

Kultur- och fritidsnämnden anmälningsärenden/

Anmälningsärenden vid kultur- och fritidsnämndens sammanträde 2021-01-21

Till kultur- och fritidsnämnden har inkommit följande ärenden:

1. Åtgärder för att få den kommunala budgeten i balans
2. Kommunfullmäktiges kommande sammanträde
3. Utökning av kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde samt reviderat reglemente för kultur- och fritidsnämnden
4. Promemoria

Sammanträdesdatum
2020-12-09

Dnr 2018/1025 - 49

§ 182

Åtgärder för att få den kommunala budgeten i balans

INLEDNING

På kommunstyrelsens sammanträde den 10 januari 2019, § 9, beslutades att vid varje sammanträde med kommunstyrelsen ska en noggrann ekonomisk analys över kommunens aktuella situation redovisas samt hur arbetet med den ekonomiska handlingsplanen för att balansera kommunens underskott fortlöper.

Beredning

Bilaga KS 2020/190/1, protokollsutdrag SKN 2020-11-17 § 74

Bilaga KS 2020/190/2, protokollsutdrag VON 2020-11-18 § 98

Kommunchef Daniel Holmvin, samhällsbyggnadschef Anders Almroth, skolchef JuneAnn Wincent, verksamhetschef Maria Ekelund Dannert och verksamhetscontroller Fredrik Miklaheim föredrar ärendet.

Yrkanden

Anders Wigelsbo (C) yrkar

att kommunstyrelsen beslutar

att uppdra till kommunchef att fortsätta arbeta enligt den beslutade kontroll- och åtgärdsplanen,

att uppdra till kommunchef att vid varje sammanträde med kommunstyrelsen, tills dess annat beslutats, redovisa vilka åtgärder som vidtagits samt avses vidtas för att få kommunens ekonomi i balans,

att vidtagna åtgärder i enlighet med den beslutade kontroll- och åtgärdsplanen redovisas punktvis och i siffror vid varje sammanträde med kommunstyrelsen,

att uppdra till kommunchefen att utvärdera vilka åtgärder som har avsedd effekt samt föreslå förändringar, samt

att vid varje sammanträde med kommunstyrelsen återrapportera covid-kostnader och vad som återsökts.

Ajournering

Sammanträdet ajourneras kl.10.27-10.40

Ulrika Spårebo (S) yrkar

bifall till Anders Wigelsbos (C) yrkande med tillägg

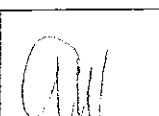

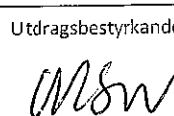
att kommunstyrelsen beslutar

att kommunchefen får i uppdrag utifrån redovisad genomlysning att återkomma till kommunstyrelsen den 7 januari 2021 med förslag på åtgärder hur samtliga verksamheter kan minska sina kostnader.

Hanna Westman (SBÄ), Johanna Ritvadotter (V) yrkar bifall till Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande.

Ajournering

Sammanträdet ajourneras kl.10.50-10.55

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande 
------------------	---	---	---

Sammanträdesdatum
2020-12-09

forts § 182

Anders Wigelsbo (C) yrkar
att kommunstyrelsen beslutar
att avslå Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande.

Proposition

Ordförande ställer proposition på sitt eget yrkande mot avslag och finner yrkandet bifallet.

Ordförande ställer proposition på Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande mot avslag och finner tilläggsyrkandet avslaget.

Votering

Votering begärs. Följande voteringsproposition godkänns:

Den som stödjer Anders Wigelsbos (C) avslagsyrkande röstar ja, den som stödjer Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande röstar nej.

Vid voteringen avges 7 ja-röster (Anders Wigelsbo [C], Martin Eriksson [M], Elisabet Pettersson [C], Erik Hamrin [M], Tomas Bergling [M], Magnus Edman [SD] Andreas Andersson [SD] och 6 nej-röster (Hanna Westman [SBÄ], Ulrika Spårebo [S], Glenn Andersson [S], Camilla Runerås [S], Viktor Kärvinge [S], Johanna Ritvadotter [V].)

BESLUT

Kommunstyrelsen beslutar

att uppdra till kommunchef att fortsätta arbeta enligt den beslutade kontroll- och åtgärdsplanen,

att uppdra till kommunchef att vid varje sammanträde med kommunstyrelsen, tills dess annat beslutats, redovisa vilka åtgärder som vidtagits samt avses vidtas för att få kommunens ekonomi i balans,

att vidtagna åtgärder i enlighet med den beslutade kontroll- och åtgärdsplanen redovisas punktvis och i siffror vid varje sammanträde med kommunstyrelsen,

att uppdra till kommunchefen att utvärdera vilka åtgärder som har avsedd effekt samt föreslå förändringar,


att vid varje sammanträde med kommunstyrelsen återrapportera covid-kostnader och vad som återsökts.

Reservationer

Ulrika Spårebo (S), Glenn Andersson (S), Camilla Runerås (S), Viktor Kärvinge (S), Hanna Westman (SBÄ) och Johanna Ritvadotter (V) reserverar sig till förmån för Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande.

Utdrag
kommunchef
kontor
nämnder

Justerandes sign



Utdragsbestyrkande



Sammanträdesdatum
2020-12-10

Dnr 2020/50

§ 38 Kommunfullmäktiges kommande sammanträde

INLEDNING

Kommunfullmäktiges kommande sammanträde den 21 december 2020 kommer att genomföras digitalt och på distans med undantag för presidiet som kommer att delta på plats i Gemenskapen. Diskussion kring genomförandet och problemställningar. Ett testmöte inför sammanträdet kommer att genomföras den 15 december 2020, kl. 18.00. Samtliga kommunfullmäktiges ledamöter och ersättare kommer att bjudas in. Uppmaning från demokratiberedningen till ordförande i kommunens nämnder att ta del av Sveriges kommuner och regioners (SKR) promemoria gällande genomförande av sammanträden under pandemin.

Beredning

Promemoria, Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, version 6, Sveriges kommuner och regioner, 2020-05-04

Yrkande

Carola Gunnarsson (C) yrkar,
att demokratiberedningen beslutar,
att lägga informationen till handlingarna.




BESLUT

Demokratiberedningen beslutar,
att lägga informationen till handlingarna.

Utdrag

Samtliga nämnders sekreterare och ordförande

Exp. 2022

Justerandes sign		Utdragsbestyrkande
		

Sammanträdesdatum
2020-12-21

Dnr 2020/1632

KH 58

§ 135

Utökning av kultur- och fritidsnämnden ansvarsområde samt reviderat reglemente för kultur- och fritidsnämnden

INLEDNING

Nödvändiga organisatoriska förändringar måste ske för att tillmötesgå kommunfullmäktiges beslutade budget från den 26 oktober 2020, § 105, avseende överflyttning av ansvar för kulturskolan. Bakgrunden till en överflyttning av ansvar för kulturskolan ligger främst i att kulturskolan inte ska behöva ställas mot skolans lagstadgade verksamhet, men också för att enklare kunna möta upp det aktiva föreningslivet kring kulturskolans verksamhetsområde.

Beredning

Bilaga KS 2020/203/1, protokollsutdrag KFN § 173, 2020-12-09f
Bilaga KS 2020/203/2, Missiv och reviderat reglemente för Kultur- och fritidsnämnden.





Kommunstyrelsens beslut 2020-12-16, § 195.

BESLUT

Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag,
att utöka kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde till att inbegripa kulturskolan,
att överföra ansvar för kulturskolan från skolnämnden till kultur- och fritidsnämnden, samt
att anta förslag till reviderat reglemente för kultur- och fritidsnämnden i enlighet med Bilaga KS 2020/203/2.

