ORDFÖRANDEN I FULLMÄKTIGES RÄTTSLIGA BEFOGENHETER*

*av Johan Höök***

Rådman vid Förvaltningsrätten i Uppsala och tillträdande gästprofessor vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

I artikeln belyses ordföranden i fullmäktiges rättsliga befogenheter. Ordföranden har stor påverkan på det kommunala beslutsfattandet genom sin roll att ta ställning till vilka ärendet som ska behandlas på sammanträdet, leda debatten och föreslå propositionsordningar. Vilket utrymme det finns att överklaga ordföranden beslut vid sidan av möjligheten att angripa fullmäktiges beslut framstår som rättsligt oklart. Mot bakgrund av det politiska systemet blivit alltmer fragmenterat argumenteras i artikeln för att det skulle behövas en tydligare markering i kommunallagen att ordföranden ska vara neutral i sitt beslutsfattande.

1. Inledning

Till skillnad från många andra länder har svenska kommuner och regioner[1] inte några borgmästare. I exempelvis den danska kommunallagen[2] anges att ordförande i kommunalbestyrelsen, som är motsvarigheten till det svenska fullmäktige, ska ha titeln borgmästare. En dansk borgmästare är alltid ordförande i ekonomiutskottet, vilket är den närmsta motsvarigheten till en kommunstyrelse i Sverige. Han ska enligt 31 § danska kommunallagen vara den dagliga ledaren av kommunens administration och ansvara för att ärenden blir expedierade. Det danska systemet vilar tydligt på att en person ska utses till ledare av kommunen och har det övergripande ansvaret för att leda allt arbete. I den svenska kommunallagen finns inte alls motsvarande tanke om att det ska vara personalunion mellan ordföranderollen i kommunstyrelsen och fullmäktige. När exempelvis en utländsk delegation ska besöka en kommun kan det då vara oklart om det är kommunalrådet eller fullmäktiges ordförande som ska anses vara närmaste motsvarigheten till borgmästare.

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Tack till Richard Öhrvall för värdefulla påpekanden på tidigare utkast på denna artikel.

1 I det följande kommer endast begreppet kommun användas. Eftersom kommunallagen är gemensam för kommuner och regioner så gäller det som sägs även för regioner.

2 Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, LBK nr 47 af 15/01/2019.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/ba5659bf.093a09bc

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

Rent formellt skulle man kunna anse att fullmäktiges ordförande är den närmaste motsvarigheten till borgmästare i det svenska systemet. Denne är ordförande i fullmäktige som är det högsta beslutande organet och ska enligt kommunallagen (2017:725), KL svara för att leda debatten och lägga fram förslag till beslut. De svenska kommunalråden har inte alls motsvarande formella befogenheter. Av 4 kap. 2 § KL, framgår att den som inom kommunen fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer. Några rättsliga befogenheter följer inte av själva titeln. Ställningen som kommunalråd innebär formellt endast att det är fråga om en förtroendevald som fullgör uppdraget på heltid eller betydande del av heltid. Mer formella befogenheter följer av det uppdrag som det aktuella kommunalrådet har genom att exempelvis vara ordförande i kommunstyrelsen eller en nämnd. I större kommuner finns ofta flera kommunalråd, medan i mindre kommuner endast ordföranden i kommunstyrelse är kommunalråd och det möjligen kan finnas något oppositionskommunalråd.

Samtidigt som kommunalråden har få formella befogenheter har kommunalråden en väldigt stark politisk ställning. Statsvetenskaplig forskning visar att de politiska uppdragen alltmer har koncentrerats till ett fåtal politiker.[3] För medborgarna är det naturligt att det är kommunstyrelsens ordförande som är den ledande politikern och den ”som bestämmer” i kommunen. För medborgarna är det alltså kommunalrådet som framstår som ”borgmästaren” i kommunen. Samtidigt är det enligt kommunallagen fullmäktige som är det högst beslutande organet i kommunen. Enligt 5 kap. 1 § KL är det fullmäktige som beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, bl.a. om budget och skattesats. Ordföranden för fullmäktige leder fullmäktiges arbete och har i den denna egenskap en central roll för beslutsfattande i kommuner. Trots att ordföranden har en mera undanskymd roll medialt är det därför intressant att belysa vilka befogenheterna ordföranden har. Syftet med denna artikel är därför att belysa från juridiska utgångspunkter vilka befogenheter ordföranden har. På nationell nivå har talmannen motsvarande uppdrag som ordföranden. Talmannen leder riksdagens arbete och har vissa maktbefogenheter inom ramen för detta uppdrag. Talmannen anses vara den formellt högsta ämbetet efter statschefen och är bl.a. ansvarig för att föreslå statsminister. Uppdraget regleras i regeringsformen, RF, och riksdagsordningen, RO. I det följande kommer därför även göras en jämförelse med regleringen av talmannens roll.

