



**KLAGANDE**

1. Roland Jonsson
2. Roger Larsson

**MOTPART**

Torsby kommun

**ÖVERKLAGADE BESLUT**

Kommunfullmäktige i Torsby kommun  
Beslut 2020-12-14

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

---

## **ÖVERKLAGADE BESLUT**

Kommunfullmäktige i Torsby kommun fattade vid två sammanträden den 14 december 2020 kl. 15 och kl. 18 ett antal beslut. Vid sammanträdet kl. 15 beslutade fullmäktige bland annat, § 148, om revidering av fullmäktiges arbetsordning avseende allmänhetens frågestund samt digitala sammanträden.

## **PARTERNAS TALAN**

**Roland Jonsson och Roger Larsson** begär i skilda överklaganden laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut gällande revidering av fullmäktiges arbetsordning (§ 148) och yrkar att det upphävs.

**Roland Jonsson** yrkar härutöver att sammanträdena kl. 15 och kl. 18 ska ogiltigförklaras.

**Roland Jonsson** anför bl.a. följande. Avsnitt 26 § punkt 1a med ordalydelsen ”allmänhet ändras till folkbokförda i Torsby kommun” strider mot 1 kap. 5 § kommunallagen. Kommunallagen är tydlig med vilka som ska räknas som medlemmar i kommunen och här har fullmäktige fattat ett beslut som innebär en kraftig begränsning för kommunmedlemmarna.

Gällande ”Förslag på tillägg gällande digitala sammanträden” och ordalydelsen ”Ordförande för sammanträdet beslutar om närvaro får "eller ska" ske på distans” strider mot 5 kap. 16 och 72 §§ kommunallagen. Kommunallagen är tydlig med att ledamöterna i fullmäktige kan erbjudas möjligheten att delta digitalt men man kan enligt lagen inte hindra någon från att delta fysiskt. Lagen beskriver en möjlighet för ledamöterna att delta digitalt och inte som i de här fallen där fullmäktiges ordförande egenmäktigt beslutat att ledamöter ska delta digitalt. De båda sammanträdena uppfyller

inte kravet i kommunallagen om digitala möten. Kommunfullmäktiges ledamöter fick aldrig någon möjlighet att delta fysiskt på något av de båda sammanträdena, trots skriftlig begäran från minst tre ledamöter. Uppgiften om att ledamöterna frånsett presidiet hade en möjlighet att välja på vilket sätt (fysiskt eller digitalt) är helt vilseledande. Vid sammanträdena använde man sig av en liten lokal på en yta av ungefär 50 kvm i kommunhuset som med anpassade regler för smittorisk möjligen har plats för fem personer. Detta gjorde det omöjligt att delta fysiskt även om man hade erbjudits att delta. Tidigare under hösten har man använt Frykenskolans aula med plats för 360 personer som kommunfullmäktiges möteslokal. Kommunledningen har medvetet skapat denna situation med syfte att hindra de folkvalda ledamöterna från att delta fysiskt i sammanträdet.

**Roger Larsson** anför bl.a. följande. Fullmäktige har antagit tvingande regler om att ordföranden ska kunna utesluta folkvalda ledamöter från att närvara fysiskt även om den enskilde ledamoten inte anser sig ha fått tillräcklig utbildning och träning på att genomföra digitala möten. Hänvisning till att utbildning på distans genomförts är inte tillräckligt då det är just den tekniken som skulle läras ut. Det har dessutom framkommit att en stor andel ledamöter saknade den nyare enklare programvaran. Tillägget innebärande att ordföranden för sammanträdet beslutar om närvaro får eller ska ske på distans strider både mot kommunallagen och SKR:s rekommendationer om att inte utesluta folkvalda från att delta på fysiska möten. 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. Tillägget fyller alltså ingen annan funktion än att kunna utesluta ledamöter från att delta fysiskt. Det står i kommunallagen att alla deltagare vid ett digitalt möte ska kunna se varandra hela tiden. Ett före detta kommunalråd framförde klagomål om att många deltog utan bild samtidigt som många inte kunde ses i bild alls, enbart i en lista över deltagare. Mötet genomfördes med den tekniska utrustning och programvara som

IT-avdelningen förespråkade. Det var på kommunens Ipad och med Teams som programvara. Läser man då handlingarna så kopplas kameran bort automatiskt. Alltså saknas hårdvara och/eller mjukvara för att Torsby kommun ska uppfylla lagkraven för digitala möten.

