

2021-01-29

Avdelningen för juridik
Helena Linde

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Hemställan om översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och regioner (SKR) hemställer

att regeringen ska ta initiativ för att inom ramen för snabbast möjliga lagstiftningsprocess **förtydliga** de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala/regionala sammanträden och – med hänsyn till intresset att motverka risk för spridning av covid-19 – **tillfälligt begränsa** möjligheterna att upphäva kommunala/regionala beslut med hänvisning till formella brister vid tillämpningen av 5 kap. 16 § kommunallagen som inte påverkat ledamöternas möjligheter att utöva sina rättigheter att framföra yrkanden och att delta i beslutsfattandet och som inte påverkat ärendets utgång, samt

att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att med långsiktigt perspektiv utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans.

Deltagande i kommunala sammanträden på distans – ett viktigt verktyg för att upprätthålla beslutskapaciteten på ett smittsäkert sätt

Bakgrund

Kommunala sammanträden är inte offentliga sammankomster i ordningslagens mening. De begränsningar som smittskyddsläget nu kräver och som kan uppställas med stöd av ordningslagen och pandemilagen träffar därför inte kommunala sammanträden. Riskerna för smittspridning måste likafullt hanteras på ett ansvarsfullt sätt, samtidigt som det måste vara möjligt att fatta beslut på ett korrekt sätt.

Möten på kommunal och regional nivå är av varierande storlek. Det finns fullmäktigesammanträden som innebär att så många som 150 personer behöver samlas inom ramen för ett ordinarie möte. Andra möten är mindre. Med hänsyn till risken för smittspridning och med respekt för de restriktioner som gäller i samhället i stort är det nödvändigt att kommunala och regionala möten kan organiseras så den demokratiska beslutsprocessen kan upprätthållas utan risk för smittspridning och med rättslig säkerhet om vad som gäller för distansdeltagande.

Under den pågående pandemin har olika lösningar har prövats. I vissa kommuner och regioner har partierna efterliknat riksdagens modell för att begränsa hur många ledamöter som måste samlas med hjälp av s.k. ”kvittning”. På andra håll har de fysiska lokalerna anpassats så långt möjligt, men framförallt har möjligheten till distansdeltagande som ges i 5 kap 16 § och 6 kap 24 § kommunallagen utnyttjats

extensivt. Det har skett på olika sätt. En vanlig lösning är att presidiet finns på den plats där sammanträdet hålls och att ledamöterna deltar på distans. På nämndnivå förekommer det att alla – presidiet och samtliga ledamöter – deltar på distans. Också blandformer förekommer där vissa ledamöter deltar på plats och andra deltar på distans.

Bestämmelsen och dess nuvarande användning

Bestämmelserna i 5 kap 16 och 6 kap 24 § § kommunallagen infördes den 1 februari 2014 och öppnade möjlighet för deltagande på distans. Möjligheten har inte använts i någon större omfattning innan pandemin slog till under våren 2020.

Möjligheten för ledamöter att delta på distans förutsätter att fullmäktige har beslutat att det får ske. *Deltagandet ska i sådant fall 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.*

En extensiv tillämpning av bestämmelsen har gjort det möjligt för många kommuner och regioner att följa givna rekommendationer för att hindra smittspridning och att samtidigt upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen.

SKR genomför för närvarande en enkätundersökning för att få en bild av hur kommuner och regioner sett på distansdeltagandet under år 2020. Undersökningen är ännu inte avslutad, men av de svar som hittills inkommit framgår att en överväldigande andel av de tillfrågade anser att deltagande på distans fungerat mycket bra eller ganska bra¹.

Bestämmelsen kan behöva utvecklas

Vem ska se vad?

En fråga som uppkommit är vad som krävs för att *samtliga* deltagare ska anses se och höra varandra i bestämmelsens mening.

En nära till hands liggande tolkning är att alla som deltar ska kunna följa det som händer på sammanträdet, dvs. var och en ska kunna delta i och följa debatten, lägga fram sina yrkanden och förslag, följa ordförandens propositionsordning och delta i de beslut som fattas, liksom att kunna nyttja sin rätt att reservera sig. Alla behöver då kunna se och höra varje moment av detta. Däremot framstår det inte som uppenbart att det för var och en måste vara möjligt att se och höra den som inte har ordet. Vid ett vanligt sammanträde där alla deltar på plats är det den som talar som ska vara centrum för intresset. En tillgänglig förteckning över vilka som tjänstgör bör i övrigt vara fullt tillräckligt för att det ska vara klart vilka som ingår i kretsen av beslutande. Även vid ett ordinarie sammanträde förekommer det att enskilda ledamöter tillfälligt lämnar sina platser.

¹ Svarefrekvensen hittills är hög. Av 253 inkomna svar framgår att 163 genomfört sammanträden på distans. På frågan om hur sammanträden på distans med fullmäktige fungerat har 161 svar inkommit hittills. Där uppger 91 % det fungerat bra eller mycket bra.