Utdrag
Kultur- och fritidsnämnden
Kommunjurist
Administrativa enheten

Exp. 201222

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande 
---	---	---	---

Sammanträdesdatum
2020-12-21

Dnr 2020/1632

KH 58

§ 135

Utökning av kultur- och fritidsnämnden ansvarsområde samt reviderat reglemente för kultur- och fritidsnämnden

INLEDNING

Nödvändiga organisatoriska förändringar måste ske för att tillmötesgå kommunfullmäktiges beslutade budget från den 26 oktober 2020, § 105, avseende överflyttning av ansvar för kulturskolan. Bakgrunden till en överflyttning av ansvar för kulturskolan ligger främst i att kulturskolan inte ska behöva ställas mot skolans lagstadgade verksamhet, men också för att enklare kunna möta upp det aktiva föreningslivet kring kulturskolans verksamhetsområde.

Beredning

Bilaga KS 2020/203/1, protokollsutdrag KFN § 173, 2020-12-09f
Bilaga KS 2020/203/2, Missiv och reviderat reglemente för Kultur- och fritidsnämnden.





Kommunstyrelsens beslut 2020-12-16, § 195.

BESLUT

Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag,
att utöka kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde till att inbegripa kulturskolan,
att överföra ansvar för kulturskolan från skolnämnden till kultur- och fritidsnämnden, samt
att anta förslag till reviderat reglemente för kultur- och fritidsnämnden i enlighet med Bilaga KS 2020/203/2.

Utdrag
Kultur- och fritidsnämnden
Kommunjurist
Administrativa enheten

Exp. 201222

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande 
---	---	---	---

Juridiska avdelningen
Johan Larsson
Germund Persson

Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund och frågeställningar	5
3	Distansdeltagande vid kommunala sammanträden – generella förutsättningar.....	6
3.1	Distansdeltagande är inte en ersättning för fysiska sammanträden	6
3.2	Förutsättningar för att en distansdeltagande ledamot ska anses vara närvarande vid ett sammanträde med fullmäktige, styrelsen eller en nämnd	7
3.2.1	Slutsatser	8
3.2.2	Praktiska frågor vid distansdeltagande	10
3.2.3	Behandling av personuppgifter vid distansdeltagande	13
3.3	Kommun-, region- och förbundsfullmäktige	13
3.4	Styrelse och nämnder	14
3.5	Kommunalförbund	15
3.6	Utskott, beredningar och revisionen	16
3.6.1	Nämndutskott och -beredningar	16
3.6.2	Fullmäktigeberedningar	16
3.6.3	Revisionen	17
3.7	Närvaro via telefon etc. för ej tjänstgörande förtroendevalda m. fl.	17
3.7.1	Ej tjänstgörande ersättare	17
3.7.2	Utomstående	17
4	Förutsättningar för att ställa in sammanträde	18
5	Säkerställande av långsiktigt uthållig beslutskapacitet.....	19
5.1	Förutsättningar för begränsning av antalet ledamöter som närvarar vid sammanträden i fullmäktige eller nämnder	19
5.2	Beslutsfattande i brådskande ärenden	20
5.2.1	Kommun-, region- och förbundsfullmäktige	20
5.2.2	Förbundsdirection	21
5.3	Nämnder och styrelser	21
6	Mötesoffentligheten vid kommunala sammanträden.....	21
6.1	Inledning	21
6.2	Motsvarande regler i annan lagstiftning.....	22
6.2.1	Riksdagens sammanträden.....	22

6.2.2	Domstolsförhandlingar	22
6.3	Begränsning av tillträde till fullmäktigesammanträde, upprätthållande av ordningen m.m.	23
6.4	Fullmäktigeberedningar, styrelsen, nämnder m.m.	24
6.5	Slutsatser	24
7	Sammanträden i kommun, region och kommunalförbund i förhållande till förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare	25
7.1	Bakgrund	25
7.2	Regleringen av allmänna sammankomster i ordningslagen	25
7.3	Slutsats	26

1 Sammanfattning

SKR har fått många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder och om mötesoffentligheten vid fullmäktigesammanträden m.m. SKR har därför sammanställt en promemoria i syfte att besvara flera av de uppkomna frågorna. Sammanfattningsvis framkommer följande av promemorian

- Det är möjligt för ledamöter att delta i sammanträden med fullmäktige, styrelse nämnder och styrelser på distans, under förutsättning att fullmäktige fattat beslut om detta.
- Distansdeltagande ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.
- Deltagande på distans bör ses som ett komplement till fysiskt deltagande i fysiska möten, oavsett vilket organ det gäller. I nuvarande situation kan det däremot anses motiverat att använda möjligheten mer än i ett normalläge.
- Sammanträden med fullmäktige, styrelse och nämnder ska alltid äga rum på en fysisk plats och enskilda ledamöter kan, istället för att närvara i lokalen, begära att få delta på distans.
- Om fullmäktige väl har fattat beslut om möjligheten att delta på distans, är det som regel ordföranden som har att avgöra om närvaro får ske på distans vid visst sammanträde.
- Det är inte rättsligt prövat om alla deltagare i ett nämnd- eller styrelsesammanträde kan delta på distans samtidigt. Den som leder sammanträdet måste däremot alltid finnas på plats i lokalen där det fysiska mötet äger rum.
- Det finns inte möjlighet att hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden med hänvisning till risk för smittspridning.
- Ordföranden ansvarar för att ordningen vid fullmäktiges sammanträden upprätthålls. I det ansvaret ligger att tillämpliga föreskrifter följs, exempelvis Folkhälsomyndighetens föreskrifter. Om någon inte följer de anvisningar som ordföranden kan komma att utfärda med anledning av en sådan föreskrift, och inte rättar sig efter tillsägelse, bör den störande personen kunna utvisas ur sammanträdeslokalen. Detsamma bör anses gälla den som uppvisar symptom på sjukdomen covid-19.
- Det är inget som hindrar att kommuner, regioner och kommunalförbund anordnar t.ex. webbsändningar från sammanträden och uppmuntrar allmänheten att följa sammanträden på distans snarare än genom fysiskt deltagande med hänsyn till intresset av att förebygga smittspridning.
- En nämnd eller fullmäktigeberedning som har beslutat att dess sammanträden ska vara offentliga kan när som helst besluta att de inte längre ska vara det.

- Det av regeringen meddelade förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare påverkar inte möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla kommunala sammanträden.
- Juridiska frågor med anledning av denna promemoria kan i första hand ställas till Lena Dalman, Johan Larsson, Helena Linde eller Staffan Wikell på avdelningen för juridik. De nås enklast genom SKR:s kontaktcenter, 08-452 70 00 eller info@skr.se.

2 Bakgrund och frågeställningar

Med anledning av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 i Sverige har frågor om möjligheten att hålla fullmäktigesammanträden utan möjlighet för allmänheten att närvara inkommit till förbundet. Det har också kommit många frågor som rör möjligheterna att hålla kommunala sammanträden på distans eller att genomföra dem ”per capsulam”.

I denna promemoria redogörs för möjligheterna för förtroendevalda att delta i sammanträden på distans och för vilka möjligheter som finns för att begränsa tillträdet till fullmäktigesammanträden i kommun, region och kommunalförbund. Även vissa andra frågor kommenteras.

Motsvarande information avseende beslutsfattande i kommunala bolag finns på SKR:s hemsida.¹ När kommunen i egenskap av aktieägare fattar beslut om hur bolagsstämman ska genomföras och om instruktioner till sitt ombud på stämman gäller de regler för beslutsfattandet i fullmäktige och nämnder som vi redogör för i denna promemoria.

Folkhälsomyndigheten har den 1 april 2020 utfärdat föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12) vilka gäller för kommunal verksamhet.²

Utöver detta har myndigheten publicerat rekommendationer och underlag om riskbedömning av evenemang och sammankomster med anledning av covid-19 och om allmänna åtgärder för att minska smittspridningsrisken, som bör kunna tjäna som vägledning även vid kommunala sammanträden.³

¹ <https://skr.se/covid19ochdetnyacoronaviruset/beslutsfattandeikommunalabolag.32446.html>.

² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/h/hslf-fs-202012/>

³ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/information-till-arrangorer-av-evenemang/>

3 Distansdeltagande vid kommunala sammanträden – generella förutsättningar

3.1 Distansdeltagande är inte en ersättning för fysiska sammanträden

I den rådande situationen har det uppstått ett behov av att utreda de rättsliga gränserna för deltagande på distans vid kommunala sammanträden. En ökad användning av distansdeltagande kan sägas utgöra en del i det kommunala arbetet med att omsätta Folkhälsomyndighetens nyligen beslutade föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12) i praktiken. Föreskriften och de allmänna råden gäller t.o.m. 31 december 2020, men kan komma att upphävas eller ändras tidigare än så beroende på hur den nuvarande situationen utvecklas.

Enligt föreskrifterna ska alla verksamheter i Sverige (inklusive kommuner, kommunala verksamheter och regioner) säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika smittspridning av covid-19 utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare. En myndighetsföreskrift är tvingande.

Till föreskriften hör allmänna råd. Ett allmänt råd anger hur någon kan eller bör handla för att uppfylla den tvingande föreskriften som det allmänna rådet är kopplat till. I detta fall handlar det om sex olika typer av åtgärder som en verksamhet kan vidta för att förhindra smittspridning

De allmänna råden innehåller en b.l.a. uttrycklig uppmaning till verksamheter att hålla digitala möten och att undvika att flera personer samlas, särskilt i trånga lokaler.

I kommunala och regionala verksamheter är utgångspunkten att sammanträden med fullmäktige, nämnder, styrelser etc. sker i fysisk form.⁴ I det avseendet har de senaste decenniernas tekniska utveckling i princip inte gjort några avtryck på det kommunala beslutsfattandet.⁵ Snarare har det fysiska mötets betydelse för den kommunala demokratins funktion istället lyfts fram och betonats i flera sammanhang.⁶

Vi vill betona vikten av att distansdeltagande är ett komplement till fysiska möten,⁷ även om möjligheten just nu behöver utnyttjas i större utsträckning än normalt.

⁴ Särskilt vad gäller fullmäktige är principen att folkrepresentationens förhandlingar ska vara offentliga fundamental i ett demokratiskt statsskick, prop. 1973:90 s. 520.

⁵ SOU 2012:30, Vital kommunal demokrati s. 88.

⁶ SOU 2001:148, Att vara med på riktigt s. 210 f. Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5:e uppl. 2011 s. 327. Se även Kastberg, Kommunallagen – en kommentar, 1 uppl. 2017 s. 80 samt 100. SOU 2001:148 s. 210 f., SOU 2012:30 s. 106 samt prop. 2013/14:5 s. 34.

⁷ Prop. 2013/14:5 s. 34.

3.2 Förutsättningar för att en distansdeltagande ledamot ska anses vara närvarande vid ett sammanträde med fullmäktige, styrelsen eller en nämnd

Enligt 5 kap. 16 § första stycket kommunallagen, KL, får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Om deltagande på distans tillåts, ska bestämmelse om detta tas in i arbetsordningen, 5 kap. 72 § tredje stycket. Fullmäktige kan också besluta att införa motsvarande möjlighet för nämndledamöter, 6 kap. 24 § första stycket KL. Hur sådana beslut kan utformas framgår av 3.3 och 3.4.

Möjligheten att delta i ett sammanträde på distans utgör, som tidigare angetts, ett komplement till fysiskt deltagande. I förarbetena skriver regeringen följandes

Regeringen instämmer i den synpunkt som framförs av flera remissinstanser, bl.a. Lunds kommun och Solna kommun, nämligen att det fysiska mötet är viktigt. När ledamöterna möts fysiskt för sammanträde ger det även tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten utanför sammanträdesramen, vilket är värdefullt för fullmäktiges och nämndernas arbete. Deltagande på distans bör därför i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls.

Lagtexten innehåller dock ingen begränsning av antalet deltagare på distans. Frågan är, såvitt känt, inte rättsligt prövad.

Förutsatt att fullmäktige fattat beslut om att distansdeltagande ska vara tillåtet måste därutöver ett antal tekniska förutsättningar vara uppfyllda för att den distansdeltagande ledamoten ska anses vara närvarande vid sammanträdet i rent juridisk mening. (Se 5 kap. 16 § andra och tredje styckena resp. 6 kap. 24 § första stycket andra meningen samt andra stycket KL.) Kraven behandlas under separata underrubriker i det nedanstående.

Deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid⁸

Kraven i denna del innebär att

- det krävs både ljud- och bildöverföring i realtid och åt båda hållen – samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra.
- det är inte tillräckligt att de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten.
- den distansdeltagande måste kunna se samtliga andra deltagare.
- om flera ledamöter deltar på distans måste de kunna se varandra.

⁸ Prop. 2013/14:5 s. 34.

⁹ A. prop. s. 98 samt prop. 2016/17:171 s. 334.

Samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor¹⁰

Kraven i denna del innebär att

- ljud- och bildöverföringen måste vara stabil och av hög kvalitet. och
- den som deltar på distans måste även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet och delta i avgörandet av ärendena, även i de fall avgörandet sker genom omröstning.

3.2.1 Slutsatser

Kravet på att samtliga deltagare ska kunna och höra varandra och delta på lika villkor bör inte anses innebära att den eller de distansdeltagande ledamöterna hela tiden ser alla andra ledamöter eller närvarande i realtid eftersom det typiskt sett inte är fallet vid fysiskt deltagande vid ett sammanträde. Normalt vänder sig ledamöter och andra deltagare/åhörare mot den som talar för tillfället.

Mot denna bakgrund bör minimikraven vid distansdeltagande vara att den distansdeltagande ska kunna

- se och höra presidiet och samtidigt den som talar för tillfället,
- se talarlistan (i förekommande fall),
- se en överblick över sammanträdeslokalen,
- se och höra ev. andra distansdeltagande ledamöter, samt
- ses och höras av de fysiskt närvarande ledamöterna.

I praktiken innebär det att den som talar, oavsett om denne deltar på distans eller närvarar fysiskt visas i bild, medan en överblick av sammanträdeslokalen visas under hela tiden som distansdeltagande sker. Däremot bör det inte krävas att alla deltagare kan se varandra vid varje given tidpunkt under sammanträdet.

För att göra det tekniska handhavandet enklare skulle man t.ex. kunna tänka sig att alla anföranden hålls från en talarstol eller motsvarande, oavsett om det är fråga om sammanträde med fullmäktige eller en nämnd.

Det måste däremot finnas möjlighet att se exv. talarlista och annan information som projiceras på skärmar etc. om sådana finns i lokalen där sammanträdet hålls. Ett alternativ om detta inte går att ordna är att inte projicera någon sådan information, utan istället redogöra för den muntligt – då sker ju deltagandet på lika villkor både för de som befinner sig i sammanträdeslokalen och för de som deltar på distans.

Det finns inget lagkrav på att ljud- och bildöverföring sker med en kvalitet som uppfyller en viss teknisk standard. I kravet på hög kvalitet ligger snarare att den distansdeltagande ledamöten både kan se och höra de som deltar fysiskt på ett sätt som inte inskränker dennes möjligheter att delta i sammanträdet. Det bör därför vara acceptabelt med ytterst kortvariga bortfall av ljud- eller bildöverföring.

¹⁰ Prop. 2013/14:5 s. 98 samt prop. 2016/17:171 s. 334.

Tillfälligt bortfall av ljudöverföring bör dock generellt vara svårare att acceptera än motsvarande brist i bildöverföringen eftersom det på ett mer direkt sätt inskränker möjligheten att delta vid sammanträdet.

Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts mera varaktigt kan det hanteras på flera olika sätt

- en ersättare kan kallas in att tjänstgöra istället för den distansdeltagande ledamoten,
- om kraven på beslutsförhet är uppfyllda även utan den distansdeltagande ledamoten kan sammanträdet fortsätta utan denne och, om så inte är fallet, kan
- sammanträdet ajourneras tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor,
- om flera av de distansdeltagande ledamöterna faller bort kan det medföra att sammanträdet måste avslutas.

I praktiken kommer kraven på den tekniska lösning som används för distansdeltagande att variera beroende på om det är fråga om ett sammanträde med fullmäktige, nämnd eller styrelse och på hur många som deltar på distans.

Den som leder sammanträdet måste däremot alltid finnas på plats i lokalen där det sammanträdet äger rum. Ordföranden måste också vara uppmärksam på att organisera föredragningar, anföranden m.m. på ett sätt som är lämpligt utifrån de tekniska förutsättningarna samt vara beredd på att hantera frågor som uppstår om ljud- och bildöverföringen bryts för de distansdeltagande ledamöterna.

Mot denna bakgrund är det inte möjligt att göra generella uttalanden om en viss produkt eller tjänst kan anses uppfylla de juridiska kraven. Det viktiga är att de tekniska verktygen uppfyller de juridiska kraven i det enskilda fallet. Beroende på antalet närvarande och hur sammanträdet genomförs kommer dessa krav att variera.

Det finns en mångfald av olika lösningar att välja mellan. Att utvärdera verktyg innefattar även en bedömning av lokala förutsättningar exv. gällande installation och konfiguration. En bra början kan vara att inledningsvis utvärdera de verktyg som organisationen förfogar över, och bedöma om de passar för distansdeltagande snarare än att börja arbetet med att upphandla nya verktyg utan att det hinner göras en grundlig inventering av organisationens behov. SKR Kommentus upphandlingar av ramavtal av IT-tjänster etc. kan ge stöd för bedömning i vissa fall.

De juridiska kraven som ställs för att distansdeltagande ska accepteras kan medföra att standarden på sammanträdet vid vilket distansdeltagande sker kommer att påverkas negativt. Under rådande omständigheter kan detta behöva accepteras, däremot är det viktigt att användningen av möjligheten till distansdeltagande inte rent generellt tas till intäkt för alltmer digitaliserade mötesformer eftersom det riskerar att få negativa kommunaldemokratiska konsekvenser på längre sikt.

3.2.2 Praktiska frågor vid distansdeltagande

Beslutsförhet

Om förbindelsen bryts eller störs mer varaktigt kommer den distansdeltagande ledamoten inte längre att anses närvarande vid sammanträdet (5 kap. 16 § andra och tredje styckena respektive 6 kap. 24 § första stycket andra meningen samt andra stycket KL). Särskilt vid tillämpning av s.k. kvittningsöverenskommelser kan det medföra att fullmäktige/nämnden inte längre är beslutsför. Om så är fallet måste sammanträdet ajourneras och en ersättare kallas in.

Hantering av omröstningar

Öppna omröstningar förutsätter enligt förarbetena ingen annan teknisk lösning än den ovan nämnda bild- och ljudöverföringen.¹¹ Det har förekommit att man tillämpar omröstning som huvudregel när ledamöter deltar i ett sammanträde på distans. Av 5 kap. 54 § samt 6 kap. 33 § KL framgår dock att behovet av omröstning avgörs i det enskilda fallet – omröstning ska ske om det *begärs*.

Slutna omröstningar ställer däremot andra krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte alla dessa krav kan tillgodoses får distansdeltagande inte ske vid sammanträden då slutna omröstning kan komma att tillämpas, dvs. vid behandling av ärenden som gäller val eller anställning av personal, 5 kap. 54 § resp. 6 kap. 33 § KL.¹²

I dagsläget bedöms dessa krav inte kunna uppfyllas vid distansdeltagande varför det får anses vara uteslutet att tillämpa distansdeltagande när sådana ärenden ska handläggas. Då får istället något av alternativen till distansdeltagande tillämpas, se ovan.

Justering av protokoll

Enligt 5 kap. 69 § KL ska ett protokoll från ett sammanträde med fullmäktige justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt. Arbetsordningen ska innehålla bestämmelser om formerna för justeringen, 5 kap. 72 kap. första stycket 9 KL.

För nämnderna gäller samma regler som för fullmäktige, med undantag för formerna för justeringen. Sådana bestämmelser brukar istället tas in i reglementet som reglerar nämndernas arbetsformer.

¹¹ Prop. 2013/14:5 s. 35.

¹² A. prop., a. s.

I SKR:s underlag för fullmäktiges arbetsordning anges följande¹³

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

Sedan upprop har skett enligt 18 §, väljer fullmäktige två ledamöter att tillsammans med ordföranden justera protokollet från sammanträdet och att i förekommande fall biträda ordföranden vid röstsammanräkningar.”

41 § Protokollet justeras av ordföranden och två ledamöter.

Om två eller flera ledamöter har fungerat som ordförande under ett sammanträde, justerar varje ordförande de paragrafer i protokollet som redovisar de delar av förhandlingarna som han eller hon har lett.

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

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

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

I SKR:s underlag för reglemente för styrelser och nämnder anges följande¹⁴

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

40 § Protokollet justeras av ordföranden och en ledamot.

Styrelsen/nämnden kan besluta att en paragraf i protokollet ska justeras omedelbart. Paragrafen ska redovisas skriftligt vid sammanträdet och justeras av ordföranden och en ledamot.

Även under rådande omständigheter torde en vanlig justering inte innebära några praktiska problem.

Ibland är det nödvändigt att justera en paragraf omedelbart. Förutsättningen för omedelbar justering är att beslutets ordalydelse är helt klar. Den slutliga beslutsmeningen måste därför redovisas skriftligen vid sammanträdet. Det omedelbart justerade protokollet signeras under själva sammanträdet av ordförande och

¹³ https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/underlagochmallar/arbetsordningfor_fullmaktige.13381.html

¹⁴ https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/underlagochmallar/reglementeforstyrelseoch_namnder.13399.html

justerare. Därför bör justerare väljas bland de som är fysiskt närvarande vid sammanträdet. Vid omedelbar justering är det särskilt viktigt att säkerställa att protokollets innehåll uppfyller kraven i 5 kap. 67 § KL och därmed exv. upptar vilka reservationer som har anmälts mot beslutet.

Justering med elektronisk signatur har godtagits i ett kammarrättsavgörande.¹⁵

Informella möten som inte utgör sammanträden i kommunallagens mening

Kommunallagens regler gäller bara för sådana sammanträden som regleras i lagen. Det innebär att mötesformerna vid mer informella möten; ordförandeberedningar, avstämningar och liknande kan väljas utifrån vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet. Däremot behöver reglerna om sekretess och informationssäkerhet beaktas även vid sådana möten.

Sekretess

Vid deltagande på distans i ett sammanträde i en nämnd eller styrelsen bör ordföranden och de ledamöter som deltar på distans vara särskilt observanta på att den plats där de distansdeltagande ledamöterna eller andra distansdeltagande personer deltar är sådan att inga sekretesskyddade uppgifter riskerar att röjas. Om det inte kan garanteras bör ordföranden inte tillåta distansdeltagande. Om frågan uppstår under sammanträdet återstår för ordföranden att kalla in en ersättare att tjänstgöra istället för den distansdeltagande ledamoten.

Även om det i efterhand skulle visa sig att det förekommit brister i hanteringen av sekretessreglerade uppgifter bör det inte få till följd att besluten som fattats vid sammanträdet kan angripas med framgång eftersom det inte är en grund för upphävande enligt 13 kap. 8 § KL. Bristfällig hantering i detta avseende kan däremot, i mer kvalificerade fall, få straffrättsliga konsekvenser.

Vem ansvar för att tillhandahålla hård- och mjukvara för distansdeltagande?

Kommunen eller regionen måste se till att varje distansdeltagare får tillgång till den hård- och mjukvara som har bedömts uppfylla de juridiska kraven på funktionalitet och säkerhet. På grund av hur de vanligast förekommande sammanträdeslösningar na är uppbyggda går det ofta bra att den enskilde ledamoten använder sin egen tekniska utrustning för att delta i sammanträden på distans.

Vid sammanträden där det förekommer sekretessreglerade uppgifter eller känsliga personuppgifter bör dock viss försiktighet iaktas eftersom man måste säkerställa att sådana uppgifter behandlas på ett korrekt sätt. Ordföranden måste alltid förvissa sig om att de tekniska och säkerhetskrav man ställer sig på sin egen utrustning alltid ska vara uppfyllda även om en ledamot använder privata tekniska hjälpmedel.

¹⁵ Kammarrättens i Göteborg dom 2014-09-24 i mål nr 3459-14.