Vid fullmäktigemötet kl. 15 har en ledamot lämnat in skriftlig ansökan om att delta fysiskt och då fått samma svar som alla andra från sekreterare att eftersom mötet inte hålls i ordinarie fullmäktigelokal, utan i ett mindre mötesrum där max antal deltagare satts till 8 personer för att uppfylla Folkhälsomyndighetens krav om avstånd, så är fysiskt deltagande inte möjligt för ledamöter. Det hänvisades till olika alternativa lösningar men slutade med att de inom det tekniska samarbete (M, KD och V) valde att sitta gemensamt i ett klassrum på Stjärneskolan för att kunna hjälpas åt och ändå hålla fysisk distans. Kommunens påstående om att ett deltagande digitalt skulle vara samma sak som ett frivilligt medgivande är inte acceptabelt då digitalt deltagande var enda alternativet om man inte avstår och kallar in ersättare, vilket inte ens var möjligt den dagen. Bifogad mailkorrespondens visar att plats i lokalen inte fanns och därför omöjliggjorde fysiskt deltagande. Att deltagande fysiskt skulle vara möjligt vid sammanträdet kl.15 är ren lögn eller dålig kommunikation eftersom sekreteraren svarade att mötesrummet var för litet för att erbjuda ledamöter plats och att annat rum inte var möjligt för det extra sammanträdet av både kostnadsskäl och praktiska skäl.

Utöver detta har det beslutats att utestänga medlemmar av kommunen från möjligheten att ställa frågor på allmänhetens frågestund. I tillägget har ”allmänhet” ändrats till ”folkbokförda i Torsby kommun”. Det framgår i 1 kap. 5 § kommunallagen vad som avses med medlemskap i en kommun. Det finns inget lagstöd för att utestänga medlemmar av kommunen enbart på grund av att de inte är folkbokförda i kommunen.

**Torsby kommun** motsätter sig bifall till överklagandena och anför bl.a. följande. Det framgår vare sig av lagstiftningen eller förarbetena att det skulle föreligga något hinder mot att ge ordföranden möjlighet att besluta om att bestämma huruvida sammanträdet ska ske digitalt. Det torde ligga i linje med lagstiftarens intention då ordföranden har en tydlig roll enligt kommunallagen. Avseende de tekniska lösningarna framgår det av förarbetena att lagstiftaren anser att det inte ska anges vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande. Det ska vara tillräckligt med att några grundläggande krav slås fast. Ett av dessa är att deltagare som inte befinner sig i samma lokal är anslutna på ett sådant sätt att samtliga ledamöter kan se och höra varandra. Av SKR:s promemoria ”Sammanträden med fullmaktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19” framgår bland annat att ett minimikrav är att de distansdeltagande ska kunna se och höra presidiet och samtidigt den som talar för tillfället. Det framgår också att det inte bör krävas att alla deltagare kan se varandra vid varje given tidpunkt under sammanträdet. Enligt kommunens tekniska plattform uppfylls dessa grundläggande krav.