[3] Wittberg, Erlingsson och Belfrage, *Uppdragskoncentration i svenska kommuner – Om uppdragsojämlikhet och maktkoncentration*, Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2023:2.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

Vad gäller ordförandens roll kan sägas att denna har principiellt tre uppgifter. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som ska tas upp på dagordningen till fullmäktigesammanträdet. Genom denna roll kan ordföranden styra vilka ärenden som kommer upp till beslutsfattande. Ordföranden leder för det andra debatten och har vissa befogenheter att ingripa mot ledamöternas agerande. Ordföranden styr slutligen över hur själva beslutsfattandet ska ske genom sin roll att föreslå en propositionsordning när det begärs votering i ett ärende. Denna roll kan påverka utfallet i olika ärenden. I det följande kommer de tre rollerna att analyseras. Först kommer dock beskrivas hur själva valet av ordförande sker.

2. Val av ordföranden

I 5 kap. KL finns de grundläggande reglerna om fullmäktiges arbetsformer. Många frågor är inte närmare reglerade. Av 5 kap. 71 § KL följer att fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden. Sveriges kommuner och regioner, SKR, har tagit fram ett förslag till arbetsordning som underlag för lokala bedömningar. Varje kommun beslutar dock självständigt vilka kompletterande bestämmelser som ska finnas. Även om tanken är att kommunallagens regler ska kompletteras, kan arbetsordningen inte medföra att regler införs som strider mot kommunallagens bestämmelser.

När fullmäktige tillträder efter ett val ska det bland sina ledamöter välja en ordförande och en eller flera vice ordförande, som tillsammans utgör fullmäktiges presidium, samt bestämma tiden för uppdragen, 5 kap. 11 § KL. Vem som leder sammanträdet i väntan på ordförande är utsedd är inte reglerat. I 5 kap. 72 § första stycket 5 KL anges endast att det ska föreskrivs i arbetsordningen vem som ska föra ordet i väntan på att ny ordförande utses. I SKR:s förslag till arbetsordningen anges att då tjänstgör som ordförande den som har varit ledamot i fullmäktige längst tid (ålderspresidenten). I riksdagen är frågan uttryckligt reglerad. I tilläggsbestämmelse 3.3.1 RO anges uttryckligen att sammanträdet leds av ålderspresidenten. Med ålderspresident avses enligt 1 kap. 3 RO en närvarande ledamot som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera ledamöter har tillhört riksdagen lika länge har den äldste av dem företräde.[4]

Av 5 kap. 58 kommunallagen följer att val av bl.a. nämnder och styrelse ska ske proportionellt under de förutsättningar som anges i lagen (2022:629)

[4] I 1977 års kommunallag var frågan om ålderspresident uttryckligen reglerad, se dåvarande 2 kap. 13 §.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

om proportionella val i kommuner och regioner. Detta innebär att ledamöterna ska utses proportionellt i förhållande till partipolitiska sammansättningen. Valet av ordförande och vice ordförande omfattas däremot inte av detta krav. Något hinder mot att exempelvis utse en ledamot från ett mycket litet parti till ordförande finns alltså inte. I praktiken kommer ofta partierna sinsemellan överens om vem som ska utses. Valet sker därefter genom acklamation, dvs. förslaget godtas utan omröstning genom att ledamöterna ropar ja till förslaget. Om det däremot finns flera kandidater kan det bli aktuellt med en omröstning, vilket ska ske slutet. Av RÅ 82 2:64 följer då när röster avgivits på mer än två kandidater, ska valet avgöras genom relativ majoritet. Det finns alltså inte något krav på att exempelvis mer än hälften av de närvarande ledamöterna står bakom förslaget. Här finns en skillnad mot valet av talman i riksdagen. Av 3 kap. 4 § RO framgår ett krav på att talmannen ska få mer än hälften av rösterna vid val om omröstning har begärts. Om en sådan röstövervikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna. Riksdagsordningen innebär alltså ett tydligare kav på att kandidaten samlar en tydlig majoritet bakom sig.

Vad gäller frågan om jäv vid val av ordföranden så har Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1973 C 28 och RÅ 1979 Ab 30 angett att lagens jävsregel för kommunfullmäktige inte är tillämplig vid val inom fullmäktige av förtroendevalda. I förarbetena till nuvarande kommunallag anges att med jäv avses att en person har ett sådant förhållande till saken eller parterna att det kan äventyra dennes opartiskhet vid behandlingen av ett visst ärende. Med personligen berörd avses ett ärende som berör ledamoten eller någon närstående som individ snarare än som del av ett kollektiv. Som exempel kan anges att fullmäktige kan besluta om arvoden till samtliga förtroendevalda medan styrelsens ordförande bör bedömas som jävig i ärendet om arvode till detta uppdrag. Ledamöter är inte jäviga vid deltagande i val inom fullmäktige även om det föreslås att de ska väljas till ett uppdrag.[5]

Undantaget för valfrågor innebär att det inte finns något hinder för exempelvis en äkta make att rösta på sin hustru som ordförande i fullmäktige. Det kan diskuteras om detta är rimlig ordning. Till skillnad från val av nämnder där valet sker av ett stort antal personer så är valet av ordförande betydligt mer individualiserat.