Om ledamöter uppmanas att delta i sammanträden på distans men enskilda ledamöter inte har eller inte kan använda sin egen tekniska utrustning så är kommunen/regionen/kommunalförbundet skyldig att tillhandahålla sådan.

3.2.3 Behandling av personuppgifter vid distansdeltagande

De tekniska system som används vid deltagande på distans kan komma att innebära behandling av personuppgifter hos leverantören av systemet, antingen för mellanlagring eller för längre tid. Därvid måste den ansvariga nämnden som personuppgiftsansvarig bedöma om det kommer att ske någon överföring av personuppgifter till ett tredje land och om det då finns en laglig grund för överföring av uppgifterna till det tredje landet.

Dessutom måste den personuppgiftsansvariga nämnden för den behandling av personuppgifter som nämnden själv ansvarar för bestämma nivån på informationssäkerhet vid den behandling av personuppgifter kopplat till genomförandet av sammanträden med distansdeltagande, enligt artikel 24–25 i dataskyddsförordningen. Om behandlingen kan komma att omfatta känsliga personuppgifter så måste dessutom högre säkerhetskrav än annars ställas.

3.3 Kommun-, region- och förbundsfullmäktige

Kommunallagens regler om distansdeltagande är tillämpliga vid sammanträden med fullmäktige i kommun, i region och i kommunalförbund, 1 kap. 2 § resp. 9 kap. 2 § KL.

Kungörelsen om sammanträde med fullmäktige ska innehålla bl.a. uppgift om *plats* för sammanträdet, 5 kap. 13 § KL. Det finns också ett krav på att kallelsen ska innehålla uppgift om på vilken plats sammanträdet ska hållas, 5 kap. 17 § KL. Med ”plats” måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats.¹⁶

Ett fullmäktigesammanträde kan sägas äga rum på den fysiska platsen varifrån ordföranden leder sammanträdet, även om samtliga ledamöter deltar på distans. Inte minst mot bakgrund av att fullmäktiges sammanträden är offentliga, 5 kap. 42 § KL, bör det möta stora praktiska hinder mot att exv. hålla ett fullmäktigesammanträde från ordförandens hem eller annan mindre lokal.

För fullmäktigebeslut om att möjliggöra deltagande på sammanträde på distans gäller vanliga regler om beslutsfattande i fullmäktige. Det innebär bl.a. att det s.k. beredningstvånget som huvudregel ska iakttas, 5 kap. 26–28 §§ KL. Det bör enligt vår bedömning räcka med beredning i styrelsen (även om det handlar om distansdeltagande i nämndernas sammanträden).

Däremot kan undantag göras från beredningstvånget för ett brådskande ärende, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet. Det räcker därvid inte att de är överens om att ta upp ärendet, utan det krävs också att man är överens om beslutets

¹⁶ Prop. 2013/14:5 s. 31.

innebörd. Om ett ärende inte har tillkännagetts, krävs dessutom ett enhälligt beslut om att ta upp ärendet för att det ska få handläggas, 5 kap. 52 § andra stycket KL.

Fullmäktiges arbetsordning ska reglera i vilken utsträckning distansdeltagande får ske, 5 kap. 72 § tredje stycket KL. Exempel på hur en sådan bestämmelse kan utformas finns i SKR:s underlag för fullmäktiges arbetsordning¹⁷

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

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

I den nuvarande situationen gör vi bedömningen att det föreligger sådana särskilda skäl för deltagande på distans som anges i underlaget för arbetsordning.

Någon laglig möjlighet till beslutsfattande genom att förslag till beslut godkänns per mail eller telefon (per capsulam) i kommunfullmäktige finns inte.

3.4 Styrelse och nämnder

Kallelse till ett styrelse- eller nämndsammanträde ska innehålla uppgift om på vilken plats sammanträdet ska hållas, 6 kap. 17 § andra stycket och 23 § KL. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att med ”plats” måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats.¹⁸

Ett nämndsammanträde kan sägas äga rum på den fysiska platsen varifrån ordföranden leder sammanträdet, även om samtliga ledamöter deltar på distans. Ett nämndsammanträde ska vidare, som huvudregel, ske bakom stängda dörrar, 6 kap. 25 § första meningen KL. Det bör därför inte möta några hinder mot att hålla ett nämndsammanträde med ett större antal ledamöter deltagande på distans.

De grundläggande juridiska förutsättningarna för deltagande i nämnd- och styrelsesammanträden på distans motsvarar de som gäller för fullmäktige, se 3.2. Deltagande på distans förutsätter dock att fullmäktige har beslutat i vilken utsträckning det får ske, 6 kap. 24 § KL. En nämnd eller styrelse kan inte på eget initiativ, utan stöd i fullmäktigebeslut, besluta om att tillåta distansdeltagande.

¹⁷ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/underlagochmallar/arbetsordningforfullmaktige.13381.html>

¹⁸ Prop. 2013/14:5 s. 31.

Exempel på utformning av bestämmelser om deltagande på distans vid styrelse- och nämndsammanträden finns i SKR:s underlag för reglemente för styrelser och nämnder¹⁹

Styrelsen/nämnden får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokalen ska vara så beskaffad att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.

Ledamot som önskar delta på distans ska senast ... dagar i förväg anmäla detta till styrelsens/nämndens kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

Styrelsen/nämnden får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i styrelsen/ nämnden.

I den nuvarande situationen gör vi bedömningen att det föreligger sådana särskilda skäl för deltagande på distans som anges i underlaget.

Någon laglig möjlighet till beslutsfattande genom att förslag till beslut godkänns per mail eller telefon (per capsulam) i nämnderna eller i styrelsen finns inte.

I förarbetena nuvarande KL anges följande²⁰

Att besluta om nämndernas organisation och verksamhetsformer hör till fullmäktiges centrala uppgifter och får inte delegeras. Förutsatt att fullmäktige i reglementet har angett att deltagande på distans får ske i en nämnd kan dock fullmäktige överlåta till nämnden att närmare bestämma i vilka situationer deltagande på distans ska få ske och vad som ytterligare ska gälla för sådant deltagande.

3.5 Kommunalförbund

Kommunallagen har inga särskilda regler om distansdeltagande vad gäller kommunalförbundens sammanträden. Ett kommunalförbund kan vara organiserat med antingen ett fullmäktige och en styrelse eller med endast en direktion som har både rollen av fullmäktigeförsamling och styrelse. Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i KL ska lagen tillämpas även för kommunalförbunden. Vi bedömer därför att kommunalförbunden kan tillämpa bestämmelserna om distansdeltagande. Det gäller båda organisationsmodellerna. För förbund med fullmäktige krävs alltså dels beslut i förbundsfullmäktige och dels beslut i styrelsen. För förbund med direktion räcker det med ett beslut i direktionen. Vi

¹⁹ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/publikationerjuridik.2091.html>

²⁰ Prop. 2016/17:171 s. 370.

bedömer inte att regleringen i 9 kap. 6 § KL innebär att frågan om distansdeltagande nödvändigtvis måste regleras i förbundsordningen.

3.6 Utskott, beredningar och revisionen

Kommunallagen innehåller inga specifika regler om deltagande på distans vid sammanträden med utskott, beredningar eller revisionen.²¹ Motiven till bestämmelserna om distansdeltagande innehåller heller ingenting i ämnet.

Vad som står klart är att det inte finns något uttryckligt förbud mot distansdeltagande i nyssnämnda organ, även om frågan, oss veterligen, inte är rättsligt prövad.

3.6.1 Nämndutskott och -beredningar

Fullmäktige kan besluta om arbetsformer för utskotten genom nämndreglementena med stöd av 6 kap. 44 § KL. Nämnderna har också, i viss utsträckning, en rätt att besluta om sina interna arbetsformer. Distansdeltagande i nämndutskott och -beredningar bör kunna ske om fullmäktige har gett nämnderna rätt att tillämpa distansdeltagande enligt 6 kap. 24 § KL.

Utskott och beredningar är rent hierarkiskt organiserade inom en nämnd. Utskottet eller beredningen själv kan därmed inte besluta om att hålla sammanträden på distans.