I överklagandet finns en felaktighet avseende sammanträdet kl. 15, dvs. då den nya arbetsordningen beslutades. På detta sammanträde gavs ledamöterna möjlighet att delta endera fysiskt på plats eller på distans genom en digital lösning. Det framgår tydligt av kallelsen (kallelse den 14 december 2020 kl. 15) att fullmäktigemötet hölls på Kommunkontoret/Teams, vilket möjliggjorde för ledamöterna att välja mötesform, dvs. fysiskt eller digitalt. Ingen ledamot hörde av sig för att delta fysiskt på mötet på kommunkontoret. Samtliga ledamöter förutom presidiet valde att delta digitalt. Utifrån rådande situation torde respektive ledamot förstått att det var mest lämpligt att delta på distans. I övrigt kommenteras inte mailkorrespondensen då den har skett innan kallelsen hade distribuerats till fullmäktigeledamöterna. Det

är kallelsen som är det formella dokumentet som är styrande för mötet och vars former är reglerade i lagstiftning samt arbetsordning.

Förvaltningsrätten har i beslut den 19 januari 2021 avslagit yrkandena om inhibition. Kammarrätten i Göteborg har den 27 januari 2021 beslutat att inte meddela prövningstillstånd.

## **SKÄL FÖR AVGÖRANDET**

### **Tillämpliga bestämmelser m.m.**

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) 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.

Enligt 5 kap. 16 § första stycket kommunallagen 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. En ledamot som deltar på distans ska enligt andra stycket anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

Enligt 6 kap. 24 § första stycket samma lag ska fullmäktige besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträde på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 §. En ledamot som deltar på distans ska enligt andra stycket anses vara närvarande vid nämndens sammanträde.

Enligt 5 kap. 71 § kommunallagen ska fullmäktige anta en arbetsordning av vilken ska framgå vad som i övrigt ska gälla vid fullmäktiges sammanträden och handläggning av ärenden.

Enligt 6 kap. 44 § samma lag ska fullmäktige anta reglementen om nämndernas verksamhetsformer och arbetsformer.

I förarbetena (prop. 2013/14:5 s. 30 ff) uttalas bland annat 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 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. 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 ff och prop. 2016/17:171 s. 334 ff) även bland annat 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. 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 (SKR) 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" den 4 maj 2020 redogjort för möjligheterna för förtroendevalda att delta i sammanträden på distans och bl.a. dragit följande slutsatser. Kravet på att samtliga deltagare 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/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.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Förvaltningsrättens prövning är en laglighetsprövning. Rätten kan således inte upphäva kommunala beslut därför att de eventuellt kan anses olämpliga eller oskäligen.

Kommunfullmäktige fattade vid sammanträde den 25 maj 2020 beslut om möjlighet för kommunfullmäktige att genomföra möten med närvaro på distans. Bland annat beslutades att kommunfullmäktiges ordförande avgör om närvaro får ske på distans.

Kommunfullmäktige fattade vid två sammanträden den 14 december 2020 kl. 15 och 18 ett antal beslut. Under § 148 vid sammanträdet kl. 15 beslutades om revidering av fullmäktiges arbetsordning samt reglementena för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Dessa kompletterades bland annat enligt följande. Ledamöter och ersättare kan om särskilda skäl föreligger närvara vid möten på distans. Ordföranden för sammanträdet beslutar om närvaro får eller ska ske på distans. För styrelsen och nämnderna infördes även att styrelsen/nämnden beslutar om vad som ska gälla om deltagande på distans och att ordföranden för sammanträdet beslutar om närvaro får eller ska ske på distans.

Genom det överklagade beslutet, § 148, har således ett tillägg till tidigare fattat beslut skett genom att ordföranden i kommunfullmäktige beslutar om närvaro får *eller ska* ske på distans.

Kommunallagen uppställer inget hinder mot att deltagande i sammanträde sker på distans under förutsättning att deltagandet sker genom ljud- och

bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Det ankommer vidare på fullmäktige att besluta i vilken utsträckning deltagande på distans kan ske vid sammanträden. Kommunfullmäktige har genom sitt revideringsbeslut gjort vissa kompletteringar i arbetsordningen för fullmäktige och reglementena för nämnderna och delegerat till ordföranden vid fullmäktige- och nämndsammanträdena att besluta om närvaro får eller ska ske på distans. Något lagligt hinder mot att låta ordföranden vid respektive sammanträde ta ställning i dessa frågor finns inte. Fullmäktige har för övrigt stor frihet att själv bestämma vad som ska gälla i olika proceduravseenden i de fall dessa inte är särskilt reglerade i lagen. Det ligger också i sakens natur att ordföranden vid respektive sammanträde närmare bestämmer formerna och ordningen för sammanträdet utifrån de förhållanden som då råder.

