
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:7

Digitala sammanträden efter pandemin

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2021:31 Digitala sammanträden efter pandemin. I motionen föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att återkomma med förslag till ändringar som innebär att de sätt som varit möjliga att sammanträda på under pandemin – att ordförande kan bestämma att ett organ ska genomföra ett sammanträde där alla deltagare deltar på distans samt att det räcker med ljudöverföring i realtid – ska permanentas. Utskottet anser att kyrkoordningens ordinarie bestämmelser om beslutsfattande på distans är ändamålsenliga föreslår kyrkomötet att avslå motionen.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:31.

Motionens förslag

Motion 2021:31 av Tomas Rosenlundh och Margareta Karlsson, Digitala sammanträden efter pandemin

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att de sätt som varit möjliga att sammanträda på under pandemin – att ordförande kan bestämma att ett organ ska genomföra ett sammanträde där alla deltagare deltar på distans samt att det räcker med ljudöverföring i realtid – permanentas.

Bakgrund

Bestämmelserna i kyrkoordningen m.m.

Kyrkoordningen förutsätter som huvudregel att sammanträden genomförs med ledamöter som är fysiskt närvarande. Den 1 januari 2020 infördes en möjlighet i kyrkoordningen för beslutande och verkställande organ att sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Enligt 3 kap. 17 a § kyrkoordningen får ledamöter delta i kyrkofullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Den som är ordförande för sammanträdet får inte delta på distans. Om fullmäktige beslutar att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska det också anges i vilken utsträckning sådant deltagande får ske. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde. Kyrkofullmäktige beslutar även om och i vilken utsträck-

ning ledamöter får delta i sammanträden med kyrkoråd, församlingsråd och valnämnder på lokal nivå samt för stiftsfullmäktige, stiftsstyrelsen och nämnder på stiftsnivå. Deltagandet ska då ske på det sätt som anges för fullmäktige för att en ledamot ska anses närvarande på sammanträdet. (4 kap. 15 a, 27 §§, 7 kap. 6, 15 §§, 38 kap. 5 § kyrkoordningen).

Av förarbetena framgår vidare att möjligheten till deltagande på distans är en kompletterande möjlighet för ett beslutsfattande ”som annars överhuvudtaget inte hade kommit till stånd, eller för de fall där deltagandet på distans på ett väsentligt sätt förbättrar någon enstaka ledamots möjlighet till deltagande” och att huvudregeln fortfarande ska vara att sammanträden genomförs med ledamöter närvarande på den plats där sammanträdet äger rum (se KsSkr 2019:4, s. 85). Deltagande ska ske med ljud och bild i realtid, bland annat därför att ledamöterna ska kunna se vilka som deltar i sammanträdet, oavsett om deltagande sker på distans eller inte, och kunna vara fullt delaktiga i överläggningarna. Deltagandet ska också ske på lika villkor. Ett av syftena med detta är, enligt kyrkostyrelsen, att motverka att ett deltagande på distans i sig underlättar möjligheten att påverka utgången i ett beslutsärende, exempelvis om tekniken inte fungerar. I en situation som denna betraktas, enligt förarbetena, deltagandet som en rättighet för den distansdeltagande ledamoten att också kunna delta i sammanträdet på distans (se vidare angående detta och andra förutsättningar, (nämnda skrivelse, s. 87). Kyrkostyrelsen framhöll vidare att ”med de grundläggande förutsättningar som föreslås regleras i kyrkoordningen, ställs det i vissa fall tämligen höga krav för att distansdeltagande ska vara tillåtet. Enligt kyrkostyrelsen är detta dock rimligt när det gäller deltagande i beslutsfattande i den demokratiska ordning som gäller inom kyrkan.”, (nämnda skrivelse s. 86 f.). Ansvaret för att den tekniska utrustning som finns uppfyller kraven och tillförsäkrar att deltagandet sker på lika villkor är ytterst en fråga för ordföranden. Ordföranden har ett särskilt ansvar för genomförandet av mötet och ordningen på detsamma och måste därför fysiskt befinna sig på den plats där sammanträdet hålls (nämnda skrivelse, s. 88).

Bestämmelserna utformades huvudsakligen i enlighet med kommunallagens motsvarande regler. Med beaktande av den lokala självstyrelsen, reglerades enbart grunderna för deltagandet på distans i bestämmelser. (Se vidare KsSkr 2019:4, O 2019:3).

I kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) med instruktion för kyrkostyrelsen finns motsvarande bestämmelser om deltagande på distans i kyrkostyrelsen. I syfte att understryka att deltagande på distans inte är en huvudregel utan ett komplement till det fysiska sammanträdet, angavs dock uttryckligen i instruktionen att ett sådant deltagande förutsätter att det finns särskilda skäl. Det särskilda skälet ska, enligt förarbetena, föreligga för den ledamot som önskar delta i ett sammanträde på distans och kan till exempel bero på att personen på grund av långa avstånd har svårt att komma till sammanträdet, att ett ärende brådskar eller att föredragningslistan är så kort att den inte motiverar fysisk närvaro av samtliga ledamöter. Det bör därför också vara en fråga för ordföranden att avgöra om distansdeltagande kan medges i det enskilda fallet. Det ansågs inte vara fråga om en rättighet för någon ledamot att delta på distans. I syfte att ge ordföranden möjlighet att ta ställning till frågan om distansdeltagande reglerades även i instruktionen att ledamoten måste anmäla detta till kyrkostyrelsens kansli ett visst antal dagar före sammanträdet. (KsSkr 2019:4 s. 93). Vad som gäller kyrkostyrelsen i dessa delar utgör exempel för lokala överväganden (se KsSkr 2019:4 s. 90 f.).

