

**KLAGANDE**

Lennart Forsberg, 580227-8936

MOTPART

Luleå kommun

ÖVERKLAGADE BESLUTKommunfullmäktige i Luleå kommuns beslut den 21 december 2020,
§ 284 - § 309 och den 22 december 2020, § 310 - § 314**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), KL

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver de överklagade besluten.

BAKGRUND OCH PARTERNAS INSTÄLLNING

Kommunfullmäktige i Luleå kommun höll sammanträde den 21 och den 22 december 2020 och fattade ett antal beslut, § 284 - § 309 och § 310 – § 314.

Vad Lennart Forsberg framför

Lennart Forsberg begär inhibition av alla beslut som fattats vid de två sammanträdena och yrkar att mötena ska ogiltigförklaras. Han hänvisar till 5 kap. 16 § KL och anför i huvudsak följande. Han deltog vid fullmäktige som åhörare. Vid sammanträdet såg han bara ett fåtal personer och eventuellt den som hade ordet. Man kunde inte se alla ledamöter på den plats där mötet hölls via direktsänd video, och bara en del av ledamöterna var fysiskt närvarande. Därmed var inte alla ledamöter synliga i realtid som lagen föreskriver, varken för varandra eller för åhörarna. Under sammanträdet den 21 december 2020 var en ledamot helt utan bild vilket noterades av ordföranden.

Vad Luleå kommun framför

Luleå kommun anser att överklagandena ska avvisas. I andra hand anser kommunen att överklagandena ska avslås. Kommunen framför i huvudsak följande.

Lennart Forsberg har inte överklagat något av de beslut som fattats av fullmäktige. Hans begäran om ogiltigförklarande av möte kan inte prövas av förvaltningsrätten och ska därför avvisas.

Med hänsyn till rådande pandemi och Folkhälsmyndighetens föreskrifter har kommunen sett över vilka möjligheter som finns att vidta åtgärder för att begränsa smittspridningen och samtidigt se till att demokratin och

kommunens beslutsförhet kan upprätthållas. Fullmäktige har enhälligt beslutat att tillåta deltagande på distans, vilket i beslut den 28 september 2020 förlängts t.o.m. den 31 december 2020. Fullmäktige har sedan april 2020 genomfört sammanträden där ledamöter och ersättare i viss utsträckning deltagit på distans.

Detta innebär att fullmäktige ansett att genomförandet av sammanträdena har fungerat även när deltagare befunnit sig på distans. Deltagande ledamöters synpunkter om hur sammanträdena genomförts bör tillmätas stor betydelse vid bedömningen av om de kunnat delta på lika villkor och i övrigt i enlighet med regleringen. Att en åhörare ansett sig inte kunna se alla deltagare får anses sakna betydelse för ärendenas utgång. Det finns därmed, enligt 13 kap. 9 § KL, inte skäl att upphäva besluten.

Under perioden har de flesta fullmäktigesammanträden flyttats från Stadshuset till Kulturens hus där det är lättare att hålla avstånd och tekniken är bättre. Presidiet och sekreteraren närvarar alltid på det fysiska mötet tillsammans med vissa deltagare samt de åskådare som önskar närvara. Mötena direktsänds också i radion för de åhörare som väljer att ta del av debatten genom att enbart lyssna.

De mötesdeltagare som deltar på distans kopplar upp sig på en Teams-länk som skickas ut till ledamöter och ersättare. Samtliga måste ha tillgång till en teknisk lösning med mikrofon och kamera för att kunna närvara. Deltagarna deltar därmed med bildöverföring i realtid och även med ljud när de begärt och fått ordet. Mikrofonerna hålls avstängda när personen inte talar för att undvika onödigt störande bakgrundsljud. Deltagarna som deltar via Teams ser och hör presidiet och den person som befinner sig i talarstolen. De kan också se varandra. Presidiet ser deltagarna på Teams, dock inte alla samtidigt av praktiska skäl. Den person som får ordet och befinner sig på distans visas på skärmen i möteslokalen och kan därmed ses av samtliga

deltagare och åhörare. Det innebär att den som är aktiv på mötet syns och hörs för samtliga i realtid oavsett var denne befinner sig. På skärmen visas samtidigt även namnet på talaren och vilka som står i tur på talarlistan.

Av förarbeten till kommunallagen framgår att lagstiftaren ansett att det inte ska anges vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande utan att det är tillräckligt att några grundläggande krav slås fast. Ett av dessa är att deltagare som inte befinner sig i samma lokal är anslutna till varandra med överföring av både bild och ljud i realtid och på ett sådant sätt att samtliga ledamöter kan se och höra varandra. Av förarbetena framgår vidare att det av flera skäl är viktigt att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt.

Redan innan pandemin har Luleå kommun börjat använda appen Quickchannel Meeting. Det innebär att varje förtroendevald som deltar i kommunfullmäktiges sammanträde loggar in i appen med en unik kod för mötet som meddelas deltagarna när sammanträdet startar. I samband med inloggningen registreras deltagaren som närvarande. Presidiet ser vilka personer som har loggat in. Sekreteraren läser upp namnen på de deltagande ledamöterna och ersättarna samt vilka ersättare som är tjänstgörande på grund av en ledamots frånvaro. Därmed får samtliga deltagare tydlig kännedom om vilka som deltar vid mötet, oavsett om de befinner sig i lokalen eller på distans.

Quickchannel används av deltagarna även för att under mötet begära ordet, rösta och reservera sig mot fattade beslut. Det går alltså till på samma sätt oavsett om deltagandet sker fysiskt eller på distans. Några slutna omröstningar har inte hållits. Namnet på nuvarande talare samt talarlistan för respektive ärende visas på skärmen i möteslokalen som är synlig för samtliga deltagare.

Enligt kommunens uppfattning innebär den aktuella bestämmelsen i kommunallagen att de ledamöter och ersättare som deltar i mötet ska kunna göra det på lika villkor oavsett om de deltar på det fysiska mötet eller på distans. Kärnan i ett kommunalt sammanträde utgörs av debatten, framställda yrkanden och förslag, propositionsordningen och omröstningen vid beslutsfattandet. Ett viktigt fokus ligger därför på att presidiet och den som talar ska kunna ses och höras av samtliga deltagare. Kommunen konstaterar att detta är uppfyllt vid fullmäktiges sammanträde och att deltagandet därför har skett på lika villkor oavsett var deltagarna har befunnit sig. Lagens krav på att samtliga deltagare på mötet kan se och höra varandra i realtid och delta på lika villkor är därmed uppfyllt. Alla deltagare som får ordet syns och hörs samtidigt för samtliga närvarande.

Kommunallagen kräver inte att eventuella åhörare ska kunna se samtliga mötesdeltagare. Det är inte heller möjligt att uppfylla klagandens önskemål även om mötet hålls enbart i fysisk form. Samtliga deltagare på sammanträdet och även eventuella åhörare, som befunnit sig på den fysiska mötesplatsen, har i realtid kunnat se och höra den person som haft ordet. Att åhöraren är missnöjd med att han inte har kunnat se de mötesdeltagare som för närvarande enbart lyssnar på anföranden innebär inte att lagens krav på ljud- och bildöverföring i realtid inte har varit uppfyllt.

Åhörare har sannolikt även svårigheter att kunna se samtliga deltagare som befinner sig på det fysiska mötet beroende på lokalens utformning och hur personerna sitter i förhållande till varandra och åhörare. Personer kan vara skymda eller sitta med ryggen vänd mot andra deltagare och åhörare. Detta är helt normalt vid möten med många deltagare. Fullmäktige i Luleå består av 61 ledamöter och 37 ersättare, det vill säga totalt 98 personer. Antalet ledamöter i större kommuner och i regioner är ännu högre. Det kan inte vara lagstiftarens mening att det ska ställas högre krav på synbarhet vid deltagande på distans än vid fysiska möten. Det kan inte heller vara

meningen att möteslokalerna ska vara utformade som gigantiska amfiteatrar för att sammanträden i fullmäktige och nämnder ska få hållas, oavsett om dessa sker som fysiska möten eller med visst deltagande på distans.

Med den lösning som kommunen valt att använda kan samtliga deltagare i mötet – och även åhörare som befinner sig på det fysiska mötet – i realtid se och höra den person som har ordet. Övriga deltagare, som för närvarande lyssnar på det som sägs, kan se varandra i olika stor omfattning beroende på var de befinner sig. Även de som sitter på plats i lokalen har olika stor möjlighet att se varandra beroende på var de sitter i förhållande till varandra och lokalens utformning. Detta gäller inte minst nu i pandemitider när kommunen valt att använda större möteslokaler och deltagarna sitter utspridda i lokalen med hänsyn till smittorisken. Det finns varken enligt ordalydelsen eller i lagens förarbeten något krav på att samtliga deltagare samtidigt ska se och höra varandra.