Det förhåller sig visserligen så att bestämmelsen om distansdeltagande i 5 kap. 16 § kommunallagen främst är avsedd att ge en möjlighet till deltagande i beslutsfattande som annars inte hade kommit till stånd samt att distansdeltagande främst är avsett att vara ett komplement till fysiskt deltagande. Av lagtexten kan emellertid inte utläsas något hinder mot att bestämmelsen används på sätt som nu skett, med ett stort antal ledamöter deltagandes på distans, så att fullmäktiges sammanträden kan genomföras i den situation som nu råder under pandemin. Klagandena har inte genom vad de anfört visat att kommunfullmäktiges beslut är olagligt i detta avseende.

De klagande gör gällande att de hindrats att delta fysiskt vid sammanträdet kl. 15 då revideringen av arbetsordningen beslutades, trots begäran om sådant deltagande. De hänvisar till en e-postkonversation mellan en ledamot och en kommunsekreterare. Enligt vad som framgår av handlingarna i målet har i kallelsen till sammanträdet angivits Kommunkontoret Torsby/Teams som plats för sammanträdet. Kommunen har anfört att det efter att kallelsen till sammanträdena skickats ut inte gjorts någon begäran från någon ledamot

att delta i fullmäktigemötena fysiskt. Förvaltningsrätten bedömer att vad klagandena anfört inte visar att kallelsen till mötena eller möjligheterna att välja inställesätt hanterats på ett lagstridigt sätt eller inte uppfyller de krav som gäller enligt kommunallagen.

De klagande gör även gällande att deltagare inte kunnat se varandra i bild under sammanträdet samt att kameran har kopplats bort om man läste handlingarna samtidigt. Som krav vid deltagande på distans uppställer kommunallagen att deltagandet ska 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. SKR har i sin promemoria tolkat kravet på så sätt att det inte innebär att den eller de distansdeltagande ledamöterna hela tiden ser alla andra ledamöter eller närvarande i realtid. Det är i det avseendet tillräckligt att deltagaren kan se och höra presidiet och samtidigt den som talar för tillfället samt kan se eventuell talarlista och en överblick över sammanträdeslokalen. Kommunen har anfört att den tekniska plattform som används uppfyller dessa krav. Det är inte genom vad de klagande anfört visat att de aktuella sammanträdena inte uppfyllde de krav som uppställs i kommunallagen på deltagande på distans eller att dessa krav framgent inte kommer att kunna uppfyllas genom den nu beslutade revideringen av arbetsordningen. Genom vad de klagande har anfört är det inte heller visat att de genomförda digitala sammanträdena eller formerna för dessa har inneburit, eller kan förväntas innebära, en otillåten negativ påverkan på den demokratiska beslutsprocessen.

Kommunfullmäktige har slutligen under avsnitt 26 "Allmänhetens frågestund" i fullmäktiges arbetsordning, i vilken anges att allmänheten ska beredas tillfälle att ställa frågor vid fullmäktiges ordinarie sammanträden, ändrat "allmänheten" till "folkbokförda i Torsby kommun". Kommunallagen reglerar inte särskilt "Allmänhetens frågestund". I övrigt gäller enligt

kommunallagen som huvudregel att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Den beslutade ändringen är således inte lagstridig.

Då det inte heller i övrigt är visat att det överklagade beslutet är olagligt på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen ska överklagandena avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Denna dom kan överklagas. För information om hur man överklagar, se bilaga (FR-03).

Carina Ludvigsson  
rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Siv Palmgren och Claes Pettersson deltagit.

Föredragande har varit Lars Överström.



## 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](http://www.domstol.se).