

Juridiska avdelningen
Johan Larsson
Germund Persson

Deltagande på distans, begränsning av antalet deltagare/ledamöter vid fullmäktige- och nämndsammanträden med anledning av risk för smittspridning samt fullmäktigesammanträden i förhållande till förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare

1 Sammanfattning

SKR har fått många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder och om mötesoffentligheten vid fullmäktigesammanträden m.m. SKR har därför sammanställt en promemoria i syfte att besvara flera av de uppkomna frågorna. Sammanfattningsvis framkommer följande av promemorian

- Det är möjligt för ledamöter att delta i sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser på distans, under förutsättning att fullmäktige fattat beslut om detta.
- 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.
- Deltagande på distans 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.
- Det är inte rättsligt prövat om alla deltagare i ett nämnd- eller styrelsesammanträde kan delta på distans.
- Vår bedömning är att det inte finns juridiska möjligheter att hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden med hänvisning till risk för smittspridning.
- Det är inget som hindrar att kommuner och regioner anordnar t.ex. webbsändningar från sammanträden och uppmuntrar allmänheten att följa sammanträden på distans snarare än genom fysiskt deltagande med hänsyn till intresset av att förebygga smittspridning.
- En nämnd som har beslutat att dess sammanträden ska vara offentliga, kan när som helst besluta att de inte längre ska vara det.

- Det av regeringen meddelade förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare påverkar inte möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla sammanträden med fullmäktige i kommun, region eller kommunalförbund.
- Juridiska frågor med anledning av denna promemoria kan i första hand ställas till Lena Dalman, Johan Larsson, Helena Linde eller Staffan Wikell på avdelningen för juridik. De nås enklast genom SKR:s kontaktcenter, 08-452 70 00 eller info@skr.se.

2 Bakgrund och frågeställningar

Med anledning av spridningen av det s.k. coronaviruset i Sverige har frågor om möjligheten att hålla fullmäktigesammanträden utan möjlighet för allmänheten att närvara inkommit till förbundet. Det har också kommit många frågor som rör möjligheterna att hålla kommunala sammanträden på distans eller att genomföra dem ”per capsulam”. I denna promemoria redogörs för möjligheterna för förtroendevalda att delta i sammanträden på distans och för vilka möjligheter som finns för att begränsa tillträdet till fullmäktigesammanträden i kommun, region och kommunalförbund. Även vissa andra frågor kommenteras.

Folkhälsomyndigheten har på sin webbsida rekommendationer och underlag om riskbedömning av evenemang och sammankomster med anledning av covid-19 och om allmänna åtgärder för att minska smittspridningsrisken, som bör kunna tjäna som vägledning även vid kommunala sammanträden, se

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/information-till-arrangorer-av-evenemang/>

3 Möjlighet för ledamöter att delta på distans

3.1 Deltagande på distans vid sammanträden i 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. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

I författningskommentaren till bestämmelsen står följande¹

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.

¹ Prop. 2016/17:171 s. 335, se även prop. 2013/14:5 s. 35–36.

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. 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.

Öppna omröstningar förutsätter ingen annan teknisk lösning än den redan nämnda bild- och ljudöverföringen. Slutna omröstningar ställer andra krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte alla dessa krav kan tillgodoses får distansdeltagande inte ske vid sammanträden då slutna omröstning kan komma att tillämpas, dvs. då ärenden som gäller val eller anställning av personal ska avgöras.

Fullmäktiges arbetsordning ska reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske, 5 kap. 72 § tredje stycket KL. Exempel på hur en sådan bestämmelse kan utformas finns i SKR:s underlag för fullmäktiges arbetsordning²

Fullmäktige 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.

Ledamot som önskar delta på distans ska senast ... dagar före sammanträdet anmäla detta till fullmäktiges kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

I den nu uppkomna situationen gör vi bedömningen att sådana särskilda skäl för deltagande på distans som anges i underlaget för arbetsordning är uppfyllt.

