knyts till kommunen eller landstingskommunen som politisk enhet. Specialreglerna för nämnderna kan då slopas.

Nämndorganisationen bör således i framtiden bestämmas av kommunallagen. Kravet i kommunallagen på att inrätta specialreglerade nämnder enligt speciallagarna bör därför utgå. I framtiden skulle i princip styrelsen bli den enda obligatoriska nämnden. Beträffande valnämnden anser beredningen att den

är så viktig ur demokratisk synpunkt att den bör finnas kvar som obligatorium. I kommunallagen hänvisas därför till bestämmelserna om valnämnd i vallagen.

När det gäller övriga nämnder bör det klart framgå att det kan finnas två slags nämnder, nämligen centrala nämnder och lokala nämnder. Centrala nämnder har uppgifter som avser hela kommunen eller landstingskommunen, medan lokala nämnder kan sköta förvaltningen av anläggningar eller uppgifter i en del av kommunen eller landstingskommunen. För landstingskommunerna kan dessutom inrättas särskilda nämnder under centrala eller lokala nämnder. Sådana nämnder kan sköta en avgränsad verksamhet. Som en illustration till beredningens överväganden presenteras följande skiss till hur bestämmelsen om kommunernas och landstingskommunernas organisation kan utformas i en ny lag:

Kommunernas och landstingens organisation

4 § I varje kommun och i varje landsting skall finnas en folkvald beslutande församling. Det skall också finnas en styrelse.

I kommunen kallas den beslutande församlingen kommunfullmäktige och styrelsen kommunstyrelsen.

I landstinget kallas den beslutande församlingen landstingsfullmäktige och styrelsen landstingsstyrelsen.

Utöver vad som följer av första stycket inrättar fullmäktige de ytterligare nämnder som behövs. Sådana nämnder kan vara centrala nämnder eller lokala nämnder. Centrala nämnder har uppgifter inom hela kommunen eller landstinget. Lokala nämnder kan sköta förvaltningen av anläggningar eller uppgifter i en del av kommunen eller landstinget.

I landstinget kan därutöver inrättas särskilda nämnder under centrala eller lokala nämnder. Sådana nämnder kan sköta en avgränsad verksamhet.

Enligt vallagen (1972:620) skall det i varje kommun finnas en valnämnd.

Medlemskap

I den nuvarande bestämmelsen (1 kap 3 § KL) sägs att medlem i en kommun är den som är kyrkobokförd, äger fast egendom eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen. Vidare sägs att medlem i en landstingskommun är den som är medlem i en kommun inom landstingskommunen.

Bestämmelsens huvudsakliga syfte är att avgränsa den krets som är behörig att anföra kommunalbesvär. Enligt 7 kap 1 § KL får kommunala beslut överklagas av den som är medlem i kommunen. I framtiden påverkas medlemskapet av ställningstagandet till kommunalbesvärskommitténs förslag i betänkandet (SOU 1982:41) Överklagande av kommunala beslut. Kommittén föreslår att besvärsrätten vidgas till att gälla även ide-

ideella föreningar. Detta sker genom att de görs till kommunmedlemmar.

Det bör vidare observeras att den kommunala taxeringen för juridiska personer nyligen har slopats (prop 1984/85:70, KU 1984/85:23, rskr 1984/85:110). Juridiska personer har därmed förlorat den besvärsrätt de kan ha på grund av kommunal taxering i kommunen. Hur denna fråga skall lösas i framtiden bör enligt departementschefen övervägas i samband med att kommunallagen revideras (prop 1984/85:70 s 261).

Genom att slopa den kommunala taxeringen för juridiska personer aktualiseras hur sambandet mellan kommunal taxering och kommunal besvärsrätt liksom sambandet mellan besvärsrätten och medlemskapet skall utformas i framtiden.

Bestämmelsen om medlemskap på grund av skattskyldighet går tillbaka på äldre kommunallagar. Stadgandet har framför allt betydelse för juridiska personer. Frågan är därför om inte skattskyldighet som grund för medlemskap kan utgå. Vill man i framtiden ge juridiska personer besvärsrätt i andra fall än på grund av fastighetsinnehav kan de tas upp som kommunmedlemmar. Man kan också diskutera att införa en särskild besvärsregel för juridiska personer. Detta skulle medföra att sambandet mellan medlemskap och besvärsrätt bryts. Frågan är då om begreppet medlem i så fall skall vara kvar i framtidens kommunallag.

Beredningen vill i detta sammanhang peka på att begreppet medlem inte bara har betydelse för hur man skall avgränsa den krets som är behörig att anföra kommunalbesvär.

Flera av de kommunalrättsliga principer som preciserar gränserna för kommunernas och landstingskommunernas kompetens anknyter till medlemskapet, t ex lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen. Begreppet avgränsar också vilka som får delta i folkomröstningar inom kommunen och landstingskommunen.

Det är att märka att medlemskapet inte är den term som lagtekniskt används för att identifiera den som har rösträtt eller är valbar i en kommun eller är skattskyldig. Rösträtten och valbarheten är knuten till kyrkobokföringen i kommunen. I KL knyts medlemskapet till kyrkobokföringen. Det är således kyrkobokföringen i kommunen som avgör var medborgarna har rösträtt, är valbara och har rätt att besvära sig. Som beredningen tidigare framhållit skulle det därför kanske vara möjligt att efter särskild utredning slopa begreppet medlem och ersätta begreppet med en besvärsrättsregel som i första hand knyter besvärsrätten till kyrkobokföringen. Detta förutsätter självfallet en noggrann prövning av alla konsekvenser av att slopa

medlemsbegreppet, bl a frågan om en särskild besvärsrättsregel skall införas för den som äger fast egendom.

Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder

För att öka läsbarheten föreslår beredningen att principen för arbetsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna klargörs i lagtexten genom en samlad uppräkning av de ärenden i vilka fullmäktige skall besluta. Samtidigt omarbetas bestämmelsen om nämndernas uppgifter språkligt.

Beredningen föreslår ändrade regler om delegation.

Beredningen anser att friare delegationsregler i kommunallagen underlättar en övergång till målstyrning av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Mot den bakgrunden föreslår beredningen att fullmäktige i samband med att budgeten fastställs får ge nämnderna ökad frihet att genomföra den löpande verksamheten inom ramen för de riktlinjer som fullmäktige angett.

I fråga om andra ärenden föreslår beredningen att kommunerna och landstingskommunerna själva får bestämma vad fullmäktige får delegera till nämnderna. Endast de ärenden som fullmäktige uttryckligen skall besluta om undantas.

Vidare föreslår beredningen en allmän bestämmelse om personalen.

Gällande uppgiftsfördelning mellan fullmäktige, styrelsen och nämnderna.

Kompetensfördelningen mellan de olika kommunala organen är grundlagsfäst genom bestämmelserna i 1 kap 7 § och i 1 kap 8 § RF om att *beslutanderätten* i kommunerna utövas av valda församlingar och att det för den offentliga *förvaltningen* skall finnas bl a kommunala förvaltningsmyndigheter. I motiven framhålls att när man i grundlagen talar om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar det naturligtvis inte innebär att de kommunala nämnderna saknar självständig beslutanderätt. Uttryckssättet anknyter i stället till de nuvarande kommunallagarnas uppdelning efter funktion i frå-

ga om de kommunala organen. Bestämmelsen bildar en viss parallell till föreskrifterna i grundlagen om riksdagens ställning inom riket. Den skall också jämföras med föreskriften i 1 kap 8 § RF om kommunala förvaltningsmyndigheter. Den i grundlagen åsyftade beslutanderätten gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgörande där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande (prop 1973:90 s 231).

Enligt 1 kap 5 § KL utövas kommunens och landstingskommunens beslutanderätt av fullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Innebörden av begreppen beslutanderätt, förvaltning och verkställighet definieras inte i lagtexten.

KL:s principiella rollfördelning mellan fullmäktige och nämnderna är den att fullmäktige skall fatta alla i verklig mening viktiga beslut medan administrationen ankommer på nämnderna.

Av regeringsformen (11 kap 7 §) framgår också att fullmäktige inte får lägga sig i nämndernas handläggning av konkreta ärenden. I bestämmelsen talas om att kommunens beslutande organ inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett särskilt fall. Bestämmelsen markerar nämndernas självständighet.

Genom sin anslagsmakt och revisionskontroll kan fullmäktige i viss utsträckning ingripa i förvaltning och verkställighet. Fullmäktige kan också frånta en fakultativ nämnd uppgifter. I kraft av sin instruktionsmakt har fullmäktige ansetts ha rätt att avskaffa en fakultativ nämnd under löpande mandatperiod. Förutsättningen är dock att avkortningen av mandatperioden kan motiveras organisatoriskt.

I KL konkretiseras en del av fullmäktiges befogenheter. Några av dessa bestämmelser behandlar fullmäktiges interna angelägenheter. Andra beskriver hur fullmäktige väljer ledamöter och suppleanter i andra kommunala organ och är valkorporation i fråga om olika styrelser där kommunen eller landstingskommunen är representerad.

Fullmäktige beslutar om budgeten och bestämmer kommunalskattens storlek. Även om det inte direkt framgår av lagtexten anses det också i princip vara fullmäktige som fastställer avgifter för kommunal service m m. Grunden för detta är att avgiftsnivån återverkar på skatteuttaget. Av samma skäl är alla beslut om utgifter och anslag fullmäktigeärenden. Fullmäktige kan genom anslagsvillkor inskränka nämndernas handlingsfrihet om de inte därmed inkräktar på nämndernas lagenliga befogenheter och skyldigheter. Anslagsvillkoren kan

också göras mindre detaljerade och innebära vidsträckta finansbemyndiganden genom vilka rätt att besluta om medel förs över på en nämnd.

Fullmäktige fattar de viktigare finansiella besluten bl a om kommunens förmögenhet, köp och försäljning av fastigheter och mark, lån och borgen.

Fullmäktige beslutar om den kommunala förvaltningsorganisationen och om verksamhetsformer samt utfärdar reglementen för styrelsen och nämnderna samt PSO. Man beslutar också om andra reglementen, t ex avseende upphandling och ersättning till förtroendevalda.

Det är ofta fullmäktige som är remissorgan. Vidare är fullmäktige ansvariga för kontrollen av den kommunala verksamheten bl a genom revisionen. Kommunfullmäktige har dessutom uppgifter enligt särskilda författningar. Det är kommunfullmäktige som antar stads- och byggnadsplaner. Kommunfullmäktige utövar förordningsmakten, dvs rätten att utfärda lokala för allmänheten bindande föreskrifter om vissa ordningsfrågor rörande brandväsende, trafik, miljö- och hälsoskydd, renhållning m m. Kommunfullmäktige utövar kommunens vetorätt rörande bl a servering av vissa alkoholhaltiga drycker på näringsställen, om inte dessa ärenden har delegerats.

Den i 1 kap 5 § KL fastslagna kompetensfördelningen innebär ett principförbud för fullmäktige att befatta sig med konkret administration. Fullmäktige får t ex inte besluta till vem en fastighet skall utarrenderas.

Andra regler i KL preciserar innebörden av begreppet förvaltning och verkställighet, se t ex 3 kap 1 § KL om styrelsens uppgifter. De specialreglerade nämndernas förvaltningsuppgifter bestäms i speciallagar för varje nämnd. Den förvaltande verksamheten innebär beslutsrätt i en mängd ärenden med stöd av generella bemyndiganden i författningar, reglementen eller dylikt. För de specialreglerade nämnderna tillkommer ofta en myndighetsutövning som följer av författningar. Detsamma kan gälla även i andra nämnder, t ex kommunstyrelsen.

KL:s uppdelning i beslutande och förvaltande organ är naturligtvis oriktig på så sätt att styrelsen och nämnderna beslutar om mycket inom ramen för sina förvaltande och verkställande uppgifter. Enligt praxis har fullmäktige sedan länge kunnat delegera beslutanderätt till olika nämnder.

Delegation

Enligt äldre rätts synsätt var en delegation från fullmäktige knuten till ett verkställighetsuppdrag. Detta synsätt har över-

getts genom 1977 års KL (SOU 1974:99 s 172 och KU 1976/77:25 s 15). Enligt praxis har det t ex varit tillåtet för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunens fastighetsnämnd att besluta om s k rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter liksom att uppdra åt personalnämnd eller motsvarande kommunalt organ att träffa kollektivavtal om personalens anställningsvillkor.

I 1 kap 5 § fjärde stycket KL finns en uttrycklig delegationsregel. Fullmäktige har fått möjlighet att delegera beslut i en viss grupp av ärenden. Bestämmelsen har en spärr så att principiellt viktiga ärenden inte kan delegeras. Vad som är av större vikt kan variera från den ena kommunen till den andra. Meningen är att delegationen skall användas med stor försiktighet och i överensstämmelse med praxis.

För landstingskommunerna innebar 1977 års KL den förändringen att det tidigare s k ställföreträdarskapet för förvaltningsutskottet avskaffades och ersattes med en enhetlig delegationsregel. Samtidigt intogs en föreskrift om att landstinget bör sammanträda minst fyra gånger varje år.

När konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25 s 16) behandlade förslaget till ny kommunallag underströk man att fullmäktiges – såväl kommunfullmäktiges som landstingets – ställning som högsta beslutande organ borde stärkas. Alla viktigare finansiella beslut liksom alla principiella beslut måste därför fattas av de beslutande organen. Styrelsen och nämnderna skall inte utan stöd av ett konkret beslut eller en delegation av fullmäktige kunna besluta i ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Fullmäktiges beslut om delegation skall liksom hittills gälla främst s k rutinärenden. Ett viktigt hjälpmedel när det gäller att fastställa vad som är rutinärenden kan vara de s k normalreglementen för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet som upprättas av Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Konstitutionsutskottet tillade bl a att delegationsbestämmelsen "bör tillämpas med stor restriktivitet". – "Några väsentliga förändringar för primärkommunernas del i förhållande till vad som nu 'tolkningsvägen' kan anses gälla bör inte komma i fråga. För landstingskommunernas del bör utvecklingen i allt väsentligt bli motsvarande den i kommunerna."

Ramanslag

Under vilka förutsättningar får en nämnd omdisponera beviljade anslag? Var gränsen går för att ge nämnderna fria händer i verksamheten genom allmänt hållna anslagsbemyndiganden – ramanslag – bestäms av kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnden samt av möjligheten för fullmäktige att delegera sin beslutanderätt.

Frågan om relationen mellan vida anslagsbemyndiganden och delegationsregeln har inte alls berörts i förarbetena till KL. Fullmäktiges rätt att genom allmänt hållna utgiftsbemyndiganden delegera sin finansmakt är ofullständigt belyst i praxis. Praxis ger vissa besked i fråga om gränserna för ramanslag. De fall som har prövats gäller endast mindre belopp.

Ett anslag innebär att fullmäktige ställer medel till en nämnds förfogande för ett bestämt ändamål. Ett anslag är alltså sammankopplat med en utanordningsrätt. Till ett anslag kan knytas olika villkor. Genom sådana villkor kan fullmäktige styra anslagsförbrukningen. Är det fråga om ett klumpanslag till hela verksamheten kan anslagsvillkoren eller frånvaron av anslagsvillkor innebära att beslutanderätten delegeras. Anslagsvillkoren kan i sådant fall innebära uppdrag åt nämnden att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden.

I kommunallagskommentaren (s 538) sägs, att om nämnderna får för fria händer att omdisponera anslagen inom sin verksamhet, kan detta i realiteten innebära att fullmäktiges rätt att bl a genom budget göra politiska prioriteringar inom nämndens verksamhet naggas i kanten. Detta strider mot kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna i 1 kap 5 § KL. Har fullmäktige däremot genom anslagsvillkor eller andra former av styrmedel tillsett att nämnderna respekterar fullmäktiges politiska prioriteringar, finns det inget som hindrar nämnderna från att göra smärre omdisponeringar. Gränserna har dock ännu inte prövats i praxis. I vad mån resonemanget kan tillämpas i fråga om landstinget, där förvaltningsutskottet före 1977 var ställföreträdare för landstingen och där anslagen till övervägande delen avser den obligatoriska hälso- och sjukvården, är ovisst.

Det är alltså för närvarande oklart var gränserna går. Det är emellertid alltid fullmäktige som avgör de grundläggande politiska prioriteringarna mellan olika verksamheter. Det gäller även inom nämnderna. Detta medför att ett system där nämnden tilldelas ett ramanslag för hela sin verksamhet strider mot kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnder. Däremot bör en nämnd under förutsättning att anslagsvillkor och fullmäktiges mål följs kunna bemyndigas att omdisponera mindre anslag.

Avgifter

En annan intressant fråga är var gränsen går för möjligheterna att delegera rätten att bestämma kommunala avgifter.

Fullmäktiges möjligheter att delegera sin beslutanderätt i fråga om avgifter till en nämnd förefaller enligt 1 kap 5 § fjärde stycket KL vara uteslutna när fullmäktige enligt lag skall besluta om avgifter.

Tillämpningsföreskrifter till barnomsorgstaxan har i praxis ansetts vara en angelägenhet som kommunfullmäktige bestämmer om.

I övrigt är det inte möjligt att uppställa en lika klar kompetensfördelningsregel.

Praxis visar att nämnderna här har ett visst handlingsutrymme. I deras förvaltningsuppgifter kan ligga en rätt att besluta om arrende, hyror och upplåtelser av t ex samlingslokaler. Vidare har i praxis godtagits att fullmäktige delegerat beslutanderätten om mindre avgifter.

Specialreglerad delegationsrätt

Utöver den i KL angivna delegationsrätten från fullmäktige till nämnd finns en sådan delegationsrätt även i olika specialförfattningar. Exempel på sådan specialreglerad delegationsrätt ger byggnadslagen (1947:385) i fråga om planärenden, förslaget till ny plan- och bygglag i fråga om detaljplaner och lagen (1977:293) om handel med drycker avseende tillståndsärenden.

Jämförelse med aktiebolagslagen

Det är intressant i detta sammanhang att jämföra med aktiebolagsrättens principer för arbetsfördelningen mellan bolagsstämman och styrelsen.

Associationsrättens revisionssystem och det kommunala revisionssystemet har beröringspunkter. Andra likheter är institutet klander av bolagsstämma som liksom kommunalbesvär bygger på laglighetskontroll.

Aktiebolagslagen (1975:1385) utgår från att bolagsstämman är det överordnade organet. Principen för arbetsfördelningen anges i 8 kap 6 § aktiebolagslagen. Där anges det att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Vilka ärenden bolagsstämman beslutar om framgår av bestämmelser som är spridda i lagen. Stämman har beslutanderätt om tillsättande och entledigande av styrelse och revisorer, fastställelse av årsredovisning och åtgärder med anledning av vinst eller förlust, ändring av bolagsordning samt upplösning av bolaget genom likvidation eller fusion.

Jämfört med fullmäktige har bolagsstämman en passiv roll. Den är inriktad på det som varit. Val av ledamöter i styrelsen och revisorer är de enda beslut som syftar framåt. Fullmäktiges beslut är i högre grad inriktade på innehållet i kommunens framtida verksamhet. Parallellen till aktiebolagslagen kan därför inte dras för långt.

Den finska kommunallagen

Beredningen vill också peka på den teknik som används i den finska kommunallagen. Enligt denna kan bl a i reglemente, instruktion och ordningsstadga bestämmas om att kommunfullmäktiges beslutanderätt i angivna ärenden förs över till kommunstyrelsen eller en nämnd. Uttryckliga undantag har uppställts för ärenden som enligt lag skall avgöras av fullmäktige. För deras avgörande krävs kvalificerad majoritet. Det gäller t ex låneärenden samt överlåtelse av fast egendom med undantag av byggnadstomt och genom byggnadslagstiftning reglerade ärenden.

Beredningens förslag

De nuvarande bestämmelserna om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna bör reformeras vad gäller reglerna om delegation. För att öka läsbarheten och systemförståelsen bör uppgiftsfördelningen också göras klarare.

Ändrade delegationsregler genom ramanslag

Decentraliseringen inom både den politiska organisationen och arbetstagarorganisationen samt ett ökat brukarinflytande ställer nya krav på de centrala organen. Detta aktualiserar enligt beredningen frågan om arbetsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna. Bakgrunden till att man införde en delegationsregel i KL var att kommunstyrelsen och övriga nämnders funktion i beslutsprocessen hade kommit att betonas som en följd av den kommunala verksamhetens expansion. Kommunfullmäktiges arbetsbelastning hade ökat. I detta läge ville lagstiftaren slå vakt om fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet. Resultatet blev emellertid att fullmäktiges möjlighet att delegera beslutanderätt begränsades. Fullmäktiges rätt att genom vida anslag delegera sin finansmakt är ofullständigt belyst i praxis.

En tendens är att fullmäktige beslutar om ramanslag. Facknämnderna formulerar i sin tur delmål utifrån fullmäktiges riktlinjer. I Bräcke kommun t ex tillämpas rambudgetering med frihet och självständigt ansvar för nämnderna att disponera tilldelade resurser efter eget val. Kärnan i detta system är en treårig kommunplan och en flerårsbudget, som styr kommunens verksamhet genom rambelopp till varje nämnd.

Ett led i en utvecklad s k målstyrning kan enligt beredningen vara att varje nämnd bara får några få anslag. Samtidigt minskar detaljeringsgraden i anslagen. Nämnderna får i stället större frihet att disponera anslagen enligt fullmäktiges mål. Med detta följer också ett stort ansvar. Rambudgetering förutsätter

en mer utvecklad styrning av verksamheten. Det innebär att fullmäktige ger klara och tydliga riktlinjer för verksamheten. Den politiska måldiskussionen måste enligt beredningen få en mer framträdande roll.

Även om inte budget och verksamhetsplaner antas samtidigt kan barnomsorgsplanen, äldreomsorgsplanen osv behöva kopplas till budgeten. Därmed binder fullmäktige inriktningen på hur anslagen skall användas. En större frihet i verksamheten borde emellertid kräva tätare redovisningar från nämnderna till fullmäktige än i dag av såväl det ekonomiska utfallet som verksamhetens bedrivande i övrigt.

Det formella hindret för att tillämpa ett system med rambudget ligger i första hand i bestämmelsen om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna. En anpassning till den aktuella utvecklingen får inte rubba det grundläggande systemet om maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna.

Enligt beredningen kan friare delegationsregler i kommunallagen underlätta en övergång till målstyrning av den kommunala verksamheten. Därmed skulle fullmäktige kunna ge nämnderna ökad frihet i den löpande verksamheten inom ramen för mer preciserade mål för verksamhetens innehåll. Detta kan göra det möjligt för fullmäktige att bygga upp budgetsystemet på ett nytt sätt. Nämnderna blir flexiblare och verksamheten kan anpassas till utvecklingen. En utvecklad verksamhetsstyrning kan exempelvis ske genom att verksamhetsplanering och budgetbeslut samordnas.

Denna lösning rubbar inte den grundläggande funktionsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna, eftersom instrumentet för nämndernas frihet ligger i fullmäktiges hand.

En mer aktiv uppföljning

Ett av fullmäktiges viktigaste styrinstrument är budgeten och anslagsvillkoren eller anslagsbemyndigandena.

Hur följer man då upp resultatet av nämndernas verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål och prioriteringar i verksamheten under löpande år i ett s k målstyrt system?

Fullmäktige är i princip förhindrad att lägga sig i den löpande förvaltningen. Detta innebär att fullmäktige inte får befatta sig med ett konkret ärende. Det finns ändå andra korrigeringsmedel än budget och anslag. Inget hindrar att fullmäktige fastställer en tilläggsbudget och därmed förändrar nämndernas verksamhet. Fullmäktige kan även aktualisera en omorganisation och frånta en fakultativ kommunallagsreglerad nämnd uppgifter (t o m under vissa förutsättningar avskaffa en sådan nämnd).

I ett målstyrt system ställs enligt beredningen större krav på verksamhetsredovisningar som föreläggs fullmäktige. En ökad rapportering till fullmäktige har betydelse inte bara som underlag för fullmäktiges styrning av verksamheten. Det har också ett minoritets- och offentlighetsintresse.

I den mån fullmäktige skulle finna att nämnden inte förvaltar tilldelade medel enligt fullmäktiges mål för verksamheten kan det bli aktuellt med korrigeringar. Det kan ske under året eller i den kommande budgeten i form av förtydligande eller preciseringar av riktlinjer utan att fullmäktige därmed kan anses lägga sig i den löpande förvaltningen.

Enligt beredningen bör kommunerna och landstingskommunerna själva bestämma i vilka former en mer aktiv uppföljning skall ske. Beredningen vill emellertid betona att fullmäktiges ställning inte får urholkas. Uppföljningen är av väsentlig betydelse för att kunna utläsa resultatet av verksamheten i förhållande till de politiska målen.

Ett annat kontrollinstrument är interpellationsinstitutet samt motionsrätten. Interpellation är just avsett som kontrollmedel för fullmäktige över nämnderna vid sidan av revisionen. Det avser att underlätta fullmäktiges "aktgivande" på att förvaltningsverksamheten bedrivs med kommunens bästa för ögonen och enligt riktlinjer och normer som fullmäktige kan ha angett (kommunallagskommentaren s 398). Interpellationer och motioner ger dock en begränsad kontroll eftersom de enbart är instrument för enskilda ledamöter och inte för fullmäktige som kollektiv.

Beredningen vill i detta sammanhang framhålla att övergången till ett s k målstyrt system också kräver att bestämmelserna om revision och ansvarsutkrävande ändras. Dessa frågor behandlas under avsnitt 8.

Ändrade delegationsregler för andra ärenden

Beredningens förslag har hittills gällt möjligheterna till delegering genom fullmäktiges anslagsbefogenhet, dvs budgeten. Nästa fråga är om delegationsmöjligheterna skall vidgas generellt och avse även andra ärenden.

Beredningen har övervägt om fullmäktige skall få större möjligheter att delegera rätten att bestämma kommunala avgifter. Som beredningen tidigare framhållit har emellertid nämnderna här ett visst handlingsutrymme.

Att öka delegationsmöjligheterna på avgiftsområdet är enligt beredningen därför inte lika angeläget som möjligheterna att tilldela nämnderna ramanslag. En större frihet för nämnderna på avgiftsområdet kan rubba maktfördelningen mellan full-

mäktige och nämnderna. Dessutom finns det risker för att likställighetsprincipen åsidosätts genom att avgifterna alltför mycket kommer att differentieras mellan olika delar av kommunen eller landstingskommunen.

Vid remissbehandlingen av förslaget till den gällande kommunallagen ansåg flera remissinstanser att varje kommunfullmäktige och landsting själv borde få avgöra i vilken omfattning delegation skulle få förekomma.

Landstingen sammanträder mer sällan än kommunfullmäktige. Normalt sammanträder landstinget 4–5 ggr per år. I Stockholms läns landstingskommun är antalet landstingsmöten ca 10 per år. Behovet för landstingen att delegera till exempelvis förvaltningsutskottet kan enligt beredningen därför vara större än för kommunerna. Det finns också exempel där landstingen tillåter en vidsträcktare delegation än vad lagstiftaren egentligen kan ha tänkt sig.

När det gäller delegation av övriga ärenden vill beredningen framhålla följande:

Liksom hittills skall fullmäktige besluta i alla ärenden av större betydelse för kommunen och landstingskommunen t ex viktigare fastighetsförsäljningar eller köp och avtal. Detta bör framgå av lagtexten. I övrigt bör lagen klargöra att fullmäktige beslutar om planer och riktlinjer för kommunal verksamhet, budget, skatt, avgifter, nämndorganisation samt ansvarsfrihet för nämndledamöter m fl. En sådan uppräkning innebär samtidigt att kommunerna och landstingskommunerna friare kan bestämma arbetsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna i de ärenden som inte räknas upp i lagen.

Kravet på ökad läsbarhet

En modell där uttrycket beslutanderätt ersätts med en samlad beskrivning av de ärenden i vilka fullmäktige skall besluta ökar läsbarheten. Bestämmelsen om nämnderna bör tydligare ange nämndernas uppgifter. Som beredningen tidigare framhållit ersätts termen verkställighet med uttrycket genomförande av fullmäktiges beslut och ordet beredning med förberedelse. Enligt demokratiberedningen bör gränsen för nämndernas kompetensområde – såväl geografiskt som uppgiftsmässigt – klart anges. Detta kan göras genom att betona att nämnderna skall vara verksamma var och en inom sitt verksamhetsområde.

Den nuvarande regeln om särskilda beredningar förs till en ny paragraf. Syftet med denna typ av beredningar är inte att ersätta den beredning som sker i styrelsen och övriga nämnder.