Mandattiden för ordföranden bestämmer fullmäktige, 5 kap. 11 § KL. Även om det normala är att mandattiden är för hela mandatperioden finns

[5] Prop. 2016/17:171 s. 348.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

inte något som hindrar att fullmäktige beslutar om en kortare tid, exempelvis ett år. Frågan vad om sker om ordföranden avgår i förtid är inte uttryckligt reglerad. Av RÅ 1966 ref. 62 framgår dock att val av ny ordförande då får ske för återstoden av mandatperioden.

Ordföranden och de vice-ordföranden som väljs utgör fullmäktiges presidium, enligt 5 kap. 11 § KL. Begreppet presidium infördes i kommunallagen 2014, då presidiet blev ett kommunalrättsligt organ som kunde ges särskilda uppgifter.[6] Vad gäller nämnder kan beslutanderätt delegeras till presidiet. Motsvarande regleringen finns inte uttryckligen för fullmäktiges presidium. I arbetsordningen kan däremot föreskrivas att uppgifter ska ankomma på presidiet. I SKR:s förslag till arbetsordning anges exempelvis att ordföranden ska samråda med vice-ordföranden innan beslut om exempelvis extra sammanträden beslutas.

3. Kallelsen till sammanträden

Av 5 kap. 12 § KL framgår att fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden ska hållas. Av 5 kap. 72 § 2 KL framgår att detta ska regleras i arbetsordningen. Historiskt har funnits krav på att exempelvis regionfullmäktige ska sammanträda minst fyra gånger per år.[7] Något sådant krav finns inte i dag. I SKR:s arbetsordning föreslås att sammanträden ska hållas varje månad utom sommarmånaderna. Det finns dock inte något hinder för att en kommun håller färre sammanträden än så. Detta innebär att det finns risk för att det uppkommer akuta ärenden som det behöver fattas beslut om mellan sammanträdena. Av 5 kap. 12 § följer då att sammanträde också ska hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ”ordföranden anser att det behövs”. Ordföranden har här alltså givits en självständig befogenhet att kalla till sammanträde. Något närmare beskrivning av i vilka situationer detta kan bli aktuellt finns i förarbetena. Historiskt fanns en möjlighet för länsstyrelsen att förordna att sammanträden skulle hållas, denna möjlighet togs bort i 1977 års kommunallag med hänvisning till ordförandens rätt att besluta om extra sammanträde.[8] Att en statlig myndighet skulle kunna föreskriva att fullmäktige ska hålla sammanträde framstår som tveksamt från ett kommunalt självstyrelseperspektiv. Även om ordföranden här har givits en obegränsad rätt att kalla till sammanträde så är denna befogenhet tämligen formell. Det kan tänkas att exempelvis ett

6 Prop. 2013/14:5.
7 Prop. 1990/91:117 s. 176.
8 Prop. 1975/75:187 s. 362.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

avtal kräver ett fullmäktigegodkännande för att kunna träda i kraft och det då finns ett behov av att ordföranden kallar till sammanträde. Normalt torde dock ett sådant behov uppmärksammas av styrelsen som har en självständig rätt att begära ett extra sammanträde.

En intressant fråga som aktualiserats i underrättspraxis är om ordföranden kan vägra att hålla ett extra sammanträde om de påkallas av styrelsen eller en minoritet. Ordföranden kan exempelvis anse att frågan inte är beredd, inte kan resultera i något beslut och att de inte motiverar kostnaden för ett extra sammanträde. Förvaltningsrätten i Uppsala har i en dom ansett att ordföranden saknar sådan rätt och minoritetens rätt att begära extra sammanträde är ovillkorlig. Kammarrätten gav inte något prövningstillstånd, varför frågan inte berörts i överrättspraxis.[9]

Det är ordföranden som beslutar om tid och plats för sammanträdet enligt 5 kap. 13 § KL. Ordföranden ska tillkännage tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Ordföranden ska vid sammanträdet se till att bara sådana ärenden som är kungjorda behandlas vid sammanträdet. Syftet med tillkännagivandet är flera. De ska ge kommunens medlemmar, vilka har rätt att vara åhörare till fullmäktiges sammanträden, möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Det är också information till beslutsfattarna, dvs. fullmäktiges ledamöter, att sammanträdet ska hållas och den ska också tjäna som dagordning vid det utlysta sammanträdet. Någon skyldighet att exempelvis annonsera i ortstidning finns inte längre.