Klagandens påstående att en av ledamöterna vid sammanträdet den 21 december var helt utan bild kan uppfattas som att personen inte syntes för övriga deltagare. Det är fel. Den aktuella personen deltog på distans utan några problem fram till och med p. 19 i dagordningen (§ 302 i protokollet). Därefter inträffade en incident som innebar att personen inte längre lyckades få fram bilden för att kunna se övriga deltagare. Ljudet fungerade felfritt. Ordförande uppmärksammade problemet och frågade om ledamoten ansåg att hon kunde fortsätta att delta, vilket ledamoten svarade ja till. Hon hörde övriga deltagare utmärkt och tyckte inte att det var något problem att bilden var tillfälligt borta. Ingen av de övriga deltagarna i mötet framförde några invändningar mot detta. Med hänsyn till att övriga ledamöter fortfarande kunde se och höra ledamoten, i vart fall när hon hade ordet, anser kommunen att lagens krav är uppfyllt. Kommunen skulle inte ha gjort någon annan bedömning om det var en ledamot som fysiskt befunnit sig i lokalen och fått tillfälligt synbortfall om personen fortfarande mår bra och anser sig

kunna fortsätta deltagandet på sammanträdet. Det kan inte ställas högre krav på en deltagare som befinner sig på distans.

Sammanfattningsvis har sammanträdena genomförts i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen och det beslut om möjlighet till deltagande på distans som beslutats av fullmäktige.

Förvaltningsrätten har beslutat om inhibition

Förvaltningsrätten har den 29 december 2020 och den 8 januari 2021 förordnat att alla beslut som fattades av Kommunfullmäktige i Luleå kommun vid sammanträdena den 21 december 2020 respektive den 22 december 2020 tills vidare inte ska gälla.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Överklagandena ska inte avvisas

Förvaltningsrätten anser att det av Lennart Forsbergs överklaganden framgår vilka beslut som överklagas och att överklagandena inte kan förstås på annat sätt än att han yrkar att samtliga beslut som fattats vid sammanträdena ska upphävas. Skäl att avvisa överklagandena föreligger inte.

Laglighetsprövning

De överklagade besluten ska prövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

Enligt 13 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,

3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden (13 kap. 9 § KL).

Frågan i målen

Förvaltningsrätten har i målen att ta ställning till om det med anledning av vad Lennart Forsberg framfört i sina överklaganden finns grund att upphäva de överklagade besluten med stöd av 13 kap. 8 § KL och, i så fall, om besluten enligt 13 kap. 9 § KL ändå inte behöver upphävas.

Rättslig reglering m.m. om deltagande på distans vid fullmäktige

Enligt 5 kap. 16 § KL får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. 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 (första stycket). En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde (andra stycket).

I förarbetena (prop. 2013/14:5 s. 30 ff) uttalas bl.a. följande. Deltagande på distans bör i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd. Det bör inte anges i lagstiftningen vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande. Det är tillräckligt att i KL slå fast några grundläggande krav. Ett av dessa krav bör vara att deltagare som inte befinner sig i samma lokal är anslutna till varandra med både bild och ljud. Att deltagarna både kan se och höra varandra tydligt innebär till att börja

med att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt, vilket är nödvändigt av flera skäl. Vid överläggning inom stängda dörrar hanteras ofta sekretessbelagda uppgifter som inte får röjas för utomstående. Vid omröstning i fullmäktige eller en nämnd måste det även säkerställas att det är ledamöterna och inga andra som deltar i omröstningen. Att alla deltagarna både kan se och höra varandra tydligt är även viktigt för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i fullmäktiges eller nämndens överläggningar.

Vidare anføres (anförd prop. s. 98 f. och prop. 2016/17:171 s. 334 f.) även bl.a. följande. Bestämmelsen anger ett antal krav som måste vara uppfyllda för att en ledamot som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska kvalificeras som deltagande på distans i lagens mening. Deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. För det första måste det alltså ske en överföring av både ljud och bild i realtid. Bild- och ljudöverföring måste även ske på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra. Det är således inte tillräckligt att de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten. Den distansdeltagande måste även kunna se samtliga andra deltagare. Om flera ledamöter deltar på distans måste även de kunna se varandra. Ytterligare ett krav är att samtliga deltagare kan delta på lika villkor. Det innebär att ljud- och bildöverföringen måste vara stabil och av hög kvalitet. Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor. En ledamot kan delta i fullmäktiges sammanträde utan att de tidigare nämnda kraven är uppfyllda. Det kan exempelvis vara fallet om ledamoten deltar via telefon utan att någon bildöverföring sker. I ett sådant fall kan ledamoten emellertid inte anses närvarande i den här paragrafens mening. Det får till följd att ledamoten inte får delta i avgörandet av ärendena, men kan tillåtas att yttra sig.