När det gäller frågan vad som ska gå att se vid deltagande på distans har dock olika uppfattningar förts fram. En sådan är att det ska vara möjligt att se alla som deltar *samtidigt*. En annan fråga gäller vad som ska vara möjligt att se när det både finns deltagare på distans och ledamöter på plats i sammanträdet. Att det finns olika uppfattningar i centrala fråga skapar osäkerhet. Ett uppmärksammat beslut om inhibition av förvaltningsrätten i Luleå har ytterligare spätt på denna osäkerhet.

SKR anser därför att en översyn av bestämmelsen i 5 kap. 16 § kommunallagen är nödvändig för att undanröja uppkommen osäkerhet om vad som från formell synpunkt krävs för deltagande på distans.

Tekniken – och vad som behöver ses och höras

Ett kommunalt sammanträde med många deltagare som ska följa mötet i realtid med ljud och bild kräver mycket av bandbredd och teknik i övrigt. En tydlig avgränsning till sammanträdets relevanta moment minskar belastningen på tekniken och underlättar även i övrigt genomförandet.

Om alla i ett större möte deltar med kameran påslagen ställs stora krav på bandbredd. Det kan vara svårt att nå tillräcklig kvalitet i ljud- och bildåtergivning om alla i mötet hela tiden har kameran påslagen. Den som inte har ordet behöver stänga av sin mikrofon för att inte störa mötet.

Tekniken har utvecklats sedan tillkomsten av möjligheten till deltagande på distans och en fortsatt sådan utveckling kan förväntas. Det finns under rådande omständigheter ett brett behov av att kunna delta på distans. Det är angeläget att det kan ske med utnyttjande av de digitala möjligheterna, men utan att det reses onödiga formella eller rättsliga hinder. Som nämnts ovan anser SKR att det bör räcka att ledamöterna kan följa det som är centralt för sammanträdet i ljud och bild – och som komplement ha en tillgänglig förteckning över vilka som tjänstgör för att det ska stå klart vilka som ingår i kretsen av beslutande.

Mot bakgrund även av vad som anförts även om de tekniska förutsättningarna anser SKR att lagtexten behöver tydliggöras ifråga om vad som ligger i att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra.

Tillitens betydelse

Ett system med ett långt drivet självstyre vilar på ett stort mått av tillit. Beslutande församlingar, nämnder och styrelser tar ett stort ansvar för samhällsuppdraget och har en utvecklad förmåga att ta ansvar för svåra överväganden. Det bör vara fullt möjligt för dessa att på ett förtroendefullt sätt även hantera uppkommande frågor när det gäller deltagande på distans.

SKR anser att det bör förtydligas att det ankommer på de kommunala organen att själva ta ställning till olika tillämpningsfrågor som kan uppkomma vid deltagande på

distans och att det bör väga tungt om ledamöterna själva inte har invändningar mot hanteringen av en viss fråga.

Konsekvensen av osäkerhet kring de formella förutsättningarna

Regleringen av deltagande på distans var när den infördes avsedd att användas som ett komplement till deltagande i ett ordinarie sammanträde. De få förarbetsuttalanden som finns tar sikte på andra omständigheter än de som nu är aktuella. Vägledning i förarbeten till stöd för det breda nyttjande som nu blivit mer eller mindre nödvändigt saknas därför. SKR har gjort stora ansträngningar att ge råd och stöd kring hur frågorna kring distansdeltagande kan lösas.

Avsaknaden av vägledande förarbetsuttalanden har dock lett till osäkerhet bland många som ansvarar för att organisera kommunala sammanträden. Det gäller både dem som bär det politiska ansvaret och dem i förvaltningen som ansvarar för det praktiska genomförandet. Sådan osäkerhet är svår att hantera såväl i den politiska miljön som i relationen mellan de förtroendevalda och den förvaltning som ska se till att de praktiska förutsättningarna finns på plats.

Tolkningsutrymmet för vad som är formellt korrekt är svårbedömt och det kan resultera i olika uppfattningar. Risken för laglighetsprövning på formella grunder gör det kommunala beslutsfattandet sårbart. När det gäller de formella riskerna kan alltså osäkerheten i sig vara ett betydande hinder för genomförande av sammanträden med deltagande på distans. Det är djupt otillfredsställande.

Under den inledande fasen av pandemin fanns en stor acceptans för de lösningar som tillämpades. Nu finns flera mål hos förvaltningsrätter där kommunala beslut har överklagats enligt reglerna om laglighetsprövning med hänvisning till just de formella förutsättningarna vid ledamöters deltagande på distans.

Oberoende av utfallet av sådana prövningar spär det på osäkerheten i en osäker tid. Det finns också risk för motsägelsefulla avgöranden, eftersom varje mål provas för sig. Prejudicerande avgöranden tar lång tid att åstadkomma. Den tiden finns inte.