I SKR:s arbetsordning anges att handlingar bör skickas till ledamöterna senast en vecka innan sammanträdet. Detta är givetvis viktigt för att ledamöterna ska kunna få tid att sätta sig in i ärendena. Riksdagens regler är här betydligt snävare. Enligt 6 kap. 9 § RO ska en kallelse anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg. Om det finns synnerliga skäl, får kallelsen anslås senare. I så fall får sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det. I praktiken sker naturligtvis kallelserna med betydligt längre framförhållning. Anledningen till riksdagens mer tillåtande regelverk är möjligen att ledamöterna arbetar heltid med uppdraget. Det finns då större möjligheter för dem att snabbt sätta sig in ärenden. Vid stora händelser som pandemier och säkerhetspolitiska kriser kan det också tänkas finnas ett behov av ett väldigt snabbt beslutsfattande som kanske inte på samma sätt aktualiseras på kommunal nivå.

För att kallelsen ska fylla sin funktion måste den vara tydlig så att ledamöterna och intresserade kommunmedlemmar förstår vilka ärenden som ska

[9] Kammarrätten i Stockholms beslut den 28 april 2022 mål nr 167-22.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

behandlas. I RÅ 1990 ref. 18 hade i kungörelse om sammanträde upptagits ärendet ”Försäljning av vissa kommunägda fastigheter”. Ärendet rörde försäljning av 41 fastigheter. Två av fastigheterna hade dock kulturhistoriskt värde och var av särskilt intresse för kommunmedlemmarna. Frågan om försäljning av dessa ansåg då HFD som ett ärende av sådant särskilt intresse för kommunmedlemmarna att ärendet enligt syftet med bestämmelserna skulle ha angivits tydligt i kungörelsen. Beslutet ansågs därför inte ha tillkommit i laga ordning.

En fråga som inte särskilt regleras är frågan om möjligheten att ställa in sammanträden. Det kan exempelvis saknas ärenden som behöver behandlas. I SKR:s förslag till arbetsordning föreslås att man då i arbetsordningen föreskriver att ordföranden, om det finns särskilda skäl, får ställa in ett sammanträde eller ändra tiden för sammanträdet. Han ska då omgående underrätta alla berörda om ledamöter och ersättare om detta. De senare är viktigt. För att ett kontroversiellt ärende inte ska kunna ”kuppas” igenom är det givetvis viktigt att alla ledamöter vet om när sammanträdet är så att de inte missar detta. I RÅ 1980 Ab 69 hade en nämndordförande kallat till ett extra sammanträde en vecka innan ordinarie sammanträde. Vid sammanträdet ställdes sedan det ordinarie sammanträdet in. Detta ansåg inte innebära att besluten inte tillkommit i laga ordning. Praxis öppnar här för visst taktiserande kring kallelser som inte framstår som alldeles välbetänkt.

Ett undantag från kravet på kungörelse av ärenden är om frågan är brådskande enligt 5 kap. 52 §. Det krävs då att samtliga närvarande ledamöter är eniga om detta. Har ett sådant ärende inte beretts får det bara avgöras om ledamöterna dessutom är eniga om utgången enligt 5 kap. 33 §. Någon definition av vad som är brådskande finns inte i förarbetena. Sannolikt är tanken är att genom kravet på enhällighet kommer inte kontroversiella beslut som inte egentligen är bråttom kunna tas upp till behandling.

Anslagstavlan är numera en särskild del på kommunens webbplats, se 8 kap. 9 § KL. Om kallelsen inte anslagits där anses inte besluten tillkomna i laga ordning, se RÅ 1975 Ab 447. Tillkännagivandet på anslagstavlan ska vara identiskt med den kallelse som skickas till ledamöterna.

4. Bara beredda förslag får prövas

Utgångspunkten i kommunallagen är att bara beredda förslag ska tas upp till behandling. Av 5 kap. 26 KL framgår att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska också lägga fram förslag till beslut i ett ärende,

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det, 5 kap. 28 § KL. Undantag från denna princip görs för valärenden och beslut om extra val enligt 5 kap. 29–31 §§ KL. Som ovan berörts gäller även detta för brådskande beslut. En specialregel finns för revisionsberättelsen enligt 5 kap. 32 §. Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Fullmäktige ska dock från de ansvariga hämta in förklaring över anmärkning som framställts i revisionsberättelsen, och revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks. Revisorerna och deras sakkunniga ska alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag ska återkallas.

Vad gäller beredningen så tar regleringen främst sikte på att relevanta nämnder hörs. Fullmäktige har dock viss frihet att välja vilka nämnder som ska höras. Urvalet ska dock göras på sakliga grunder, och centrala nämnder som utför för kommunen obligatoriska uppgifter kan knappast förbigås när ett ärende ska avgöras. Finns kommundelsnämnder kan dock fullmäktige välja att bara höra vissa, även om alla berörs av en fråga. I RÅ 1957 ref. 27 hade inte byggnadsnämnden hörts i ett ärende om inköp av mark. Beslutet ansågs då inte korrekt berett. I RÅ 1985 2:51 hade ett beslut upphävts p.g.a. förfarandefel. När fullmäktige gick till beslut på nytt, behövdes inte någon ny beredning. I RÅ 1990 not. 130 ville klagande att en motion om återöppnade av en förlossningsklinik skulle remitteras till vissa nämnder. HFD fann att det var tillräckligt att landstingets förvaltningsutskott uttalade sig i frågan. En mycket vanlig invändning i underrättspraxis är att kvaliteten i beredningen är bristfällig. Så länge relevanta nämnder har hörts anses dock beredningskravet vara uppfyllt. Kvaliteten i beredningen är en lämplighetsfråga som inte kan prövas inom ramen för en laglighetsprövning.