För de beslutande och verkställande organ som regleras genom bemyndiganden till kyrkostyrelsen, till exempel för de två kyrkliga samfälligheterna för särskilda uppgifter, finns bestämmelser utfärdade av kyrkostyrelsen.

För organ som domkapitel och de nationella nämnderna saknas i kyrkoordningen uttryckligt stöd för beslutsfattande på distans (se ovan nämnda skrivelse). Kyrkostyrelsen utreder fortfarande formerna för sådant beslutsfattande i nämnda organ och utredningsuppgiftet ska redovisas till kyrkostyrelsen senast 21 oktober 2021 (Ks 2020-1620).

Kyrkostyrelsens riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan

Med anledning av pandemin beslutade kyrkostyrelsen den 26 mars 2020 att utfärda *Riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan*. Riktlinjerna utfärdades med hänvisning till kyrkostyrelsens uppdrag enligt 12 kap. 2 § kyrkoordningen att leda och samordna Svenska kyrkans beredskap och vidta de åtgärder som behövs i händelse av kris och höjd beredskap. Styrelsen konstaterade att kyrkoordningens bestämmelser varit i kraft under kort tid, att det medfört att många kyrkofullmäktige inte tagit ställning till att nyttja möjligheten eller införskaffa nödvändig teknik samt därutöver inte gällde för alla organ. Sammantaget menade kyrkostyrelsen att kyrkoordningens bestämmelser om beslutsfattande inte ensamt kunde säkerställa de kyrkliga organens beslutskapacitet utan att någon enskild person skulle utsätta sig för risk för liv och/eller hälsa. (Dnr Ks 2020-0437, prot. bil. 5 till kyrkostyrelsens protokoll 2020:2). Styrelsen underrättade kyrkomötet om sitt beslut år 2020 (KsSkr 2020:1, E 2020:1, KmSkr 2020:2).

Enligt de av styrelsen utfärdade riktlinjerna gäller som förutsättning för att en ledamot som deltar på distans ska anses närvarande på ett sammanträde i ett organ inom Svenska kyrkan att 1) det finns rekommendationer från statliga myndigheter som medför att en eller flera ledamöter inte fysiskt kan delta i sammanträdet 2) det finns ett ärende som måste avgöras och där beslutet inte kan skjutas upp till ett senare tillfälle, 3) det finns inte något beslut om att nyttja möjligheten till beslutsfattande på distans som kommer till uttryck i bland annat 3 och 4 kap. kyrkoordningen som gäller för det aktuella organet eller att ett sådant beslut har fattats men det saknas praktiska förutsättningar att nyttja möjligheten på grund av tekniska begränsningar eller organet inte är ett sådant organ som träffas av dessa bestämmelser, och 4) det finns inte en lämnad delegation som skulle kunna nyttjas för att fatta beslutet. Om samtliga förutsättningar är uppfyllda gäller att den person som fullgör uppgiften som ordförande kan besluta att ett sammanträde ska hållas med ledamöter närvarande på distans. Deltagandet ska då företrädesvis ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga ledamöter kan delta på lika villkor. I den utsträckning detta inte är möjligt får detta deltagande i stället ske enbart genom ljudöverföring i realtid. Ledamöter som deltar på detta sätt ska anses närvarande på sammanträdet. Ordföranden behöver inte befinna sig på den plats där sammanträdet äger rum. Vidare anges att om ett sammanträde enligt kyrkoordningen ska vara offentligt ska detta krav anses uppfyllt om de personer som befinner sig på den fysiska plats där sammanträdet äger rum enligt kallelsen kan följa sammanträdet via en ljudöverföring i realtid.

Styrelsens mandat att utfärda riktlinjerna har vid en beslutsprövning prövats av Svenska kyrkans överklagandenämnd där nämnden inte upphävde ett beslut fattat i enlighet med riktlinjerna (ÖN 2021/18). Vidare har Överklagandenämnden vid en beslutsprövning i ett annat fall upphävt ett beslut som fattats med stöd av kyrkostyrelsens riktlinjer, där en ledamot som deltog i ett sammanträde via ljud- och bildöverföring endast hade en fungerande bildöverföring (ÖN 2021/21).

Kommunalrättslig reglering m.m.

För beslutsfattande enligt kommunallagen (SFS 2017:725) gäller snarlika bestämmelser som enligt kyrkoordningen. En redogörelse för kommunallagens bestämmelser finns i kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2019:4) Ändringar i kyrkoordningen m.m., se även organisationsutskottets betänkande O 2019:3.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i en rättslig promemoria, *Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*, från 4 maj 2020 redovisat sin uppfattning om möjligheterna för förtroendevalda att delta i sammanträden på distans. SKR drog följande slutsatser (se avsnitt 3.2.1). Kravet på att samtliga deltagande ska kunna se 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/hörare mot den som talar för tillfället. Mot denna bakgrund bör minimi-kraven 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 eventuellt andra deltagande distansledamöter,
- ses och höras av de fysiskt närvarande ledamöterna.

I praktiken innebär det enligt SKR att den som talar, oavsett om denna 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.

Vidare har SKR i en hemställan till regeringen 29 januari 2021 anført 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. Regeringen har ännu inte lämnat några förslag om ändringar i bestämmelserna med anledning av hemställan eller i övrigt.

Högsta förvaltningsdomstolen har ännu inte avgjort några mål som avser kommunallagens bestämmelser om deltagande på distans. I ett mål har däremot Kammarrätten i Sundsvall (dom i mål nr 276-277-21, 2021-06-14, där beslut från kommunfullmäktige i Luleå kommun prövades) vid laglighetsprövning konstaterat att om det förekommit sådana tekniska fel och brister som resulterat i att deltagarna inte haft möjlighet att se och identifiera samtliga närvarande, såväl även de utöver presidiet och de som vid tidpunkten inte talar, kan distansdeltagande ledamöter inte anses närvarande. Kammarrätten menade att syftet att kunna se och höra samtliga deltagare är att försäkra sig om att besluten tas på ett formellt korrekt sätt med rätt personer närvarande. Om en sådan möjlighet inte finns utgör det enligt domstolen ett så pass allvarligt formellt fel att det inte kan anses ha saknat betydelse för ärendenas utgång. Förvaltningsdomstolarna har i en handfull mål om laglighetsprövning enligt kommunal-

lagen upphävt beslut på grund av brister i beslutsfattandet hänförliga till kommunallagens bestämmelser om deltagande på distans. Exempel på situationer som medfört att beslut har upphävts har varit

- att distansdeltagande ledamöter inte kunnat se bild eller kunnat höra ljud under upprop eller då beslut fattats i ärenden,
- där det inte varit möjligt att höra vad ledamöter sagt, där reservationer inte varit möjliga att lämna eller där tekniska fel inte varit möjliga att påtala eller då varken fysiskt närvarande eller distansdeltagande ledamöter hört den ledamot som talat och då någon åtgärd inte vidtagits för att komma till rätta med de tekniska problemen samt
- då det inte varit möjligt för deltagande att votera, begära ordet och/eller inkomma med reservationer därför att ordföranden inte kunnat höra ledamöterna.

Omständigheter som dessa har enligt en förvaltningsrätt inneburit att debatt och votering inte fullgjorts på ett sätt som krävs i enlighet med de demokratiska pelare som måste speglas i sådana sammanträden som det var fråga om. (Förvaltningsrätten i Falun, dom i mål nr 6390-20 och 80-21, 2021-07-12).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:31.

Utskottet konstaterar inledningsvis att sammanträden som genomförs under digitala former kommer att fortsätta, sett till den allmänna samhällsutvecklingen. Utskottet ser positivt på möjligheterna att mötas digitalt i och med att denna arbetsform möjliggör ett deltagande som i vissa fall annars inte hade kunnat komma till stånd.

Såsom utskottet framhöll när bestämmelserna om deltagande på distans ursprungligen infördes, menar utskottet att bestämmelserna om detta alltså är ett gott komplement till kyrkoordningens övriga bestämmelser om sammanträden och att fysisk närvaro är huvudregel. Enligt bestämmelserna ska deltagande på distans bland annat ske på lika villkor och med ljud- och bildöverföring i realtid. Ordföranden för sammanträdet ska också närvara på den plats där sammanträdet äger rum. Den undantagsmöjlighet i kyrkostyrelsens riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan, som innebär att deltagandet kan ske enbart med ljudöverföring, är enligt utskottets mening inte en god ordning för sammanträden under ordinarie omständigheter. När ett deltagande sker med enbart ljudöverföring går flera dimensioner av det samtal som förs förlorat, jämfört med de möjligheter som finns när det går att både se och höra den som deltar i överläggningarna. På motsvarande sätt menar utskottet att kravet på att ett sammanträde ska äga rum på en plats och att ordföranden närvarar på den platsen ur ett demokratiskt perspektiv är viktigt, som en garant att säkra möjligheter för deltagare att alltid kunna bege sig till en viss plats och därmed alltid kunna delta i ett sammanträde.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att de ordinarie bestämmelserna om beslutsfattande på distans skapar goda förutsättningar för beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan att sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Bestämmelserna är teknikneutrala och beaktar den lokala självstyrelsen genom möjligheter för respektive beslutande organ att ange om och i vilken utsträckning deltagande på distans kan ske. Utskottet föreslår mot denna bakgrund att motionen ska avslås.

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Migelle Wikström, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.