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. I förarbetena skriver regeringen följande³

Regeringen instämmer i den synpunkt som framförs av flera remissinstanser, bl.a. Lunds kommun och Solna kommun, nämligen att det fysiska mötet är viktigt. När ledamöterna möts fysiskt för sammanträde ger det även tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten utanför sammanträdets ram, vilket är värdefullt för fullmäktiges och nämndernas arbete. Deltagande på distans bör därför i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls.

² <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/underlagochmallar/arbetsordningforfullmaktige.13381.html>

³ Prop. 2013/14:5 s. 34.

Lagtexten innehåller dock ingen begränsning av antalet deltagare på distans. Det avgörande som vi ser det är att man kan klara kraven på 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. Det viktigt att de tekniska möjligheter som finns för att klara detta utnyttjas.

För fullmäktigebeslut om att möjliggöra deltagande på sammanträde på distans gäller vanliga regler om beslutsfattande i fullmäktige. Det innebär bl.a. att det s.k. beredningstvånget som huvudregel ska iakttas, 5 kap. 26–28 §§ KL. Det bör enligt vår bedömning räcka med beredning i styrelsen (även om det handlar om distansdeltagande i nämndernas sammanträden).

Beredningstvånget gäller inte i ärenden av brådskande natur om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet i ärendet. Det räcker därvid inte att de är överens om att ta upp ärendet, utan det krävs också att man är överens om beslutets innebörd. Om ett ärende inte har tillkännagetts, krävs dessutom ett enhälligt beslut om att ta upp ärendet för att det ska få handläggas, 5 kap. 52 § andra stycket KL

Någon laglig möjlighet till beslutsfattande genom att förslag till beslut godkänns per mail eller telefon (per capsulam) i fullmäktige finns inte.

3.2 Deltagande på distans vid sammanträden i nämnder och styrelser

Motsvarande möjligheter finns för deltagande i nämnd- och styrelsesammanträden på distans som för fullmäktige. Deltagande på distans förutsätter att fullmäktige har beslutat i vilken utsträckning det får ske, 6 kap. 24 § KL. 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 på motsvarande sätt som anges i 5 kap. 16 § KL.

En nämnd eller styrelse kan inte på eget initiativ, utan stöd i fullmäktigebeslut, besluta om distansdeltagande.

Exempel på utformning av bestämmelser om deltagande på distans i nämnd- och styrelsesammanträden finns i SKR:s underlag för reglemente för styrelser och nämnder⁴

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.

⁴ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/publikationerjuridik.2091.html>

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.

Det som angetts under punkt 3.1. gäller i övrigt även deltagande på distans i nämndsammanträden. Utöver detta bör anmärkas att lagstiftaren synes ha förutsatt att deltagande i nämnd- och styrelsesammanträden på distans ska användas som ett komplement till fysiskt deltagande.⁵ Även om detta inte återspeglas i lagtexten. Frågan är, såvitt känt, inte rättsligt prövad.

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 deltar är sådan att inga sekretesskyddade uppgifter riskerar att röjas. Om det inte kan garanteras bör ordföranden inte tillåta deltagandet på distans.

Någon laglig möjlighet till beslutsfattande genom att förslag till beslut godkänns per mail eller telefon (per capsulam) i nämnderna finns inte.

4 Förutsättningar för att ställa in sammanträde och säkerställande av långsiktig beslutskapacitet

4.1 Ställa in sammanträde

Visst beslutsfattande måste ske i kommuner och regioner. Det är därför knappast möjligt att ställa in alla sammanträden i fullmäktige och nämnder under viss tid. Det kan vara fråga om tidsfrister som måste iakttas och vissa myndighetsärenden måste avgöras utan dröjsmål. Om inte sådana tvingande omständigheter föreligger kan det dock finnas möjlighet att ställa in sammanträden.

Några särskilda bestämmelser om förutsättningarna för att inställa sammanträden i fullmäktige eller i nämnder och styrelser finns inte i KL.