Sveriges Kommuner och Regioner har i promemorian ”*Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*” från den 4 maj 2020 redogjort för möjligheterna för förtroendevalda att delta i sammanträden på distans och dragit bl.a. följande slutsatser (avsnitt 3.2.1). 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.

Det finns grund för att enligt 13 kap. 8 § KL upphäva besluten

Förvaltningsrätten konstaterar att bestämmelserna i 5 kap. 16 § KL medger en möjlighet till ett deltagande i beslutsfattande som annars inte hade kommit till stånd. Bestämmelsen är inte främst avsedd för den situation med pågående pandemi som nu föreligger, men det föreligger inget hinder mot att

använda sig av bestämmelsen för att kunna genomföra sammanträden på distans i den situation som nu råder.

Lennart Forsberg har gjort gällande att alla beslut vid sammanträdena är ogiltiga bl.a. eftersom ledamöterna inte var synliga i realtid för varandra.

Som anförts ovan har lagstiftaren inte ställt upp några exakta krav på vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande på kommunfullmäktiges sammanträden. Det har dock tydligt angetts att deltagande på distans måste 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. Endast om dessa krav är uppfyllda kan en distansdeltagande ledamot anses vara närvarande vid sammanträdet.

De två nu aktuella sammanträdena har skett i en lokal i Luleå där presidiet och en del ledamöter varit närvarande fysiskt. Övriga ledamöter har kopplats upp via Teams. Utifrån Lennart Forsbergs och kommunens närmare beskrivning, finner förvaltningsrätten klarlagt att distansdeltagande ledamöter sett och hört presidiet och den person som befunnit sig i talarstolen. De har också kunnat se varandra i olika omfattning. Presidiet har kunnat se distansdeltagarna, dock inte alla samtidigt av praktiska skäl. Den distansdeltagande ledamot som fått ordet har kunnat ses av samtliga ledamöter.

Enligt domstolens mening föreligger inte ett absolut krav på att samtliga deltagande ledamöter måste kunna se och höra varandra under hela sammanträdet. Vidare måste framhållas att de uppställda kraven gäller deltagande ledamöter och inte i förhållande till åhörare. I förevarande fall står det dock klart att de distansdeltagande ledamöterna inte vid något tillfälle kunnat se övriga i sammanträdeslokalen fysiskt deltagande ledamöter, vare sig i närbild eller genom en överblick av sammanträdeslokalen. Situationen har varit densamma såväl den 21 som den 22 december. Under sammanträdet

den 21 december 2020 har dessutom en på distans deltagande ledamot förlorat möjligheten att se både presidiet och andra ledamöter under en inte oväsentlig del av mötet, utan att problemet åtgärdats eller sammanträdet avbrutits.

Detta är enligt domstolens mening sådana brister att de grundläggande kraven på distansdeltagande inte kan anses uppfyllda. Vad kommunen framfört bl.a. om hur omröstning och deltagande förenklats med hjälp av verktyget Quickchannel eller att ingen deltagande ledamot invänt mot förfarandet, medför ingen annan bedömning. Följden av bristerna är att de distansdeltagande ledamöterna inte kan anses ha varit närvarande vid sammanträdena. Besluten vid sammanträdena har därför inte kommit till på ett lagligt sätt. Det finns därmed grund för att upphäva besluten enligt 13 kap. 8 § KL.

Det saknas skäl att enligt 13 kap. 9 § KL avstå från att upphäva besluten

Möjligen att avstå från att upphäva felaktiga beslut är främst avsedd för mindre allvarliga handläggningsfel eller om t.ex. ett nytt lagkraftvunnet beslut redan fattats i frågan (se prop. 1990/91:117 s. 226 och prop. 2016/17:171 s. 444 f).

Enligt förvaltningsrättens mening kan det konstaterade felet inte anses ha saknat betydelse för ärendenas utgång. Det har heller inte framkommit att besluten förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Det saknas därmed skäl för att enligt 13 kap. 9 § KL avstå från att upphäva de överklagade besluten.

Sammanfattande bedömning

Förvaltningsrättens bedömningar ovan innebär att överklagandena ska bifallas på så sätt att de överklagande besluten ska upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Överklagandet ska ges in till Förvaltningsrätten i Luleå men vara ställt till Kammarrätten i Sundsvall. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Victoria Bäckström
lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Ann-Catrin Fredriksson och Mona Holmberg deltagit.

Olle Hansen Ölmedal har föredragit målen.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.