SKR anser därför att regeringen skyndsamt måste ta initiativ för att ge åstadkomma de klarlägganden som behövs för att minimera riskerna ifråga om de formella förutsättningarna när ledamöter deltar på distans.

Behovet av en mycket snabb hantering nu

Oron för att sammanträden med deltagande på distans inte kan genomföras är ett akut problem. Om fattade beslut riskerar att upphävas kan det leda till slutsatsen att möjligheten till deltagande på distans inte kan användas.

Med hänvisning till det anförda hemställer SKR att regeringen skyndsamt i ett lagstiftningsarbete på ”snabbspår” snarast klargör regelverket enligt nedan.

Justering av 5 kap 16 § kommunallagen

SKR anser att lagtexten i 5 kap 16 § kommunallagen bör justeras så att den entydigt klargör vilka moment som ska kunna ses och höras av alla. Ledamöterna som deltar ska kunna göra det på lika villkor i förhållande till sammanträdets kärna; genom att kunna se och höra vad som händer där. Det innebär att det lämpligen kan ställas krav på att alla ska kunna följa debatten, uppfatta och ha möjlighet att framställa yrkanden, följa propositionsordningen och delta i besluten, och vid behov reservera sig. Det bör också framgå tydligare att det är tillräckligt med en förteckning över vilka som tjänstgör.

Tydligare ansvar lokalt och regionalt

Förutsättningar för att genomföra sammanträden på detta sätt är beroende av förhållandena lokalt och regionalt. Den fulla makten över de överväganden som krävs för ett möte med deltagande på distans måste därför vila på de beslutande i respektive organ. Det är angeläget att detta tydliggörs klarläggs vid en översyn av bestämmelsen i 5 kap. 16§ kommunallagen.

Laglighetsprövning

Möjligheten till laglighetsprövning är ett viktigt instrument för medborgarkontrollen. Enligt SKR kan det ifrågasättas hur starkt detta intresse bör få göra sig gällande när det gäller sammanträdesfrågor som närmast är av intresse för berörda ledamöter.

Enligt 13 kap 9 § kommunallagen behöver ett överklagat kommunalt beslut inte upphävas på grund av fel som saknat betydelse för ärendets utgång. Den bestämmelsen ger domstolarna visst utrymme att inte upphäva ett överklagat beslut – men ger ingen rättslig säkerhet för kommuner och regioner om utfallet.

Lagstiftaren har ansett det olämpligt för att låta förvaltningsdomstolar överpröva vissa politiska överväganden av en kommun eller en region. Två typer av kommunala beslut har därför undantagits från laglighetsprövningens rättsverkningar. Det gäller idag beslut som rör god ekonomisk hushållning respektive resultatutjämningsreserver. Enligt 13 kap 8 § kommunallagen får sådana beslut inte upphävas i en laglighetsprövning.

En motsvarande begränsning beträffande 5 kap 16 § kommunallagen när det gäller frågor som inte påverkat det som är sammanträdets kärna och som inte påverkat ärendets utgång är en väg att gå. Det skulle överlåta åt den lokala och regionala nivån att fullt ut bära sitt ansvar för formerna för det egna beslutsfattandet i denna del.

En begränsning av möjligheten att upphäva beslut på formella grunder på ett sådant sätt är ett radikalt grepp och en ingripande åtgärd. Med hänsyn till det kan en sådan reglering lämpligen tidsbegränsas alternativt kopplas till smittskyddsläget.

Sammanfattningsvis hemställer SKR således att regeringen ska ta initiativ för att inom ramen för snabbast möjliga lagstiftningsprocess förtydliga de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala/regionala sammanträden och – med hänsyn till intresset att motverka risk för spridning av covid-19 – tillfälligt

begränsa möjligheterna att upphäva kommunala/regionala beslut med hänvisning till formella brister vid tillämpningen av 5 kap. 16 § kommunallagen som inte påverkat ledamöternas möjligheter att utöva sina rättigheter att framföra yrkanden och att delta beslutsfattandet och som inte påverkat ärendets utgång.

En långsiktig och mer samlad översyn

Hur digitaliseringens möjligheter i den kommunala beslutsprocessen kan tas till vara på längre sikt och under mer normala förhållanden är också en angelägen fråga. Viktiga demokratiska aspekter och rättssäkerhetsfrågor behöver analyseras i förhållande till dessa möjligheter. Det är uppenbart att den nya tekniken erbjuder många fördelar – men det finns också vitala intressen som inte får gå förlorade

Det finns numera en bred erfarenhet av att hantera deltagande på distans. En enkätundersökning SKR genomförd visar att närmare 70 % av kommuner och regioner har tillämpat deltagande på distans. Det finns därför ett underlag för utvärdering av tillämpningen. En mer långsiktig utveckling av regelverket i takt med teknikutvecklingen behöver dock ett bredare underlag.

SKR hemställer därför att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att med långsiktigt perspektiv utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande