

Ärende till kyrkorådet

SAMMANTRÄDESDATUM

2022-02-23

HANDLÄGGARE

Olle Molin

ÄRENDE

Deltagande på distans

ÄRENDENUMMER

§ 9

BESLUT

ANMÄLAN

DISKUSSION

INFORMATION

DIARIENUMMER

Ange diarienummer

BARNKONSEKVENSPANALYS
GENOMFÖRD

Förslag till beslut

Att föreslå KF att besluta om att tillåta deltagande på distans i enlighet med KO 3 Kap. 17 a § och 4 Kap. 14 a §

Att föreslå KF att besluta att respektive ordförande avgör formerna för varje enskilt möte

Ärendebeskrivning

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2020 är det möjligt för beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan att i vissa fall hålla sammanträden med ledamöter närvarande på distans om Kyrkofullmäktige fattar ett sådant beslut.

Bakgrund

Kyrkomötet 2019 beslutade att ändra kyrkoordningen så att det numera är möjligt för beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan att i vissa fall hålla sammanträden med ledamöter närvarande på distans.

Beslutande organ på lokal nivå är huvudsakligen kyrkofullmäktige. Verkställande organ på lokal nivå är huvudsakligen kyrkoråd, valnämnd och eventuella andra av kyrkorådet inrättade organ.

En kompletterande möjlighet i vissa fall

Bestämmelserna är inte avsedda att förändra grunderna för hur sammanträden i beslutande och verkställande organ genomförs. Huvudregeln är fortsatt att sammanträden genomförs med ledamöter fysiskt närvarande på den fysiska plats där sammanträdet äger rum. Det 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 ledamöts möjlighet till deltagande.

Kyrkofullmäktige bestämmer

Bestämmelserna i kyrkoordningen¹ beaktar den lokala självstyrelsen och ger frihet till respektive beslutande organ att utifrån grunderna närmare reglera i vilka situationer deltagande på distans ska vara tillåtet, vilken teknisk lösning och vilka lokaler som ska användas. Det avser såväl det beslutande organet i sig men också det beslutande organets verkställande organ. Det är möjligt för det beslutande organet att överlämna till respektive verkställande organ att närmare bestämma vad som ska gälla för det organet, efter att möjligheten har aktiverats.

Det är alltså respektive beslutande organ som bestämmer om möjligheten till beslutsfattande på distans ska nyttjas i församlingen och på vilket sätt. Det gäller både för fullmäktige som sådant och för de verkställande organen.

Bestämmelserna handlar om vem som formellt anses närvarande

För att kunna fatta beslut måste tillräckligt många ledamöter vara formellt närvarande vid sammanträdet. Med närvarande i kyrkoordningen menas enligt huvudregeln fysiskt närvarande personer på den fysiska plats där sammanträdet äger rum. Den som deltar på något annat sätt är inte formellt närvarande och får då inte räknas med i antalet närvarande eller delta i beslutsfattandet.

Bestämmelserna om beslutsfattande på distans innebär att någon som inte är fysiskt närvarande ändå kan anses formellt närvarande.

Förutsättningar för att anses närvarande på distans

Ledamöter (vilket inkluderar tjänstgörande ersättare) ska få delta i beslutsfattande på distans i sammanträden:

1. om och i den utsträckning som respektive beslutande organ har bestämt för egen del och för sina verkställande organ.
2. förutsatt att det sker
 - a) genom ljud- och bildöverföring i realtid samt
 - b) på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra samt
 - c) delta på lika villkor.
3. Ledamöter som deltar på distans ska anses (formellt) närvarande (om förutsättningarna för deltagandet enligt 1 och 2 uppfylls).
4. Det gäller inte för den som är ordförande för sammanträdet, som fysiskt måste befinna sig på den fysiska plats där sammanträdet hålls.

¹ Se bilaga 1 för utdrag från kyrkoordningen

Närmare om villkoren

Nedan görs en genomgång av de olika villkor som gäller för att delta på distans. Läs mer om dessa villkor i kyrkostyrelsens skrivelse till kyrkomötet. För fördjupning, se sidor inom parentes nedan i följande dokument:

Kyrkostyrelsens skrivelse [KsSkr 2019:4](#).

- **Ljud och bild i realtid**

Deltagare som inte befinner sig i samma lokal ska vara anslutna till varandra med både ljud och bild i realtid. Deltagarna ska kunna se och höra varandra tydligt, bland annat i syfte att kunna identifiera varandra på ett betryggande sätt. Samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra, inklusive den distansdeltagande. Det är viktigt för att säkerställa bl.a. att endast de som har rätt att närvara deltar i t.ex. överläggningar som är slutna. (s. 87)

- **Delta på lika villkor**

Den som deltar på distans ska ges möjlighet att delta på lika villkor som de personer som är fysiskt närvarande i den lokal där sammanträdet hålls. Detta ställer krav på den tekniska utrustningen och att den bild- och ljudöverföring som används är av hög kvalitet och stabil. Om överföringen försämras eller bryts kan deltagandet inte längre anses ske på lika villkor och ordföranden måste omedelbart avbryta sammanträdet till dess en ljud- och bildöverföring med tillräcklig kvalitet och stabilitet har återupprättats. (s. 87 f.)

Att en ledamot ska delta på lika villkor ställer krav på att den distansdeltagande ledamoten på samma sätt som övriga ska kunna ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet och ha möjlighet att delta i omröstningar, om sådana ska genomföras.

Slutna omröstningar måste genomföras på ett sådant sätt att valhemligheten upprätthålls, att alla beslutandes röster är med i omröstningen och att det finns en sådan insyn i förfarandet att omröstningen inte kan manipuleras. Det ställer extra högra krav på tekniken.

Det kommer att finnas situationer där det på grund av tekniska begränsningar inte är möjligt att låta en ledamot delta på distans, men regleringen är teknikneutral och den tekniska utvecklingen pågår konstant. (se vidare s. 88)

- **Ansvar för tekniken, ordförandens särskilda ansvar och om offentliga sammanträden**

Den kyrkliga enheten som sådan ansvarar för att den tekniska utrustning som behövs finns tillgänglig och uppfyller kraven. (s. 87 f)

I praktiken är det en fråga för ordföranden att säkerställa att den tekniska utrustningen tillförsäkras att deltagandet sker på lika villkor. Ordföranden har ett särskilt ansvar för ordningen på sammanträdet och genomförandet av det. Det är därför rimligt ordföranden för sammanträdet inte kan delta på distans (se också s. 88).

Det gäller särskilt i de fall där det är fråga om sammanträden med beslutande organ som är offentliga. För att ett sammanträde där någon deltar på distans ska kunna anses ske offentligt, måste även allmänheten kunna ta del av sammanträdet i den del någon ledamot deltar på distans. Det finns en risk att ett sammanträde inte betraktas ha skett offentligt om en åhörare inte kunnat ta del av sammanträdet i den del som avser distansdeltagande ledamöter.

- **Sekretess och dataskydd**

De krav på teknik som följer av sekretessbestämmelser och dataskyddsreglering måste alltid efterlevas, oavsett om den tekniska lösning som används i övrigt uppfyller kraven för distansdeltagande eller inte. (s. 88)

- **Praxis**

Hittills har Svenska kyrkans överklagandenämnd inte prövat några ärenden om kyrkoordningens bestämmelser om beslutsfattande på distans. Bestämmelserna i kyrkoordningen är dock snarlika, men inte fullt ut identiska, med vad som gäller enligt kommunallagen. När det gäller kraven på deltagande med ljud och bild i realtid och på lika villkor är dock bestämmelserna identiska. Några avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, om hur kommunallagen ska tolkas finns inte ännu. Det finns dock ett avgörande från Kammarrätten i Sundsvall.

I kammarrättens mål (Kammarrättens i Sundsvall dom, meddelad 2021-06-14 i mål nr 276–277-21) prövades beslut som fattades av ett kommunfullmäktige, där ledamöter hade deltagit i beslutsfattande på distans via systemstödet "Teams". Dessa ledamöter hade varit begränsade till att se enbart presidiet, andra ledamöter deltagande på distans samt dem som befunnits sig i talarstolen. Någon möjlighet att se och identifiera de övriga som var fysiskt närvarande i sammanträdeslokalen hade inte funnits. Detta innebar, enligt kammarrätten, att de distansdeltagande ledamöter inte kunde anses (formellt) närvarande på sammanträdet, varför fullmäktiges beslut upphävdes.

Tips och erfarenheter från Sverige kommuner och regioner

Till följd av att kyrkoordningens ordinarie bestämmelser om beslutsfattande på distans i stor utsträckning påminner om vad som gäller enligt kommunallagen, kan vissa erfarenheter hämtas från förhållandena i kommuner och regioner. Kom däremot ihåg att det finns vissa skillnader mellan bestämmelserna, särskilt i den del materialet avser sammanträden i nämnder. Inom Svenska kyrkan finns också kyrkostyrelsens riktlinjer för sammanträden under särskilda omständigheter.

Bilaga 1 – Kyrkoordningens bestämmelser

Kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige

3 kap. 17 a § kyrkoordningen

Ledamöter får 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.

Kommentar

- **Hänvisningsbestämmelse: För stiftsfullmäktige finns i 7 kap. 6 § finns en hänvisning till 3 kap. 17 a §.**

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om beslutsfattande på distans för beslutande organ på den lokala nivån.

Första stycket anger att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Bestämmelsen anger ett antal krav som måste vara uppfyllda för att en ledamot som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska kvalificeras som närvarande i kyrkoordningens 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. Den som är ordförande för sammanträdet måste dock befinna sig på den fysiska plats där sammanträdet äger rum.

