

Interpellation till barn- och utbildningsnämndens ordförande KS dnr 2020/245 Sammanträde på distans

Hela världen har påverkats i olika grad utifrån rådande pandemi. Sverige har sedan det konstaterats fall av covid-19 fått hantera många frågor utifrån rådande läge och utifrån bästa förmåga med tillgänglig information som ständigt uppdaterats. Målsättningen för vår kommun har varit att hålla verksamheten igång om än det inneburit ett annorlunda fokus utifrån den påverkan pandemin haft och har i vår organisation.

Mot denna bakgrund och med beaktande av Folkhälsomyndighetens riktlinjer beslutade Kommunfullmäktige 2020-03-18, § 23 (KS 2020/144) med omedelbar justering att anta revidering i **kommunfullmäktiges arbetsordning § 9** samt revidering i **reglemente med föreskrifter om styrelsens och nämndernas arbetsformer § 8** med tillägg om;

*Kommunfullmäktige (§ 9 ovan)/ Kommunstyrelsen och nämnder (§ 8 ovan);
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. Varje lokal varifrån sammanträdet hålls ska vara så beskaffad att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.*

Ledamot som önskar delta på distans ska senast 3 dagar i förväg anmäla detta till ordföranden och sekreteraren. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans. Möjligheten att sammanträda på distans ska tillämpas restriktivt.

Av sammanfattningen i ärendet framgår att till följd av utbrottet av coronaviruset kan behovet av sammanträden på distans komma att öka och ett tillägg ökar möjligheterna till fortsatt sammanträden utan att samtliga ledamöter behöver visats i samma lokal.

En skrivelse upprättades 2020-03-31 av kommunfullmäktiges ordförande och kommunstyrelsens ordförande till samtliga ledamöter i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnder gällande sammanträde på distans. Skrivelsen knyter an till fullmäktiges beslut 2020-03-18, § 23, med information om under vilka former sammanträde kommer kunna äga rum. Skrivelsen hänvisar till den promemoria som Sveriges kommuner och regioner (SKR) publicerade 2020-03-29, version 2 (sedan dess har version 6 publicerats - 2020-05-04) och som tar upp deltagande på distans och begränsning av antalet ledamöter/deltagare vid fullmäktige- och nämndsammanträden beaktat risken för smittspridning och förbudet som regeringen tagit om allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare.

”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. (s. 1 i promemoria)”

Ordföranden i respektive kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnd har att avgöra om närvaro får ske på distans vid visst sammanträde. SKR påtalar i sin promemoria att *”det bör påpekas att reglerna inte möjliggör att ett sammanträde i sin helhet genomförs digitalt. Det som avses är att vissa ledamöter kan få delta på distans. (s. 3 i promemoria)*

Ett deltagande på distans bör ses som ett komplement till fysiskt deltagande i fysiska möten oavsett vilket organ det gäller. 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. Vägledande för möjligheten att kunna delta på distans torde vara mötets dagordning och ärendenas art. 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.

För de förtroendevalda som är över 70 år och andra i någon riskgrupp gäller samma regler för deltagande i sammanträden som för övriga förtroendevalda. Det finns inget särskilt undantag för de som ingår i en riskgrupp och därför vill undvika fysiska sammanträden. Ett fullmäktigebeslut som gör det möjligt att delta på distans är en förutsättning för det samma samt att det läggs till i arbetsordningen. Det är med arbetsordningens reglering som utgångspunkt som ordföranden därefter bestämmer om en ledamot får delta på distans i ett enskilt sammanträde eller inte.

Reglerna för distansdeltagande är inte utvecklade för de extraordinära omständigheter som nu råder, men genom klok tillämpning kan de ändå vara till stor hjälp i nuläget och som SKR påtalar att *”i ett längre perspektiv finns också mycket erfarenhet att vinna inför framtida utveckling av regelverket”*.

I likhet med många andra kommuner och regioner valde vår kommun att följa riksdagens exempel och tillämpa en modell där antalet ledamöter minskas genom så kallad kvittning. Åtgärden bygger fullt ut på frivilliga partiöverenskommelser. Förfarandet regleras inte i kommunallagen och fullmäktige bör inte heller fatta något beslut i frågan eftersom det just är en överenskommelse mellan de förtroendevalda. I Vänersborg träffades överenskommelse 2020-03-31 mellan samtliga partier i kommunen om att fullmäktiges ledamöter om 51 går ned till 26 ledamöter och att inga ledamöter eller ersättare utöver dessa 26 får närvara på mötet (för att minimera risken för smittspridning). Representanter från samtliga partier deltog i mötet och kommunfullmäktiges presidium och samtliga gruppledare står bakom innehållet i överenskommelsen.

Krav utifrån ett deltagande på distans

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 (5 kap. 16 § andra och tredje styckena resp. 6 kap. 24 § första stycket andra meningen samt andra stycket KL).

Deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid

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.

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

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.

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.

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

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 (SKR promemoria version 6, 2020-05-04, Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, s.9).

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 (SKR promemoria version 6, 2020-05-04, s.12).

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.

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. 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.

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. 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 inte kan 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.

Fullmäktigeberedningar, styrelsen, nämnder

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.

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.

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. 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.

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

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 förarbetena nuvarande KL anges följande;

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.

Svar på frågor

Håller barn- och utbildningsnämndens ordförande med om att det är en form av diskriminering att kräva av ledamöter att fysiskt närvara i ett rum på kommunhuset under nämndens sammanträden i dessa corona-tider?

Nej

Kommer barn- och utbildningsnämndens ordförande att tillåta att ledamöter på något sätt får deltaga, lyssna eller delta fullt ut, på nämndens sammanträden på distans, dvs hemifrån?

Grundprincipen i kommunallagen är att ledamöter och ersättare ska delta fysiskt på sammanträden. Ordförande kan dock med stöd av gällande regelverk fatta beslut om deltagande på distans, vilket får prövas i varje enskilt fall.

Och om ordförande inte tänker tillåta det, hur motiverar ordförande i så fall ett sådant beslut – särskilt med tanke på att tekniken för att genomföra sådana sammanträden faktiskt finns?

Grundprincipen i kommunallagen är att ledamöter och ersättare ska delta fysiskt på sammanträden. Ordförande kan dock med stöd av gällande regelverk fatta beslut om deltagande på distans, vilket får prövas i varje enskilt fall.