Alternativet till distansdeltagande kan vara ett extensivt utnyttjande av möjligheten att delegera beslutanderätten i brådskande ärenden till nämndens ordförande eller annan ledamot med stöd av 6 kap. 39 § KL. Ett sådant arbetssätt främjar inte den demokratiska förankringsprocessen eftersom besluten inte kan återkallas av nämnden. Se vidare 5.4.

3.6.2 Fullmäktigeberedningar

Fullmäktige beslutar i princip fritt om fullmäktigeberedningarnas sammansättning, arbetsformer etc. Distansdeltagande i fullmäktigeberedningar bör kunna ske om fullmäktige har gett fullmäktigeledamöterna rätt att närvara på distans med stöd av 5 kap. 16 § KL.

En fullmäktigeberedning är rent hierarkiskt organiserad inom fullmäktige. Beredningen själv kan därmed inte besluta om att hålla sammanträden på distans.

Om en fullmäktigeberedning har anförtrots självständig beslutanderätt är den att betrakta som en nämnd vid handläggningen av ärenden där beslutanderätten utövas, oavsett vilken beteckning som fullmäktige har gett den.²² Det innebär att KL:s regler om nämnder, bland annat om distansdeltagande då blir tillämpliga, se 3.4.

²¹ Se exempelvis 3 kap. 2, 5 § resp. 5 kap. 44 § KL samt SOU 2012:30 s. 88.

²² RÅ 2003 ref. 14. Se också RÅ 2003 not 47.

3.6.3 Revisionen

Revisorernas sammanträden är huvudsakligen av två slag

1. Möten för behandling av revisorernas granskning. Det saknas bestämmelser om arbetsformerna vid sådana möten.
2. Möten för behandling av administrativa ärenden och om jäv. I administrativa ärenden och i jävsfrågor beslutar revisorerna, till skillnad från vad som gäller i revisionsarbetet, tillsammans så vida fullmäktige inte har beslutat annat. Besluten ska tas upp i protokoll för vilka det finns formkrav i 12 kap. 11 § KL. Det saknas däremot bestämmelser om arbetsformerna i övrigt vid sådana möten.

3.7 Närvaro via telefon etc. för ej tjänstgörande förtroendevalda m. fl.

3.7.1 Ej tjänstgörande ersättare

Det finns inget som hindrar att en ledamot på distans tillåts lyssna till det som sägs vid ett sammanträde eller att yttra sig via telefon eller annat tekniskt hjälpmedel.

Detsamma gäller en ersättare. Ledamöter och ersättare har dock ingen på KL grundad rätt att kräva att få lyssna till det som sägs vid ett sammanträde på distans. En ledamot som deltar genom att lyssna på sammanträdet via telefon är däremot inte närvarande vid sammanträdet i juridisk mening och kan därmed inte delta i beslutsfattandet, se 3.2.23

Det är ordföranden i egenskap av ansvarig för ordningen vid sammanträdet som har att avgöra om någon ska få delta i sammanträdet på distans.

En särskild fråga gäller om sekreteraren kan låtas delta på distans. Vi ser inga juridiska hinder för det. Däremot kan det, med hänsyn till behovet av ett nära samarbete mellan ordföranden och sekreteraren vara olämpligt av rent praktiska skäl.

3.7.2 Utomstående

Utgångspunkten är att nämndsammanträden är slutna, 6 kap. 25 § första stycket KL. Nämnden själv och, för vissa personer, fullmäktige, får besluta att ge andra personer än nämndens ledamöter och ersättare närvarorätt. Förutsättningarna för sådana beslut framgår i det nedanstående.

Nämndens möjlighet att medge närvarorätt vid ett enskilt sammanträde

En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller regionen eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar, 6 kap. 26 § KL. Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det,

delta i överläggningarna men inte i besluten. Av detta följer att en förtroendevald kan inte skicka någon annan för att fullgöra sitt förtroendeuppdrag.

Det krävs enhällighet och att närvaron begränsas till det aktuella sammanträdet för att någon annan utomstående än de som räknas upp i paragrafen ska få närvara. Ett nämndbeslut har upphävts då obehöriga tillåtits närvara trots att en ledamot yrkat på enskild överläggning.²⁴

Närvarorätt genom beslut av fullmäktige

Enligt 4 kap. 28 § KL får fullmäktige besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd ska få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningar men inte i besluten. Beslutet får även innefatta att den förtroendevalde ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Detta kallas till vardags för ”insynsplats”. Om en förtroendevald har en insynsplats i en nämnd är det upp till nämndens ordförande att besluta om personen i fråga ska tillåtas delta på distans.

4 Förutsättningar för att ställa in sammanträde

Visst beslutsfattande måste ske i kommuner, regioner och kommunalförbund. Det är därför knappast möjligt att ställa in alla sammanträden i fullmäktige och nämnder under viss tid. Det kan vara fråga om tidsfrister som måste iakttas och vissa myndighetsärenden måste avgöras utan dröjsmål. Om inte sådana tvingande omständigheter föreligger kan det dock finnas möjlighet att ställa in sammanträden.

Några särskilda bestämmelser om förutsättningarna för att inställa sammanträden i fullmäktige eller i nämnder och styrelser finns inte i KL.

Utgångspunkten såvitt gäller fullmäktige är att ordinarie sammanträden hålls vid de tidpunkter som fullmäktige bestämt. Därutöver ska sammanträde hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs, 5 kap. 12 § KL.

I arbetsordningen för fullmäktige anges regelmässigt de närmare förutsättningarna både om extra sammanträde och om förutsättningarna för att ställa in sammanträde. SKR:s underlag för fullmäktiges arbetsordning innehåller följande exempel på bestämmelse om inställande av sammanträde:

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

²⁴ RÅ 1958 ref. 42. Se också RÅ 1969 ref. 51 där beslut om elevrepresentation i skolstyrelse upphävdes då det inte varit enhälligt och hade avsett obestämd framtid.

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

När det gäller sammanträden i styrelse och nämnder är huvudregeln att sammanträde sker på dag och tid som styrelsen eller nämnden bestämmer. Reglementet för styrelse och nämnder brukar även innehålla en bestämmelse om att sammanträde ska hållas om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. När det gäller inställande av sammanträden i styrelse och nämnder, finns följande exempel på bestämmelse i SKR:s underlag för reglemente för styrelser och nämnder

Om det föreligger särskilda skäl får ordföranden ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Om möjligt ska samråd ske med vice ordförandena.

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, ska ordföranden se till att varje ledamot och ersättare snarast underrättas om beslutet.

5 Säkerställande av långsiktigt uthållig beslutskapacitet

5.1 Förutsättningar för begränsning av antalet ledamöter som närvarar vid sammanträden i fullmäktige eller nämnder

Kommunallagen ger inte fullmäktige någon möjlighet att besluta att minska antalet ledamöter under löpande mandatperiod. Det skulle strida mot 5 kap 7 § KL. Inte heller är det möjligt att minska antalet ledamöter i nämnderna för löpande mandatperiod. Vid förändringar i nämndorganisationen är det dock möjligt för fullmäktige att under löpande mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd, 4 kap. 10 § KL.

Om partierna däremot kommer överens att de vill ha ett slags kvittningssystem i fullmäktige, nämnder eller styrelse i linje med det partierna i riksdagen kommit överens om, så kan vi inte se att det skulle vara olagligt.

Kraven i 5 kap 45 § resp. 6 kap. 27 § KL om beslutsförhet, dvs. att mer än hälften av ledamöterna (inklusive tjänstgörande ersättare) måste vara närvarande, är uppfyllt. Närvarokravet gäller både vid handläggningen av ärenden och vid själva beslutet.

Om det finns ersättare närvarande på sammanträdet som får tjänstgöra för en frånvarande ledamot, så ska denne gå in och tjänstgöra. Ersättare räknas som ledamot när han eller hon tjänstgör.²⁵

Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter än det antal som krävs för beslutsförhet är närvarande.

Om en ledamot är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till mer än hälften av ledamöterna. (Se 5 kap. 45–48 §§ KL.) Motsvarande regler saknas för nämnder och styrelse.

Vid lokala överenskommelser bör följande frågeställningar beaktas

- Varken fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd bör fatta ett formligt beslut om ”kvittning”. Det handlar om en överenskommelse mellan partierna och därmed en fråga om faller utanför den kommunala kompetensen. Om frågan tas upp i fullmäktige kan också frågan ställas om beslutet kan uppfattas som en (otillåten) minskning av antalet ledamöter under löpande mandatperiod.
- Om en ersättare infunnit sig och en ledamot är frånvarande som ersättaren får gå in för, så kan vi inte se att ordföranden har rätt att vägra den ersättaren som vill gå in att tjänstgöra. Ordföranden kan inte hänvisa till en överenskommelse mellan partierna och vägra den närvarande ersättaren att tjänstgöra. Om så sker kan det medföra att styrkeförhållandena mellan partierna rubbas, vilket bör leda till att sammanträdet ajourneras.
- Vid handläggning i fullmäktige av ärende om ansvarsfrihet för nämnder och styrelsen finns bestämmelser i 5 kap. 46 och 48 §§ KL om att fullmäktige får handlägga ärendet även om antalet deltagande på grund av jäv inte når upp till fler än hälften av de närvarande. Om det då på grund av jäv i kombination med en partiöverenskommelse om begränsning av antalet närvarande ledamöter är väldigt få deltagande ledamöter som ska besluta i ansvarsfrihetsfrågan så kan det finnas anledning att överväga om det är lämpligt att ta sådana viktiga beslut med ett så litet antal närvarande ledamöter.

5.2 Beslutsfattande i brådskande ärenden

Förutsättningarna för att låta enskilda förtroendevalda fatta beslut i brådskande ärenden med stöd av delegation skiljer sig åt mellan de olika kommunala/regionala organen. I detta avsnitt behandlas förutsättningarna för respektive organ.

5.2.1 Kommun-, region- och förbundsfullmäktige

Det finns inga regler i KL som ger fullmäktige möjlighet att ge ordföranden eller annan ledamot rätt att fatta beslut i fullmäktiges ställe i brådskande ärenden.

²⁵ Prop. 2016/17:171 s. 372.

Däremot kan undantag göras från beredningstvånget för ett brådskande ärende, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet. Det räcker därvid inte att de är överens om att ta upp ärendet, utan det krävs också att man är överens om beslutets innebörd. Om ett ärende inte har tillkännagetts, krävs dessutom ett enhälligt beslut om att ta upp ärendet för att det ska få handläggas, 5 kap. 52 § andra stycket KL.

5.2.2 Förbundsdirektion

I kommunalförbund med direktion är direktionen är både beslutande församling och styrelse. I alla ärenden som obligatoriskt ska beslutas av fullmäktige är delegering till direktionsordföranden – både generellt och i brådskande ärenden utesluten. Det gäller t.ex. beslut om budgeten. I övriga ärenden är det däremot möjligt att tillämpa KL:s regler om delegering till ordföranden i brådskande ärenden, se 5.4.

5.3 Nämnder och styrelser

I nämnderna kan möjligheten till delegering av beslutanderätt utnyttjas så långt lagstiftningen medger. Om nämnden beslutat det kan ordföranden (eller annan ledamot) ges rätt att besluta i brådskande ärenden, varmed avses ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, 6 kap. 39 § KL. Sådana beslut ska ovillkorligen anmälas vid nämndens nästa sammanträde, 6 kap. 40 § andra stycket KL.

6 Mötesoffentligheten vid kommunala sammanträden

6.1 Inledning

Enligt 5 kap. 42 § första stycket KL är fullmäktiges sammanträden offentliga. Enligt andra stycket samma paragraf får fullmäktige besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Principen att folkrepresentationens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statskick.²⁶ Debatten inom de beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, regionfullmäktige) har mindre till uppgift att påverka ledamöternas ställningstaganden än att utåt motivera dessa och informera massmedierna och allmänheten om dem.²⁷

Reglerna gäller både region- och kommunfullmäktige samt, i tillämpliga delar, kommunalförbund. (Se 3 kap. 1 § och 9 kap. 2–3 samt 10 §§ KL.) Det saknas ledning i förarbetena i frågan om deltagande för åhörarna måste vara fysiskt eller om det är tillräckligt att de bereds tillfälle att ta del av sammanträdet genom elektroniska hjälpmedel.²⁸

²⁶ Prop. 1973:90 s. 520.

²⁷ Holmberg & Stjernqvist, Grundlagarna (13 mars 2020, JUNO), kommentaren till 6 kap. 7 § RO.

²⁸ Prop. 2016/17:171 s. 346 och prop. 1990/91:117 s. 187 f. I Kommunallagsutredningens slutbetänkande SOU 2015:24 Del B s. 702 ff. samt 817 f. föreslogs att det i 8 kap. KL skulle tas in en

Som huvudregel har inte allmänheten tillträde till sammanträden med styrelsen, nämnder eller fullmäktigeberedningar.

6.2 Motsvarande regler i annan lagstiftning

6.2.1 Riksdagens sammanträden

Ett sammanträde med riksdagens kammare ska vara offentligt enligt bestämmelserna i 4 kap. 9 § RF. Om detta erinras även i 6 kap. 7 § RO. Enligt sistnämnda paragraf får kammaren besluta att ett sammanträde ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Om regeringen vid ett sammanträde ska lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på dessa grunder.

Grundlagsutredningen erinrade om att Grundlagsberedningen uttalat att principen att kammarens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick.²⁹ Denna princip var enligt Grundlagsutredningen av sådan vikt att den borde skrivas in i RF. Förarbetena innehåller dock, naturligt nog, inga uttalanden om möjligheten att låta åhörare delta i sammanträdena enbart på elektronisk väg.

6.2.2 Domstolsförhandlingar

Av 2 kap. 11 § andra stycket RF framgår att en förhandling vid domstol ska vara offentlig om inte annat föreskrivits i lag.³⁰ Principen upprepas vidare i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (1942:740), RB. Uttrycksättet motsvarar det i KL avseende offentligheten vid fullmäktiges sammanträden. Principen om offentlig förhandling är dock inte oinskränkt. Rättens ordförande har t.ex. rätt att med stöd av 5 kap. 9 § andra meningen RB begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

Bestämmelserna i 5 kap. 12–13 §§ RB ger vidare rätten möjlighet att låta deltagare och åhörare i sammanträdet följa detta genom bild- och ljudöverföring i en sidosal. Rätten får också besluta att samtliga åhörare ska följa sammanträdet genom ljud- och bildöverföring i en sidosal. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant beslut ska särskilt beaktas

1. om det kan antas att åhörarna kommer att störa sammanträdet eller på något annat sätt uppträda olämpligt i rättssalen,
2. om någon som ska delta i sammanträdet känner rädsla på grund av åhörarnas närvaro,

bestämmelse i vilken räknades upp vilka sammanträden som enligt lagen ska vara offentliga under en rubrik med lydelsen ”Allmänhetens rätt att närvara vid sammanträden”. Någon sådan reglering kom emellertid inte att införas i lagen.

²⁹ SOU 1972:15 s. 254.

³⁰ Principen att rättegångar ska vara offentliga har också kommit till uttryck i Europakonventionen (artikel 6) och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 14).

3. om det kan antas att någon som ska delta i sammanträdet utsätts för påtryckningar av åhörarna, och
4. om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Regler om utvisning av part eller åhörare som uppvisar störande beteende finns i 5 kap. 9 a § RB. Rätten kan även med stöd av 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB i särskilt fall förordna att en viss åhörare inte får närvara vid förhör med ett vittne, en part eller en målsägande som inte har ställning som part i målet.

Av de ovan redovisade bestämmelserna framgår således, indirekt, att kravet i 5 kap. 1 § RB på att en förhandling ska vara offentlig innebär att bl.a. åhörarna, som huvudregel, ska ges möjlighet till fysisk närvaro vid förhandlingen.