5. Debatten i fullmäktige

Det är ordföranden som enligt för 5 kap. 43 § KL leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Detta är exklusiv skyldighet för ordföranden. I RÅ 1982 2:10 hade vice-ordföranden lett sammanträdet trots att ordföranden var närvarande och deltog i debatten. HFD ansåg det inte vara förenligt med kommunallagen att vice ordföranden fungerar som ordförande och därmed tilläggs utslagsröst samtidigt som ordinarie ordföranden deltar i överläggningar och beslut.

Ett alltmer aktuellt problem i olika kommuner har varit att debatterna blivit alltmer hätska med exempelvis personangrepp mot andra ledamöter. Vissa kommuner har diskuterat att införa policydokument om att debatten ska

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

föras på ett sakligt sätt mellan ledamöterna.[10] Frågan är dock vad ordföranden har för maktbefogenheter att agera om debatten spårar ur. Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse enligt 5 kap. 43 § KL.[11] I RÅ 82-Ab 272/81 hade en ledamot vägrat att sätta sig på anvisad plats enligt föreskrifterna i kommunfullmäktiges arbetsordning och sedan dragit omkring från plats till plats i sammanträdeslokalen medförande en koffert. I protokollet angavs att ordföranden flera gånger varnat ledamoten. Det var då enligt HFD korrekt att utvisa honom från lokalen. Att han därmed beskars sin rätt att delta vid vissa beslut föranledde inte till någon annan bedömning. Domen rörde dock en situation där ledamoten uppträdde fysiskt stökigt. Frågan hur ordförande ska agera när en ledamot agerar verbalt aggressivt i talarstolen är dock svårare rättsligt.

Av SKR förslag till arbetsordning framgår att om någon i sitt yttrande skulle avlägsna sig från ämnet och inte rättar sig efter tillsägelse av ordföranden får ordföranden ta från talaren ordet. I övrigt får ingen avbryta en talare under hans eller hennes anförande. HFD har i RÅ 1981 2:1 ansett att en reglering i arbetsordningen att frånta talare ordet om denna avviker från ämnet fick anses vara en sådan reglering som enligt regeringsformen som, utan att reglera meddelandes innehåll, reglerar visst sätt att sprida informationen och därför inte utgör en begränsning i yttrandefriheten. I RÅ 1981 2:15 hade ett fullmäktige angett i arbetsordningen att ”skulle någon i sitt yttrande avlägsna sig från ämnet eller uppträda på ett sätt, som strider *mot god ordning [min kurs]*, får ordföranden med klubbslag fästa talarens uppmärksamhet därpå. Om denne ej låter sig rätta, har ordföranden att fråntaga honom ordet.” HFD konstaterade att i dåvarande[12] 2 kap. 12 § RO fanns en uttrycklig regel om att ingen får vid ett sammanträde uttala sig otillbörligt om någon annan eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning. Bestämmelsen i kommunallagen om ordförandens ordningsrätt medförde dock, enligt HFD, inte någon rätt att fatta beslut som innebar begränsningar i yttrandefriheten. Det var därför inte möjligt att ha den aktuella regleringen i arbetsordningen.[13] Domen tydliggör att ordföranden faktiskt saknar maktbefogenheter att ingripa mot en talare för att denna exempelvis går till personangrepp mot en annan ledamot. Policy-

[10] Detta har aktualiserats i bl.a. Sölvesborgs kommun. Se Ks/au protokoll 2026-01-13 § 18.

[11] En mer drastisk åtgärd är att upplösa hela sammanträdet. Någon bestämmelse om detta finns inte i kommunallagen. I förarbetena (prop. 1990/91:117 s. 188) förutsätts att bestämmelser om detta kan tas in i arbetsordningen.

[12] Numera 6 kap. 16 § RO.

[13] Det framstår som något oklart varför avvikande från ämnet ska ses som ordningsföreskrift till skillnad från situationen att denne uttrycker sig otillbörligt i övrigt. I båda fallen måste ordförande reagera på innehållet i vad ledamoten faktiskt yttrar.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

dokument om uppförandekoder kan på ett politiskt plan vara en god väg att försöka skapa ett bra debattklimat, men skulle ordförande, stöd på dokumentet försöka ingripa mot en talare är det, mot bakgrund av HFD:s dom troligt att beslutet skulle upphävas av en domstol. Detta framstår som en tydlig brist i dagens reglering.

En annan problematik som kan uppstå under debatten är att ledamöter ägnar sig åt ”filibustring” dvs. pratar oerhört länge i syfte att förhala beslutsfattandet. I SKR:s förslag till arbetsordning anges att tidsbegränsningar på repliker kan föreskrivas i arbetsordningen. I vad mån sådana är tillåtna har inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt min uppfattning får dock sådana anses tillåtna. I 2 kap. 23 § RF anges att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. Tidsgränser av inlägg i fullmäktige tar inte sikte på innehållet i yttrandet utan reglerar endast formen för yttrandet. Det är ju möjligt för en ledamot att begära ordet på nytt och återkomma i saken. Det bör därför inte anses vara sådana inskränkningar i yttrandefrihet som kräver lagform. I riksdagen har dock frågan uttryckligen reglerats i 6 kap. 21 § RO där det anges att en ledamot alltid ska få yttra sig i minst fyra minuter.

6. Beslutsfattandet

När en debatt har avslutats ska fullmäktige gå till beslut. Om ordförande anser att behandlingen av ett ärende inte tillkännagetts på rätt sätt ska ordföranden vägra att lägga fram ett förslag till beslut, 5 kap. 52 § KL. Ordförandes beslut om att inte ta upp ett ärende på denna grund kan enligt förarbetena inte överprövas av fullmäktige.[14] Det är dock viktigt att särskilja denna situation från situationen när ordföranden anser att exempelvis ett yrkande innebär att ett nytt ärende väcks. Enligt 5 kap. 57 § ska ordförande vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks. Ett sådant beslut kan underställas fullmäktiges prövning.[15] Här blir det fråga om en delikat gränsdragning. Som beskrivs nedan (avsnitt 7) är ordförandebeslut normalt inte överklagbara. Om ordförande vägrar lägga fram ett beslut med hänvisning till att det inte kungjorts medan fullmäktiges ledamöter anser att det gjorts det, finns inte någon möjlighet att angripa beslu-

[14] Prop. 1990/91:117 s. 189.

[15] I RÅ 1980 2:5 hade en ledamot yrkat på oförändrad skatt. Ordförande vägrade lägga fram förslaget då denne inte preciserat hur förslaget skulle finansieras. HFD ansåg att ledamoten förslag inte gick att pröva med ett ja eller nej och att ordföranden därmed hade rätt att vägra ställa proposition.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

tet. Hänvisar ordföranden däremot till att beslutet innebär att ett nytt ärende väcks, kan en fullmäktigeledamot yrka på att beslutet underställs fullmäktiges prövning. Fullmäktiges beslut kan då angripas med laglighetsprövning.

Ordföranden får även vägra att lägga fram ett förslag till beslut om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå ska läggas fram enligt 5 kap. 57 § andra stycket. Här finns alltså en möjlighet för fullmäktige att framtvinga ett överklagbart beslut. Ordföranden bör rimligen vara försiktig med att tillämpa denna bestämmelse. Normalt får förutsättas att man i beredningen har beaktat om beslutet är lagligt eller inte. Bestämmelsen innebär dock inte något krav på att lagstridigheten ska vara uppenbar eller liknande. Ordföranden har därför en relativt stor diskretionär befogenhet att agera här.

Givet att ordföranden anser att förslaget har kungjorts korrekt inte innebär att ett nytt ärende väcks ska han lägga fram ett förslag till beslut. Förslagen ska utformas så att de kan besvaras med ja eller nej, dvs. ordförande ska ställa proposition och ordförande redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs, 5 kap. 53 § KL. Vid lika röstetal har ordförande utslagsröst, 5 kap. 56 § KL. Ofta kan ett beslut tas med acklamation, dvs. ingen omröstning görs utan frågan anses enhälligt avgjord. Finns flera förslag måste dock en omröstning göras. Här kan dock aktualiseras det som kallas Condorcets röstningsparadox. När detta inträffar så beror det på att de olika majoritetsönskningarna stöds av skilda grupper av individer. Låt oss, till exempel, anta att vi har tre förslag, A, B, och C samt att vi har tre partier med lika många mandat[16] med följande preferenser i fallande ordning:

Parti 1: A B C
Parti 2: B C A
Parti 3: C A B

Om C utses till vinnare så kan man argumentera för att B istället borde vinna, eftersom två partier föredrar B framför C och endast ett parti (nr 3) föredrar C framför B. Emellertid kan man med samma argument hävda att A borde vinna framför B och att C borde vinna framför A – i båda fallen med två röster mot en. Majoritetsregeln utser alltså inte en klar vinnare i detta fall.

Den metod som använts som används i fullmäktige för att hantera detta problem är kontrapropositionsvotering. Ordföranden ska utse ett huvudför-

[16] Detta är ett teoretiskt exempel. Antalet ledamöter ska enligt 5 kap. 5 § KL alltid uppgå till ett udda antal.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

slag. Övriga förslag ställs mot varandra tills bara ett återstår som ställs mot huvudförslag. Detta förfarande är dock inte utan problem. Jag har tidigare tillsammans med Olle Lundin i en artikel i Juridisk Tidskrift berört de särskilda komplikationerna som kan uppstå vid sådant beslutsfattandet.[17] Det kan här dock finnas anledning att kortfattat rekapitulera vilken problematik som kan uppstå.

Låt oss säga att det i fullmäktige finns partiet X (20 mandat), Y (20 mandat) och Z (9 mandat). Partierna har var sitt huvudförslag A, B och C. De kan i andra hand tänka sig att stödja vissa av de andra partiernas förslag enligt följande:

X: A, i andra hand C
Y B, i andra hand A
X: C i andra hand B

Låt oss anta att ordföranden utser A till huvudförslag. I en kontrapropositionsvotering kommer det sedan stå mellan C och B. Om X-partiet då röstar för C-förslaget kommer detta vinna med 29–20. I huvudvoteringen kommer det sedan stå mellan A och C. A kommer då vinna med 40 röster mot 9, eftersom B-alternativet är borta. Om ordföranden däremot utser B till huvudförslag blir resultatet annorlunda. I kontrapropositionsvoteringen kommer det stå mellan A och C. A kommer då vinna med 40 röster mot 9. I huvudvoteringen kommer A stå mot B. B vinner då med 40 röster mot 9. Hur ordföranden väljer att utse huvudförslag är alltså inte en teknisk fråga utan något som kan få avgörande betydelse för utgången.

I förarbetena anges att styrelsens förslag normalt ska anses vara huvudförslaget i ärendet. Av debatten kan dock framgå att styrelsens förslag får ringa eller ingen anslutning och att förslaget uppenbarligen inte längre är aktuellt. I en sådan situation behöver ordföranden, enligt förarbetena, inte ställa proposition på ett sådant förslag, förutsatt att ingen yrkat bifall på detta. Ett yrkande om bifall till huvudförslaget anses annars alltid föreligga.[18] Förarbetena förutsätter alltså att styrelsens förslag normalt utgör huvudförslag. Det utesluts dock inte att ordförande kan utse ett annat förslag till huvudförslag. Detta öppnar för att ordföranden kan hantera propositionsordningen på ett sätt som leder till det resultat som beskrivs ovan inträffar.[19] Ordföranden har

[17] Höök/Lundin Något om det kommunala minoritetsskyddet, Juridisk Tidskrift, 1997–1998 s. 685–706.
[18] Prop. 1990/91:117 s. 184 f.
[19] I sammanhanget kan det vara intressant att notera att talmannen i riksdagen har samma frihet att bestämma vilket förslag som utgör huvudförslag enligt 11 kap. 10 § RO.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

därigenom genom sin roll att föreslå propositionsordning en stor möjlighet att påverka utfallet i frågor där det råder stor partipolitisk splittring.

7. Möjligheten att överklaga ordförandebeslut

Kommunmedlemmarna har enligt 13 kap. 2 § KL möjlighet att överklaga fullmäktiges beslut. Någon uttrycklig möjlighet att överklaga ordförandebeslut anges inte. Normalt utgör detta inte något problem. När ordföranden exempelvis föreslår en propositionsordning kan denna ställas under fullmäktiges prövning. Detta fullmäktigebeslut kan sedan överklaga och därigenom kommer ordförandens agerande att kunna prövas genom en laglighetsprövning.

Ordföranden förutsätts dock ibland kunna fatta beslut som inte kan underställas fullmäktiges prövning. Som nämnts ovan finns kan ordförandens vägran att lägga fram ett beslut med hänvisning till att det inte tillkännagetts korrekt inte underställas fullmäktiges prövning. Ett annat beslut är om ordföranden vägrar att kalla till sammanträde trots att detta begärs av en minoritet. Ett sådant beslut måste tas av ordföranden separat. Frågan är då om det ändock finns en möjlighet att få frågan prövad.[20]

I den juridiska litteraturen menar Ragnemalm att någon rätt att överklaga ordförandens beslut inte finns enligt kommunallagen. Beslutet kan dock ändå tänkas vara överklagbart stött på allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ordförandens beslutanderätt är dock vanligtvis endast skenbar. Fullmäktiges beslut kan överklagas med hänvisning till att det inte tillkommit i laga ordning och ordförandens agerande blir då endast ett bevisfaktum i den prövningen. Däremot anser Ragnemalm att vägran att ta en reservation i protokollet innebär en självständig beslutanderätt där det är rimligt att ordföranden tillerkänns beslutanderätt.[21] Björkman/Riberdahl gör samma bedömning som Ragnemalm.[22]

Praxis på området är gammal och spretig. I RÅ Bb-144/82 ansågs exempelvis inte ett beslut av ordförande att vägra ta upp en motion vara överklagbart. I vissa speciella situationer har dock beslut av fullmäktiges ordförande ansetts överklagbara. I RÅ 1952 I 150 vägrades en ledamot att få lämna en skriftlig reservation av ordföranden. Överklagandet avvisades då av länsstyrelsen. Högsta förvaltningsdomstolen fann dock att beslutet kunde överklagas

[20] Att beslut trots uttryckliga överklagandeförbud ändå kan anses överklagbara har i praxis slagits fast i bl.a. HFD 2016 ref. 49. Beslutet ansågs i målet röra en civil rättighet och överklagbart med stöd av artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

[21] Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 331 ff.

[22] Björkman/Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget – rättsliga villkor och förutsättningar, 1997 s. 105 f.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

och återförvisade målet för en prövning i sak. I RÅ 1944 ref. 66 ansågs ett beslut av ordförande att utvisa en ledamot inte kunna överklagas, däremot kunde frågan om vägran att införa en reservation prövas.

Det kan konstateras att någon mer nutida praxis eller litteratur inte finns om frågan. Även om Ragnemalms diskussion är av äldre datum får den ändå anses vara av fortsatt relevans för dagens situation. Frågan vilka beslut som är överklagbara avgörs utifrån förvaltningsrättsliga principer (jfr HFD 2024 ref. 14). Enligt min mening finns anledning att anse att vissa ordförandebeslut kan vara överklagbara med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Detta i de fall då ordföranden förutsätts agera självständigt utanför fullmäktigemötena. Det gäller då vägran att ta in reservationer i protokoll, men även beslut att vägra att hålla sammanträden, där lagen förutsätter att ordföranden agerar vid sidan av sammanträdena. Det skulle dock verkligen finnas behov av ett nyare avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen för att tydliggöra om så är fallet.

8. Ordföranden roll i ett föränderligt politiskt landskap

Att vara ordförande i fullmäktige är sällan ett medialt uppmärksammat uppdrag. Traditionellt har politiska majoriteter varit stabila i de svenska kommunerna. Ordföranden har utsetts från den styrande majoriteten. Genom att det funnits en tydlig majoritet för de förslag som läggs av kommunstyrelsen har ordförandens roll varit av mer formell art. Det kommunalpolitiska landskapet har dock förändrats. Allt fler lokala partier har uppkommit och de traditionella majoriteterna minskar.[23] Möjligheten att formera ett styre som håller en mandatperiod har minskat. Ordföranden i fullmäktige roll blir i detta sammanhang då viktigare. Ordföranden som kanske valdes för att han representerade en majoritet kan plötsligt visa sig tillhöra minoriteten. Hur denna väljer att agera och hantera exempelvis propositionsordningar eller frågan om ett förslag kan anses berett kan få stor påverkan på det politiska utfallet. Frågan om ordföranden roll och funktion är därför viktig.

På nationell nivå har talmannen en mycket central roll i det politiska systemet genom bl.a. sitt uppdrag att föreslå statsminister. Om riksdagen fyra gånger väljer att förkasta talmannens förslag ska ett extra val hållas, 6 kap. 5 § RF. Teoretiskt skulle alltså talmannen kunna föreslå en kandidat som är chanslös fyra gånger för att framkalla ett extraval. På motsvarande sätt som i

[23] I SNS demokratiråds rapport 2022, Den lokala demokratins vägval, s. 163 (Erlingsson m.fl.) konstateras att under mandatperioden 2018–2022 är det endast 84 kommuner (29 procent) där något av de två traditionella blocken har egen majoritet. Det är mer än en halvering på tio år.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04

kommuner så ansvarar också talmannen för att föreslå propositionsordningar. Även denna roll öppnar för att ställa förslag mot varandra på ett sätt som styr utfallet när det partipolitiska landskapet är splittrat. I praktiken är dock talmannen noggrann med att vara neutral i sitt beslutsfattande och eftersträvar att finna lösningar det finns konsensus för. Kraven på talmannens neutralitet har markerats på flera olika sätt i RO. Talmannen får inte delta i omröstningar och val i kammaren eller, annat än i särskilda fall, tillhöra ett riksdagsorgan. Talmannen får heller inte yttra sig i sak under överläggningarna i kammaren, 6 kap. 6 § RO. Hans eller hennes riksdagsuppdrag ska också utövas av en ersättare[24]

Några uttryckliga regler om ordföranden i fullmäktiges neutralitet saknas i kommunallagen. Enligt min mening skulle dock sådana regler vara värdefulla. Som konstaterats i denna artikel har ordföranden flera maktbefogenheter. Att markera att dessa ska användas på ett neutralt sätt, skulle vara av värde för att markera ordförandens viktiga roll att se till att beslut fattas på ett demokratiskt och rättssäkert sätt i fullmäktige.

[24] Prop. 1973:90 s. 257.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-04