Personalen

Beredningen har i huvudbetänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre betonat att de anställda i kommuner och landstingskommuner är en av de viktigaste tillgångarna för verksamheten. De anställda har tillsammans mycket stora resurser av kunskaper och erfarenheter som är avgörande för att bedriva en bra och effektiv verksamhet.

I KL finns inte några allmänna bestämmelser om kommunernas och landstingskommunernas personal. Däremot finns regler som rör personalen, t ex jäv, bestämmelser om delegation av nämnds beslutanderätt och personalinflytande genom PSO. Dessutom finns bestämmelser om de anställdas uppgifter i en del speciallagar. Det är att märka att de förtroendevaldas uppgifter enligt lagen är oförändrade sedan småkommunernas tid. Ett exempel på detta enligt KL är att nämnderna ansvarar för *alla* led i beslutsprocessen, dvs förvaltning, verkställighet och beredning.

Numera kan de förtroendevalda själva i praktiken inte fullgöra alla dessa uppgifter. De anställda anförtros i allt större utsträckning att förvalta och verkställa de åtgärder nämnden beslutat om. De förtroendevalda har i första hand blivit beslutsfattare medan verkställigheten rent faktiskt har överlåtits till de anställda. Dessa bereder också ärenden (prop 1982/83:132 s 4 och SOU 1982:5 s 129–130).

Beredningen anser att de anställdas roll i den kommunala förvaltningen klart bör framgå i en framtida lag. Beredningen föreslår därför att en allmän bestämmelse om personalen införs i kommunallagen. Bestämmelsen bör placeras i anslutning till beskrivningen av nämndernas uppgifter.

I kommunallagsperspektivet framstår personalen som biträden till nämnderna och någon gång till kommunfullmäktige eller landstinget. Enligt gällande rätt är personalen underställd hela nämnden och inte bara dess majoritet. Detta framgår dock inte uttryckligen av KL. Principen att de anställda skall biträda hela nämnden och inte bara arbeta för majoriteten eller minoriteten bör enligt beredningen uttryckas i lagen.

När det gäller gränsdragningen mellan de förtroendevalda och de anställda bygger KL på principen att de förtroendevalda har hela ansvaret för den kommunala förvaltningen.

KL använder begreppen förvaltning och verkställighet för att beskriva nämndernas uppgifter. Denna beskrivning motsvarar inte den faktiska verkligheten. Beredningen har därför föreslagit en annan terminologi (se s 36 och 52).

Utvecklingen har gått från en traditionell lekmannaförvaltning, där politikerna skött alla led i beslutsprocessen, till en

politikerstyrd, allt mer professionaliserad tjänstemannaförvaltning.

Ett målstyrt system kommer vidare att förstärka tendensen att låta de anställda ansvara för att ärenden förbereds och genomförs. Även brukarinflytande kan påverka de anställdas roll.

I den nya hälso- och sjukvårdslagen beskrivs hälso- och sjukvårdsnämndens uppgifter på ett annat sätt. I 10 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen talas om att *ledningen* av hälso- och sjukvården i landstingskommunen utövas av en hälso- och sjukvårdsnämnd. Sjukvårdsstyrelsens uppgifter beskrevs på samma sätt i 1962 års sjukvårdslag. Uttrycket leda och följa verksamheten skulle adekvat beskriva nämndernas uppgifter. Termen leda används för övrigt i KL om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets uppgifter (3 kap 1 § KL). En sådan lösning för över till frågan om man i framtiden skall låta de anställda ha det formella ansvaret för att ärenden förbereds och genomförs. Detta skulle innebära att praxis lagfästs. Samtidigt kan man inte bortse från en del gränsdragningsproblem.

En ändring av den formella gränsen ändrar också de förtroendevaldas möjlighet att handla under en arbetskonflikt. Som exempel på arbetsuppgifter som kan utföras av förtroendevalda under en konflikt kan nämnas utanordning, postgiro, postanvisningar m m. De förtroendevalda kan också leda den kvarvarande personalen genom att fördela ärenden. De kan bereda ärenden, skicka ut kallelser, föredra ärenden och föra protokoll. De förtroendevalda kan också anställa personal, hämta post, öppna brev etc.

Rättsläget på denna punkt har numera klarlagts efter de konflikter som varit inom den kommunala sektorn (se JO 1972 s 411 ff, 1973 s 404 ff och 1974 s 632 och FT 1981). Någon anledning att ändra de förtroendevaldas roll i en arbetskonflikt anser beredningen inte finnas.

Vidare skulle problem uppkomma i fråga om gränsdragningen mellan tjänstemannaberedning och politisk beredning.

Demokratiberedningen är därför inte beredd att föreslå några ändringar i sak när det gäller arbetsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda.

Däremot finns det många skäl som talar för att kommuner och landstingskommuner utnyttjar de möjligheter till delegation till de anställda som KL ger. Beredningen ser detta som ett led i ett vidgat ansvar för de anställda (se diskussionsbetänkandet SOU 1984:83 s 48–49 och huvudbetänkandet SOU 1985:28 s 100).

En delegationsrätt som avser förbrukning av kommunala medel bör motsvaras av ett revisionsansvar för dessa medel. Be-

redningen har därför föreslagit att revisionsansvaret skall gälla samtliga redovisningsskyldiga (se s 100).

Medbestämmande för de anställda finns anledning att införa i ett särskilt kapitel (se s 106).

Som en illustration av beredningens förslag presenteras följande skiss till hur bestämmelserna om arbetsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna kan utfomas i en ny lag:

Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder

6 § Fullmäktige avgör alla ärenden av större betydelse för hela kommunen respektive landstinget. Den antar planer och riktlinjer för verksamheten, fastställer budget, skatt och avgifter, bestämmer om nämndernas och andra organs organisation och verksamhetsformer, väljer ledamöter och suppleanter i styrelsen, övriga nämnder och i vissa statliga styrelser och andra organ samt revisorer och revisorssuppleanter, beslutar om ersättning till förtroendevalda och om ansvarsfrihet.

Fullmäktige beslutar också i sådana frågor som anges i denna lag och i andra författningar.

Styrelsen och övriga nämnder förbereder fullmäktiges ärenden. De beslutar i frågor om den löpande förvaltningen och ansvarar för att fullmäktiges beslut genomförs inom det egna verksamhetsområdet.

Till sitt biträde har nämnderna anställda. Om de anställdas medbestämmande finns särskilda bestämmelser i 6 kap.

7 § Fullmäktige får inrätta en eller flera beredningar med uppgift att förbereda vissa ärenden. En sådan beredning kan bestå av en eller flera förtroendevalda.

8 § Fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i dess ställe fatta beslut i en viss grupp av ärenden, om inte annat följer av 6 §.

Fullmäktige får i samband med att budgeten fastställs ge nämnderna frihet att genomföra verksamheten efter de riktlinjer som den bestämt.

Barnavårdscentral

Daghem

Distriktsläkare

Folktandvård

Fritidshem

Försäkringskassa

Lekskola

Terrassplan

6

Kommunens och landstingskommunens befogenheter

Beredningen föreslår att den *allmänna* kompetensregeln får ett mera konkret innehåll. Den praxis som utvecklats beträffande den allmänna kompetensen förs in i kommunallagen.

Beredningen föreslår vidare att de av de s k smålagarnas regler om kommunala befogenheter på vissa områden – *tilläggs*kompetens – som inte täcks av den allmänna kompetensen tas in i kommunallagen.

När det gäller de specialreglerade verksamheterna – *speciell* kompetens – föreslår beredningen att de viktigaste speciallagarna som kommunerna och landstingskommunerna skall följa räknas upp.

Inledning

I dag måste vi ta hänsyn till tre olika laggrupper för att få klarhet i vad som hör till kommunernas och landstingskommunernas uppgifter. Det är KL, speciallagstiftningen och de s k smålagarna. Kommunerna och landstingskommunerna har dels en allmän kompetens, dels en specialreglerad kompetens.

Den allmänna kompetensen beskrivs i en bestämmelse i 1 kap 4 § första stycket KL, om att kommunen och landstingskommunen själv får vårda sina angelägenheter. Vidare finns vissa kompletterande kompetensregler – besvärsgrunderna – upptagna i besvärskapitlet (7 kap KL).

Kompetensregeln har redan från början varit utformad som en generalklausul. Det nya i KL var att den omfattar både kommuner och landstingskommuner. Stockholms läns landstingskommun har i jämförelse med andra landstingskommuner en något vidare allmän kompetens (1 kap 4 § andra stycket). Bestämmelserna grundar sig på de speciella förhållandena i detta län.

Medborgare eller förtroendevalda kan inte i dag av själva lagen få någon uppfattning om kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. För detta krävs studier av förarbeten, lagkommentarer och rättspraxis.

I 1 kap 4 § tredje stycket KL anges att det finns särskilda bestämmelser om vissa angelägenheter som ankommer på kommunen och landstingskommunen. En övervägande del av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet grundar sig på speciallagar. Det gäller bl a byggnadslagen (1947:385), skollagen (1962:319), lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, brandlagen (1974:80), renhållningslagen (1979:596), socialtjänstlagen (1980:260), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och hälsoskyddslagen (1982:1080).

Tendensen har varit att allt fler verksamhetsområden specialregleras. Ibland har principerna för den allmänna kompetensen gett praktiska resultat som av något skäl inte kunnat godtas. Lagstiftaren har då skapat särskilda lagar – smålagarna – som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att handha en viss fråga. De flesta smålagarna gäller kommunerna.

Under de senaste decennierna har sex smålagar skapats för speciella verksamheter, nämligen lagen (1962:638) om rätt för kommunen att bistå utländska studerande, lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1969:596) om kommunalt partistöd, lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp samt lagen (1982:1070) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun.

Denna utveckling väntas fortsätta. År 1983 tillkom en lag om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Inom regeringskansliet förbereds ett förslag till en särskild lag om kommunal tjänsteexport.

Smålagarna intar en särställning i förhållande till övriga speciallagar. I smålagarna anges omfattningen och karaktären av kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. De ger därigenom ett tillskott till den allmänna kompetensen. Ett särskilt lagstöd skapas för att öppna möjligheter för kommuner och landstingskommuner att ägna sig åt verksamheter som inte i traditionell mening är kommunala angelägenheter. Det står med andra ord kommunerna och landstingskommunerna fritt att utnyttja eller inte använda befogenheterna. Speciallagarna tar ofta sikte på obligatoriska angelägenheter (skyldigheter) för kommunerna. Det innebär att kommunerna är skyldiga att vidta åtgärder på området. I dessa fall ges åtskilliga

detaljregler om uppgifterna och formerna för verksamheten. Det gäller t ex lagarna om plan- och byggnadsväsendet, skolan, socialtjänsten och brandförsvaret. I dessa författningar finns vanligen också regler om kommunala befogenheter. Som exempel kan nämnas socialtjänstlagen, där en del bestämmelser inleds med orden socialnämnden *får*, kommunfullmäktige *får*. Andra exempel är tillstånd att ta ut avgifter som finns i t ex brandlagen, byggnadslagen samt hälso- och sjukvårdslagen.

Tidigare utredningsförslag

I rättspraxis har slagits fast olika principer som i betydande grad bestämmer det kommunala beslutsfattandet. I betänkandet (SOU 1982:41) Överklagande av kommunala beslut har kommunalbesvärskommittén föreslagit att dessa kommunalrättsliga principer skall lagfästas i KL. I anslutning till den allmänna kompetensregeln i 1 kap 4 § KL föreslås bestämmelser som lagfäster lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskild och förbudet mot att driva spekulativa företag.

Kommittén har uttalat att de övriga grundsatserna, nämligen likställighetsprincipen, objektivitetsprincipen (förbudet mot illojal maktanvändning), självkostnadsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan är fristående principer. Dessa principer, utom objektivitetsprincipen, föreslås införda som materiella regler i en ny paragraf i 1 kap KL.

De flesta av de remissinstanser som har diskuterat förslaget har tillstyrkt att de kommunalrättsliga grundsatserna förs in i kommunallagen. Några instanser har haft invändningar mot den lagtekniska utformningen.

Ett liknande förslag har lämnats av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning i betänkandet (SOU 1982:20) Kommunerna och näringslivet. Utredningen har dessutom föreslagit att reglerna i smålagarna flyttas in i 1 kap KL. Därmed skulle det bli ett verkligt kompetenskapitel med bättre besked om räckvidden av kommunernas befogenheter än i dag.

De flesta remissinstanser har tillstyrkt förslaget om att inarbeta smålagarna i KL. En del instanser har pekat på att förslaget avviker från principen om att KL skall vara en ramlag.

I betänkandet (Ds C 1984:6) Avgifter inom kommunal verksamhet har stat-kommunberedningen föreslagit att bestämmelsen i 4 kap 2 § KL ändras så att det uttryckligen erkänns att avgifter är en av kommunernas och landstingskommunernas inkomstkällor. Stat-kommunberedningen anser att en självkostnadsregel bör införas i KL. Den framhåller att i motiven till en sådan regel bör principen utvecklas och närmare beskrivas så att den blir tillräckligt tydlig.

Beredningens förslag

Demokratiberedningen har funnit att den allmänna kompetensregeln behöver konkretiseras. Någon fullständig bild av vad kommunerna sysslar med kan en ramlag knappast ge. Lagen bör emellertid ge ett allmänt besked om kommunernas verksamhet. Bestämmelserna om de kommunala befogenheterna är i dag så utspridda att de är oöverskådliga.

Genom att samla ihop dem i ett nytt kapitel om kommunala befogenheter vill beredningen eftersträva en klarare uppdelning i allmänna befogenheter, tillägg till allmänna befogenheter och speciella befogenheter och skyldigheter.

Allmänna befogenheter

De remissinstanser som yttrat sig över nyss nämnda kompetensutredningar har i huvudsak godtagit förslagen att lagfästa de rättsprinciper som utvecklats om den allmänna kompetensen. Mot denna bakgrund föreslår beredningen att lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskild och förbudet mot spekulativa företag, självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och retroaktivitetsförbudet skrivs in i kommunallagen.

I lagtexten om den allmänna kompetensen bör det klart framgå att verksamheten skall ha anknytning till det geografiska området eller medlemmarna. Den praxis som utbildats när det gäller kommunernas och landstingskommunernas möjlighet att driva näringsverksamhet och att i undantagsfall stödja enskilda näringsidkare för att motverka större arbetslöshet kan lämpligen också skrivas in i den allmänna regeln.

Beredningen har också övervägt om befogenheten att ge kulturstipendier bör anges i lagtexten. En annan lösning är att i motiven klargöra att det förbud mot att ge stöd åt enskild som nu skrivs in i lagen inte ändrar praxis för kulturstipendier.

Beredningens förslag till hur bestämmelserna skall utformas behöver bearbetas mer. Självkostnadsprincipen t ex behöver förtydligas. Detta kan ske samtidigt som kommunalbesvärskommitténs betänkande (SOU 1982:41) behandlas.

I beredningens uppdrag har inte ingått att utreda kompetensgränserna och deras konsekvenser för näringslivet. Stat-kommunberedningen utreder dessa frågor. Bestämmelserna om kommunernas och landstingskommunernas befogenheter att driva näringsverksamhet behöver förtydligas så att de så nära som möjligt överensstämmer med praxis. Demokratiberedningen vill peka på behovet av att tolkningen av begreppet större arbetslöshet bättre anpassas till den faktiska situationen i kommunerna. Arbetslöshet på en mindre ort som är beroende

av en enstaka arbetsplats kan vara mycket problematisk, även om det absoluta antalet arbetslösa inte är särskilt stort ställt i förhållande till hela kommunens befolkning.

Demokratiberedningens förslag innebär inte några sakliga ändringar utan syftar enbart till att klarare beskriva vad som redan gäller.

Den särskilda kompetensregeln för Stockholms läns landstingskommun kom till för att tillgodose olika behov av kommunal samverkan inom stockholmsregionen, t ex inom kollektivtrafiken, planeringen för bostadsförsörjningen och vatten- och avloppsförsörjningen. Denna landstingskommuns speciella befogenheter inom kollektivtrafiken är numera specialreglerade genom lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

Beredningen bedömer att Stockholms läns landstingskommun behöver en flexiblare kompetens än andra landstingskommuner. Särregeln bör därför kvarstå.

Beredningen föreslår att de speciella reglerna för Stockholms läns landstingskommun tas upp i en självständig paragraf som placeras efter det allmänna stadgandet. Därefter placeras reglerna om likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan.

När det gäller självkostnadsregeln kan en annan lösning vara att föra in bestämmelsen i budgetkapitlet. Den kan där placeras intill den av stat-kommunberedningen föreslagna bestämmelsen om avgifter. Å andra sidan hänger självkostnadsprincipen nära samman med förbudet mot spekulativa företag. Principen har också vissa beröringspunkter med likställighetsprincipen. Enligt demokratiberedningen är det en fördel med en samlad beskrivning i kompetenskapitlet av rättsgrundsatserna. Beredningen påpekar att en avgiftsregel skulle kunna föras in i kompetenskapitlet i stället för i budgetkapitlet. I så fall bör även bestämmelsen om skatt och statsbidrag flyttas till kompetenskapitlet.

Tillägg till allmänna befogenheter

Beredningen föreslår att smålagarnas regler om kommunala befogenheter på vissa områden – tilläggskompetens – som inte täcks av den allmänna kompetensen förs in i kommunallagen.

Som beredningen tidigare antytt har syftet med smålagarna varit att ge kommunerna och landstingskommunerna möjlighet att handha vissa speciella uppgifter som inte täcks av principerna för den allmänna kompetensen. Innehållet i kompetensen preciseras emellertid i takt med samhällsutvecklingen. Nya eller ändrade speciallagar påverkar också den allmänna kompetensen. En del av smålagarna har haft aktualitet endast

en kortare tid. Flera av lagarna kom till under 1960- och 1970-talen, t ex studerandelagen och lagen om sysselsättning för handikappade. Efter tillkomsten av lagen om sysselsättning för handikappade har arbetsvården förändrats. Bl a har huvudmannaskapet för de skyddade verkstäderna ändrats. Vidare har socialnämndens ansvar för bl a de handikappade fastslagits i socialtjänstlagen.

Beredningen har inte kunnat finna att studerandelagen har någon större praktisk betydelse i de kommunala förvaltningarna numera.

Beredningen bedömer att syftet med studerandelagen och lagen om sysselsättning för handikappade tillgodoses med de nya kompetensbestämmelserna eller genom andra lagar. De bör därför kunna upphävas.

Inom turismen har det sedan länge ansetts tillåtet för kommunerna att allmänt främja turistväsendet. Genom turistbefogenhetslagen vidgades kommunernas kompetens till att uppföra och driva turistanläggningar för att främja turistväsendet inom kommunerna. Lagen gäller inte landstingskommunerna. De har redan vissa befogenheter på området med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen (se RÅ 1979 AB 320). Syftet med turistbefogenhetslagen är att ge kommunerna rätt att uppföra turistanläggningar som främst behövs för andra än kommunernas medlemmar. Den allmänna kompetensbestämmelsen medger knappast en sådan verksamhet för kommunerna. Turistbefogenhetslagen bör därför kvarstå. När bestämmelsen placeras i en ny lag bör landstingskommunernas befogenheter på området uttryckligen framgå av lagtexten. En sådan lösning överensstämmer också med innehållet i 8 kap 5 § RF om att kommunernas och landstingskommunernas befogenheter skall meddelas i lag. Beredningen föreslår därför att bestämmelsen om turismen skall gälla även landstingskommunerna.

Kommunernas och landstingskommunernas befogenheter att lämna bidrag till de politiska partierna ryms inte inom den allmänna kompetensregeln. Den partipolitiska verksamheten är enligt praxis inte någon kommunal eller landstingskommunal angelägenhet utan ankommer på de politiska partierna.

Beredningen föreslår att bestämmelserna om turistväsende, partistöd, katastrofhjälp och skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun inarbetas i kommunallagen. Beredningens förslag leder till att sex smålagar kan upphävas.

Beredningen föreslår att bestämmelserna förenklas.

Kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att lämna utrustning som katastrofhjälp är begränsade till sådan

utrustning som kan avvaras. Av förarbeten (prop 1975:84) framgår bl a att hjälpen inte får avse ny utrustning som inköpts för att lämnas som katastrofhjälp. Hjälpen får inte heller strida mot reglerna i 4 kap 1 § KL om förmögenhetsskyddet. Förmögenhetsskyddet innebär att kommuner och landstingskommuner som lämnat utrustning i sin budget måste täcka utrustningens restvärde. Förmögenheten blir därmed oförändrad. Enligt beredningen innebär förmögenhetsskyddet inget hinder för kommuner och landstingskommuner att lämna utrustning till ett katastrofdrabbat land. Till bilden hör också att förmögenhetsskyddet kan komma att slopas i framtiden. Beredningen ifrågasätter därför om inte uttrycket avvara skulle kunna utgå ur lagtexten.

Ordet avvara syftar emellertid även på en annan begränsning nämligen den att kommunerna och landstingskommunerna inte får lämna utrustning som köpts i syfte att den skall användas för biståndsinsatser. Beredningen föreslår därför ingen förändring.

Beredningen anser vidare att bestämmelsen om katastrofhjälp blir alltför detaljerad när den placeras i en allmänt hållen ramlag. Det är naturligt att hjälpen får omfatta kostnader för både transporter och instruktörer. Beredningen föreslår därför att andra stycket i bestämmelsen utgår.

Bestämmelsen om skatteutjämning bör placeras i anslutning till de speciella kompetensreglerna för Stockholms läns landstingskommun. De övriga bestämmelserna placeras under rubriken tillägg till allmänna befogenheter.

Lagen om politiska sekreterare räknas också till kategorin smålagar. Beredningen återkommer till var den lagen skall placeras.

Beredningen har även berört frågan angående arbetstagarkonsulter inom det kommunala arbetsmarknadsområdet. Det har ibland hävdats att det skulle strida mot den kommunala kompetensen att ta in klausuler i kommunala medbestämmandeavtal, som skulle ge arbetstagarorganisationen möjlighet att på kommunens eller landstingskommunens bekostnad utse en arbetstagarkonsult.

Beredningen har i sitt arbete haft som målsättning att konkretisera den allmänna kompetensregeln och att inredigera de tilläggskompetenser som finns i smålagarna. Beredningen anser att frågan om arbetstagarkonsulter inom det kommunala området är viktig men har inte i detalj analyserat frågan utan anser att denna fråga i stället bör uppmärksammas under remissbehandlingen.

Speciella befogenheter och skyldigheter

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4) förordar beredningen att de specialreglerade uppgifterna precis som hittills regleras i speciallagarna. För att förbättra överblicken och skapa ett mera heltäckande system föreslår beredningen att de viktigaste speciallagarna för kommunerna och landstingskommunerna skall räknas upp i kommunallagen. En sådan bestämmelse kan successivt kompletteras med nya speciallagar, t ex en ny plan- och bygglag. Bestämmelsen föreslås vidare klargöra skillnaden mellan allmän och speciell kompetens. Av bestämmelsen bör framgå att speciallagarna innehåller regler om kommunala befogenheter och skyldigheter.

Beredningen föreslår vidare att kommunernas och landstingskommunernas verksamheter redovisas var för sig. Det bör också framgå av lagen att kommunernas och landstingskommunernas speciella kompetens sammanfaller inom vissa områden. Det gäller t ex kollektivtrafiken samt institutionsvården i socialtjänstlagen.

Som en illustration till beredningens förslag presenteras följande skiss till hur kapitlet om kommunens och landstingskommunens befogenheter kan utformas i en ny lag. Beredningen framhåller att förslaget inte syftar till någon ändring av kommunernas och landstingskommunernas befogenheter utan enbart avser att öka läsbarheten.

2 kap Kommunens och landstingets befogenheter

Allmänna befogenheter

1 § En kommun får själv sköta sina angelägenheter.

Härmed avses angelägenheter som uppbärs av ett allmänt intresse och har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen).

En kommun kan i vissa fall genom lag bemyndigas att vidta åtgärder utan anknytning till kommunens område och dess medlemmar.

En kommun får stödja det lokala näringslivet genom allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och själv driva sådana näringsverksamheter som ger allmänna tjänster till kommunens medlemmar.

En kommun får inte lämna ekonomiskt stöd åt enskilda utan särskilt stöd i lag.

En kommun får dock ge enskilda näringsidkare inom kommunen ekonomiskt stöd om det är nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller om liknande särskilda skäl finns.

Vad nu sagts gäller också landstingen.

2 § Stockholms läns landsting får sköta angelägenhet som avser en del av landstinget och som ankommer på kommunerna i den delen, om det är

motiverat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna.

Stockholms läns landsting får lämna bidrag och lån till en kommun inom landstinget, i den mån det behövs för att främja skatteutjämning.

3 § Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra om inte annat medges i lag (likställighetsprincipen).

Kommunala och landstingskommunala avgifter skall bestämmas så att de inte överskrider kommunens självkostnad för verksamheten (självkostnadsprincipen).

Beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för en medlem av kommunen eller landstinget får inte fattas utan särskilda skäl (retroaktivitetsförbudet).

Tillägg till allmänna befogenheter

4 § Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt bidrag till de politiska partier som under den tid beslutet om bidrag avser är representerade i fullmäktige. Beslutet skall innehålla att bidrag lämnas till varje sådant parti med samma belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige under den tid beslutet avser.

5 § Kommuner och landsting får vidta åtgärder för att uppföra och driva turistanläggningar om det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen och landstinget.

6 § Kommuner och landsting får bistå ett främmande land med den utrustning som de kan avvara. Detta får ske i samband med krig, naturkatastrof, epidemi eller liknande händelser i det främmande landet eller i samband med återuppbyggnadsarbete efter sådana händelser. Utrustningen får också överlämnas till en internationell hjälporganisation för att användas, om sådana händelser skulle inträffa.

Speciella befogenheter och skyldigheter

7 § Om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns bestämmelser bl a i byggnadslagen (1947:385), lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m, allmänna ordningsstadgan (1956:716), civilförsvarslagen (1960:74), skollagen (1962:319), brandlagen (1974:80), lagen (1978:234) om trafiknämnd, renhållningslagen (1979:596), socialtjänstlagen (1980:620) och hälsoskyddslagen (1982:1080).

Om landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns bestämmelser bl a i skollagen (1962:319), högskolelagen (1977:218), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125) och lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl.

Om kommunernas och landstingens gemensamma befogenheter och skyldigheter finns bestämmelser bl a i lagen (1964:63) om kommunal beredskap, lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall.

Härutöver finns bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter i andra författningar.

7

Organisation och arbetsformer

Beredningen föreslår att kommunerna och landstingskommunerna får större frihet att lokalt utforma sin organisation och själva bestämma arbetsformerna. Beredningen föreslår ett nytt kapitel om de förtroendevalda. Där förs in en allmän regel om kommunalråden och landstingsråden, bestämmelser om politiska sekreterare samt regler om de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter.

Bestämmelserna om fullmäktiges arbetsformer förenklas. Reglerna utformas mer allmänt och principiellt. De närmare föreskrifterna om hur de skall tillämpas får fullmäktige bestämma om. Det gäller t ex antalet ledamöter, suppleanternas tjänstgöring, hur ärenden skall förberedas samt interpellation och fråga. Antalet bestämmelser begränsas.

Även bestämmelserna om nämnderna förenklas. Beredningen föreslår bl a en ny bestämmelse om utskott som klargör gällande rätt. Vidare föreslår beredningen att reglerna om delegation ändras så brukarna av kommunala och landstingskommunala tjänster får möjlighet att påverka verksamheten. En nämnd får vidare rätt att delegera brådskande ärenden.

Den nuvarande kommunallagen består till stor del av bestämmelser om fullmäktiges och nämndernas arbetsformer. Till detta kommer en del regler om de förtroendevalda. Flera av reglerna är detaljerade.

Beredningen föreslår att reglerna om kommunernas och landstingskommunernas organisation och arbetsformer i en ny kommunallag delas in i tre kapitel, nämligen om de *förtroendevalda*, om *fullmäktige* och om *styrelsen och övriga nämnder*.

Kommunerna och landstingskommunerna bör inom ramen för dessa regler få större frihet att själva organisera sin verksamhet.

De förtroendevalda

I detta nya kapitel bör de nuvarande bestämmelserna om valbarhet, obehörighet, avsägelse, ledighet från anställning för att fullgöra förtroendeuppdrag och ekonomiska förmåner samlas. I KL upprepas dessa bestämmelser i kapitlen om fullmäktige, styrelsen och revisionen. Samtidigt är de utspridda under respektive avsnitt.

I KL finns ingen samlad definition på "förtroendevald". Men av lagen framgår det att man med förtroendevald menar ledamöter eller suppleanter i fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder, utskott inom nämnderna och beredningar samt revisorer och revisorssuppleanter. Ledamöter och suppleanter i styrelser för kommunala bolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser är inte förtroendevalda i KL:s mening.

Beredningen föreslår nu att kapitlet inleds med en definition av vad som menas med förtroendevalda. Definitionen ansluter till dagens ordning.

I det följande behandlar beredningen bl a en allmän regel om kommunalråden och landstingsråden, bestämmelser om politiska sekreterare samt regler om de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter. Dessa regler finns inte i KL i dag. Beredningen framhåller att de föreslagna bestämmelserna syftar till att klarare beskriva vad som redan gäller.

Kommunalråd och landstingsråd

Av landets 284 kommuner har 267 engagerat förtroendevalda på heltid (kommunalråd). Alla landstingskommuner har numera heltidsengagerade förtroendevalda, ofta med titeln landstingsråd. KL innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen gäller endast heltidsengagerade förtroendevalda i andra kommuner än Stockholm eller i landstingskommuner. I KL togs dock i två fall hänsyn till de heltidssysselsattas roll, nämligen vid närvarorätten i nämnderna och i fråga om interpellationer. Vidare ger ersättningsreglerna utrymme för arvoden och andra förmåner till s k oppositionsråd, som inte har uppdrag som ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning. Genom bl a dessa regler kan kommunerna och landstingskommunerna i nämndernas reglementen eller i särskilda beslut lokalt reglera de heltidssysselsattas ställning och roll i organisationen.

Kommunalråden och landstingsråden kan inte i dag väljas utan att ha något annat kommunalt uppdrag. För heltidsuppdraget förutsätts att man först valts till ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd eller utskott, beredning

eller eventuellt som kommunal revisor eller revisorssuppleant. De kan således inte utses i ett särskilt val. Motsatsen gäller för borgarråden i Stockholms kommun.

Fullmäktige kan, sedan ledamöter och suppleanter utsetts i nämnder etc som nästa led i valförfarandet utse kommunalråd eller landstingsråd bland de redan valda. De utses i så fall för en treårsperiod, som sammanfaller med styrelsens och övriga nämnders mandatperiod. De tillträder sina uppdrag den 1 januari året efter kommunalvalet. Knyter man heltidsuppdraget till en särskild beredning åt fullmäktige kan tjänstgöringstiden sammanfalla med fullmäktiges mandatperiod.

Bestämmelserna i KL om val av ledamöter och ordförande i styrelsen antyder att ledamöterna i nämnderna skall väljas före presidiet. Utses presidiet före de övriga ledamöterna skulle proportionellt val kunna förhindras. Då presidiet valts först går det inte att välja återstående ledamöter proportionellt (jfr SOU 1974:99 s 262 och Kommunallagskommentaren s 664).

Detta innebär att styrelsen i dag måste väljas först. Därefter väljs kommunalråden eller landstingsråden om basen för uppdraget är ledamotskap i styrelsen. Denna lösning är vanlig i många kommuner. Vill man välja kommunalråd eller landstingsråd särskilt kan denna fråga lösas enklast om kommunallagen innehåller särskilda regler om kommunalråd och landstingsråd som kan användas i olika organisationsmodeller. Önskemål om detta har bl a förts fram vid KL:s tillkomst.

Enligt beredningen ger ett system där kommunalråd och landstingsråd väljs utan anknytning till något annat kommunalt förtroendeuppdrag största möjliga frihet att lokalt reglera deras ställning och roll i organisationen. Å andra sidan kräver detta flera regler om kommunalråd och landstingsråd. Det behövs då regler om bl a närvaro- och yttranderätt i fullmäktige och nämnder, delegation av beslutanderätt till kommunalråden och landstingsråden, revisionsansvar och mandattider.

Ofta är kommunalråd och landstingsråd samtidigt ordförande i en nämnd. Såvitt beredningen kunnat finna finns ingen kommun där kommunalråden inte har något annat kommunalt förtroendeuppdrag. Det praktiska problemet ligger inte här utan i att kommunalråden inte kan väljas före valet av nämndledamöterna. Detta problem kan elimineras genom ett system med förhandsinteckning.

I Danmark tillämpas nämligen ett något annorlunda proportionellt valsystem. Detta innebär att självskrivna platser förhandsintecknas vid proportionella val och sedan avräknas. I kommuner och landstingskommuner där kommunalråden resp landstingsråden samtidigt är ordförande i olika nämnder skulle ett system liknande det danska innebära att kommunalråds-

platsen och landstingsrådsplatsen kunde förhandsintecknas. Vid den efterföljande proportionella fördelningen av platserna i nämnden skulle den första plats som tillfaller det parti som utsett ett kommunalråd, anses redan ha tagits i anspråk av detta parti.

I Kommunförbundets äldre normalförslag till reglemente för kommunstyrelsen var kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande självskrivna både som ledamöter och ordförande resp vice ordförande i kommunstyrelsens arbetsutskott. Att man gick ifrån denna lösning berodde enbart på de nya reglerna i KL om proportionella val av utskott. I dag ser de politiska partierna till att det finns en politisk samordning mellan styrelsen och utskottet.

Genom att modifiera det proportionella valsystemet så att självskrivna platser kan förhandsintecknas med en form av avräkning skulle kommunalråden rättsligt garanteras plats i nämnderna. Denna lösning skulle också innebära att ett nämndpresidium kan bli självskrivet som presidium i nämndens utskott.

Ett system med förhandsinteckning är enligt beredningen enklare än andra lösningar där t ex kommunalråden och landstingsråden väljs utan att ha annat kommunalt förtroendeuppdrag.

Beredningen föreslår en allmän regel om kommunalråd och landstingsråd. Denna kompletteras med en förändring av det proportionella valsystemet så att vissa självskrivna platser kan förhandsintecknas. Genom en sådan lösning kan kommunalråden och landstingsråden utses i ett särskilt val före valet av nämnderna. Det blir därmed möjligt att utse kommunalråd och landstingsråd redan vid fullmäktiges första sammanträde efter valet. Tiden för uppdragen bestämmer fullmäktige. Av lagtexten bör vidare framgå att bland kommunalråden och landstingsråden kan finnas företrädare för minoriteten.

En bestämmelse om förhandsinteckning kan utformas enligt följande:

Avräkning vid proportionellt val

Vid proportionella val av ledamöter i styrelsen, övriga nämnder och utskott skall de platser som redan tillfallit självskrivna ledamöter tilldelas den grupp som ledamoten tillhör.

Eftersom bestämmelsen föreslås gälla för både nämnder och utskott uppstår en del lagtekniska problem. Beredningen vill framhålla att systemet kan behöva två regler. En regel som kopplas till fullmäktiges val av nämnder och en regel som

gäller nämndernas val av utskott. Den senare bör införas i nämndkapitlet. Hur detta skall lösas lagtekniskt får behandlas i det fortsatta arbetet. Beredningen påpekar att förslaget kan kräva följdändringar i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m m.

Politiska sekreterare

Bestämmelserna om politiska sekreterare har enligt beredningen sin naturliga plats i kommunallagen.

I förarbetena till lagen om politiska sekreterare förutsattes att reglerna skulle placeras i en ny kommunallag (prop 1982/83:132 s 17–18). De politiska sekreterarna har en utpräglad förtroendeställning utan att vara förtroendevalda. De politiska sekreterarna skall politiskt biträda de förtroendevalda. Beredningen föreslår därför att bestämmelserna placeras i kapitlet om de förtroendevalda. Bestämmelserna har förenklats språkligt. Bestämmelsen om ledighet från anställning har sammanförts med stadgandet om ledighet för de förtroendevalda. Beredningens förslag innebär inte några sakliga förändringar.

Valbarhet

Kommunallagen innehåller bestämmelser om hinder för vissa ledande statliga och kommunala tjänstemän att väljas till ledamot i fullmäktige och nämnder. Enligt 2 kap 4 § andra stycket och 3 kap 3 § första stycket KL är landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse samt kommunens eller landstingskommunens ledande tjänsteman inte valbar. En tjänsteman som är chef för ett verk eller kontor får inte vara ledamot eller suppleant i den egna nämnden.

Frågan om att slopa valbarhetshindren behandlades i förarbetena till 1977 års kommunallag. Någon förändring gjordes dock inte.

Beredningen ifrågasätter om ämnet bör regleras i lag. Beredningens bedömning är att bestämmelserna om valbarhetshindren saknar praktisk betydelse. De politiska partierna bör vid nomineringarna bedöma om det är lämpligt att vissa statliga eller kommunala tjänstemän nomineras till kommunala förtroendeuppdrag. Beredningen föreslår därför att de nuvarande valbarhetshindren tas bort.

Det har ansetts viktigt att skilja mellan förtroendevalda och tjänstemän vad gäller ställning och arbetsuppgifter. Beredningens förslag att slopa valbarhetshindren är inte avsett att medföra någon förändring i detta avseende.

Bättre överblick över de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter

De förtroendevaldas *rättigheter* att väcka motion och interpellation, rätten att reservera sig mot ett beslut samt närvarorätten bör förtydligas genom en ny bestämmelse.

En annan fråga gäller nämndledamotens rätt att väcka ärende hos nämnden. Kommunallagen innehåller ingen regel om detta. Beredningen föreslår att ledamots rätt att väcka ett ärende förs in i kommunallagen. En sådan bestämmelse förtydligar vad som redan gäller. Även andra än nämndledamöter kan med stöd av speciallagarna ha rätt att väcka ärende i nämnden. Beredningens förslag innebär ingen ändring på denna punkt.

Reglerna om ekonomisk ersättning finns också med i detta sammanhang.

Det finns också anledning att förtydliga de förtroendevaldas *skyldigheter*. När det gäller de förtroendevaldas skyldighet att närvara vid sammanträden finns ingen uttrycklig regel i KL. Ledamöter är emellertid skyldiga att delta i sammanträden om de inte har giltigt skäl för frånvaro. Beredningen anser att detta bör klargöras i lagen och föreslår därför en sådan regel.

En annan fråga gäller en ledamots skyldighet att delta i omröstning och beslut om han eller hon inte är jävig. KL innehåller ingen uttrycklig regel om att en ledamot får avstå från att rösta. Detta följer av omröstningsreglerna i 2 kap 22 § KL och reglerna om protokoll i 2 kap 25 § KL. I 2 kap 25 § KL talas bl a om att protokollet skall innehålla uppgift om hur omröstningen har utfallit. Denna lydelse tillkom i syfte att klargöra att det i protokollet även bör anges vilka ledamöter som avstått vid omröstning (KU 1976/77:25 s 69). Bestämmelserna gäller också de specialreglerade nämnderna. Därmed följer dock inte att en ledamot i en specialreglerad nämnd alltid har rätt att avstå från att rösta.

Beredningen föreslår att en bestämmelse införs om att varje ledamot är skyldig att delta i omröstning och beslut i ärenden som rör myndighetsutövning. Samtidigt bör principen om att en ledamot har rätt att avstå från att rösta i andra ärenden klargöras i samband med omröstningsreglerna (se förslaget till principskiss under 4 kap om fullmäktige).

Beredningen har övervägt att införa en bestämmelse om att varje ledamot i fullmäktige, styrelse och övriga nämnder skall ha skyldighet att delta i omröstning och beslut, även i andra ärenden än de som avser myndighetsutövning. Beredningen anser att det finns skäl som talar för en sådan bestämmelse. Därigenom skulle de förtroendevaldas ansvar för att sätta sig in i ärendena och redovisa en ståndpunkt klart markeras. Vi-

dare skulle inte några gränsdragningsproblem behöva uppstå. Beredningen finner emellertid att möjligheten att avstå från att delta i beslut ibland kan behöva utnyttjas för att göra partipolitiska markeringar. Det gäller särskilt i samband med fullmäktiges behandling av olika ärenden. Det har inte varit möjligt att uttömmande behandla denna fråga. Beredningen anser därför att frågan om eventuella bestämmelser om skyldighet att delta i beslut i alla typer av ärenden i de kommunala organen bör övervägas vidare i det fortsatta arbetet med en ny kommunallag.

Fullmäktige

Vad behöver regleras i kommunallagen?

Vad bör stå i lagen och vad kan regleras i fullmäktiges arbetsordning? Här finns det flera faktorer att ta hänsyn till. Beredningen har pekat på att regeringsformen ger utrymme för att minska detaljreglerna. Endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer behöver bestämmas i lag. Vad som faller utanför grunderna kan överlämnas åt kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma om.

Beredningen anser att grundläggande demokratiska rättigheter precis som nu måste regleras i lagen. För kommunmedlemmarna gäller det bl a de grundläggande reglerna om kungörelse och protokoll. Bestämmelserna har samband med kommunmedlemmarnas intresse av insyn och medverkan. Det är också fråga om att garantera en demokratisk handläggning. Det gäller regler som säkerställer att besluten fattas i demokratiska former och garanterar minoritetens rättigheter. Hit hör också bestämmelser som reglerar de förtroendevaldas rätt att agera, t ex motionsrätten, interpellationsrätten och rätten att reservera sig mot beslut. Redan i dag kompletteras vissa bestämmelser om grundläggande demokratiska rättigheter av detaljregler i arbetsordningen.

Beredningen anser att bestämmelserna om fullmäktiges organisation och arbetsformer kan utformas mer allmänt och principiellt. De närmare föreskrifterna om hur de skall tillämpas får fullmäktige ge i arbetsordningen. Beredningen förutsätter att de kommunalt förtroendevalda själva är intresserade av att se till att fullmäktige agerar i demokratiska former.

Beredningen har också diskuterat om bestämmelser som tillämpas mera sällan kan slopas eller regleras på annat sätt. För att förenkla kan vissa regler som nu finns i kommunallagen överföras till arbetsordningen.

I fullmäktigekapitlet bör det finnas allmänna bestämmelser om bl a antal ledamöter, suppleanter, mandattider, sammanträdesordning, ordförande och vice ordförande, ordförandens uppgifter och beslutsförfarandet.

Mandattiderna

Beredningen har övervägt samma mandattider för samtliga landets kommuner och landstingskommuner.

För kommunfullmäktige och landsting innebar 1977 års KL ett snabbare valgenomslag. Mandatperioden bestämdes då att börja två månader tidigare, dvs den 1 november valåret i stället för den 1 januari året efter valet. Stockholms kommun berördes inte av den nya ordningen, eftersom där redan gällde ett snabbare valgenomslag. För Stockholms kommun gäller särbestämmelsen att fullmäktiges tjänstgöringstid räknas fr o m den 15 oktober valåret.

Det är ett allmänt intresse att valresultatet slår igenom så snart som möjligt. Beredningen anser därför, att när det finns praktiska möjligheter i form av snabbare röstsammanräkning m m, bör detta leda till ett snabbare valgenomslag.

Erfarenheterna av röstsammanräkningarna från de senaste valen visar att resultaten blir klara allt snabbare. Beredningen har därför begärt synpunkter av riksskatteverket om det nu finns praktiska möjligheter att genomföra samma snabba valgenomslag som gäller i Stockholms kommun för samtliga kommuner och landstingskommuner.

Riksskatteverket (RSV) har i en skrivelse till demokratiberedningen den 14 februari 1985 anfört bl a följande:

RSV inhämtade efter 1982 års allmänna val uppgifter från länsstyrelserna om den faktiska tidpunkten för sammanräkningens avslutande beträffande kommunfullmäktigevalen. Dessa uppgifter visar att samtliga kommunfullmäktigeval var färdigräknade och resultatet av sammanräkningen offentliggjort före den 15 oktober. I många fall var dock inte sammanräkningen avslutad förrän mellan den 8 och 12 oktober.

Vid 1985 års allmänna val är den 15 september valdag. Vid en jämförelse med 1982 års val innebär detta att länsstyrelserna får ytterligare fyra kalenderdagar för sammanräkningen.

Länsstyrelsernas möjligheter att påskynda den slutliga sammanräkningen jämfört med 1982 års allmänna val bedömer RSV som begränsade. Erfarenheterna från 1982 års val visar dock att sammanräkningen normalt är slutförd före den 15 oktober. Om mandatperioden generellt skulle börja den 15 oktober skulle sammanräkningen ske med små tidsmarginaler. RSV:s erfarenheter av den pressade tidsplan som gäller för sammanräkningen av riksdagsvalet visar att kraven på rutiner m m blir mycket stora. Risken för förseningar på grund av oförutsedda händelser är dessutom stor.

Även om det teoretiskt är möjligt att få ett snabbare valgenomslag bedömer RSV riskerna för förseningar så stor att man av detta skäl inte bör genomföra någon förändring.

RSV bedömer det dessutom vara av stor vikt att den slutliga sammanräkningen genomförs med stor noggrannhet och med personal som har erforderliga kunskaper i sakfrågorna. En ökad tidspress för att snabbt slutföra sammanräkningen kan i vissa situationer komma att få negativa effekter i dessa hänseenden. Även av dessa skäl bedömer RSV det som angeläget att bibehålla nuvarande bestämmelser om valgenomslag.

Av det skäl som RSV anfört anser beredningen tiden ännu inte mogen för att låta det snabbare valgenomslaget som tillämpas för kommunfullmäktige i Stockholms kommun slå igenom i samtliga kommuner och landstingskommuner. Enhetliga regler om mandattider skulle också kunna uppnås genom att låta särregeln för Stockholms kommun utgå. Det innebär att valgenomslaget senareläggs där med drygt två veckor. I den allmänna motiveringen har beredningen föreslagit att huvuddragen i organisationen i Stockholms kommun även i framtiden regleras genom särbestämmelser såsom t ex mandattiderna för kommunfullmäktige. De nuvarande bestämmelserna om fullmäktiges mandattider står därför kvar oförändrade.

Sammanträdesordningen

Bestämmelsen om sammanträdestider förenklas. I huvudsak överensstämmer beredningens förslag med dagens ordning. Fullmäktige bestämmer antalet ordinarie sammanträden. Sammanträden skall även hållas när ordföranden anser att det behövs eller när styrelsen eller minst en tredjedel av ledamöterna i fullmäktige begär det. Övriga fasta sammanträdestider, t ex när budget skall fastställas och ansvar beviljas, förs till arbetsordningen. När fullmäktige skall fatta beslut i dessa frågor framgår av bestämmelserna om budget och revision.

Den nuvarande rekommendationen att landstinget bör sammanträda minst fyra gånger per år kom till för att öka antalet landstingssammanträden. Föreskriften hade samband med att ställföreträdarskapet för förvaltningsutskottet avskaffades. Antalet landstingsmöten har ökat. Enligt beredningen saknar bestämmelsen numera praktisk betydelse. Den kan därför utgå.

Kommunmedlemmars insyn och medverkan

Flera av de nuvarande bestämmelserna i kapitlet om fullmäktige har samband med kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn i verksamheten. Det gäller främst bestämmelserna om kungörelse och protokoll. Reglerna hör självfallet hemma i kommunallagen men kan förenklas.

Kungörelser om fullmäktiges sammanträden skall anslås på kommunens eller landstingskommunens officiella anslagstavla. Även tillkännagivandet om protokollens justering skall anslås där. Besvärstiden börjar nämligen löpa från den dag då justeringen av protokollet har getts tillkänna på anslagstavlan. Bestämmelsen går tillbaka på äldre kommunallagar. Frågan är om kommunernas och landstingskommunernas anslagstavla är ändamålsenlig nu och i framtiden. Den har i dag ett begränsat informationsvärde. Genom datautvecklingen kan det i framtiden finnas effektivare sätt att sprida information.

Det måste finnas ett system som bestämt anger när besvärstiden börjar löpa. Regelsystemet bör vidare enligt beredningens mening vara enhetligt. Beredningen anser dock att det ligger i tiden att kommunerna och landstingskommunerna löser frågan på ett sätt som är lämpligare för medborgarna, t ex pärmsystem eller dataterminal på ett bestämt ställe. Beredningen anser därför att kravet på obligatorisk anslagstavla kan utgå ur lagtexten. Där föreskrivs i stället att tillkännagivande skall ske på styrelsens kansli och på andra lämpliga platser. I detta sammanhang bör framhållas att frågan har en koppling även till annan lagstiftning såsom t ex lagen (1970:462) om vissa anslag på kommunens anslagstavla.

Vidare föreslår beredningen att systemet med obligatorisk postsändning mjukas upp på samma sätt som skett i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter (2 kap 10 §).

Bestämmelserna om annonsering är också detaljerade. Beredningen föreslår att dessa bestämmelser nu förenklas. Regeln om att kungörelse skall införas i en viss ortstidning om en minoritet av fullmäktige begär det kvarstår.

Protokollsreglerna är detaljerade. De anger ändå endast ett protokolls minimiinnehåll och hur det skall justeras. I huvudsak har reglerna samma innehåll som i 1953 års kommunallag och 1954 års landstingslag. I den finska och norska kommunallagen regleras inte vad protokollet skall innehålla. Detta bestäms av de kommunala organen i t ex reglementen eller instruktioner.

Beredningen föreslår att reglerna om protokoll förenklas i en ny kommunallag. Bestämmelserna om protokoll har betydelse för kommunmedlemmarna, eftersom protokollet ligger till grund för deras besvärsrätt.

Beredningen föreslår därför att regler om protokollets innehåll tas in i den nya lagen men förenklas språkligt. Hur protokoll skall justeras bör enligt beredningen kommuner och landstingskommuner själva bestämma. Tidpunkten för justeringen bör dock regleras i lagen. Förslaget innebär att fullmäktige kan

bestämma att endast ordföranden och en annan ledamot justerar protokoll. Bestämmelsen om tillkännagivandet om protokollens justering är betydelsefull för besvärstiden. Beredningen föreslår därför att denna regel skrivs in i kapitlet om kommunalbesvär.

Minoritetens rättigheter i fullmäktige

En "minoritet" är detsamma som minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter. I KL finns flera regler som skyddar minoritetens speciella intressen. En minoritet kan t ex begära att ett sammanträde skall hållas. Minoriteten kan vidare begära bordläggning för att få en kortare tids uppskov innan beslut fattas. Denna regel är också ett minoritetsskydd som enligt beredningen bör finnas kvar i lagen.

En annan fråga är om ordföranden skall kunna bestämma till vilken dag ett bordlagt ärende skall skjutas upp. Bestämmelsen innebär ett undantag från huvudregeln att fullmäktige bestämmer när sammanträde skall hållas. Förhållandet mellan fullmäktige och ordföranden är i huvudsak en ordningsfråga. Det har alltså inget samband med någon demokratisk rättighet. Det finns skäl som talar för och emot att låta ordföranden bestämma vilken dag ett bordlagt ärende skall tas upp.

Ett annat minoritetsskydd är möjligheten att få till stånd proportionella val av bl a styrelsen, övriga nämnder och beredningar samt av revisorer och revisorssuppleanter. Den nuvarande bestämmelsen står kvar oförändrad. Till följd av beredningens förslag om ett förändrat proportionellt valsystem kan bestämmelsen i en ny lag omfatta även ledamöter och suppleanter i alla nämnder i Stockholms kommun.

Interpellationer och frågor kan också ses som ett minoritetsskydd. Beredningen återkommer till dessa institut.

Beslutsförfarandet

Regler för hur beslut skall fattas är principiellt viktiga. De kvarstår orörda i beredningens förslag. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Bl a klargörs rätten att avstå från att delta i omröstning och beslut.

Vad kan fullmäktige bestämma?

Beredningen tar upp några exempel på bestämmelser som får en mer principiell utformning. De närmare föreskrifterna om hur de skall tilllämpas får fullmäktige själv bestämma.

Antalet ledamöter i fullmäktige

Bestämmelsen i 2 kap 1 § KL om fullmäktiges antal är ett exempel på en detaljregel. De nuvarande intervallerna skall hindra att kommunerna och landstingskommunerna inför en småpartispärr genom att minska antalet ledamöter i fullmäktige. För landstingskommunerna föreskrivs dessutom i 14 kap 15a § vallagen att endast partier som har fått minst tre procent av rösterna i hela landstingskommunen kan få mandat i landstinget.

Beredningen anser att bestämmelsen om fullmäktiges antal kan förenklas. Endast ett minimiantal behöver fastslås i lagen. Samtidigt får kommunerna och landstingskommunerna större frihet att bestämma antalet ledamöter. Avsikten med förslaget är inte att skapa en förändring. Beredningen utgår från att kommuner och landstingskommuner alltjämt kommer att se till att mandatfördelningen mellan partierna i fullmäktige blir rättvis. De nuvarande gränserna bör vara vägledande även i framtiden.

Intresset av att fullmäktige får en bred medborgerlig förankring bör vägas mot kravet på att fullmäktige fungerar effektivt. För att hindra valtaktiska spekulationer bör antalet ledamöter relateras till antalet röstberättigade invånare. Detta bör även gälla landstingskommunerna för att garantera att hänsyn även tas till småpartier som passerat treprocentspärren.

Suppleanternas tjänstgöring

Bestämmelsen i 2 kap 11 § KL om suppleanternas tjänstgöring är ett annat exempel på en detaljregel som inte hör hemma i en ramlag. Suppleanternas tjänstgöringsrätt är viktig. Bestämmelser om detta bör därför finnas i lagen men kan förenklas. Beredningen föreslår att huvudprinciperna för tjänstgöringen lagregleras. De närmare föreskrifterna skall enligt beredningen fullmäktige bestämma.

Fullmäktiges arbetsformer

Bestämmelser om att alla ärenden skall beredas fördes in i kommunallagen 1918 i samband med den kommunala rösträttsreformen. Motivet var bl a att hindra förhastade eller oklara beslut vid kommunalstämman. I dag är läget ett annat.

Demokratiberedningen ifrågasätter därför om beredningskravet behöver regleras i lagen. Bestämmelsen ställer enbart krav på en formell beredning. Till bilden hör också att det sker en informell beredning av ärenden i partigrupperna. Kravet på att ärenden skall förberedas bör justeras. Fullmäktige får själv

bestämma hur ärendet skall förberedas. Förslaget innebär att formerna för beredningen kan anpassas till lokala förhållanden.

Den nya bestämmelsen tar dock inte bort skyldigheten att ge styrelsen tillfälle att yttra sig. Detta regleras i bestämmelsen om styrelsens uppgifter. Där framgår också att valärenden och brådskande ärenden liksom i dag inte behöver tas upp i styrelsen. (Se 5 kap 1 § andra stycket 1 p principskissen).

Bestämmelsen om beredning av ärenden som väckts genom motion infördes i 1977 års kommunallag. Det ansågs viktigt ur demokratisk synpunkt att motioner behandlas inom en begränsad tid så att frågorna inte blir inaktuella. Beredningen föreslår att den ettåriga beredningsfristen för motioner finns kvar.

Genom motion, interpellation och fråga kan en ledamot eller grupper av ledamöter i fullmäktige ta egna initiativ. Syftet med en motion är att få till stånd ett beslut. Genom en interpellation eller en fråga kan den förtroendevalde informera sig om och få insyn i den kommunala verksamheten. Interpellationsinstitutet gör det möjligt att starta en politisk debatt.

På det kommunala området reglerades interpellationsrätten första gången i 1953 års kommunallag. Dessförinnan förekom institutet i reglerad form endast i arbetsordningar för vissa städer. Även frågerätten förekom från början i arbetsordningen. Båda instituten reglerades i 1977 års kommunallag.

Möjligheterna för ledamöterna i fullmäktige att väcka motioner och att framställa interpellationer och frågor är väsentliga ur demokratisk synvinkel. Det är därför lämpligt att dessa institut regleras i lagen. Hur bestämmelserna om interpellation och fråga skall utformas beror på kommunernas och landstingskommunernas organisation. Intresset av lokala variationer är betydligt större än intresset av enhetliga regler.

I dag anger KL till vem interpellation och fråga får ställas, vilka ämnen som får tas upp och hur fullmäktige skall hantera dessa.

Frågor ställs i okomplicerade ärenden. Meningsutbytet sker i princip mellan frågaren och den tillfrågade. Vid en interpellation får däremot även andra fullmäktigeledamöter delta i den debatt som följer på ett interpellationssvar.

Kommunerna och landstingskommunerna får enligt KL själva avgöra om frågeinstitutet skall tillämpas.

Enligt beredningen är det viktigt att lagen garanterar att varje ledamot får framställa interpellation och fråga. Fullmäktige får själv bestämma till vem interpellationer och frågor kan ställas, vilka ämnen som kan tas upp samt hur handläggningen skall gå till.

I sak innebär förslaget att fullmäktige själv får bestämma vilka förtroendevalda som skall kunna interpelleras. Fullmäktige kan t ex begränsa kretsen till förtroendevalda med övergripande ansvar eller till de förtroendevalda som för närvarande nämns i lagen dvs ordförande i styrelsen, annan nämnd eller beredning.

Bestämmelsen ger fullmäktige formell rätt att fastställa regler som tillåter att en vidare krets kan interpelleras. Fullmäktige har dock ingen anledning att öka kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga.

Vad som nu sagts gäller också för frågor. De blir med beredningens förslag obligatoriska.

Beredningen vill understryka att ämnesområdet är oförändrat. En interpellation och fråga får inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Denna begränsning bör enligt beredningen klart framgå av lagtexten.

Beredningen utgår från att de förtroendevalda kommer att tillse att de föreslagna bestämmelserna om interpellation och fråga lokalt tilllämpas så att de demokratiska aspekterna tas till vara.

Beredningen föreslår även förenklingar i fråga om vem som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar. Den grundläggande regeln om demokratin finns kvar i lagen, nämligen att varje fullmäktige har en röst. Kommuner och landstingskommuner får däremot själva bestämma vem som skall delta i fullmäktiges överläggningar. Även i detta sammanhang utgår beredningen från att bestämmelserna tillämpas så att de demokratiska aspekterna på yttranderätten i fullmäktige inte eftersätts.

Styrelsen och övriga nämnder

Styrelsen

Styrelsen är formellt kommunens eller landstingskommunens ledande administrativa organ. Dess väsentligaste uppgift är att leda förvaltningen och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Den skall också följa de frågor som inverkar på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomi samt hos fullmäktige och övriga nämnder göra nödvändiga framställningar. Styrelsen skall även bereda och verkställa fullmäktiges beslut.

Beredningen pekar på att den finska kommunallagen uttryckligen ger kommunstyrelsen en formellt starkare ställning än vad

den svenska kommunallagen gör. Den finska lagen innehåller bl a bestämmelser om att kommunstyrelsen skall ha företrädare i nämnderna. I Finland kan kommunstyrelsen ta över ett ärende som avgjorts i en annan nämnd och behandla det. Kommunstyrelsen är dessutom besvärsmyndighet när det gäller besvär över kommunala myndigheters beslut.

Det finns enligt beredningen inte någon anledning att nu ändra styrelsens formella ledning i den svenska kommunallagen.

Beredningen föreslår däremot att nuvarande bestämmelser om styrelsen i 3 kap 1 § andra stycket KL förenklas och att bestämmelserna i andra stycket 2 p och 3 p om den ekonomiska förvaltningen resp medelsförvaltningen förs samman.

I dag har styrelsen ett lagreglerat ansvar för kommunens och landstingskommunens information och förenklingsarbete. Bestämmelserna är nya i KL. Regeln om information anger enbart att ansvaret för informationen ankommer på styrelsen. Det är också möjligt att lägga uppgiften på en annan nämnd. Bestämmelsen ställer inget kvalitativt krav på informationsverksamheten. I lagtexten anges inte heller hur förenklingsarbetet skall gå till i praktiken.

Av Larsåke Larssons rapport, Öppna förvaltningen!, framgår att bestämmelserna numera saknar större praktisk betydelse.

Till bilden hör också förvaltningsrättsutredningens förslag till en ny förvaltningslag, som blir gemensam för staten, kommunerna och landstingskommunerna. Förslaget innebär bl a att flera servicekrav lagfästs. Samtidigt kopplas ansvaret för förenklingar i verksamheten till varje myndighet.

Beredningen anser att styrelsens ansvar för informationsverksamheten och förenklingsarbetet i dag får anses så självklara att de inte behöver regleras i en kommunallag.

Styrelsen har också i dag ett lagreglerat ansvar för de arkiv som har överlämnats till styrelsen. Enligt 2 kap 27 § KL bestämmer fullmäktige om arkivvården inom kommuner och landstingskommuner. För Stockholms kommun och Malmö kommun gäller särskilda arkivbestämmelser som regeringen meddelat. I princip ansvarar varje nämnd för sitt arkiv. Fullmäktige kan dock med stöd av 2 kap 27 § KL bestämma att arkiven skall överlämnas till kommunstyrelsen resp förvaltningsutskottet eller till en särskild arkivnämnd. Bestämmelsen i 3 kap 1 § andra stycket 8 p KL klargör enbart att styrelsen har ansvaret för en centraliserad arkivvård under styrelsen. Beredningen anser att bestämmelsen saknar praktisk betydelse. Styrelsens ansvar för ett centralarkiv följer, enligt beredningen, av 2 kap 27 § KL om arkivvården. Denna bestämmelse förs oförändrad över till en ny lag (se 4 kap 20 § princip-

skissen). Beredningens förslag medför ingen ändring av möjligheten att centralisera arkivvården.

Bestämmelsen i 3 kap 1 § andra stycket 5 p KL om allmän processbehörighet för styrelsen har i praxis inte ansetts göra styrelsen behörig att föra kommunernas eller landstingskommunernas talan i kommunalbesvärsmål när det klandrade beslutet har fattats av fullmäktige. Kommunalbesvärskommittén (SOU 1982:41) har föreslagit en ny regel som innebär att styrelsen får rätt att föra talan även i kommunalbesvärsmål som rör fullmäktiges beslut. Om förslaget lagfästs, bör bestämmelsen om styrelsens processbehörighet i den nya lagen kompletteras med denna regel.

Centrala och lokala nämnder

I huvudbetänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre föreslår beredningen att lokalorganslagen slopas när en ny kommunallag träder i kraft. Lagtexten som reglerar lokala nämnder bör ingå i den nya kommunallagen. Samma sak bör gälla lokala nämnder och särskilda nämnder (f n särskilda organ) i landstingskommunerna. Bestämmelserna i nämndkapitlet skall gälla både centrala och lokala samt särskilda nämnder. De särregler som behövs för någon nämndkategori bör placeras i detta kapitel.

Mandattiderna

Mandattiderna är olika för styrelsen och övriga nämnder. De regleras både i kommunallagen och i specialförfattningarna. Enligt 3 kap 5 § KL väljs styrelsen för tre år räknat fr o m den 1 januari året efter kommunalvalet.

De specialreglerade nämnderna följer bestämmelserna för styrelsen i kommunallagen om bl a mandattider. De tillträder således den 1 januari året efter valet.

Mandatperioderna för de kommunallagsreglerade nämnderna bestämmer kommunerna och landstingskommunerna själva. I förarbetena har betonats att fullmäktige bör se till att mandatperioden följer fullmäktiges. För Stockholms kommun gäller särbestämmelsen att kommunstyrelsen väljs årligen på första sammanträdet med kommunfullmäktige, dvs omkring den 15 oktober. Mandatperioden för övriga nämnder i Stockholms kommun är oreglerad med undantag för överförmyndarnämnden.

I praktiken tillämpar de allra flesta kommuner treåriga perioder för samtliga nämnder. Så är även fallet i landstingskommunerna. I Stockholms kommun väljs med något undantag såväl de specialreglerade som de kommunallagsreglerade nämnderna för ett år.

Ett sätt att åstadkomma enhetliga regler om mandatperioder är att ge styrelsen samma mandattid som fullmäktige. Mandatperioden för övriga nämnder får kommunerna och landstingskommunerna själva bestämma om. En sådan lösning ligger i linje med beredningens förslag om en fri nämndorganisation. Förslaget innebär att styrelsen i framtiden blir den enda obligatoriska nämnden.

Frågan om ett snabbare valgenomslag för styrelsen behandlades i förarbetena till KL utan att några förändringar gjordes. Starka praktiska invändningar framfördes. Bl a påpekades det att den från demokratisk synpunkt viktiga nomineringen måste bedrivas så snabbt att de politiska partiorganisationernas inflytande skulle inskränkas kraftigt. Ett annat skäl var svårigheten att bryta ut nomineringarna till styrelsen och välja dessa organ tidigare än övriga nämnder (KU 1976/77:25 s 26).

Principiellt anser beredningen att samtliga kommunala och landstingskommunala organ bör tillträda och börja arbeta så snart som möjligt efter valet. Det skäl som anfördes i förarbetena till KL mot ett snabbare valgenomslag för styrelsen har dock alltjämt full bärkraft. Beredningen föreslår därför att den nuvarande ordningen, att styrelsen skall tillträda den 1 januari året efter valet, behålls. Särregeln för Stockholms kommun bör stå kvar.

Styrelsens centrala roll och övergripande funktioner är enligt beredningen ett tungt vägande argument för treårsmandat. Vidare är samspelet mellan å ena sidan beslutande och å andra sidan beredande och verkställande organ ytterligare ett skäl till att mandattiden bör följa fullmäktiges. Även av rekryteringsskäl kan treårsperioder vara att föredra. Beredningen anser därför att de nuvarande reglerna bör stå kvar.

I en fri nämndorganisation kan nämnderna ha både specialreglerade och frivilliga uppgifter. Den nuvarande skillnaden mellan nämndernas mandatperioder kan därför inte upprätthållas i en ny lag. Något krav på att nämnderna måste ha lika långa mandatperioder kan knappast uppställas. I fråga om de specialreglerade nämnderna, har det ansetts viktigt med treårsperioder. Det ger ledamöterna möjlighet att under en sammanhängande längre period skaffa sig mera kunskap och erfarenhet inom sitt ansvarsområde som ofta innefattar myndighetsutövning. Ettårsperioderna i Stockholms kommun har dock inte haft någon negativ inverkan på nämndarbetet.

Beredningen föreslår att kommunerna och landstingskommunerna själva får bestämma mandatperioderna för nämnderna.

Styrelsen och övriga nämnders sammansättning

I 3 kap KL finns en del bestämmelser om styrelsens och nämndernas sammansättning. I 2 § sägs att ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs av fullmäktige som också beslutar om antalet. Antalet ledamöter får dock inte vara lägre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter. De specialreglerade nämnderna följer bestämmelserna för styrelsen i KL om bl a antalet ledamöter och suppleanter. Fullmäktige bestämmer antal ledamöter och suppleanter i de kommunallagsreglerade nämnderna.

Frågan om antalet ledamöter och suppleanter i styrelsen och nämnder diskuterades i förarbetena till KL. Anledningen till att det minsta antalet blev fem är att det för en del av de specialreglerade nämnderna bedömts olämpligt att föreskriva ett högre antal ledamöter. Samtidigt betonades att flera medborgare kan engageras i arbetet om antalet ledamöter ökades i styrelsen och nämnder. Större nämnder ger även bättre möjligheter för småpartier att bli representerade.

Enligt beredningen bör kommuner och landstingskommuner själva bestämma antalet ledamöter och suppleanter i nämnderna. Däremot anser beredningen att lagen bör innehålla en bestämmelse om att styrelsen skall bestå av minst fem ledamöter och bör ha lika många suppleanter som antalet ledamöter. Detta ger vissa garantier för att partierna i fullmäktige blir representerade i styrelsen.

Sammanträdesordningen

De nuvarande bestämmelserna om hur nämndsammanträden skall gå till har sin grund i äldre kommunallagar. Enligt beredningen bör de nuvarande sammanträdesformerna även gälla i framtiden.

Frågan om möjligheterna till telefonsammanträden i styrelser och övriga nämnder bör dock tas upp. Något uttryckligt förbud mot telefonsammanträden finns inte i KL. I praxis har man dock intagit den ståndpunkten att telefonsammanträden inte står i överensstämmelse med syftet med KL.

I motionen 1984/85:569 av Martin Segerstedt m fl (s) begärs en översyn av KL i syfte att öppna möjligheterna till telefonsammanträden i kommunala styrelser och nämnder. Enligt motionärerna bör telefonsammanträden komma i fråga i första hand för t ex extra sammanträden eller för rutinbeslut.

Beredningen anser att det kan finnas behov av telefonsammanträden för brådskande rutinärenden eller för rutinbeslut när det är svårt att samla ledamöterna till ett sammanträde. Det finns dock vissa risker med detta. Det kan leda till oklarheter

om hur sammanträden skall genomföras och hur beslut skall fattas. Om ett beslut som fattas vid telefonsammanträde överklagas, kan bevissvårigheter uppstå t ex i fråga om beslutet tillkommit i laga ordning. Denna typ av problem måste därför utredas innan möjligheter till telefonsammanträden införs.

I detta sammanhang vill beredningen peka på att frågan har samband med att lagstöd saknas för att delegera brådskande ärenden. Möjligheterna till att anordna telefonsammanträden kan därför vara ett alternativ till att ge lagstöd för att delegera i brådskande ärenden.

Utskott

Den vanligaste formen av beredning inom nämnderna är att inrätta ett arbetsutskott. Arbetsutskottet har som regel beslutanderätt.

I dag bestämmer nämnderna själva om sina beredningsorgan. Fullmäktige anses dock genom sin instruktionsmakt kunna bestämma om nämnderna skall vara indelade i sådana organ. KL saknar regler om beredningsorganens arbetsformer. Dessa kan regleras i reglementen som antas av fullmäktige.

Vid riksdagsbehandlingen kompletterades förslaget till kommunallag med bestämmelser om rätt att få till stånd proportionella val av arbetsutskott, avdelningar, delegationer och beredningar inom styrelsen och övriga nämnder. KU ansåg att minoriteten skulle garanteras möjlighet till representation i sådana organ (KU 1976/77:25 s 22 f). Bestämmelser om detta finns i 3 kap 10 § första stycket KL. Proportionellt valsätt kan tillämpas när styrelsen eller nämnd inom sig utser både avdelning (motsvarande) till vilken delegerats beslutanderätt och avdelning (motsvarande) med enbart beredande uppgifter.

En nämnd kan också ha andra beredningsorgan än de som anges i 3 kap 10 § KL t ex presidieberedning, tjänstemannaberedning eller beredning som består av både förtroendevalda och tjänstemän.

I förarbetena till KL (KU 1976/77:25 s 23) anges, att om presidierna får beslutanderätt eller sådana beredningsuppgifter som arbetsutskott, avdelningar eller motsvarande kan bestämmelserna om proportionellt val bli direkt tillämpliga. Det finns inga regler om proportionellt val av nämndernas presidier. Dessutom är det fullmäktige som väljer ordförande och vice ordförande i nämnderna. Nämnderna utser alltså inte själva sitt presidium. Bestämmelsen i 3 kap 10 § KL om proportionellt val kan därför inte anses gälla val av presidium.

Som beredningen tidigare framhållit medför bestämmelsen i 3 kap 10 § KL om proportionellt val att det inte längre är

möjligt att låta ordföranden och vice ordföranden i nämnden vara självskrivna som ordförande resp vice ordförande i utskottet. Dessa konsekvenser av 3 kap 10 § KL berördes inte i förarbetena.

Beredningen föreslår en ny bestämmelse om utskott inom en nämnd. Regeln klargör vad som redan gäller. Ordet utskott ersätter nuvarande uppräkning i KL av olika typer av politiskt sammansatta beredningsorgan. Varje nämnd kan bestämma om utskott. Genom bestämmelsen klargörs fullmäktiges befogenhet att besluta om en nämnd skall indelas på utskott samt vilka uppgifter och arbetsformer som varje utskott skall ha. Av reglerna framgår det vidare att proportionellt valsätt kan tillämpas när nämnden väljer utskott.

Problemet med att det inte längre är möjligt att låta ordförande och vice ordförande i nämnden vara självskrivna som ordförande och vice ordförande i utskottet kan enklast lösas genom den av beredningen föreslagna förändringen av det proportionella valsystemet. Övriga beredningsorgan regleras inte i lagen.

Delegation

I 3 kap 12 § andra stycket KL lämnas regler om delegation från styrelsen. Bestämmelsen gäller också övriga nämnder. Bestämmelsen om delegation infördes i 1953 års kommunallag. Enligt förarbetena var delegation avsedd att användas främst i rutinärenden (prop 1953:210 s 120). I KL finns regeln kvar och är i huvudsak oförändrad. Liksom i äldre rätt är syftet med bestämmelserna att avlasta nämnderna detaljärenden. I förarbetena framhölls bl a att delegation i mindre viktiga ärenden kunde ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt planering, riktlinjer och andra principiella frågor (prop 1975/76:187 s 260).

Det anses alltjämt att delegation får förekomma främst i rutinärenden, t ex ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt (prop 1975/76:187 s 260 och KU 1976/77:25 s 77). Beredningen föreslår att denna princip uttryckligen bör anges i lagtexten.

Andra frågor som bör tas upp är möjligheterna till delegation i brådskande ärenden samt anmälningsskyldigheten.

KL ger inget lagstöd för delegation när ärendena inte tål uppskov. I vissa speciallagar bl a inom socialtjänsten har dock nämndordförande rätt att fatta tillfälliga beslut. I utländska kommunallagar bl a den danska finns exempel på att nämndordförande eller motsvarande har rätt att fatta beslut på nämndens vägnar om ärendet inte tål uppskov och inte är principiellt viktigt.

Kommunförbundet tog upp frågan om möjligheterna till delegation i brådskande ärenden i samband med remissbehandlingen av betänkandet (SOU 1981:6) Översynen av lagen om församlingsstyrelse.

Enligt beredningen behövs sådan delegationsrätt bl a vid katastrofärenden, t ex vid strömavbrott eller liknande störningar. Även andra situationer – t ex svårigheten att sammankalla en nämnd sommartid – visar på praktiska problem med de nuvarande bestämmelserna. Beredningen anser att det är principiellt lämpligare att ett lagstöd ger möjlighet att delegera i brådskande ärenden än att nämnden tvingas tillgripa juridiskt oklara lösningar. Reglerna bör kunna utformas så att nämndens normala beslutsfunktion inte rubbas och utan att de kommunaldemokratiska aspekterna på delegationen eftersätts.

I fråga om anmälningsskyldigheten gäller enligt 3 kap 12 § tredje stycket KL att anmälan måste ske i varje individuellt ärende. Detta vållar praktiska och administrativa problem. Anmälningsskyldigheten ger i första hand nämnden möjlighet att kontrollera om delegaten utnyttjar sin delegationsrätt på rätt sätt.

Också denna fråga togs upp i förarbetena till lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Kommunförbundet ansåg i sitt remissyttrande att bestämmelserna om anmälningsskyldighet i kommunallagarna borde mjukas upp. Enligt förbundet bör det vara nämndens sak att under sedvanligt revisionsansvar själv avgöra vilket kontrollsystem som bör tillämpas. Departementschefen var medveten om problemet men föreslog ingen ändring.

Beredningen anser att nämnden själv får avgöra hur ärenden skall anmälas.

Beredningens förslag till brukarinflytande via samråd påverkar också delegationsbestämmelsen (se huvudbetänkandet SOU 1985:28 s 31 ff). Beredningen anser att en ny delegationsbestämmelse bör klargöra att delegation kan förenas med villkor för hur beslutanderätt får utnyttjas. Regeln skall ge en nämnd möjlighet att föreskriva samråd med företrädare för nyttjare (brukare), krav på enighet med brukare och skyldighet för beslutsfattaren att följa brukares synpunkter.

Beredningen har vidare i huvudbetänkandet framhållit att beslutsfattaren skall hänskjuta ärendet för beslut till nämnden om ett beslut med det innehåll brukaren förespråkar skulle strida mot lag, ingångna avtal eller kommunens mål och riktlinjer för verksamheten. Nämnden skall även kunna uppställa andra fall när ärende skall hänskjutas.

Beredningen anser inte att man i lagtexten skall bestämma

kretsen av brukare. Det får i stället ankomma på varje kommun att fastställa vilka som skall omfattas av samråd.

Övriga frågor

Vad gäller suppleanternas tjänstgöring i nämnderna bestämmer fullmäktige principerna för i vilken ordning de skall inkallas till tjänstgöring. Väljs suppleanterna proportionellt finns särskilda regler. I övrigt föreslår beredningen att fullmäktige bestämmer om suppleanternas tjänstgöring och deras närvarorätt. Fullmäktige kan liksom i dag bestämma att suppleanterna skall ha yttranderätt även när de inte tjänstgör. En sådan lösning ligger i linje med beredningens förslag att förenkla reglerna om suppleanter i fullmäktigekapitlet.

Förenklingar i fullmäktigekapitlet slår också igenom i bestämmelsen om beslutsfattande och protokoll. I beredningens förslag finns endast en hänvisning till paragrafen om beslutsfattande. Beredningen anser att fullmäktige bör bestämma om nämndernas protokoll och hur protokollen skall justeras. Beredningen utgår från att bestämmelsen om vad fullmäktiges protokoll skall innehålla blir vägledande även för nämndernas. Det omdiskuterade kravet på s k justeringssammanträde kan slopas. Den nuvarande bestämmelsen har medfört praktiska problem för nämnderna.

Lagtexten förtydligas när det gäller att bordlägga ett ärende i en nämnd.

I jävsregeln föreslår beredningen en hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser i ämnet. Förslaget innebär ett enhetligt jävssystem för alla nämnder. Beredningen anser det mest praktiskt att låta de strängare jävsreglerna i förvaltningslagen gälla enbart ärenden som avser myndighetsutövning och låta det lindrigare kommunallagsjävet gälla övriga ärenden.

I 7 kap 3 § KL finns regler om besvärsnämnd. Kommunalbesvärskommittén (SOU 1982:41) har föreslagit att dessa bestämmelser slopas i KL och ersätts med nya regler om en frivillig nämnd som kommittén kallar meritprövningsnämnd. Kommittén föreslår att bestämmelserna om meritprövningsnämnd tas in i 3 kap KL.

Om förslaget leder till lagstiftning, föreslår demokratiberedningen att regler om meritprövningsnämnd tas in i en bestämmelse i 5 kap i en ny lag.

Beredningen presenterar en skiss som illustrerar hur kapitlen om de förtroendevalda, fullmäktige och om styrelsen och övriga nämnder kan utformas i den framtida lagen. Beredningen betonar att det i detta skede inte är möjligt att lösa alla detaljer.

3 kap De förtroendevalda

1 § Med förtroendevalda avses ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder, utskott och beredningar samt revisorer och revisorssuppleanter.

Kommunalråd och landstingsråd

2 § Fullmäktige får bland de förtroendevalda välja ett eller flera kommunalråd eller landstingsråd. Kommunalråd och landstingsråd kan företräda minoriteten. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Politiska sekreterare

3 § Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare med uppgift att politiskt biträda de förtroendevalda.

4 § Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller inte den som är anställd som politisk sekreterare.

Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år när allmänna val till fullmäktige nästa gång förrättas.

Valbarhet

5 § Förtroendevalda väljs bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt enligt bestämmelserna i 0 kap 0 § vallagen (1972:620). Den som har fyllt arton år senast på dagen för valet av nämnder, revisorer och revisorssuppleanter, får väljas till ledamot eller suppleant i nämnden, revisor eller revisorssuppleant.

Ledighet från anställning

6 § Förtroendevalda och politiska sekreterare har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget som förtroendevald respektive tjänstgöringen som politisk sekreterare.

Obehörighet och avsägelse

7 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget om han eller hon vill avgå och särskilda skäl inte talar däremot.

Förtroendevaldas möjligheter att agera

8 § Ledamöter i fullmäktige får väcka motioner och framställa interpellationer och frågor.

Nämndledamöter får väcka ärenden inom nämndens verksamhetsområde.

Suppleanter har samma rättigheter som ledamöter när de tjänstgör. Om suppleanternas tjänstgöring i nämnderna finns bestämmelser i 5 kap.

En förtroendevald som deltagit i beslutet av ett ärende får reservera sig mot beslutet. Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Fullmäktige får besluta att en förtroendevald får närvara vid en nämnds sammanträden, även om han eller hon inte är ledamot eller suppleant i nämnden, och delta i överläggningarna men inte i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.

Ekonomiska förmåner

9 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Förtroendevaldas skyldigheter

10 § Ledamöterna skall närvara vid sammanträdena om de inte har laga förfall.

Varje ledamot är skyldig att delta i omröstning och beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild.

Borgarråden

11 §

4 kap Fullmäktige

Antalet ledamöter

1 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som skall utses.

Antalet skall vara ett udda tal och minst 31.

Då antalet ledamöter bestäms skall hänsyn tas till antalet röstberättigade invånare i kommunen respektive landstinget.

Suppleanter

2 § För ledamöterna i fullmäktige skall suppleanter utses.

Om antalet suppleanter finns bestämmelser i vallagen (1972:620).

Mandattider

3 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då det allmänna valet skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då det allmänna valet skett.

Ordförande och vice ordförande

4 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid ett sammanträde, utser fullmäktige en annan ledamot att för tillfället leda sammanträdet.

Sammanträdesordning

5 § Fullmäktige bestämmer antalet ordinarie sammanträden.

Sammanträde skall även hållas när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs.

Kungörelse om sammanträde

6 § Ordföranden kungör när fullmäktige skall sammanträda. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt vilka ärenden som skall behandlas.

Kungörelsen skall tillkännages minst en vecka före sammanträdesdagen på styrelsens kansli och på andra lämpliga platser. Den skall inom samma tid sändas med post eller på annat lämpligt sätt sändas till varje ledamot och suppleant i fullmäktige.

Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas, skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Om ett förslag om att tillkännagivandet skall införas i en viss ortstidning får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet också införas i denna ortstidning.

Om ett ärende fordrar så skyndsam handläggning att kungörande i den ordning som föreskrivs i andra och tredje styckena inte hinns med skall kungörelsen med uppgift om ärendet tillkännages senast vardagen före sammanträdesdagen. Dessutom skall kungörelsen på ett tillförlitligt sätt sändas till ledamöter och suppleanter i fullmäktige så tidigt att den kan antas nå dem inom samma tid.

Suppleanternas tjänstgöring

7 § Om en ledamot i fullmäktige är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde tjänstgör en suppleant.

Suppleanter skall tjänstgöra i den ordning som de har valts.

En ledamot och suppleant bör inte tjänstgöra växelvis under sammanträdets gång.

I kommunfullmäktige har suppleanter från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring.

Fullmäktige skall bestämma om suppleanternas tjänstgöring i övrigt.

Beslutförhet

8 § Fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Om en närvarande ledamot enligt 9 § eller 9 kap 2 § är jävig i ett ärende får fullmäktige handlägga detta även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till vad som föreskrivs i första stycket.

Jäv

9 § En ledamot i fullmäktige får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör honom eller henne själv eller dennes maka eller make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom eller henne närstående. Bestämmelser om jäv i samband med revision finns i 9 kap 2 §.

Röstvärde

10 § Varje ledamot i fullmäktige har en röst. Fullmäktige skall bestämma vilka som har rätt att delta i överläggningarna.

Initiativrätten

11 § Fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts av

1. nämnd,

2. ledamot genom motion,

3. länsstyrelsen,

4. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning, som har samband med revisionsuppdraget, eller

5. beredning om fullmäktige har föreskrivit det.

Förberedelse av ärenden

12 § Fullmäktige skall bestämma hur ärenden skall förberedas.

En motion bör dock förberedas så att fullmäktige kan fatta beslut om motionen senast inom ett år från det att motionen väcktes. Om förberedelsen inte kan avslutas inom sådan tid, skall detta anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får därvid avskriva motionen från vidare handläggning.

Opinionsundersökningar m m

13 § Fullmäktige får besluta att som ett led i förberedelsen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning, synpunkter skall inhämtas från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras därigenom. Ett landsting får dock anlita valnämnden endast om kommunfullmäktige beslutar det. Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

Bordläggning

14 § Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För bordläggning i fråga om val eller av tidigare bordlagt ärende krävs beslut av fullmäktige med enkel majoritet.

Ordföranden bestämmer till vilken dag ett bordlagt ärende skall uppskjutas.

Offentliga sammanträden

15 § Fullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar vid ett särskilt ärende. Suppleanterna får närvara vid en sådan överläggning.

Ordförandens ledning av sammanträdena

16 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdet.

Ett ärende som fordrar skyndsam handläggning får utan hinder av föreskrifterna i 6 § om kungörande avgöras vid sammanträdet om samtliga närvarande ledamöter beslutar det.

Beslutsfattande

17 § Ordföranden framställer när överläggningen avslutats förslag till beslut. Förslaget utformas så att det kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter tillkänna vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den genomföras efter upprop och ske öppet utom i ärenden som gäller val eller tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestäms genom enkel majoritet om inte annat är föreskrivet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom i val eller tillsättning av tjänst. I ett sådant ärende sker beslutet genom lottning.

En ledamot får avstå från att delta i omröstning och beslut om inte annat följer av 3 kap 10 §.

Proportionella val

18 § Val av ledamöter och suppleanter i styrelsen, övriga nämnder och beredningar samt av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 9 kap 1 § skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelserna om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m m.

Vid proportionella val av ledamöter i styrelsen och övriga nämnder skall de platser som redan tillfallit självskrivna ledamöter tilldelas den grupp som ledamoten tillhör.

Första stycket gäller också när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för att granska dessa styrelsers förvaltning.

Om fullmäktiges val av ledamöter och suppleanter i vissa statliga styrelser och andra organ finns särskilda bestämmelser.

Interpellation och fråga

19 § Interpellationer och frågor får ställas i den omfattning som fullmäktige bestämmer. Interpellationer och frågor får inte gälla ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild.

Protokoll

20 § Vid sammanträde skall protokoll föras på ordförandens ansvar. Protokollet skall innehålla

1. uppgifter om närvarande ledamöter och tjänstgörande suppleanter,
2. ärendets art,
3. kvarstående förslag och yrkande,
4. besluten,
5. redogörelse för omröstningar samt
6. lämnade reservationer.

Protokollet skall justeras i den ordning fullmäktige bestämt senast fjorton dagar efter sammanträdet.

Fullmäktiges protokoll och andra arkivhandlingar skall vårdas och förtecknas. Föreskrifter om detta och om kommunens och landstingets övriga arkivvård beslutas av fullmäktige om inte annat är särskilt föreskrivet.

Arbetsordning

21 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas handläggning.

5 kap Styrelsen och övriga nämnder

Styrelsens uppgifter

1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Styrelsen skall vidare

1. förbereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige utom i valärenden och i ärenden som fullmäktige anser är av brådskande natur,

2. sköta den ekonomiska förvaltningen om inte fullmäktige helt eller delvis har överlämnat dessa uppgifter åt någon annan nämnd,

3. genomföra fullmäktiges beslut om uppgiften inte har överlämnats åt någon annan,

4. själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om detta inte på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige åligger någon annan samt

5. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar åligger styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och beredningar samt från de anställda i kommunen eller landstinget när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Centrala och lokala nämnder

2 §

Antal ledamöter och suppleanter

3 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen och övriga nämnder väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. I styrelsen får antalet ledamöter dock inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ledamöter.

Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall även bestämmas i vilken ordning som de skall tjänstgöra.

Fullmäktige skall meddela närmare bestämmelser om suppleanternas tjänstgöring och om deras närvarorätt vid nämndens sammanträde.

Mandattider

4 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs för en tjänstgöringstid av tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då det allmänna valet skett.

I Stockholms kommun väljs dock ledamöter och suppleanter i styrelsen årligen för tiden intill nästa val vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

Om en nämndledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden, inträder i stället en suppleant, enligt den ordning som har bestämts vid valet. Om en ledamot som utsetts på annat sätt avgår, förrättas fyllnadsval.

Om verkan av omval till fullmäktige finns särskilda bestämmelser i vallagen (1972:620).

Ordförande, vice ordförande och ersättare

5 § Fullmäktige väljer bland nämndens ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid ett sammanträde med nämnden, utser nämnden en annan ledamot att för tillfället leda sammanträdet.

Om ordföranden på grund av sjukdom eller av annat skäl för längre tid är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag, får nämnden utse en annan ledamot att fullgöra dennes uppgifter.

Sammanträdesordning och närvarorätt

6 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas, när minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Nämnden får kalla en ledamot eller en suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid nämndens sammanträde. Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Beslutförhet och jäv

7 § Nämnderna får handlägga ärenden endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Nämndledamöter och andra som handlägger nämndens ärenden är jäviga om ärendet personligen rör honom eller henne själv eller dennes maka eller make, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan honom eller henne närstående. Den som är jävig får inte delta eller vara närvarande när ärendet handläggs.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild gäller 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290) om jäv.

Utskott

8 § Nämnden får inom sig utse ett eller flera utskott.

Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott.

Ett utskott förbereder nämndens ärenden. Till utskott kan delegation av nämndens uppgifter ske enligt 11 § andra stycket.

När nämnden väljer ett utskott tillämpas bestämmelserna i 4 kap 18 § första stycket om proportionella val. Vid sådant val skall de platser som redan tillfallit självskrivna ledamöter tilldelas den grupp som ledamoten tillhör.

Fullmäktige kan meddela närmare bestämmelser om utskottens uppgifter och arbetsformer.

Beslutsfattande och protokoll

9 § När nämnden fattar beslut tillämpas bestämmelsen i 4 kap 17 § om fullmäktige. Om ett ärende skall bordläggas måste nämnden besluta med enkel majoritet.

Vid sammanträde skall protokoll föras. Om protokoll och sättet att justera protokollet bestämmer fullmäktige.

Nämndernas protokoll och andra arkivhandlingar skall vårdas och förtecknas enligt de föreskrifter som anges i 4 kap 20 §.

Delgivning

10 § Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) om när en handling anses ha kommit in till en myndighet skall också tillämpas för nämndärenden.

Delgivning med nämnden sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att ta emot delgivning.

Reglemente, nämndernas delegationsrätt

11 § Fullmäktige får anta reglemente med närmare bestämmelser om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Nämnd får, om fullmäktige medgett det, uppdra åt utskott, åt ledamot eller suppleant eller åt anställd hos kommunen eller landstinget att på nämndens vägnar besluta i en viss grupp av ärenden (delegation). Dessa skall anges i reglemente eller genom särskilt beslut.

Principiella eller andra betydelsefulla ärenden får inte delegeras. Detsamma gäller framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av nämndens beslut.

Nämnd får uppställa villkor för hur beslutanderätten skall utövas. Nämnd får därvid föreskriva att den som erhåller uppdrag att fatta beslut skall vara ense om beslutet med företrädare för nyttjare av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Kan enighet i ett ärende inte uppnås skall det hänskjutas till nämnden.

Nämnd får även föreskriva att den som erhåller uppdrag skall fatta beslut i enlighet med sådan företrädares vilja om inte beslutet skall komma att strida mot lag eller annan författning, mot verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller de villkor nämnden ställer. Anser den som erhållit uppdrag att besluta i ärende att beslutet skulle strida mot lag eller angivna villkor skall det hänskjutas till nämnden.

Nämnd bestämmer hur beslut som fattats enligt andra stycket skall anmälas.

Om ett ärende kräver så skyndsam handläggning att nämndens avgörande inte kan avvaktas får beslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat. Den som fattar beslutet skall om möjligt samråda med företrädare för minoriteten. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Om delegationsförbud i vissa ärenden finns särskilda bestämmelser.

Meritprövningsnämnd

12 §

Centraliserad egendoms- och personalförvaltning

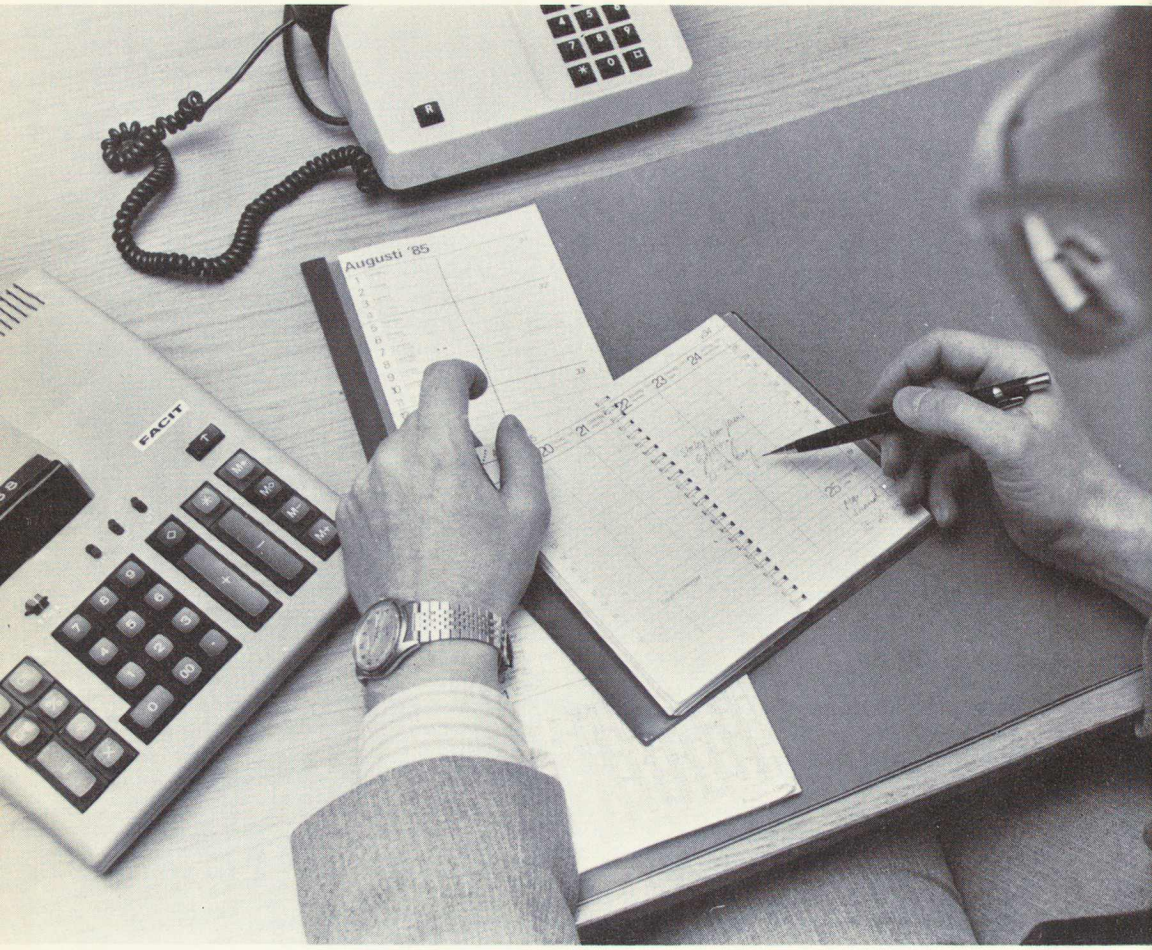
13 § Fullmäktige får, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att en nämnd skall

1. sköta förvaltning och genomförande av fullmäktiges beslut i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd,

2. handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd en annan nämnd.

Drätselnämnden i Stockholms kommun

14 §


Augusti '85
FACIT

8
Revision

Beredningen föreslår att förvaltningsrevisionens ställning stärks. Den som är redovisningsskyldig dvs den som förbrukar kommunala medel skall ha ansvar för sin verksamhet inför fullmäktige.

Beredningens förslag innebär att inte bara nämnderna utan även partssammansatta organ och den som beslutar efter delegation skall omfattas av revisionsansvar.

Beredningen anser vidare att förvaltningsrevisionen bör betonas mer än i dag. Beredningen föreslår därför en uttrycklig regel om att revisorerna skall pröva om verksamheten genomförts enligt de riktlinjer som fullmäktige eller nämnd bestämt.

Inledning

Vid KL:s tillkomst gjordes en grundlig översyn av bestämmelserna om revision. Reglerna anpassades till utvecklingen i kommunerna och landstingskommunerna.

Enligt kommunallagsutredningens förslag togs bestämmelserna om revision in i ett särskilt kapitel (5 kap) i KL. Härigenom markerades revisorernas oberoende ställning och självständighet i förhållande till förvaltningen. Ramarna för revisionens uppgifter och inriktning läggs fast i bestämmelserna. Detaljregler kan meddelas i reglemente eller på annat sätt.

Enligt 5 kap 1 § väljer det nyvalda fullmäktige under det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela riket tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter. Dessa skall granska de tre följande årens verksamhet. I allt väsentligt gäller samma regler för valbarhet till revisorer och revisorssuppleanter som till fullmäktige.

5 kap 2 § innehåller jävsregler.

Enligt 5 kap 3 § granskar revisorerna styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De prövar om verksamheten har ut-

övats ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande. Vidare prövar de om räkenskaperna är rättvisande och om nämnden har kontrollerat sin verksamhet tillräckligt.

5 kap 4 § och 5 § innehåller regler om revisorernas förvaltning resp revisionsberättelse. I 5 kap 6 § finns regler om ansvarsfrihet. Enligt 5 kap 7 § kan fullmäktige meddela närmare föreskrifter om revisionen.

Ett nytt synsätt på de förtroendevaldas roll, större frihet för nämnderna i verksamheten samt en decentraliserad verksamhet kräver att revisionsreglerna ses över i fråga om ansvar och förvaltningsrevision.

Ansvar

Styrelsen och nämnderna ansvarar i dag för sin verksamhet inför fullmäktige. Det gäller både för åtgärder som man vidtagit och som man försummat. Revisionsansvar utövas inte mot en enskild förtroendevald eller anställd. För att utkräva ansvar för en enskild finns vissa regler, främst i skadeståndslagen men även i brottsbalken. De anställda är dessutom underkastade disciplinansvar enligt kollektivavtal.

Detta har i praktiken ibland fått otillfredsställande följder. En skolstyrelse vägrades ansvarsfrihet där yttersta orsaken till kommunens ekonomiska förlust låg i att en skolkamrer förskingrat kommunala medel. I andra fall har det förekommit att tjänstemän eller förtroendevalda vidtagit åtgärder som kommunstyrelsen inte känt till och som orsakat kommunen ekonomisk förlust. Att då enbart rikta revisionsansvaret mot kommunstyrelsen är otillfredsställande.

I detta sammanhang kan nämnas att enligt den finska kommunallagen utkrävs revisionsansvar av den som är redovisningsskyldig. Det kan vara antingen en förtroendevald eller en anställd.

Revisionsansvaret bör mot denna bakgrund enligt beredningen utkrävas av dem som förbrukar kommunala medel. Det naturliga är att ansvar och redovisningsskyldighet kopplas ihop. Begreppet redovisningsskyldighet har en vidsträckt innebörd vid jäv. Det avgörande vid jäv är om verksamheten kan orsaka kommunen ekonomiskt ansvar.

Beredningen föreslår att revisorernas granskning skall omfatta inte bara nämnderna utan även de förtroendevalda och de anställda som förbrukar kommunala eller landstingskommunala medel. Förslaget innebär att den som efter delegation beslutar på nämndens vägnar blir ansvarig för sin verksamhet gentemot den beslutande församlingen. Detsamma föreslås gälla partssammansatta organ.

När det gäller den lagtekniska utformningen föreslår beredningen att termen redovisningsskyldig används som samlat begrepp för de organ och de personer som har revisionsansvar.

Begreppet redovisningsskyldig har vid tillämpning av jävsregeln hittills främst i äldre praxis tolkats vidsträckt. Det är emellertid viktigt att begreppet redovisningsskyldig får samma betydelse i jävsregeln som i regeln om ansvarsfrihet. Hur denna samordning skall ske rent lagtekniskt bör lösas i det fortsatta arbetet.

Förvaltningsrevision

Förvaltningsrevisionens syfte är att främja effektiviteten i förvaltningen. Enligt beredningen bör förvaltningsrevisionens roll ytterligare betonas i en ny lag.

I motiven till KL (prop 1975/76:187 s 532) framhålls att sak- eller förvaltningsrevisionen har fått en alltmer framskjuten plats i revisionsarbetet. I 5 kap 3 § KL beskrivs revisorernas arbetsuppgifter. Bestämmelsen anger förvaltningsrevisionens betydelse vid sidan av den mera traditionella kontrollen av räkenskaper och medelsförvaltning. Lagtexten ger inte någon fullständig beskrivning av revisionens uppgifter. Den anger de viktigaste delarna av revisorernas arbete. I lagtexten sägs att revisorerna "prövar om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt sätt". Därmed avses bl a om verksamheten är inriktad på de mål som enligt lag, annan författning eller fullmäktiges beslut, gäller för verksamheten. Till prövningen av om verksamheten har varit ekonomiskt tillfredsställande hör frågan om resultatet av verksamheten står i ett rimligt förhållande till förbrukade medel.

Bestämmelsen markerar således sakrevisionens roll. Samtidigt kvarstår både redovisningsgranskning och formell granskning som revisorernas uppgifter.

Revisorerna kan vidare – medan granskningsarbetet pågår – till nämnden peka på fel och brister i förvaltningen. Att revisorerna har denna befogenhet ansågs vid tillkomsten av KL självklart och har därför inte lagfästs. Det ankommer på revisorerna att själva från fall till fall bedöma om någon åtgärd bör vidtas (prop 1975/76: 187 s 533).

Revisorernas uppgifter när det gäller de specialreglerade nämnderna har inte heller uttryckligen reglerats i KL. Departementschefen fann att det inte var möjligt att genom föreskrifter i lagen lösa de gränsdragningsproblem som uppkommer vid revision av dessa nämnder.

Utvecklingen från redovisningsteknisk granskning till sakrevision har fortsatt. I dag prövar revisorerna alltmer effektivi-

teten i förvaltningen. Revisionen har därmed fått en allt större betydelse som ett demokratiskt kontrollinstrument. Redovisningsgranskningen har dock inte spelat ut sin roll. Sakrevisionen grundar sig på denna granskning.

I diskussionsbetänkandet (SOU 1984:83) Folkstyret i kommunerna har beredningen påpekat att det är viktigt att följa upp resultatet av verksamheten i förhållande till de politiska målen. Det viktigaste kontrollmedlet för den beslutande församlingen är revisionen.

I en mer målstyrd och mindre detaljstyrd verksamhet bör enligt beredningen revisionen inriktas på om nämnderna följt fullmäktiges riktlinjer för verksamheten. Detta innebär att revisionen i framtiden kan få ännu större betydelse än vad den har i dag.

Beredningen föreslår att bestämmelsen om revisorernas uppgifter justeras för att bättre passa dagens och framtidens krav. I lagtexten bör enligt beredningen förvaltningsrevisionens roll i revisionsarbetet betonas starkare än i dag. Beredningen föreslår därför att en regel införs som anger att revisorerna prövar om verksamheten genomförts enligt de riktlinjer som fullmäktige eller nämnd bestämt.

Straffansvar för tjänstefel avskaffades år 1976. Det har bidragit till att vägrat revisionsansvar numera endast har karaktär av politisk prickning. Enligt gällande rätt kan en förtroendevald under löpande mandatperiod inte tvingas avgå mot sin vilja. Vid grövre brottslighet ger dock 20 kap 4 § brottsbalken möjlighet för allmän domstol att skilja en förtroendevald från uppdraget. I undantagsfall har det förekommit att förtroendevalda vägrat att avgå trots att de vägrats ansvarsfrihet. Detta har upplevts som otillfredsställande. Antalet fall per år är givetvis ytterst få. Frågan om s k politisk misstroendeförklaring med påföljd att den förtroendevalde tvingas avgå har tidigare diskuterats några gånger (se ämbetsansvarskommitténs betänkande SOU 1972:1 och kommunaldemokratiutredningens betänkande SOU 1972:32). Detta har inte lett till lagstiftning.

Ett sådant system finns på riksdagssidan. Till bilden hör att ledamöter i kommunala bolagsstyrelser kan tvingas avgå när som helst.

Problem kan tänkas uppkomma i fall då t ex förtroendevalda genom grav ekonomisk misskötsel vållar kommunen ekonomiska förluster eller då en ordförande gör sig skyldig till maktmissbruk mot minoriteten.

Dessa frågor är komplicerade från lagstiftningssynpunkt. Vidare pågår en översyn av JO:s kompetensområde. Med tanke på detta och att frågan inte speciellt berörts i direktiven avstår

beredningen nu från att föreslå några lagstiftningsåtgärder. Beredningen anser däremot att frågan bör övervägas i annat sammanhang.

Regler om revision placeras i 9 kap i en ny lag.

Bestämmelsen om revisorernas uppgifter kan utformas på följande sätt:

Revisorernas uppgifter

Revisorerna granskar styrelsens och övriga nämnders, partssammansatta organs och andra redovisningsskyldigas verksamhet. De prövar

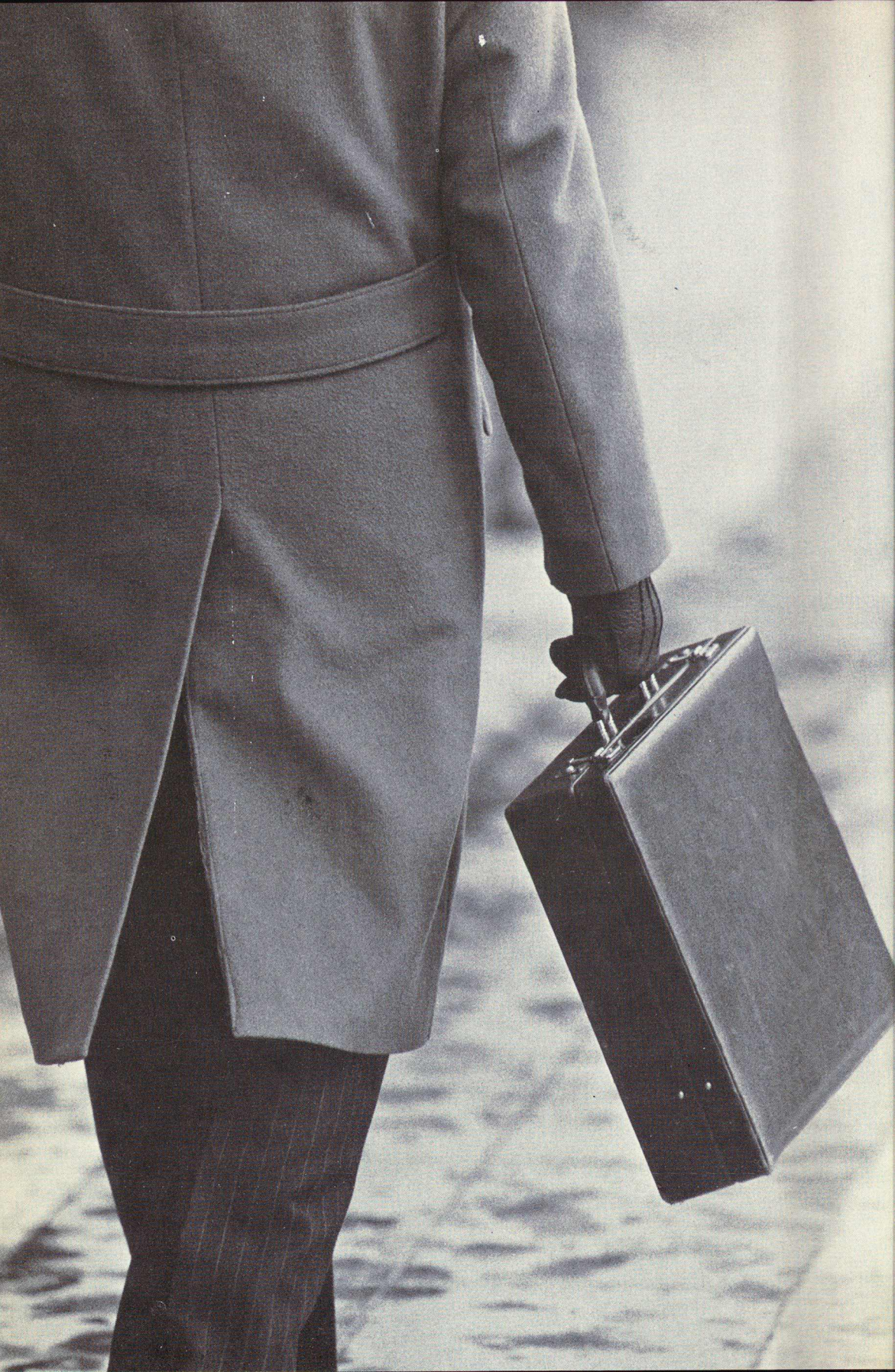
1. om verksamheten genomförts enligt de riktlinjer som fullmäktige eller nämnd bestämt,

2. om verksamheten från ekonomisk synpunkt har utövats på ett tillfredsställande sätt samt

3. om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna har rätt att av de redovisningsskyldiga få de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet. En revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som de redovisningsskyldiga förvaltar, samt ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör deras verksamhet.

Första och andra stycket gäller i tillämpliga delar även beredning.



9
Övriga frågor

I detta avsnitt behandlas endast frågor om disposition och läsbarhet. Beredningen har inte haft anledning att ta upp olika detaljfrågor. Detta beror främst på att sakinnehållet i dessa kapitel f n utreds och behandlas i annan ordning. Beredningen redovisar därför inte något lagförslag till de kapitel i en ny lag som motsvarar 6–8 kap och 10 kap.

Medbestämmande för de anställda

De anställdas möjligheter till medbestämmande över den egna arbetssituationen utövas genom de regler som finns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). MBL har kompletterats med ett centralt medbestämmandeavtal för kommuner och landstingskommuner (MBA–KL). Det centrala avtalet är ett ramavtal som skulle följas av lokala avtal i varje kommun och landstingskommun.

Andra former för medbestämmande än förhandlingar är möjligheten enligt KL att inrätta PSO. Genom PSO-systemet kan förvaltnings- och verkställighetsuppgifter med vissa begränsningar överföras till ett gemensamt organ för arbetsgivare och arbetstagare.

Ett tredje system är försöket med närvarorätt för de anställda vid nämndsammanträden. Försöksverksamheten regleras i lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Medbestämmandekommittén har i betänkandet (SOU 1982:56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt föreslagit ett permanent lagreglerat medbestämmande för de anställda. Det gäller bl a de anställdas rätt att närvara vid sammanträden med nämnderna. Förslaget omfattar ett ganska stort antal bestämmelser. I prop (1984/85:200) om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder föreslås en permanent lagstiftning som ger kommunernas och landstingskommunernas anställda en rätt att närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Reglerna om närvarorätt föreslås bli sammanförda med dem om PSO till ett nytt kapitel i KL.

Demokratiberedningen anser att särregler om de anställdas medbestämmande i kommuner och landstingskommuner av den typ som PSO är, bör tas in i en ny kommunallag.

Ett alternativ är att ta in bestämmelserna i en särskild lag. Bestämmelserna är av central betydelse för den kommunala verksamheten. De har också samband med nämndernas organisation. En särlag försvårar överblicken och läsbarheten. Beredningen anser därför att bestämmelserna om organisation och personalinflytande bör hållas samlade.

Beredningen föreslår ett särskilt kapitel i en ny kommunallag om medbestämmande för de anställda, 6 kap. Här placeras reglerna om PSO. Till kapitlet bör också föras de ytterligare bestämmelser om inflytande för de anställda som kan väntas i framtiden.

Kommunala och landstingskommunala bolag

I KL finns ingen direkt bestämmelse om att kommunerna och landstingskommunerna får driva verksamhet genom privaträttsliga subjekt. Förhållandet till de s k kommunala bolagen berörs dock i några avseenden i KL:s allmänna regler. Det gäller möjligheten att tillämpa proportionellt val när fullmäktige väljer styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse samt revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning (2 kap 23 § KL). Härutöver finns en regel om att ordföranden i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet får överlämna en interpellation till ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse, som har utsetts av fullmäktige (2 kap 24 § KL). Sådan ledamot får delta i fullmäktiges överläggningar när interpellationen besvaras (2 kap 14 § KL).

Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982:13) Kommunalföretaget behandlat kommunal verksamhet i företagsform. För att passa in och förankra de kommunala företagen i det kommunalrättsliga mönstret föreslår kommittén ändringar i KL. Förslaget syftar till att ge fullmäktige och styrelsen ökade möjligheter till insyn i, styrning av samt kontroll över verksamheten. Kommittén föreslår ändringar bl a i bestämmelserna om interpellation och yttranderätt i fullmäktige och styrelsen. Vidare föreslås en regel som ålägger kommunen och landstingskommunen att ta ställning till om och i vilken utsträckning offentlighet skall gälla för handlingar hos de kommunala företagen. Formerna för förhållandet mellan kommunala bolag och fullmäktige görs därmed lika det förhållande som råder mellan fullmäktige och nämnder.

I betänkandet (Ds C 1983:6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form har kommittén föreslagit motsvarande ändringar beträffande den verksamhet som flera kommuner, lands-

tingskommuner eller kommunalförbund tillsammans driver i företagsform.

Kommunalföretagskommitténs förslag bereds f n av stat-kommunberedningen.

En omfattande del av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet bedrivs i företagsform. Mot den bakgrunden anser demokratiberedningen att det finns anledning att i en ny kommunallag reglera formerna för de förtroendevaldas insyn i denna verksamhet. Regler om förhållandet till de kommunala bolagen finns enligt beredningen anledning att införa i ett särskilt kapitel, 7 kap.

Budget

Vid KL:s tillkomst anpassades bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen till utvecklingen. I 4 kap KL finns bestämmelser om förmögenhetsskydd, skatt, budget, anslagstäckning, fondering, lånerätt och räkenskaper.

Beredningen föreslår att bestämmelser om ekonomisk förvaltning förs in i 8 kap om budget i en ny lag. Innehållet i budgetkapitlet påverkas av flera faktorer och kan därför behöva ses över mera allmänt i det fortsatta arbetet. Diskussioner förs om ett enklare redovisningssystem. Kommunförbundet och Landstingsförbundet har lagt fram ett gemensamt förslag till en ny redovisningsmodell för kommuner och landstingskommuner och ett kommunalt redovisningsreglemente.

Syftet med förslaget är att uppnå en enklare och enhetligare kommunal och landstingskommunal redovisning. Genom förslaget skall redovisningen bli mer överskådlig och lättare att förstå. Dessutom förbättras möjligheterna till jämförelser mellan kommunerna och mellan landstingskommunerna. Förslaget till kommunalt redovisningsreglemente innehåller ramar för hur bokföring och redovisning skall ordnas. Reglementet knyter an till de bestämmelser som finns på den statliga och privata sidan.

Förslaget kan kräva ändringar i KL:s bestämmelser om förmögenhetsskyddet och övriga regler om ekonomisk förvaltning, bl a budget, medelsanvisning och fondering. Det aktualiserar vidare frågan om förmögenhetsskyddet kan slopas i framtiden. Det har också visat sig att bestämmelsen om förmögenhetsskyddet kommit att sakna praktisk betydelse i nuvarande redovisningssystem. Till bilden hör att regler om förmögenhetsskyddet inte finns i den danska och finska kommunallagen.

Även förslaget till redovisningsreglemente kan inverka på innehållet i budgetavsnittet.

Förslaget till en ny redovisningsmodell har överlämnats till regeringen för ställningstagande.

Beredningen har i huvudbetänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre (s 100) framhållit att det är önskvärt att resurser kan få överföras från ett budgetår till ett annat och att eventuella "överskott" fritt skall få disponeras av den egna enheten.

I grunden samma önskemål har redovisats för skolans del i beredningens betänkande (SOU 1985:30) Skola för delaktighet.

Vissa sådana möjligheter kan nog rymmas inom KL:s regelsystem i dag. I grunden skall emellertid ett överskott på en nämnds budget redovisas till kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet för att i princip ingå som en del av kommande års budget (jfr 4 kap 3 § andra stycket KL och kommunallagskommentaren s 539).

Det är alltså idag styrelsen och fullmäktige som avgör hur ett överskott skall disponeras.

Också bestämmelsen om reservationsanslag i 4 kap 5 § KL har betydelse i detta sammanhang. Fullmäktige får besluta att ett särskilt anslag som inte förbrukas under det år för vilket det har beviljats, får användas för *samma* ändamål under det följande året. KL tillåter alltså inte att anslaget används för andra ändamål.

Mot bakgrund av de synpunkter som anförts i huvudbetänkandet och skolbetänkandet finns anledning att närmare se över budgetreglerna också på denna punkt. Eftersom samband finns med redovisningssystemets utformning i övrigt avstår beredningen nu från att redovisa något lagförslag. Frågan bör däremot tas upp i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Stat-kommunberedningen har föreslagit att bestämmelsen om skatt i 4 kap KL ändras på så sätt att det uttryckligen erkänns att avgifter är en av kommunernas och landstingskommunernas inkomstkällor (Ds C 1984:6). Placeringen av en avgiftsregel i en ny lag har samband med demokratiberedningens förslag att lagfästa självkostnadsprincipen. Avgiftsregeln kan enligt demokratiberedningen föras in antingen i budgetkapitlet eller i kompetenskapitlet. Placeras avgiftsregeln i budgetkapitlet kan också självkostnadsregeln placeras där (se s 61).

Kommunalbesvär

Bestämmelser om kommunalbesvär förs in i 10 kap i en ny lag. Innehållet i kapitlet påverkas av kommunalbesvärskommitténs förslag (SOU 1982:41). Kommittén har föreslagit nya pro-

cessregler i 7 kap KL. På flera punkter innebär förslaget en kodifiering av regler som utbildats i praxis.

Handläggningen av kommunalbesvärsmål regleras i förvaltningsprocesslagen (1971:290) och av särbestämmelser i KL.

Antalet kommunalbesvär utgör en liten del av den kommunala verksamheten. Från beredningens utgångspunkter uppkommer frågan om en annan fördelning av reglerna mellan KL och förvaltningsprocesslagen. Principen att kommunalbesvär är en form av medborgartalan vad gäller det kommunala beslutets legalitet i offentligrättslig mening bör enligt beredningen liksom i dag framgå av lagen. Kommunalbesvärskapitlet bör därför omfatta regler som knyter an till processens karaktär av medborgartalan. Det gäller regler om besvärsgrunder, överklagbarhet samt talerätt. De regler som styr den processuella hanteringen i kammarrätten och regeringsrätten bör överföras till förvaltningsprocesslagen.

I detta sammanhang vill beredningen peka på att KL inte innehåller bestämmelser om när ett kommunalt beslut blir verkställbart. I KL finns endast en bestämmelse om rättelse av upphävda beslut. Enligt gällande rätt är ett kommunalt beslut i princip verkställbart så snart det föreligger i definitivt skick, vilket vanligtvis är detsamma som att det protokoll vari beslutet är upptaget har blivit justerat. Om besvär anförs har kommunen och landstingskommunen viss handlingsfrihet. Den kan antingen välja att genomföra beslutet trots att besvär anförts eller att låta verkställigheten anstå i avvaktan på besvärsprövningen. Bedömningen av en verkställighetsfråga innebär ofta en avvägning mellan olika intressen.

Vid sidan av det ansvar för verkställighetsfrågorna som åligger kommunen och landstingskommunen har besvärsmyndigheten möjlighet att ingripa och förhindra verkställighet av det kommunala beslutet. Tidigare fanns en särskild bestämmelse i KL som gav besvärsmyndigheten (länsstyrelsen) befogenhet att meddela verkställighetsförbud. I och med instansordningsreformen år 1980 ersattes bestämmelsen i KL av den allmänna inhibitionsregeln i förvaltningsprocesslagen.

Beredningen anser att principerna om verkställighet bör skrivas in i en ny lag. De nu berörda frågorna kan tas upp samtidigt som kommunalbesvärskommitténs betänkande behandlas.

10
Sammanfattning

Utgångspunkterna för demokratiberedningens arbete med kommunallagsöversynen har varit följande:

- Viktiga principer för den kommunala verksamheten bör framgå av kommunallagen. Den bör därför, mer heltäckande än i dag, ange ramarna för hela den kommunala verksamheten.
- Lagen skall ge kommunerna och landstingskommunerna större frihet att utifrån egna förutsättningar forma sin egen organisation och verksamhet.
- De förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter bör framgå av lagen. Lagen skall även innehålla de grundläggande reglerna för beredning, beslutsfattande och verkställighet.
- Lagen skall vara lätt att förstå och överblicka. Detta ställer särskilda krav på klarhet och ett enkelt språk.

Beredningen lägger fram en principskiss till en ny kommunallag.

Huvudtanken är att kommunallagen skall vara utformad så att den direkt kan användas av de förtroendevalda i deras arbete. Genom denna inriktning kan lagen medverka till att stärka folkstyret i kommuner och landstingskommuner.

I sammanfattningen redovisar beredningen de viktigaste förändringarna.

Inledande bestämmelser

I 1 kap om *inledande bestämmelser* föreslår beredningen en ny bestämmelse om kommunernas och landstingskommunernas organisation. Där föreslås att det i varje kommun och landstingskommun skall finnas en beslutande församling och en styrelse. Beredningen anser att kommunerna och landstingskommunerna därutöver själva skall få utforma sin nämndorganisation. En sådan utveckling förutsätter att den specialreglerade kompetensen knyts till kommunen eller landstingskommunen som politisk enhet. Specialreglerna för nämnderna kan då slopas.

Beredningen föreslår nya enklare termer för landstingskommunerna. Den juridiska personen och det geografiska området benämns *landstinget* och den beslutande församlingen *lands-*

tingsfullmäktige. Förvaltningsutskottet ersätts med ordet *landstingsstyrelsen*.

Maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna förändras inte. Däremot föreslår beredningen att reglerna för dessa organ moderniseras. För att öka läsbarheten föreslår beredningen att principen för arbetsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna klargörs i en ny lag genom en uppräkning av de ärenden i vilka fullmäktige skall besluta. Denna uppräkning innebär samtidigt att kommunerna och landstingskommunerna friare kan bestämma arbetsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna vid sidan av det som bestäms i lagen.

Vidare föreslår beredningen att bestämmelsen om nämndernas uppgifter omarbetas språkligt.

Beredningen föreslår även en allmän bestämmelse om kommunernas och landstingskommunernas personal.

För att underlätta den utveckling mot en mer målstyrd och mindre detaljstyrd verksamhet som har inletts i en del kommuner och landstingskommuner föreslår beredningen friare delegationsregler. Förslaget innebär att fullmäktige genom ramanslag och målstyrning kan ge nämnderna ökad frihet att genomföra den löpande verksamheten.

Kommunens och landstingskommunens befogenheter

I 2 kap finns bestämmelser om *kommunernas och landstingskommunernas befogenheter*. Beredningen har funnit att den allmänna kompetensregeln behöver konkretiseras. Lagen bör ge ett allmänt besked om kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Bestämmelserna om kommunala och landstingskommunala befogenheter är i dag så utspridda att de är oöverskådliga.

Genom att samla dem i ett nytt kapitel vill beredningen eftersträva en klarare uppdelning i allmänna befogenheter, tillägg till allmänna befogenheter och speciella befogenheter och skyldigheter.

Beredningens förslag i 2 kap är följande:

- De rättsprinciper som utvecklats om den allmänna kompetensen förs in i en ny lag. Det gäller lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskild och förbudet mot att bedriva spekulativa företag, självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och retroaktivitetsförbudet. Många kommuner och landstingskommuner stödjer olika näringsverksamheter och enskilda näringsidkare. Den rättspraxis som här har utvecklats skrivs nu in i lagen. Beredningens förslag

innebär inte några sakliga ändringar utan syftar enbart till att öka läsbarheten.

- De av de s k smålagarnas regler om kommunala befogenheter på vissa områden – tilläggskompetens – som inte täcks av den allmänna kompetensen tas in i kommunallagen. Beredningen bedömer att syftet med studerandelagen och lagen om sysselsättning för handikappade tillgodoses med den nya kompetensbestämmelsen eller genom andra lagar. De kan därför upphävas. Beredningen föreslår att bestämmelserna om partistöd, turistväsende, katastrofhjälp och skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun inarbetas i detta kapitel.
- De specialreglerade uppgifterna är för många för att tas in i en gemensam lag. För att förbättra överblicken och skapa ett mera heltäckande system föreslår beredningen att de viktigaste speciallagarna som kommunerna och landstingskommunerna skall följa räknas upp.

Organisation och arbetsformer

Den nuvarande kommunallagen består till stor del av bestämmelser om fullmäktiges och nämndernas arbetsformer. Till detta kommer en del regler om de förtroendevalda. Flera av reglerna är detaljerade.

Beredningen föreslår att reglerna om kommunernas och landstingskommunernas organisation och arbetsformer i en ny kommunallag delas in i tre kapitel nämligen om de *förtroendevalda*, om *fullmäktige* och om *styrelsen och övriga nämnder*.

Kommunerna och landstingskommunerna bör inom ramen för dessa regler få större frihet att själva organisera sin verksamhet.

I 3 kap finns regler om de *förtroendevalda*. Beredningen föreslår att nuvarande bestämmelser om valbarhet, obehörighet, avsägelse, ledighet från anställning för att fullgöra förtroendeuppdrag och ekonomiska förmåner samlas i detta kapitel. En nyhet är att de nuvarande bestämmelserna om hinder för vissa ledande statliga och kommunala tjänstemän att väljas till ledamot i fullmäktige och nämnder tas bort.

Kapitlet får följande nya regler som syftar till att klarare beskriva vad som i huvudsak redan gäller:

- En allmän regel om kommunalråd och landstingsråd. De kommer att kunna utses av fullmäktige i ett särskilt val före valet av nämnderna. Även bestämmelserna om politiska sekreterare förs in i detta kapitel.

- De förtroendevaldas *rättigheter* att väcka motioner och interpellationer, rätt att till beslut foga reservation samt närvarorätten förtydligas genom en ny bestämmelse. Även nämndledamöters rätt att väcka ett ärende klargörs i lagtexten.
- Vidare anser beredningen att de förtroendevaldas *skyldigheter* klarare bör framgå av lagen. Beredningen föreslår en regel om att ledamöter är skyldiga att delta i sammanträden om de inte har giltigt skäl för frånvaro. En annan nyhet är en uttrycklig regel om att varje ledamot är skyldig att delta i omröstning och beslut i ärenden som avser myndighetsutövning.

I 4 kap finns regler om *fullmäktige*. Kapitlet innehåller bestämmelser om de förtroendevalda som kollektiv och reglerar enbart fullmäktiges organisation och arbetsformer.

De nuvarande reglerna om rösträtt och antalet suppleanter i kommunfullmäktige flyttas till vallagen.

Beredningen föreslår att bestämmelserna i fullmäktigekapitlet förenklas. Antalet bestämmelser begränsas. Reglerna utformas mer allmänt och principiellt. Fullmäktige ger närmare föreskrifter i sin arbetsordning. Härigenom får kommunerna och landstingskommunerna större frihet att lokalt utforma sin organisation och själva bestämma arbetsformerna.

Några av de viktigaste förändringarna är följande:

- Bestämmelsen om fullmäktiges antal förenklas. Beredningen föreslår att de nuvarande intervallerna tas bort. Endast ett minimiantal fastslås i lagen. Samtidigt får kommunerna och landstingskommunerna större frihet att bestämma antalet ledamöter.
- Kungörelse- och protokollsreglerna förenklas. Bl a anpassas reglerna till användningen av ADB i den kommunala och landstingskommunala förvaltningen.
- Huvudprinciperna för suppleanternas tjänstgöring står kvar i lagen. Detaljreglerna slopas. Fullmäktige får själv besluta om de närmare föreskrifterna.
- Beredningskravet mjukas upp på så sätt att fullmäktige själv får bestämma hur ärenden skall förberedas.
- Bestämmelsen om interpellation och fråga får en mer principiell utformning. Fullmäktige får själv bestämma till vem interpellationer och frågor får ställas, vilka ämnen som kan tas upp samt hur handläggningen går till.
- Bestämmelsen om vem som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar förenklas. Kommunerna och landstingskommunerna får själva besluta om vem som skall delta i fullmäktiges överläggningar.

I 5 kap finns regler om *styrelsen och övriga nämnder*. Grunderna för nämndorganisationen bör enligt beredningen anges i lagen. Även reglerna om nämnderna förenklas. Styrelsens formella ledning beskrivs i huvudsak på samma sätt som i KL. Syftet med reglerna om styrelsens ansvar för informationsverksamhet, förenklingsarbete och arkivvård anser beredningen vara tillgodosedda på annat sätt. De kan därför tas bort ur KL.

Beredningen föreslår att lokalorganslagen inarbetas i en ny kommunallag.

Några av de viktigaste nyheterna är:

- Fullmäktige skall bestämma om nämndernas protokoll och hur protokollen skall justeras. Det omdiskuterade kravet på s k justeringssammanträde slopas.
- I jävsreglerna föreslår beredningen ett enhetligt system för samtliga nämnder. Förslaget innebär att förvaltningslagens strängare regler skall gälla i ärenden som avser myndighetsutövning.
- En ny bestämmelse om utskott föreslås. Ordet utskott ersätter nuvarande uppräkning i KL av olika politiskt sammansatta beredningar. Regeln klargör vad som redan gäller.
- Nämndernas delegationsrätt ändras på två punkter. Genom förslaget blir det möjligt att låta brukarna av kommunala och landstingskommunala tjänster via samråd påverka verksamheten. Nämnderna får också rätt att delegera brådskande ärenden. Anmälningsskyldigheten mjukas upp. Nämnderna får själva avgöra hur ärendena skall anmälas.

För att underlätta samspelet mellan kommunallagen och förvaltningslagen föreslår beredningen att hänvisningar till förvaltningslagen inarbetas i ny lag.

I 6 kap samlas bestämmelser om *medbestämmande för de anställda*.

I 7 kap införs regler om *förhållandet till de s k kommunala bolagen*.

Budget och revison

Bestämmelser om *den ekonomiska förvaltningen* förs in 8 kap om budget. Beredningen anser att det i det fortsatta arbetet finns anledning att se över budgetreglerna på flera punkter. Det gäller bl a redovisningssystemet.

I 9 kap finns regler om *revisionen*. Beredningen föreslår att förvaltningsrevisionens ställning stärks. Ansvar och redovisningsskyldighet bör kopplas ihop. Beredningens förslag innebär att revisorernas granskning skall omfatta styrelsen och

övriga nämnder, partssammansatta organ samt förtroendevalda och anställda som beslutar efter delegation.

Beredningen anser vidare att revisorernas uppgifter bättre bör anpassas till dagens och framtidens krav. I lagen bör därför förvaltningsrevisionens roll betonas starkare än i dag.

Kommunalbesvär

I 10 kap placeras regler om *kommunalbesvär*. Beredningen anser att kapitlet bör innehålla regler om besvärsgrunder samt vad som får överklagas och vem som får göra det. De regler som styr domstolarnas hantering av kommunalbesvär flyttas till förvaltningsprocesslagen. Beredningen framhåller vidare att principerna för verkställighet bör skrivas in i en ny kommunallag.

Fortsatt arbete

Beredningen understryker att principskissen inte skall uppfattas som slutlig lagtext utan som en illustration till beredningens principiella förslag. Det har inte varit möjligt att lösa alla detaljfrågor. Till bilden hör också att sakinnehållet i en del kapitel f n utreds och behandlas i annan ordning. Beredningen vill framhålla att arbetet med en ny kommunallag kräver ett fortsatt juridiskt-tekniskt arbete.

Principskissen

Lag om kommuner och landsting

1 kap Inledande bestämmelser

Kommunal och landstingskommunal indelning

1 § I riket finns kommuner och landsting. De sköter på den kommunala självstyrelsens grund genom sina förtroendevalda de angelägenheter för det allmänna som följer av denna lag eller av särskilda bestämmelser.

2 § Den kommunala självstyrelsen på lokal nivå utövas av det antal kommuner som regeringen bestämmer.

Den kommunala självstyrelsen på regional nivå utövas i varje län av landstinget. Regeringen får bestämma att en kommun inte skall ingå i något landsting.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

Innehåll

3 § Denna lag innehåller bestämmelser om:

kommunens och landstingets befogenheter (2 kap)

de förtroendevalda (3 kap)

fullmäktiges sammansättning och arbetsformer (4 kap)

styrelsen och övriga nämnder, deras sammansättning och arbetsformer (5 kap)

medbestämmande för de anställda (6 kap)

kommunala och landstingskommunala företag (7 kap)

budget (8 kap)

revision (9 kap)

kommunalbesvär (10 kap)

Kommunernas och landstingens organisation

4 § I varje kommun och i varje landsting skall finnas en folkvald beslutande församling. Det skall också finnas en styrelse.

I kommunen kallas den beslutande församlingen kommunfullmäktige och styrelsen kommunstyrelsen.

I landstinget kallas den beslutande församlingen landstingsfullmäktige och styrelsen landstingsstyrelsen.

Utöver vad som följer av första stycket inrättar fullmäktige de ytterligare nämnder som behövs. Sådana nämnder kan vara centrala nämnder eller lokala nämnder. Centrala nämnder har uppgifter inom hela kommunen eller

landstinget. Lokala nämnder kan sköta förvaltningen av anläggningar eller uppgifter i en del av kommunen eller landstinget.

I landstinget kan därutöver inrättas särskilda nämnder under centrala eller lokala nämnder. Sådana nämnder kan sköta en avgränsad verksamhet.

Enligt vallagen (1972:620) skall det i varje kommun finnas en valnämnd.

Medlemskap

5 §

Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder

6 § Fullmäktige avgör alla ärenden av större betydelse för hela kommunen respektive landstinget. Den antar planer och riktlinjer för verksamheten, fastställer budget, skatt och avgifter, bestämmer om nämndernas och andra organs organisation och verksamhetsformer, väljer ledamöter och suppleanter i styrelsen, övriga nämnder och i vissa statliga styrelser och andra organ samt revisorer och revisorssuppleanter, beslutar om ersättning till förtroendevalda och om ansvarsfrihet.

Fullmäktige beslutar också i sådana frågor som anges i denna lag och i andra författningar.

Styrelsen och övriga nämnder förbereder fullmäktiges ärenden. De beslutar i frågor om den löpande förvaltningen och ansvarar för att fullmäktiges beslut genomförs inom det egna verksamhetsområdet.

Till sitt biträde har nämnderna anställda. Om de anställdas medbestämmande finns särskilda bestämmelser i 6 kap.

7 § Fullmäktige får inrätta en eller flera beredningar med uppgift att förbereda vissa ärenden. En sådan beredning kan bestå av en eller flera förtroendevalda.

8 § Fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i dess ställe fatta beslut i en viss grupp av ärenden, om inte annat följer av 6 §.

Fullmäktige får i samband med att budgeten fastställs ge nämnderna frihet att genomföra verksamheten efter de riktlinjer som den bestämt.

2 kap Kommunens och landstingets befogenheter

Allmänna befogenheter

1 § En kommun får själv sköta sina angelägenheter.

Härmed avses angelägenheter som uppbärs av ett allmänt intresse och har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen).

En kommun kan i vissa fall genom lag bemyndigas att vidta åtgärder utan anknytning till kommunens område och dess medlemmar.

En kommun får stödja det lokala näringslivet genom allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och själv driva sådana näringsverksamheter som ger allmänna tjänster till kommunens medlemmar.

En kommun får inte lämna ekonomiskt stöd åt enskilda utan särskilt stöd i lag.

En kommun får dock ge enskilda näringsidkare inom kommunen ekonomiskt stöd om det är nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller om liknande särskilda skäl finns.

Vad nu sagts gäller också landstingen.

2 § Stockholms läns landsting får sköta angelägenhet som avser en del av landstinget och som ankommer på kommunerna i den delen, om det är motiverat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna.

Stockholms läns landsting får lämna bidrag och lån till en kommun inom landstinget, i den mån det behövs för att främja skatteutjämning.

3 § Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika så att inte vissa medlemmar obehörigen gynnas eller missgynnas i förhållande till andra om inte annat medges i lag (likställighetsprincipen).

Kommunala och landstingskommunala avgifter skall bestämmas så att de inte överskrider kommunens självkostnad för verksamheten (självkostnadsprincipen).

Beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för en medlem av kommunen eller landstinget får inte fattas utan särskilda skäl (retroaktivitetsförbudet).

Tillägg till allmänna befogenheter

4 § Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt bidrag till de politiska partier som under den tid beslutet om bidrag avser är representerade i fullmäktige. Beslutet skall innehålla att bidrag lämnas till varje sådant parti med samma belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige under den tid beslutet avser.

5 § Kommuner och landsting får vidta åtgärder för att uppföra och driva turistanläggningar om det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen och landstinget.

6 § Kommuner och landsting får bistå ett främmande land med den utrustning som de kan avvara. Detta får ske i samband med krig, naturkatastrof, epidemi eller liknande händelser i det främmande landet eller i samband med återuppbyggnadsarbete efter sådana händelser. Utrustningen får också överlämnas till en internationell hjälporganisation för att användas, om sådana händelser skulle inträffa.

Speciella befogenheter och skyldigheter

7 § Om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns bestämmelser bl a i byggnadslagen (1947:385), lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m, allmänna ordningsstadgan (1956:716), civilförsvarslagen (1960:74), skollagen (1962:319), brandlagen (1974:80), lagen (1978:234) om trafiknämnd, renhållningslagen (1979:596), socialtjänstlagen (1980:620) och hälsoskyddslagen (1982:1080).

Om landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns bestämmelser bl a i skollagen (1962:319), högskolelagen (1977:218), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125) och lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl.

Om kommunernas och landstingens gemensamma befogenheter och skyldigheter finns bestämmelser bl a i lagen (1964:63) om kommunal beredskap, lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall.

Härutöver finns bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter i andra författningar.

3 kap De förtroendevalda

1 § Med förtroendevalda avses ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder, utskott och beredningar samt revisorer och revisorssuppleanter.

Kommunalråd och landstingsråd

2 § Fullmäktige får bland de förtroendevalda välja ett eller flera kommunalråd eller landstingsråd. Kommunalråd och landstingsråd kan företräda minoriteten. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Politiska sekreterare

3 § Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare med uppgift att politiskt biträda de förtroendevalda.

4 § Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller inte den som är anställd som politisk sekreterare.

Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år när allmänna val till fullmäktige nästa gång förrättas.

Valbarhet

5 § Förtroendevalda väljs bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt enligt bestämmelserna i 0 kap 0 § vallagen (1972:620). Den som har fyllt arton år senast på dagen för valet av nämnder, revisorer och revisorssuppleanter, får väljas till ledamot eller suppleant i nämnden, revisor eller revisorssuppleant.

Ledighet från anställning

6 § Förtroendevalda och politiska sekreterare har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget som förtroendevald respektive tjänstgöringen som politisk sekreterare.

Obehörighet och avsägelse

7 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget om han eller hon vill avgå och särskilda skäl inte talar däremot.

Förtroendevaldas möjligheter att agera

8 § Ledamöter i fullmäktige får väcka motioner och framställa interpellationer och frågor.

Nämndledamöter får väcka ärenden inom nämndens verksamhetsområde.

Suppleanter har samma rättigheter som ledamöter när de tjänstgör. Om suppleanternas tjänstgöring i nämnderna finns bestämmelser i 5 kap.

En förtroendevald som deltagit i beslutet av ett ärende får reservera sig mot beslutet. Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Fullmäktige får besluta att en förtroendevald får närvara vid en nämnds sammanträden, även om han eller hon inte är ledamot eller suppleant i nämnden, och delta i överläggningarna men inte i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.

Ekonomiska förmåner

9 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Förtroendevaldas skyldigheter

10 § Ledamöterna skall närvara vid sammanträdena om de inte har laga förfall.

Varje ledamot är skyldig att delta i omröstning och beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild.

Borgarråden

11 §

4 kap Fullmäktige

Antalet ledamöter

1 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som skall utses.

Antalet skall vara ett udda tal och minst 31.

Då antalet ledamöter bestäms skall hänsyn tas till antalet röstberättigade invånare i kommunen respektive landstinget.

Suppleanter

2 § För ledamöterna i fullmäktige skall suppleanter utses.

Om antalet suppleanter finns bestämmelser i vallagen (1972:620).

Mandattider

3 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då det allmänna valet skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då det allmänna valet skett.

Ordförande och vice ordförande

4 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid ett sammanträde, utser fullmäktige en annan ledamot att för tillfället leda sammanträdet.

Sammanträdesordning

5 § Fullmäktige bestämmer antalet ordinarie sammanträden.

Sammanträde skall även hållas när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs.

Kungörelse om sammanträde

6 § Ordföranden kungör när fullmäktige skall sammanträda. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt vilka ärenden som skall behandlas.

Kungörelsen skall tillkännages minst en vecka före sammanträdesdagen på styrelsens kansli och på andra lämpliga platser. Den skall inom samma tid sändas med post eller på annat lämpligt sätt sändas till varje ledamot och suppleant i fullmäktige.

Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas, skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Om ett förslag om att tillkännagivandet skall införas i en viss ortstidning får minst en tredjedel av rösterna skall tillkännagivandet också införas i denna ortstidning.

Om ett ärende fordrar så skyndsam handläggning att kungörande i den ordning som föreskrivs i andra och tredje styckena inte hinns med skall kungörelsen med uppgift om ärendet tillkännages senast vardagen före sammanträdesdagen. Dessutom skall kungörelsen på ett tillförlitligt sätt sändas till ledamöter och suppleanter i fullmäktige så tidigt att den kan antas nå dem inom samma tid.

Suppleanternas tjänstgöring

7 § Om en ledamot i fullmäktige är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde tjänstgör en suppleant.

Suppleanter skall tjänstgöra i den ordning som de har valts.

En ledamot och suppleant bör inte tjänstgöra växelvis under sammanträdets gång.

I kommunfullmäktige har suppleanter från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring.

Fullmäktige skall bestämma om suppleanternas tjänstgöring i övrigt.

Beslutförhet

8 § Fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Om en närvarande ledamot enligt 9 § eller 9 kap 2 § är jävig i ett ärende får fullmäktige handlägga detta även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till vad som föreskrivs i första stycket.

Jäv

9 § En ledamot i fullmäktige får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör honom eller henne själv eller dennes maka eller make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom eller henne närstående. Bestämmelser om jäv i samband med revision finns i 9 kap 2 §.

Röstvärde

10 § Varje ledamot i fullmäktige har en röst. Fullmäktige skall bestämma vilka som har rätt att delta i överläggningarna.

Initiativrätten

11 § Fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts av

1. nämnd,
2. ledamot genom motion,
3. länsstyrelsen,
4. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning, som har samband med revisionsuppdraget, eller
5. beredning om fullmäktige har föreskrivit det.

Förberedelse av ärenden

12 § Fullmäktige skall bestämma hur ärenden skall förberedas.

En motion bör dock förberedas så att fullmäktige kan fatta beslut om motionen senast inom ett år från det att motionen väcktes. Om förberedelsen inte kan avslutas inom sådan tid, skall detta anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får därvid avskriva motionen från vidare handläggning.

Opinionsundersökningar m m

13 § Fullmäktige får besluta att som ett led i förberedelsen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning, synpunkter skall inhämtas från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras därigenom. Ett landsting får dock anlita valnämnden endast om kommunfullmäktige beslutar det. Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

Bordläggning

14 § Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För bordläggning i fråga om val eller av tidigare bordlagt ärende krävs beslut av fullmäktige med enkel majoritet.

Ordföranden bestämmer till vilken dag ett bordlagt ärende skall uppskjutas.

Offentliga sammanträden

15 § Fullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar vid ett särskilt ärende. Suppleanterna får närvara vid en sådan överläggning.

Ordförandens ledning av sammanträdena

16 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdet.

Ett ärende som fordrar skyndsam handläggning får utan hinder av föreskrifterna i 6 § om kungörande avgöras vid sammanträdet om samtliga närvarande ledamöter beslutar det.

Beslutsfattande

17 § Ordföranden framställer när överläggningen avslutats förslag till beslut. Förslaget utformas så att det kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter tillkänna vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den genomföras efter upprop och ske öppet utom i ärenden som gäller val eller tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestäms genom enkel majoritet om inte annat är föreskrivet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom i val eller tillsättning av tjänst. I ett sådant ärende sker beslutet genom lottning.

En ledamot får avstå från att delta i omröstning och beslut om inte annat följer av 3 kap 10 §.

Proportionella val

18 § Val av ledamöter och suppleanter i styrelsen, övriga nämnder och beredningar samt av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 9 kap 1 § skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelserna om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m m.

Vid proportionella val av ledamöter i styrelsen och övriga nämnder skall de platser som redan tillfallit självskrivna ledamöter tilldelas den grupp som ledamoten tillhör.

Första stycket gäller också när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för att granska dessa styrelsers förvaltning.

Om fullmäktiges val av ledamöter och suppleanter i vissa statliga styrelser och andra organ finns särskilda bestämmelser.

Interpellation och fråga

19 § Interpellationer och frågor får ställas i den omfattning som fullmäktige bestämmer. Interpellationer och frågor får inte gälla ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild.

Protokoll

20 § Vid sammanträde skall protokoll föras på ordförandens ansvar. Protokollet skall innehålla

1. uppgifter om närvarande ledamöter och tjänstgörande suppleanter,

2. ärendets art,

3. kvarstående förslag och yrkande,

4. besluten,

5. redogörelse för omröstningar samt

6. lämnade reservationer.

Protokollet skall justeras i den ordning fullmäktige bestämt senast fjorton dagar efter sammanträdet.

Fullmäktiges protokoll och andra arkivhandlingar skall vårdas och förtecknas. Föreskrifter om detta och om kommunens och landstingets övriga arkivvård beslutas av fullmäktige om inte annat är särskilt föreskrivet.

Arbetsordning

21 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas handläggning.

5 kap Styrelsen och övriga nämnder

Styrelsens uppgifter

1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Styrelsen skall vidare

1. förbereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige utom i valärenden och i ärenden som fullmäktige anser är av brådskande natur,

2. sköta den ekonomiska förvaltningen om inte fullmäktige helt eller delvis har överlämnat dessa uppgifter åt någon annan nämnd,

3. genomföra fullmäktiges beslut om uppgiften inte har överlämnats åt någon annan,

4. själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om detta inte på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige åligger någon annan samt

5. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar åligger styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och beredningar samt från de anställda i kommunen eller landstinget när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Centrala och lokala nämnder

2 §

Antal ledamöter och suppleanter

3 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen och övriga nämnder väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. I styrelsen får antalet ledamöter dock inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ledamöter.

Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall även bestämmas i vilken ordning som de skall tjänstgöra.

Fullmäktige skall meddela närmare bestämmelser om suppleanternas tjänstgöring och om deras närvarorätt vid nämndens sammanträde.

Mandattider

4 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs för en tjänstgöringstid av tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då det allmänna valet skett.

I Stockholms kommun väljs dock ledamöter och suppleanter i styrelsen årligen för tiden intill nästa val vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

Om en nämndledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden, inträder i stället en suppleant, enligt den ordning som har bestämts vid valet. Om en ledamot som utsetts på annat sätt avgår, förrättas fyllnadsval.

Om verkan av omval till fullmäktige finns särskilda bestämmelser i vallagen (1972:620).

Ordförande, vice ordförande och ersättare

5 § Fullmäktige väljer bland nämndens ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid ett sammanträde med nämnden, utser nämnden en annan ledamot att för tillfället leda sammanträdet.

Om ordföranden på grund av sjukdom eller av annat skäl för längre tid är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag, får nämnden utse en annan ledamot att fullgöra dennes uppgifter.

Sammanträdesordning och närvarorätt

6 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas, när minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Nämnden får kalla en ledamot eller en suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid nämndens sammanträde. Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Beslutförhet och jäv

7 § Nämnderna får handlägga ärenden endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Nämndledamöter och andra som handlägger nämndens ärenden är jäviga om ärendet personligen rör honom eller henne själv eller dennes maka eller make, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan honom eller henne närstående. Den som är jävig får inte delta eller vara närvarande när ärendet handläggs.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild gäller 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290) om jäv.

Utskott

8 § Nämnden får inom sig utse ett eller flera utskott.

Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott.

Ett utskott förbereder nämndens ärenden. Till utskott kan delegation av nämndens uppgifter ske enligt 11 § andra stycket.

När nämnden väljer ett utskott tillämpas bestämmelserna i 4 kap 18 § första stycket om proportionella val. Vid sådant val skall de platser som redan tillfallit självskrivna ledamöter tilldelas den grupp som ledamoten tillhör.

Fullmäktige kan meddela närmare bestämmelser om utskottens uppgifter och arbetsformer.

Beslutsfattande och protokoll

9 § När nämnden fattar beslut tillämpas bestämmelsen i 4 kap 17 § om fullmäktige. Om ett ärende skall bordläggas måste nämnden besluta med enkel majoritet.

Vid sammanträde skall protokoll föras. Om protokoll och sättet att justera protokollet bestämmer fullmäktige.

Nämndernas protokoll och andra arkivhandlingar skall vårdas och förtecknas enligt de föreskrifter som anges i 4 kap 20 §.

Delgivning

10 § Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) om när en handling anses ha kommit in till en myndighet skall också tillämpas för nämndärenden.

Delgivning med nämnden sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att ta emot delgivning.

Reglemente, nämndernas delegationsrätt

11 § Fullmäktige får anta reglemente med närmare bestämmelser om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Nämnd får, om fullmäktige medgett det, uppdra åt utskott, åt ledamot eller suppleant eller åt anställd hos kommunen eller landstinget att på nämndens vägnar besluta i en viss grupp av ärenden (delegation). Dessa skall anges i reglemente eller genom särskilt beslut.

Principiella eller andra betydelsefulla ärenden får inte delegeras. Detsamma gäller framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av nämndens beslut.

Nämnd får uppställa villkor för hur beslutanderätten skall utövas. Nämnd får därvid föreskriva att den som erhåller uppdrag att fatta beslut skall vara ense om beslutet med företrädare för nyttjare av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Kan enighet i ett ärende inte uppnås skall det hänskjutas till nämnden.

Nämnd får även föreskriva att den som erhåller uppdrag skall fatta beslut i enlighet med sådan företrädares vilja om inte beslutet skall komma att strida mot lag eller annan författning, mot verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller de villkor nämnden ställer. Anser den som erhållit uppdrag att besluta i ärende att beslutet skulle strida mot lag eller angivna villkor skall det hänskjutas till nämnden.

Nämnd bestämmer hur beslut som fattats enligt andra stycket skall anmälas.

Om ett ärende kräver så skyndsam handläggning att nämndens avgörande inte kan avvaktas får beslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat. Den som fattar beslutet skall om möjligt samråda med företrädare för minoriteten. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Om delegationsförbud i vissa ärenden finns särskilda bestämmelser.

Meritprövningsnämnd

12 §

Centraliserad egendoms- och personalförvaltning

13 § Fullmäktige får, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att en nämnd skall

1. sköta förvaltning och genomförande av fullmäktiges beslut i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd,

2. handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd en annan nämnd.

Drätselnämnden i Stockholms kommun

14 §

Beredningen har inte redovisat förslag till lagtext i 6–10 kap. i en ny lag.

Särskilda yttranden

1 Särskilt yttrande av Kent Christensson

Det är utomordentligt angeläget för det fortsatta utvecklingsarbetet i kommuner och landsting att arbetet med en ny kommunallag fortsätter med föreliggande skiss som underlag. Trots det mycket förtjänstfulla arbete som inte minst beredningens jurister nedlagt på detta betänkande måste jag framföra några kompletterande synpunkter och avvikande uppfattningar.

I principer för ny kommunallag (KL) anförs i betänkandet att de anställda i allt större utsträckning förvaltar och verkställer de åtgärder nämnderna beslutar om. Dessutom bereder de anställda också ärenden. Det förslag beredningen nu framlägger i fråga om personalen innebär endast att i KL anges att nämnderna till sitt biträde har personal. Enligt min mening vore det bättre att de anställda klart i KL utpekades som ansvariga för beredning, förvaltning och verkställighet. I syfte att skydda de politiskt förtroendevalda och verksamheten bl a vid arbetskonflikt kunde därvid en regel tas in i KL att detta gäller om nämnd i särskilt fall ej beslutar annat. En sådan konstruktion ger en klar ansvarsuppdelning i enlighet med hur det i praktiken fungerar idag samtidigt som ett skydd finns för den politiska suveräniteten. Vidare kan alltid t ex beredning i viss fråga liksom idag ske direkt av de politiskt förtroendevalda i särskild beredning, utskott.

En fråga som inte föreslås regleras i en ny kommunallag är möjligheterna att i kommuner och landsting kunna anlita s k arbetstagarkonsulter som för de anställdas räkning utför konsultuppgifter vid datorisering och förändringsarbete av annat slag.

Dataeffektutredningen har i sitt slutbetänkande betonat behovet av ändringar i KL för att i likhet med samtliga övriga arbetsmarknadssektorer även på den kommunala sektorn sådana skulle kunna anlitas. Att denna fråga inte behandlats i betänkandet och reglerats i lagen är en allvarlig brist.

Beredningen föreslår att valbarhindret för landshövding, länsöverdirektör, avdelningschef vid länsstyrelsen samt ledande tjänsteman i kommuner och landsting tas bort.

Enligt beredningens majoritet saknar nuvarande valbarhetshinder praktisk betydelse. Partierna bör vid nomineringsarbetet göra bedömningar om lämpligheten av att dessa tjänstemän nomineras eller ej. Min uppfattning är att även i framtiden en viss garanti måste finnas för dels att uppgiftsfördelningen mellan regional och lokal nivå hålls isär, dels att statskontrollen även fortsättningsvis bör ges en viss markering, dels att ledande tjänsteman behöver finnas i många kommuner och denne då inte bör ens kunna bli aktuell för politiska förtroendeuppdrag. Ett borttagande av dagens valbarhetshinder understryker en uppluckring av arbetsfördelningen mellan politiska förtroendevalda och ledande tjänstemän och bör därför inte för närvarande slopas i en ny kommunallag.

2 Särskilt yttrande av Sture Nordh

Demokratiberedningen har haft i uppdrag att utarbeta en principskiss till ny kommunallag.

Beredningens förslag till ny lag har stora förtjänster bl a utifrån syftet att tydliggöra den kommunala kompetensen, och minimera detaljföreskrifter i lagen.

Jag har i beredningens arbete aktualiserat frågan om s k löntagarkonsulter. Det har av olika skäl inte varit möjligt att närmare fördjupa sig i frågan för beredningen.

Från olika håll hävdas att det i dag enligt gällande huvudlag, inte skulle vara möjligt att anlita löntagarkonsulter åt de fackliga organisationerna. Möjligheten till utnyttjande av löntagarkonsulter är viktig i förändringsarbetet, inte minst vid mera komplicerade organisationsändringar, som införande av ny teknik innebär.

På övriga arbetsmarknadsområden är det i dag möjligt att utnyttja arbetstagarkonsulter. Det är för ett fortsatt utvecklingsarbete av central betydelse att den möjligheten öppnas också på det kommunala området. Det är därför viktigt att frågan uppmärksammas i remissarbetet och i kommande propositionsarbete om en ny kommunallag.

Jag har i ett särskilt yttrande till principbetänkandet "Aktivt folkstyre i kommuner och landsting" utvecklat mina ståndpunkter om bl a gränsdragningen politiker–tjänstemän, som också nämns i detta betänkande.

Reservationer

1 Reservation av Sven Lindgren, Lennart Pettersson, Ingvar Karlsson och Lennart Rydberg

Beredningen har utan närmare överväganden eller övertygande argumentering, föreslagit att kommunallagens valbarhetshinder (2 kap 4 § andra stycket och 3 kap 3 § första stycket KL) skall utgå. Enligt vår uppfattning bör gällande bestämmelse kvarstå.

Beredningen har i övrigt sökt klargöra politikernas och de anställdas olika roller. Förslaget att ta bort valbarhetshindret för kommunens och landstingets ledande tjänstemän är att ta tillbaka en del av den argumenteringen. Ett slopande av valbarhetshindret torde medverka till att bryta principen om förvaltningens opartiskhet.

Även om regeln omfattar en mycket liten personkrets, och därmed rent formellt kan sägas ha en begränsad betydelse, har den ett långt större indirekt värde, genom att den tjänar som en erinran också för en större krets av tjänstemän.

Berörda tjänstemän skulle dessutom förlora det skydd mot personlig politisk påtryckning som valbarhetshindret faktiskt utgör.

2 Reservation av Lennart Rydberg

I samband med översynen av kommunallagen borde rättvisare regler för kommunalt partistöd ha föreslagits.

Partistödet är avgörande för partiernas arbetsmöjligheter. Det kommunala partistödet fördelas nu enbart efter antal mandat. Det framstår som helt godtyckligt och orättvist att ett parti ska ha ett särskilt ekonomiskt försteg inför ett val bara för att det i tidigare val lyckats väl. Demokratin är bäst betjänt av att alla har samma möjlighet att presentera sina alternativ. Det minsta man kan begära för rättvisa är att partistödet till en del fördelas som ett grundstöd lika för alla partier.

Kommittédirektiv

Dir 1984:1

Tilläggsdirektiv till 1983 års demokratiberedning (C 1983:03)

Dir 1984:1

Beslut vid regeringssammanträde 1984-01-12.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anmäler att han vill ta upp frågan om en översyn av lagstiftningen om kommuner och landstingskommuner och anför.

Lagstiftningen på det kommunala området

Den nu gällande kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1983:563, KL) trädde i kraft den 1 juli 1977. Den fick karaktär av ramlag och syftade till en enhetlig reglering av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Lagen gäller alltså för både kommuner och landstingskommuner. Syftena bakom den nya kommunallagen var i övrigt att stärka den kommunala självstyrelsen och demokratin och att minska den statliga detaljregleringen. Lagen innebar en anpassning till utvecklingen inom det kommunala verksamhetsområdet. De sedan länge gällande, grundläggande principerna för kommunernas verksamhet och inre arbetsformer påverkades inte i någon större utsträckning.

Trots strävandena att samla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna i en enda lag finns det vid sidan om KL en omfattande lagstiftning om den kommunala verksamheten. Främst gäller det lagar om särskilda förvaltningsgrenar, t. ex. skolområdet, plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddsområdet, socialtjänsten och sjukvården. Som ett komplement till den allmänna kompetensbestämmelsen i KL gäller vidare ett flertal särskilda kompetenslagar som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att vidta atgärder inom vissa i lagstiftningen angivna områden. Det skulle enligt ett uttalande av departementschefen i propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. (prop. 1975/76:187 s. 340) övervägas om åtgärder kunde vidtas för att undanröja de olägenheter från lagteknisk och praktisk synpunkt som denna ordning innebär. Vid lagens tillkomst förutsattes dessutom att olika frågor, som

krävde ytterligare undersökningar, skulle ses över, t. ex. kommunalförvaltningen i Stockholm, kommunal verksamhet i företagsform och kommunalbesvärsprocessen.

Efter KL:s ikraftträdande har i olika sammanhang framkommit önskemål om en revidering och komplettering av lagen. Dessa önskemål har i vissa fall tillgodosetts genom ändringar i KL. I andra fall har i stället särskilda lagar stiftats. Exempel på sådana är lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) och lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner.

De undersökningar av olika kommunala frågor som förutskickades vid KL:s tillkomst eller som har aktualiserats i andra sammanhang har verkställts av flera utredningar som har avlämnat betänkanden med förslag till ändringar i kommunallagstiftningen. I regeringskansliet bereds f. n. inte mindre än åtta sådana betänkanden.

Utredningar om kommunala frågor

I betänkandet (SOU 1981:53) *Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen* har kommunalrättsutredningen för Stockholm gjort en översyn av den särskilda organisationen av kommunalförvaltningen i Stockholms kommun i syfte att åstadkomma enhetlighet i KL. Utredningen har föreslagit att särreglerna för Stockholms kommun i stor utsträckning skall utgå ur KL. Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982:13) *Kommunalföretaget* behandlat kommunal verksamhet i företagsform. Kommitténs överväganden har lett fram till förslag till ändringar i KL som syftar till att passa in och förankra de kommunala företagen i det kommunalrättsliga mönstret och ge de representativa och styrande organen ökade möjligheter till insyn i, styrning av samt kontroll över verksamheten. I betänkandet (SOU 1982:20) *Kommunerna och näringslivet* har utredningen om kommunal kompetenslagstiftning föreslagit att reglerna i de kompetensrättsliga smålagar som finns för en del speciella kommunala verksamheter (bostadsförsörjning, bistånd till utländska studerande, turistväsende, partistöd, sysselsättning för handikappade, internationell katastrofhjälp och inomregional skatteutjämning i Stockholms län) flyttas in i 1 kap. KL som därmed avses bli ett verkligt kompetenskapitel. Kommunalbesvärskommittén har i betänkandet (SOU 1982:41) *Överklagande av kommunala beslut* lagt fram förslag om nya regler om kommunalbesvär. Kommittén har föreslagit ändringar i 7 kap. KL och en kodifiering av olika kommunalrättsliga grundsatser genom nya bestämmelser i 1 kap. KL. I betänkandet (SOU 1982:56) *Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt* har kommittén för vissa medbestämmandefrågor lagt fram flera modeller till ett permanent författningsreglerat medbestämmande för de kommunalanställda. Kommitténs förslag innebär tämligen omfattande ändringar i KL. Kommunaldemokratiska kommittén har i betänkandet (Ds C 1983:3) *Lokala organ i landstingskommunerna* föreslagit att försöksverksamheten med lokala organ

i kommunerna vidgas till att omfatta också landstingskommunerna. Kommittén har vidare i betänkandet (Ds C 1983:4) *Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag* föreslagit att kravet på svenskt medborgarskap för valbarhet till vissa förtroendeuppdrag tas bort. Slutligen har utredningen om export av kommunalt kunnande i det nyligen avlämnade betänkandet (SOU 1983:72) *Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export* bl. a. övervägt innebörden av de kommunalrättsliga reglerna om kommunernas och landstingskommunernas kompetens såvitt gäller kommunal medverkan i exportverksamhet. Betänkandet innehåller ett förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att engagera sig i exportfrämjande verksamhet på olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Förutom de förslag till lagstiftningsåtgärder på det kommunala området som redan föreligger kan det inom de närmaste åren väntas utredningsförslag som kommer att innebära ingripande ändringar i kommunallagstiftningen. Regeringen har nämligen år 1983 tillsatt två beredningar som har till uppgift att överväga ett flertal frågor rörande den kommunala självstyrelsen och demokratin samt den kommunala organisationen.

Stat-kommunberedningen (C 1983:02) har bl. a. fått i uppdrag att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet samt för samverkan inom den kommunala sektorn. Beredningen skall göra en samlad bedömning av de förslag som har lagts fram av kommunalföretagskommittén i delbetänkandet (Ds C 1983:6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form och av kommunalförbundsutredningen i betänkandet (Ds C 1983:15) Kommunalförbund. En annan huvuduppgift för stat-kommunberedningen är att behandla vissa frågor som rör den kommunala kompetensen. Beredningen skall nämligen analysera och överväga kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. Beredningen skall också överväga en eventuell vidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor. *1983 års demokratiberedning (C 1983:03)* har fått i uppdrag att pröva olika vägar för att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring. Jag går i detta sammanhang inte närmare in på demokratiberedningens utredningsuppdrag utan hänvisar till de direktiv för beredningen som utfärdades den 26 maj 1983 (Dir 1983:44).

Behovet av en översyn

Av vad jag nu har anfört framgår att det vid sidan av de grundläggande bestämmelserna i KL om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer finns bestämmelser i andra lagar som reglerar dessa frågor. Detta medför enligt min mening att lagstiftningen på området blir svår att överblicka. Därtill kommer att det nu föreligger ett flertal utredningsförslag som, om de genomförs, kommer att avsevärt påverka det kommunalrättsliga regelsystemet.

Författningsändringar av denna omfattning medför risker för bristande systematik i lagstiftningen och därmed också för rättsosäkerhet hos allmänheten och hos förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landstingskommuner. Denna fråga har jag tidigare uppmärksammat i propositionen (prop. 1982/83:132) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner och i den nyligen avlämnade budgetpropositionen (prop. 1983/84:100 bil. 15).

Även om kort tid har förflutit sedan KL trädde i kraft, är det enligt min mening nödvändigt att nu påbörja ett arbete för att forma en enhetlig struktur för den mest grundläggande kommunallagstiftningen. Ett framtida kommunalrättsligt regelsystem bör utformas så att det medverkar till att stärka folkstyrelsen i kommuner och landstingskommuner. Detta är uppgifter som nära anknyter till 1983 års demokratiberednings utredningsuppdrag. Jag föreslår därför att denna beredning genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att utarbeta en principskiss till hur reglerna om kommuner och landstingskommuner i framtiden bör vara systematiserade och utformade i lagstiftningen. Principskissen bör utformas så att den kan tjäna som underlag för ett fortsatt mera juridiskt-tekniskt betonat arbete med att utforma lagstiftningen på det kommunala området.

Riktlinjer för översynen

Utgångspunkten för arbetet bör vara regeringsformens principstadganden om kommunerna. Beredningen bör analysera hur en framtida lagstiftning om kommunerna och landstingskommunerna bör förhålla sig till regeringsformen och däri bl. a. dess bestämmelse att endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer behöver anges i lag.

Ett övergripande mål för beredningen bör vara att stärka de förtroendevaldas ställning i kommuner och landstingskommuner. Lagstiftningen på det kommunala området bör vara så utformad att den oförmedlat kan användas av de förtroendevalda i deras arbete. Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att skapa systematik i det kommunala lagkomplexet med utgångspunkt i allmänhetens och de förtroendevaldas behov av vägledning. Utredningsarbetet bör också vara inriktat på att ta till vara möjligheterna till förenklingar i regelsystemet.

Det är väsentligt att en ny kommunallag utformas så att viktiga principer för kommunal verksamhet kan utläsas ur själva lagen. Den bör utgöra själva grunden i regelsystemet och därför på ett mera heltäckande sätt än i dag ange ramarna för hela den kommunala verksamheten. Beredningen bör från dessa utgångspunkter överväga den systematiska uppbyggnaden av ett framtida regelverk. En viktig uppgift för beredningen blir alltså att överväga vilka regler som skall stå i kommunallagen och vilka som bör ha sin plats i annan lagstiftning. Beredningen bör härvid också ta upp sådana från informativ synpunkt centrala frågor som kapitelindelning och rubriksättning.

En framtida lagstiftning bör präglas av stor frihet för kommuner och landstingskommuner att själva organisera sin verksamhet. Lagstiftningen

bör utformas mot bakgrund av den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa. En ny kommunallag bör vara uppbyggd så att den medger smidiga förändringar i verksamheten.

I det föregående har jag nämnt flera förslag till lagändringar som har lagts fram i olika betänkanden. Ytterligare förslag till författningsändringar kan väntas genom det nu pågående utredningsarbetet. I sitt arbete bör beredningen beakta att dessa förslag skall kunna passas in i lagstiftningen på ett naturligt sätt.

Beredningen bör pröva om den nuvarande regleringen med många särskilda lagar är en lämplig ordning eller om det i framtiden krävs en bättre samordning mellan en ny kommunallag och den speciallagstiftning som särskilt riktar sig till kommuner och landstingskommuner, t. ex. socialtjänstlagstiftningen samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Jag vill i sammanhanget peka på att utredningen om kommunal kompetenslagstiftning har föreslagit att reglerna i de s. k. kommunala smålagarna flyttas in i KL. Beredningen bör överväga denna fråga från principiella utgångspunkter. I anslutning därtill bör beredningen också överväga om det kan vara en lämplig ordning att i en framtida kommunallag i större utsträckning än i dag införa hänvisningar till annan lagstiftning.

Beredningen bör vidare studera kommunallagens förhållande till den allmänna offentligrättsliga lagstiftningen, t. ex. förvaltningslagen (1971:290). Förvaltningsrättsutredningen (FRU) har nyligen lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag. I betänkandet uttalar sig FRU om förhållandet mellan en ny förvaltningslag och kommunallagen. FRU förordar att en teknisk översyn av KL kommer till stånd och att därvid bl. a. tas upp de i betänkandet berörda frågorna om förhållandet till förvaltningslagen. Beredningen bör i sitt arbete överväga de synpunkter i frågan som FRU har framfört.

Beredningens arbete med de frågor som jag nu har behandlat bör bedrivas i nära samarbete med stat-kommunberedningen. Beredningen bör också samråda med utredningen (Kn 1982:04) om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig. Utredningsarbetet bör ske skyndsamt. Beredningens överväganden i denna fråga skall redovisas i ett särskilt principbetänkande senast den 1 juni 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar demokratiberedningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Kommunallag (1977: 179);

1 KAP. Allmänna bestämmelser

1 § Riket är indelat i kommuner och landstingskommuner.

Varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

2 § I denna lag avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

3 § Medlem av kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Medlem av landstingskommun är den som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

4 § Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Om vissa angelägenheter som ankommer på kommun eller landstingskommun finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i andra stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

5 § Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Lag (1979: 409).

2 KAP. Fullmäktige

1 § Fullmäktige beslutar hur många ledamöter i fullmäktige som skall utses. Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommun med 12000 röstberättigade invånare eller därunder och i landstingskommun med 140000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommun med över 12000 till och med 24000 röstberättigade invånare,

51 i kommun med över 24000 till och med 36000 röstberättigade invånare och i landstingskommun med över 140000 till och med 200000 röstberättigade invånare,

61 i kommun med över 36000 röstberättigade invånare,

71 i landstingskommun med över 200000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landstingskommun med över 300000 röstberättigade invånare skall dock antalet fullmäktige bestämmas till minst 101.

Vid tillämpningen av första och andra styckena skall som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd.

Beslutar fullmäktige om ändring av antalet ledamöter, tillämpas beslutet först när val i hela riket av fullmäktige förrättas nästa gång. Beslutet skall fattas före utgången av mars månad valåret. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet. Lag (1981: 527).

2 § För ledamöterna i fullmäktige skall utses suppleanter.

I kommun bestämmer kommunfullmäktige det antal suppleanter som skall ligga till grund för tillämpningen av bestämmelserna i 14 kap. 19 § vallagen (1972: 620) om utseende av suppleanter. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen. Om därvid uppkommer brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Länsstyrelsen skall genast underrättas om kommunfullmäktiges beslut.

Om antalet suppleanter för ledamöterna i landstinget gäller vad som är föreskrivet i vallagen.

3 § Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige har den som är kyrkobokförd i kommunen och som har uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock ej rösträtt. Den som ej är svensk medborgare har rösträtt endast om han har varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret. Varje röstberättigad har en röst.

Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i landsting har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige i kommun inom landstingskommunen.

Frågan huruvida rösträtt enligt första och andra styckena föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

4 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljes bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt enligt 3 § första och andra styckena.

Landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse är ej valbara till ledamot eller suppleant. Den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som i egenskap av föredragande hos styrelsen eller på grund av andra uppgifter som hör till tjänsten har den ledande ställningen bland kommunens eller landstingskommunens tjänstemän är ej heller valbar.

Om ledamot eller suppleant upphör att vara valbar, förfaller hans uppdrag genast. Fullmäktige skall befria ledamot eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl ej talar däremot.

5 § Ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

6 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet har skett. Lag (1979: 414).

7 § I vallagen (1972: 620) finns bestämmelser om

1. kommuns och landstingskommuns indelning i valkretsar och valdistrikt,

2. valdag, röstlängd, vals förrättande och avslutande samt

3. förfarandet när ledamot i fullmäktige har avgått före den bestämda tjänstgöringstidens utgång och när suppleant för ledamot har inträtt som ledamot i fullmäktige eller av annan anledning har avgått som suppleant.

8 § Fullmäktige väljer för den tid som fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valen har förrättats, utövas ordförandeskapet av den som har varit ledamot längst tid. Om två eller flera har varit ledamöter lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde, utser fullmäktige annan ledamot att för tillfället föra ordet. Lag (1979: 414).

9 § Fullmäktige sammanträder enligt den ordning som fullmäktige bestämmer med iakttagande av föreskrifterna i tredje stycket samt i 4 kap. 4 § och 5 kap. 6 § om tid för handläggning av vissa ärenden. Sammanträde skall även hållas, när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

I landstingskommun bör sammanträde hållas minst fyra gånger varje år.

Vid sammanträde före december månads utgång förrättas val till de befattningar inom kommunen eller landstingskommunen som blir lediga vid årets slut. År då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall valen förrättas av de nyvalda fullmäktige.

I Stockholms kommun skall styrelsen väljas vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

10 § Kungörelse om sammanträde med fullmäktige utfärdas av ordföranden. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt om de ärenden som skall behandlas.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla och inom samma tid sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige.

Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Vid sammanträde före december månads utgång avgöres för följande kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas. Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan ortstidning får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

Om ärende fordrar så skyndsam handläggning att kungörande i den ordning som föreskrives i andra och tredje styckena ej hinnes med, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen före sammanträdesdagen och sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige så tidigt att den kan antagas komma honom till handa inom samma tid.

11 § Om ledamot i fullmäktige är hindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga i sammanträde, inträder i hans ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra. Vad som har sagts om ledamot gäller även suppleant, som har kallats att tjänstgöra eller som tjänstgör i stället för ledamot.

Ledamot, som inställer sig under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde, har rätt att tjänstgöra även om suppleant har inträtt i hans ställe. Dock får ej ledamot, som har avbrutit tjänstgöringen vid sammanträde på grund av annat hinder än jäv, därefter under samma dag tjänstgöra vid sammanträdet.

Suppleant som har börjat tjänstgöra med stöd av första stycket har företräde framför annan suppleant, även om denne står i tur att tjänstgöra enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen. Suppleant, som på grund av att han är jävig i visst ärende avbryter tjänstgöringen vid sammanträde, får åter tjänstgöra sedan ärendet har handlagts.

Om samtliga suppleanter för ledamot i kommunfullmäktige är hindrade att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga i sammanträde, inträder i ledamotens ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den första platsen för partiet i valkretsen. Om sådan suppleant ej kan tjänstgöra, inträder den suppleant som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund. Om partiets samtliga suppleanter i valkretsen är hindrade att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga i sammanträde, inträder suppleant som har utsetts för partiet i annan valkrets efter den grund som nyss har sagts. Därvid har suppleant, som har utsetts i valkrets där partiets röstetal är högst, företräde.

12 § Fullmäktige får handlägga ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige kan dock föreskriva att interpellation och fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre än vad som nu har sagts.

Om närvarande ledamot enligt 13 § eller 5 kap. 2 § på grund av jäv är hindrad att deltaga i handläggningen av visst ärende, får fullmäktige handlägga detta, även om antalet deltagande på grund av hindret ej uppgår till vad som föreskrives i första stycket.

13 § Ledamot i fullmäktige får ej deltaga i handläggning av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Bestämmelser om jäv i samband med revision finns i 5 kap. 2 §.

14 § Varje ledamot i fullmäktige har en röst.

Rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten har även

1. ordföranden eller vice ordförande i styrelsen,

2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller i beredning vid handläggning av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarande av interpellation som har framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,

3. ledamot i styrelsen och sådan ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som avses i 23 § andra stycket vid besvarande av interpellation som enligt 24 § tredje stycket har överlämnats för att besvaras av honom,

4. revisor hos kommunen eller landstingskommunen vid behandling av revisionsberättelsen för den verksamhet som hans uppdrag avser,

5. sådan tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen som avses i 4 § andra stycket samt,

6. i den mån fullmäktige har beslutat det, ledamot eller suppleant i styrelsen, annan nämnd eller beredning.

Fullmäktige får kalla tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid sammanträde.

I Stockholms kommun skall borgarråd närvara vid fullmäktiges sammanträden. Borgarråd får deltaga i överläggningarna och framställa förslag men ej deltaga i besluten.

15 § Fullmäktige skall besluta i ärende som har väckts av

1. styrelsen eller annan nämnd, om ej annat är föreskrivet i lag,

2. ledamot genom motion,

3. regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen,

4. revisorerna, om ärendet avser förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, eller

5. beredning, om fullmäktige har föreskrivit det.

I Stockholms kommun skall fullmäktige besluta även i ärende som har väckts av borgarråd genom motion.

16 § Ärende, vari fullmäktige skall besluta, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en beredning som fullmäktige särskilt har utsett för ändamålet.

Om ärende har beretts av annan än den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgöres. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än styrelsen.

Val får förrättas utan föregående beredning. Ärende som avser ändring av antalet ledamöter eller suppleanter i styrelsen eller annan nämnd eller avsägelse från uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, i styrelsen eller i annan nämnd eller som revisor eller revisorssuppleant behöver ej heller beredas.

17 § Motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut med anledning av motionen vid sammanträde som hålles inom ett år från det att motionen har väckts. Om beredningen ej kan avslutas inom sådan tid, skall detta och vad som har framkommit vid beredningen anmälas till fullmäktige vid sammanträde inom angivna tid. Fullmäktige får vid behandling av sådan anmälan avskriva motionen från vidare handläggning.

18 § Fullmäktige får besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om ej nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom. Landstingskommun får dock anlita valnämnd endast om kommunfullmäktige beslutar det. Kommun har rätt att få ersättning för de kostnader som föranledes av att landstingskommun anlitar valnämnden.

19 § Om sammanträde med fullmäktige ej kan slutföras på utsatt dag, skall det fortsätta genast eller vid senare tidpunkt. Om sammanträdet skall fortsätta vid senare tidpunkt, bestämmer och tillkännager ordföranden genast tid och plats för det fortsatta sammanträdet.

Om fortsättande och avslutande av valförrättning, när val är proportionellt, finns bestämmelser i lagen (1955: 138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m.

20 § Ärende skall bordläggas, om det begäres av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För bordläggning i fråga om val eller av tidigare bordlagt ärende krävs beslut av fullmäktige med enkel majoritet.

Om bordläggning beslutas bestämmer och tillkännager ordföranden innan sammanträdet avslutas till vilken dag ärendet skall uppskjutas.

21 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och föredrager ärendena. Ordföranden skall tillse att ärende avgöres endast om föreskrifterna i 10 § om kungörande och i 16 § om beredning har iakttagits i fråga om ärendet.

Ärende som fordrar skyndsam handläggning får utan hinder av att föreskrifterna i 10 § om kungörande ej har iakttagits avgöras vid sammanträdet om samtliga närvarande ledamöter beslutar det. Sådant ärende får utan hinder av att föreskrifterna i 16 § om beredning ej har iakttagits avgöras vid sammanträdet, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

22 § Sedan ordföranden har förklarat överläggningen i ett ärende avslutad, framställer han proposition, så avfattad att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter till känna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om ej omröstning begäres.

Om omröstning begäres, skall den verkställas efter upprop och ske öppet utom i ärende som avser val eller tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestämmes genom enkel majoritet, om ej annat är föreskrivet för särskilda fall. Vid lika röstetal för olika meningar sker avgörandet genom lottning, om ärendet avser val eller tillsättning av tjänst, och genom ordförandens utslagsröst i övriga ärenden.

23 § Val av styrelse, annan nämnd och beredning samt av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 5 kap. 1 § skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, vilken erhålles om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955: 138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m. I Stockholms kommun gäller ej bestämmelserna om proportionellt val beträffande nämnd som avses i 3kap. 13 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket gäller också när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning.

Om fullmäktiges val av ledamöter och suppleanter i vissa statliga styrelser och andra organ finns särskilda bestämmelser. Lag (1981: 1107).

24 § Ledamot i fullmäktige får framställa interpellation till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

Interpellation får framställas i ämnen som tillhör fullmäktiges, styrelsens, annan nämnds eller beredning handläggning. Interpellation får dock inte framställas i ärenden som rör utövning av befogenheten att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar sådant beslut.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen eller av sådan ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som avses i 23 § andra stycket.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot i fullmäktige framställa fråga till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd. Vid fråga skall tillämpas vad som föreskrivs i andra stycket om interpellation. Lag (1983: 563).

25 § Vid sammanträde skall på ordförandens ansvar föras protokoll. Av protokollet skall framgå vilka ledamöter som har varit närvarande. Protokollet skall, för varje ärende, innehålla en kortfattad redogörelse för ärendets beskaffenhet, uppgift om de förslag och yrkanden i ärendet som ej har återkallats och fullmäktiges beslut i ärendet. Om omröstning har ägt rum, skall protokollet innehålla en redogörelse för propositionsordningen och uppgift om hur omröstningen har utfallit. När omröstning har skett öppet, skall i protokollet anges hur var och en har röstat. Om reservation som avses i 26 § har anförts, skall protokollet innehålla uppgift om reservationen.

Protokollet skall justeras av ordföranden och minst två ledamöter som fullmäktige för varje gång utser bland de närvarande. Justeringen skall äga rum senast fjorton dagar efter sammanträdesdagen på tid som ordföranden bestämmer och tillkännager vid sammanträdet. Justering får också verkställas av fullmäktige antingen genast eller vid nästa sammanträde.

Senast på andra dagen efter justeringen skall denna samt uppgift om den plats där protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan. Tillkännagivandet skall innehålla uppgift om vilken dag det har anslagits. Det får ej avlägsnas före besvärstidens utgång. Bevis om dagen för anslaget skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. I landstingskommun skall tillkännagivandet införas i de tidningar som avses i 10 § tredje stycket.

26 § Den som vid fullmäktiges sammanträde har deltagit i avgörande av ärende får anföra reservation mot det fattade beslutet. Reservation skall

anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den utvecklas närmare, avfattas skriftligen och avges senast när protokollet justeras.

27 § Fullmäktiges protokoll och de övriga handlingar som hör till fullmäktiges arkiv skall vårdas och förtecknas. Föreskrifter härom och om arkivvården i övrigt i kommunen eller landstingskommunen meddelas av fullmäktige, i den mån ej annat är särskilt föreskrivet.

28 § Fullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar. Suppleant får närvara vid sådan överläggning.

Ordföranden vakar över ordningen vid sammanträde. Han kan utvisa den som uppträder störande och ej rättar sig efter tillsägelse. Om oordning som ordföranden ej kan avstyra uppstår, får han upplösa sammanträdet.

29 § Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Lag (1983: 563).

30 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas handläggning.

Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om

1. vem som skall föra ordet till dess tillfällig ordförande som avses i 8 § andra stycket har utsetts,

2. utsändning av handlingar inför sammanträde,

3. anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde,

4. inkallande av suppleant,

5. handläggningen av motioner,

6. handläggningen av interpellationer och frågor som avses i 24 § fjärde stycket samt

7. förfarandet vid omröstning.

3 KAP. Styrelsen och övriga nämnder m.m.

1 § Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det åligger vidare styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige,

2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens och landstingskommunens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd,

3. att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,

4. att verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten ej har uppdragits åt annan,

5. att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden i den mån detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan,

6. att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet i den mån fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd,

7. att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen eller landstingskommunen,

8. att vårda och förteckna kommunens eller landstingskommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt

9. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen eller landstingskommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter. Lag (1981: 165).

2 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock ej vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter.

Om suppleanter ej väljes proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

3 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i styrelsen, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot och suppleant i fullmäktige på motsvarande sätt. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till styrelsen är dock valbar. Utöver de personer som avses i 2 kap. 4 § andra stycket får ej heller tjänsteman som är chef för verk som hör till styrelsens förvaltningsområde väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen.

I Stockholms kommun får borgarråd ej väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen.

4 § Ledamot och suppleant i styrelsen har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

5 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum.

I Stockholms kommun väljs dock ledamöter och suppleanter årligen för tiden intill nästa val vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

Om val till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för ledamöterna och

suppleanterna i styrelsen två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden. Om ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden, inträder suppleant, enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet, i ledamotens ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Om annan ledamot avgår, förrättas fyllnadsval för återstoden av tjänstgöringstiden. Lag (1981: 1105).

6 § Fullmäktige väljer för den tid som fullmäktige bestämmer bland styrelsens ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde med styrelsen, utser styrelsen annan ledamot att för tillfället föra ordet.

Om ordföranden på grund av sjukdom eller annars för längre tid är hindrad att fullgöra sitt uppdrag, får styrelsen utse annan ledamot att som ersättare för ordföranden fullgöra dennes uppgifter.

7 § Styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas, när minst en tredjedel av styrelsens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Styrelsen får kalla ledamot eller suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med styrelsen. Den som har kallats till sammanträde får, om styrelsen beslutar det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

8 § Beträffande suppleants tjänstgöring i styrelsen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 2 kap. 11 § om suppleants tjänstgöring i fullmäktige. Detta gäller även när ledamot, som ej har utsetts vid proportionellt val, har avgått och fyllnadsval ännu ej har ägt rum.

Suppleant får närvara vid styrelsens sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträde.

9 § Styrelsen får handlägga ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Ledamot i styrelsen och annan som har att handlägga ärende hos styrelsen får ej deltaga i eller närvara vid handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående.

10 § När styrelsen väljer avdelning som avses i 12 § eller organ bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen för beredning av ärende som styrelsen skall handlägga tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 23 § om proportionellt val på motsvarande sätt.

I fråga om förfarandet vid fattande av beslut, förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 22, 25 och 26 §§ om fullmäktige på motsvarande sätt för styrelsen. Protokollet får dock justeras av ordföranden och endast en ytterligare ledamot. Tillkännagivande om justering behöver ej införas i tidning.

Styrelsens protokoll och de övriga handlingar som hör till styrelsens arkiv skall vårdas och förtecknas enligt de föreskrifter som avses i 2 kap. 27 §.

11 § Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) om när handling anses ha kommit in till myndighet tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos styrelsen.

Delgivning med styrelsen sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att mottaga delgivning.

12 § Fullmäktige får antaga reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet.

Styrelsen får, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av styrelsens beslut får dock beslutas endast av styrelsen samfällt.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

13 § Fullmäktige tillsätter nämnder för förvaltning och verkställighet som enligt särskilda författningar ankommer på dessa. För sådana nämnder gäller vad som är föreskrivet i dessa författningar.

För förvaltning och verkställighet i övrigt får fullmäktige tillsätta de nämnder som behövs. Ledamöter och suppleanter i sådan nämnd väljes av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Beträffande sådan nämnd skall vad som är föreskrivet beträffande styrelsen i 2 § andra stycket, 3 § första stycket, 4 §, 5 § tredje stycket, 7-12 §§, och, utom i fråga om nämnd i Stockholms kommun, 6 § tillämpas på motsvarande sätt.

Om vissa lokala organ i kommunerna och särskilda organ i landstingskommunerna finns särskilda bestämmelser. Lag (1985:128).

13 a § Fullmäktige inrättar partssammansatta organ. Ett sådant organ kan, om ej annat följer av lag eller annan författning, ha till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Till ett partssammansatt organ får ej överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning. Lag (1979:409).

13 b § Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarna. Kommunens eller landstingskommunens företrädare i ett partssammansatt organ väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser. Arbetstagarnas företrädare utses av berörda arbetstagarorganisationer.

Fullmäktige fastställer reglementen för de partssammansatta organen i kommunen eller landstingskommunen. I reglementet anges det partssammansatta organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer. Bestämmelserna i 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om

bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.

Styrelsen eller en annan nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som överlämnats till organet, om synnerliga skäl föreligger till det. Lag (1979: 409).

14 § Fullmäktige får, i den mån ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att styrelsen eller annan nämnd skall

1. handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd,

2. handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd.

15 § Fullmäktige får besluta att ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd eller beredning får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden, även om han ej är ledamot eller suppleant i styrelsen eller nämnden, och deltaga i överläggningarna men ej i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.

16 § Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Lag (1983: 563).

17 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd för tre år vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Beträffande valbarhet till borgarråd och verkan av att valbarheten upphör tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i fullmäktige. Vid val av borgarråd skall, om det begärs, varje borgarråd väljas särskilt. Om val till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdrag som borgarråd två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats skall fullmäktige förrätta nytt val av borgarråd för återstoden av tjänstgöringstiden.

Om borgarråd avgår under tjänstgöringstiden, skall nytt borgarråd snarast väljas för återstoden av tjänstgöringstiden. För tiden till dess så har skett och vid tjänstledighet för borgarråd får styrelsen förordna vikarie.

Fullmäktige får besluta att till borgarråd skall i skälig omfattning lämnas ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Lag (1981: 1105).

18 § Borgarråden skall närvara vid styrelsens sammanträden och får deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Borgarråden skall bilda en borgarrådsberedning.

Styrelsen utser borgarråd till ordförande i sådan nämnd, som avses i 13 §, om ej annat har föreskrivits i lag eller annan författning eller bestämts av fullmäktige. Borgarråd tjänstgör som ordförande i nämnd till dess han avgår

som borgarråd. Om ärendenas fördelning mellan borgarråden förändras, får styrelsen besluta att borgarråds ordförandeuppdrag skall upphöra tidigare. Den som styrelsen enligt 17 § andra stycket har förordnat till vikarie för borgarråd utövar även borgarrådets uppdrag som ordförande i nämnd.

Fullmäktige meddelar närmare föreskrifter om borgarråden.

4 KAP. Ekonomisk förvaltning

1 § Fast eller lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas.

2 § Kommuns och landstingskommuns medelsbehov skall, i den mån det ej fylls på annat sätt, täckas med skatt. Lag (1980: 85).

3 § Kommun och landstingskommun skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår.

Budgeten skall, med utgångspunkt i ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för året före det år som budgeten upprättas, innehålla en plan för ekonomin under budgetåret. I planen skall redovisas de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen.

4 § Förslag till budget skall göras upp av styrelsen före oktober månads utgång. Om särskilda förhållanden påkallar det, får budgetförslaget göras upp i november månad. I sådant fall skall styrelsen före oktober månads utgång göra upp förslag till skattesats för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under det följande året. Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

Budgeten fastställes av fullmäktige före november månads utgång. År då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall budgeten fastställas av de nyvalda fullmäktige. Om budgeten till följd av särskilda förhållanden ej kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Därvid får fullmäktige, om det finns skäl därtill, fastställa annan skattesats än den som har bestämts tidigare.

Styrelsens förslag till budget skall från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige vid vilket budgeten skall fastställas vara tillgängligt för allmänheten på plats som tillkännages i kungörelsen.

5 § Beslut om anslag skall även innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Fullmäktige kan besluta att särskilt anslag, som ej förbrukas under det år för vilket det har beviljats, får användas för samma ändamål under det följande året. Sådant beslut får därefter fattas för ett år i sänder.

6 § Kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tas i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställs. Lag (1981: 165).

7 § Kommun och landstingskommun får taga upp lån och ingå borgen.

Kommun och landstingskommun får ej upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för fordran. Vid förvärv av egendom får kommun och landstings-

kommun övertaga betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen. Lag (1979: 236).

8 § upphävd genom lag (1979: 236).

9 § Styrelsen skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som den omhänderhar.

Annan nämnd som omhänderhar medel skall föra räkenskaper i enlighet med anvisningar av styrelsen och årligen, inom tid som styrelsen bestämmer, till styrelsen avlämna redovisning för sin medelsförvaltning under föregående kalenderår.

När sådan redovisning har lämnats, skall styrelsen inom tid som fullmäktige bestämmer sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

5 KAP. Revision

1 § Nyvalda fullmäktige väljer under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet. Fullmäktige får därvid välja revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer, liksom antalet suppleanter, för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre. Om val till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för revisorerna och revisorssuppleanterna två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige förrätta nytt val av revisorer och revisorssuppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

Beträffande valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i fullmäktige tillämpas. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant är dock valbar.

Om revisor som ej har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Revisor och revisorssuppleant har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Lag (1983: 563).

2 § Den som är ledamot eller suppleant i styrelsen eller annars är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen får ej vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten. Detsamma gäller make, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige. Ordföranden och vice ordförande i styrelsen eller annan nämnd vars verksamhet

granskningen gäller får, utan hinder av vad som nu har sagts och även om de ej är ledamöter i fullmäktige, deltaga i fullmäktiges överläggning, när revisionsberättelse som avser granskningen behandlas.

3 § Revisorerna granskar styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De prövar om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig.

Revisor har rätt att av nämnd få de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som nämnd omhänderhar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämnds verksamhet.

Vad som har sagts om nämnd gäller i tillämpliga delar beträffande beredning.

4 § Revisorerna utövar, om ej fullmäktige bestämmer annat, själva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Beslut som revisorerna fattar angående förvaltningen skall upptagas i protokoll. Bestämmelserna i 3 kap. 10 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen tillämpas på motsvarande sätt.

5 § Revisorerna skall årligen till fullmäktige avge berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående året. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande den granskade verksamheten föreligger eller ej. Om anmärkning framställes skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelsen skall innehålla särskilt uttalande i frågan huruvida ansvarsfrihet tillstyrkes eller ej.

6 § Sedan förklaringar har inhämtats över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen, skall fullmäktige vid sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller åtgärd för att bevara kommunens eller landstingskommunens rätt skall vidtagas. Om ej talan väckes inom ett år från det att revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige, anses ansvarsfrihet beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet har beviljats får talan föras beträffande skada på grund av brottslig handling, om ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsåg även den skadan.

7 § Fullmäktige kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

6 KAP. Skatt till kommun och landstingskommun

1 § Om skyldighet att erlägga kommunalskatt föreskrives i kommunalskattelagen (1928: 370).

Den som är skattskyldig till kommun inom landstingskommun är också skyldig att erlägga landstingsskatt.

2 § Skattesatsen för kommunalskatt och landstingsskatt bestäms enligt de grunder som anges i lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. Lag (1984: 507).

3 § När budgeten har fastställts, skall styrelsen genast underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om den skattesats som har bestämts för det följande året.

Om skattesatsen ej har fastställts före oktober månads utgång, skall styrelsen

genast underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om styrelsens förslag till skattesats. Har annan skattesats än den föreslagna fastställts, skall styrelsen genast underrätta dessa myndigheter och riksskatteverket om den fastställda skattesatsen. Om budgeten ej har fastställts före november månads utgång skall, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån underrättas om skattesatsen.

I annan kommun än Stockholms kommun skall styrelsen också underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om beslut av församling eller kyrklig samfällighet inom kommunen om skattesatsen för det följande året. Lag (1980: 85).

4 § Om utbetalning av kommunalskatt och landstingsskatt finns bestämmelser i lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

5 § Länsstyrelsen skall senast den 8 mars till styrelsen överlämna redovisning för det föregående året över skatt som tillkommer kommunen eller landstingskommunen och som har utanordnats till styrelsen. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

7 KAP. Kommunalbesvär och besvärsnämnd

1 § Om ej annat är särskilt föreskrivet, får kommunfullmäktiges beslut överklagas av den som är medlem av kommunen och landstingets beslut överklagas av den som är medlem av landstingskommunen. Sådana beslut överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,

2. står i strid mot lag eller annan författning,

3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet,

4. kränker klagandens enskilda rätt eller

5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla. Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen eller landstingskommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång. Lag (1980: 273).

2 § I fråga om besvär över beslut av styrelsen, annan nämnd eller partssammansatt organ skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kommunfullmäktiges eller landstingets beslut tillämpas, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 3 kap. 12 §. I fråga om beslut som ej har protokollförts

särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med styrelsen eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 5 kap. 4 §. Lag (1980: 273).

3 § Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4-10, 13-17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971: 290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige.

Om ej annat föreskrives i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket och 3 kap. 11 § första stycket, på motsvarande sätt på besvärsnämnd.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1 §. Lag (1979: 409).

4 § Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971: 291) anses kommunen eller landstingskommunen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild tillämpas ej. Lag (1980: 273).

5 § Besvär över ett beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras av kommunen och medlem av denna eller, när fråga är om ett landstingskommunalt beslut, av landstingskommunen och medlem av denna. Lag (1980: 273).

6 § Om beslut av fullmäktige har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller av revisorerna.

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. Ju.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. Ju.
6. Förköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredskapsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A. 0002
10. Pantsättning av patent. Ju.
11. Ny räntelag. Ju.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar och exploatering. U.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.
16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
18. Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. C.
19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
20. Sammanhållen skatteförvaltning. Fi.
21. Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. S.
22. Förskola – skola. U.
23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Fö.
24. Ordningslag m. m. Ju. 0003
25. Kunskap för kemikaliekontroll. Jo.
26. JO-ämbetet. R.
27. Gripen, anhållen, häktad. Ju.
28. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. C.
29. Principer för ny kommunallag. C.
30. Skola för delaktighet. C.
31. Dagens äldre. S.
32. Hushållning för välfärd. Fi.
33. Några barn- och ungdomsfrågor 1982–1985. SB.
34. Gruppförsäkring. Fi.

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Riksdagen
JO-ämbetet. [26]

Statsrådsberedningen
Några barn och ungdomsfrågor 1982–1985 [33]

Justitiedepartementet
Rättshjälp. [4]
Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]
Pantsättning av patent. [10]
Ny räntelag. [11]
Ordningslag m. m. [24]
Gripen, anhållen, häktad. [27]

Försvarsdepartementet
Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. [23]

Socialdepartementet 0005
Leva som äldre. [3]
Skolbarnsomsorgen. [12]
Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten [14]
Handel med alkoholdrycker [15]
Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. [21]
Dagens äldre. [31]

Finansdepartementet 0006
Sammanhållen skatteförvaltning [20]
Hushållning för välfärd. [32]
Gruppförsäkring. [34]

Utbildningsdepartementet 0009
Fornlämningar och exploatering [13]
Förskola – skola [22]

Jordbruksdepartementet
Livsmedelsforskning II. [2]
Kunskap för kemikaliekontroll. [25]

Civildepartementet 0013
Församlingar i samverkan. [1]
Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]
Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]
Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. [18]
Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]
Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. [28]
Principer för ny kommunallag. [29]
Skola för delaktighet. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet 0016
Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]
Beredskapsarbete i AMS-regi. [8]
Kulturarbetsförmedling. [9]

Bostadsdepartementet 0018
Förköp av bostadsrätter. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

I betänkandet *Principer för ny kommunallag* presenterar demokratiberedningen en principskiss till en ny kommunallag.

Genom förslaget får kommunallagen en ny inriktning byggd på följande principer:

- Viktiga principer för den kommunala verksamheten skall framgå av lagen. Den bör därför, mer heltäckande än i dag, ange ramarna för hela den kommunala verksamheten.
- Lagen skall ge kommunerna och landstingskommunerna större frihet att utifrån egna förutsättningar forma sin egen organisation och verksamhet.
- De förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter skall framgå av lagen. Den skall även innehålla de grundläggande reglerna för beredning, beslutsfattande och verkställighet.
- Lagen skall vara lätt att förstå och överblicka.

Beredningen anser att en ny kommunallag så långt möjligt skall vara en heltäckande "grundlag" för kommunerna och landstingskommunerna. Lagen skall utformas så att den direkt kan användas av de förtroendevalda i deras arbete.

Principskissen är en illustration av beredningens principiella förslag. Skissen avses ligga till grund för ett fortsatt juridiskt-tekniskt arbete.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08900-9
ISSN 0375-250X