6.3 Begränsning av tillträde till fullmäktigesammanträde, upprätthållande av ordningen m.m.

Överläggning kan ske bakom stängda dörrar i vissa fall

Enligt 5 kap. 42 § andra stycket KL får fullmäktige besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Ersättarna får närvara vid en sådan överläggning, även när de inte tjänstgör. Enligt förarbetena bör överläggning bakom stängda dörrar reserveras för sådana ärenden där det förekommer handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Av regleringen följer att själva beslutsfattandet ska ske offentligt.

Principen att folkrepresentationens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statskick.³¹ Debatten inom de beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, regionfullmäktige) har mindre till uppgift att påverka ledamöternas ställningstaganden än att utåt motivera dessa och informera massmedierna och allmänheten om dem.³²

Säkerhetskontroll

Enligt 1 § lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner får säkerhetskontroll genomföras vid inpassering till eller i lokaler som disponeras för ett sammanträde som i enlighet med regleringen i KL är offentligt, om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Varken KL eller lagen om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner, ger några generella möjligheter att begränsa tillträdet till själva fullmäktigesammanträdet utöver de som anges i den sistnämnda lagens 8 § och som

³¹ Prop. 1973:90 s. 520.

³² Holmberg & Stjernqvist, Grundlagarna (13 mars 2020, JUNO), kommentaren till 6 kap. 7 § RO.

avser fall där någon vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll eller att lämna ifrån sig vissa föremål.

Ordningen vid sammanträdena

Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena, 5 kap. 43 § KL. Enligt andra stycket samma paragraf får ordföranden visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse.

I ordförandens ansvar för ordningen får anses ligga att sammanträdet genomförs med beaktande av tillämpliga föreskrifter. En sådan är Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:12. Ordföranden har att tillse att föreskriften följs av de som närvarar vid sammanträdet, inklusive åhörare och andra personer.

Om en åhörare inte följer ordförandens anvisningar exempelvis om att hålla avstånd till andra närvarande, och inte rättar sig efter tillsägelse, kan den störande personen utvisas ur sammanträdeslokalen.

Detsamma gäller om en åhörare under ett sammanträde uppvisar tydliga symptom på sjukdomen covid-19, eftersom misstanke om förekomsten av sådan smitta i sammanträdeslokalen i sig en ordningsstörning.

6.4 Fullmäktigeberedningar, styrelsen, nämnder m.m.

I styrelsen, nämnderna och fullmäktigeberedningarna finns ingen lagreglerad mötesoffentlighet. Huvudregeln är tvärtom att sammanträdena inte är offentliga, 5 kap. 44 § resp. 6 kap. 25 § KL. Efter medgivande av fullmäktige får dock offentliga sammanträden hållas. Bestämmelsen omfattar inte utskottssammanträden eller presidiemöten.

Om beredningen eller nämnden (med stöd av fullmäktigebeslut) bestämt att dess sammanträden ska vara offentliga, är det inget som hindrar att beredningen beslutar att de inte längre ska vara det. Några särskilda motiv för ett sådant beslut krävs inte.

6.5 Slutsatser

Kravet i 5 kap. 42 § KL på att fullmäktiges sammanträden ska vara offentliga bör ges samma innebörd som i RB mot bakgrund av att båda reglerna har sitt ursprung i fundamentala demokratiska principer. Till skillnad från i RB finns ingen författning som ger möjlighet att förbjuda allmänhetens tillträde till fullmäktigesammanträden med anledning av risk för smittspridning.

Vår bedömning är därför att det inte finns juridiska möjligheter att, generellt, hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden med hänvisning till risk för smittspridning. Ordföranden har dock ett ansvar för ordningen vid sammanträdena som innefattar att tillämpliga föreskrifter följs. Om någon inte följer de anvisningar som ordföranden kan komma att utfärda med anledning av en sådan föreskrift, och inte rättar sig efter tillsägelse, bör denne kunna utvisas ur sammanträdeslokalen.

Det är inget som hindrar att kommuner och regioner anordnar t.ex. webbsändningar från sammanträden och uppmuntrar allmänheten att följa sammanträden på distans snarare än genom fysiskt deltagande med hänsyn till intresset av att förebygga smittspridning. Observera att [lagen \(2018:1937\) om tillgänglighet till digital offentlig service](#) i vissa fall uppställer särskilda tillgänglighetskrav på sådana sändningar.

Motsvarande utmaning uppstår inte i fullmäktigeberedningar, styrelse eller nämnder eftersom deras sammanträden som utgångspunkt inte är offentliga.

7 Sammanträden i kommun, region och kommunalförbund i förhållande till förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare

7.1 Bakgrund

Den 27 mars fattade regeringen beslut om en förändring av sitt tidigare meddelade beslut om att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med mer än 500 deltagare. Förändringen innebär att det, från och med söndag 29 mars och tills vidare, i hela Sverige, är förbjudet att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare. Förbudet finns i [förordningen om ändring i förordningen \(2020:114\) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar](#).

Beslutet har föranlett frågor om fullmäktigesammanträden i kommun, region och kommunalförbund omfattas av förbudet.

7.2 Regleringen av allmänna sammankomster i ordningslagen

Inledningsvis konstateras att förordningen är beslutad med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 15 § ordningslagen och att de begrepp som förordningen innehåller således bör ges samma innebörd som i denna lag.

En viss sammankomst är att betrakta som en allmän sammankomst bland annat under förutsättning att den är *allmän* (2 kap. 1 § ordningslagen).

Från allmänna sammankomster utesluts enskilda möten och sammankomster. Detta följer redan av att sammankomsten ska vara allmän, vilket innebär att *var och en* ska ha tillträde till sammankomsten.

Som enskilda sammankomster blir då att betrakta sådan sammankomst som är tillgänglig endast för en på ett eller annat sätt bestämd eller slutna krets av personer, till exempel medlemmar i en förening eller särskilt inbjudna personer.

Närvarorätten vid ett fullmäktigesammanträde följer av att en person, vid allmänna val, är vald som ledamot eller ersättare. Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige bestäms vidare av fullmäktige själv, med beaktande av vissa minimi- respektive maximiantal. (Se 5 kap. 5 resp. 7 §§ KL.) Ett fullmäktigesammanträde är således att betrakta som en enskild sammankomst i ordningslagens mening. Av 14 kap. 1 § regeringsformen följer vidare att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar

Enligt 5 kap. 42 § första stycket KL är fullmäktiges sammanträden offentliga. Med det menas att allmänheten har tillträde till sammanträdet som åhörare.

Enligt andra stycket samma paragraf får fullmäktige besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Principen att folkrepresentationens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick.³³ Debatten inom de beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, regionfullmäktige) har mindre till uppgift att påverka ledamöternas ställningstaganden än att utåt motivera dessa och informera massmedierna och allmänheten om dem.³⁴

Reglerna gäller både region- och kommunfullmäktige samt, i tillämpliga delar, kommunalförbund. (Se 3 kap. 1 § och 9 kap. 2–3 samt 10 §§ KL.)

Åhörarnas rätt att bevista ett fullmäktigesammanträde innebär inte att de deltar i sammankomsten, utan att de ska ges möjlighet att höra vad som sägs. Således kan inte heller den omständigheten tas till intäkt för att ett fullmäktigesammanträde ska anses utgöra en allmän sammankomst.

Utöver detta kan anmärkas att sammanträden med fullmäktige hålls, och i vissa fall ska hållas, med stöd av reglerna i KL, se exv. 5 kap. 12 och 11 kap. 10 §. Denna lag får anses utgöra en speciallag i förhållande till ordningslagen och därmed ha företräde framför den sistnämnda lagen enligt vanliga juridiska tolkningsmetoder.

Ett förbud som meddelas genom en förordning kan heller inte inskränka vad som gäller enligt lag eller grundlag, om inte aktuell föreskrift innehåller ett bemyndigande som medger en sådan inskränkning. Det följer av den formella lagkraftens princip. Kommunallagen saknar ett sådant bemyndigande.

7.3 Slutsats

Förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare begränsar inte möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla sammanträden med fullmäktige i kommun, region eller kommunalförbund.

³³ Prop. 1973:90 s. 520.

³⁴ Holmberg & Stjernqvist, Grundlagarna (13 mars 2020, JUNO), kommentaren till 6 kap. 7 § RO.