Andra stycket anger att om det beslutande organet har beslutat att ledamöter får delta i dess sammanträden på distans, så ska fullmäktige också ange i vilken utsträckning som det får ske. Det kan till exempel handla om i vilka situationer som sådant deltagande ska få ske (jfr förslaget till instruktion för kyrkostyrelsen, nedan). Om det finns en arbetsordning för det beslutande organet, bör de närmare förutsättningarna anges i denna. Om någon arbetsordning inte finns, anges förutsättningarna i ett särskilt beslut.

Tredje stycket anger att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet. Det innebär bland annat att en ledamot som deltar på distans anses formellt närvarande. Ledamoten ska antecknas som närvarande i sammanträdesprotokollet och kan delta i avgörandet av ärendena. Om de krav som gäller för distansdeltagande inte uppfylls, till exempel därför att någon deltar via telefon, kan denna person inte formellt anses närvarande. Det betyder däremot inte att personen inte kan tillåtas att lyssna på sammanträdet och yttra sig i detsamma. Han eller hon kan däremot inte delta i avgörandet av ärendet m.m.

Kyrkorådet, församlingsråd, valnämnd, stiftsstyrelsen och stiftens nämnder

4 kap. 15 a § kyrkoordningen

Kyrkofullmäktige beslutar om och i vilken utsträckning ledamöter får delta i kyrkorådets sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid rådets sammanträde.

Kommentar

- **Hänvisningsbestämmelse: I 4 kap. 27 §, 7 kap. 15 § och 34 kap. 12 § finns hänvisningsbestämmelser till 4 kap. 15 a §.**

I första stycket anges att det är en fråga för det beslutande organet att bestämma om och i vilken utsträckning ledamöter får närvara på distans i sammanträden med ett verkställande organ. Detta kan anges i ett särskilt beslut. Eftersom kyrkoordningen i övrigt reglerar utskott, så omfattas inte utskott av den nu föreslagna regleringen. Vilka förutsättningar som gäller för utskott är en fråga som helt avgörs lokalt.

I andra stycket anges att en ledamot som deltar på distans ska anses närvarande vid styrelsens sammanträde, se kommentaren till [3 kap. 17 a § tredje stycket](#).

Kyrkostyrelsens instruktion ([SvKB 1999:4](#))

5 a §

Kyrkostyrelsen får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bild- överföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokaler där deltagande i sådant sammanträde sker ska vara så beskaffade att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.

Ledamot som önskar delta på distans ska, senast det antal dagar som kyrkostyrelsen bestämt, i förväg anmäla detta till kyrkokansliet. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

Den som är ordförande för sammanträdet ska alltid vara närvarande på den plats där sammanträdet hålls.

Kyrkostyrelsen får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i styrelsen. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid styrelsens sammanträde.

Kommentar

Bestämmelsen reglerar när kyrkostyrelsen får sammanträda på distans.

I första stycket anges att kyrkostyrelsen får sammanträda på distans om det föreligger särskilda skäl. Syftet med detta är att markera att distanssammanträden i första hand ska vara ett komplement till sammanträden med fysisk närvaro. Regeln innebär ingen skyldighet för kyrkostyrelsen att sammanträda på distans eller någon rättighet för en ledamot att delta på distans. I bestämmelsen anges även krav på lokalerna för sammanträden med distansdeltagande. Regleringen träffar såväl den lokal där sammanträdet fysiskt äger rum som den eller de lokaler där distansdeltagande i sammanträdet sker. Angående övriga grunder för distansdeltagande, se kommentaren till 3 kap. 17 a §.

Kyrkostyrelsens sammanträden är inte offentliga. Detta innebär bland annat att det finns en reglering som ställer krav på att även den lokal där någon ledamot deltar på distans ska vara så beskaffad att obehöriga inte kan ta del av sammanträdeshandlingar, ljud eller bild. Om det dessutom på sammanträdet ska behandlas personuppgifter eller förekomma material som omfattas av undantag från offentlighet, ställs än högre krav på säkerhet på såväl den lokal som den teknik som används. Så länge säkerhetskraven uppfylls kan dock kraven på lokalens beskaffenhet variera beroende på ärendenas art. I andra stycket anges att en ledamot som önskar delta, ska anmäla detta till ordföranden senast det antal dagar före sammanträdet som kyrkostyrelsen bestämt och att det är

ordföranden som avgör om ledamoten får delta på distans. Den närmare regleringen kan lämpligen ske i kyrkostyrelsens arbets- och delegationsordning.

I tredje stycket anges att den som är ordförande för sammanträdet alltid ska vara fysiskt närvarande på den fysiska plats där sammanträdet hålls.

I fjärde stycket regleras att kyrkostyrelsen, utöver vad som anges i instruktionen, själv har rätt att bestämma vad som i övrigt ska gälla för distansdeltagande i styrelsen.

I femte stycket anges att en ledamot som deltar på distans ska anses närvarande vid styrelsens sammanträde, se kommentaren till 4 kap. 15 a § och 3 kap. 17 a § tredje stycket.