Utgångspunkten såvitt gäller fullmäktige är att ordinarie sammanträden hålls vid de tidpunkter som fullmäktige bestämt. Därutöver ska sammanträde hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs, 5 kap. 12 § KL.

I arbetsordningen för fullmäktige anges regelmässigt de närmare förutsättningarna både om extra sammanträde och om förutsättningarna för att ställa in sammanträde. SKR:s underlag för fullmäktiges arbetsordning innehåller följande exempel på bestämmelse om inställande av sammanträde:

⁵ Prop. 2013/14:5 s. 34 samt prop. 2016/17:171 s. 335.

Om det föreligger särskilda skäl, får ordföranden efter samråd med vice ordförandena ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet.

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, låter ordföranden snarast underrätta varje ledamot och ersättare om beslutet. Uppgift om beslutet ska snarast tillkännages på kommunens anslagstavla.

När det gäller sammanträden i styrelse och nämnder är huvudregeln att styrelsen/nämnden sammanträder på dag och tid som styrelsen eller nämnden bestämmer. Reglementet för styrelse och nämnder brukar även innehålla en bestämmelse om att sammanträde ska hållas om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. När det gäller inställande av sammanträden i styrelse och nämnder, finns följande exempel på bestämmelse i SKR:s underlag för reglemente för styrelser och nämnder

Om det föreligger särskilda skäl får ordföranden ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Om möjligt ska samråd ske med vice ordförandena.

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, ska ordföranden se till att varje ledamot och ersättare snarast underrättas om beslutet.

4.2 Säkerställande av långsiktigt uthållig beslutskapacitet

Förutsättningar för begränsning av antalet ledamöter som närvarar vid sammanträden i fullmäktige eller nämnder

KL ger inte fullmäktige någon möjlighet att besluta att minska antalet ledamöter under löpande mandatperiod. Det skulle strida mot 5 kap 7 § KL. Inte heller är det möjligt att minska antalet ledamöter i nämnderna för löpande mandatperiod. Vid förändringar i nämndorganisationen är det dock möjligt för fullmäktige att under löpande mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd, 4 kap. 10 § KL.

Om partierna däremot kommer överens att de vill ha ett slags kvittningssystem i linje med det partierna i riksdagen kommit överens om, så kan vi inte se att det skulle vara olaglig, så länge kravet i 5 kap 45 § KL om beslutsförhet, dvs. att mer än hälften av ledamöterna (inklusive tjänstgörande ersättare) måste vara närvarande, är uppfyllt. Om det finns ersättare närvarande på sammanträdet som får tjänstgöra för en frånvarande ledamot, så ska denne gå in och tjänstgöra.

Bakgrunden till överenskommelsen mellan partierna i riksdagen är den extraordinära situation som spridningen av covid-19 har medfört. För att garantera riksdagens uthålliga beslutskapacitet och den samhällsviktiga verksamhet som riksdagen

bedriver, har Socialdemokraterna, Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna och Miljöpartiet förbundet sig att upprätthålla vissa åtgärder och prioriteringar under en begränsad tidsperiod. I överenskommelsen ligger bland annat att endast 55 ledamöter under den överenskomna tiden kommer att delta i beslut i riksdagens kammare.

Beslutsförhållningarna i fullmäktige innebär följande. Fullmäktige får som huvudregel bara handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande. Som ledamöter räknas i dessa fall också tjänstgörande ersättare.⁶

Om en ledamot enligt 45 kap. 47 eller 48 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till mer än hälften av ledamöterna. (Se 5 kap. 45–48 §§ KL.)

En nämnd får handlägga ärenden endast om fler än hälften av ledamöterna är närvarande, 6 kap. 27 § KL. Om en ledamot är frånvarande, tjänstgör en ersättare i dennes ställe. Ersättare räknas som ledamot när han eller hon tjänstgör.⁷

Delegering av ärenden inom en nämnd

I nämnderna kan möjligheten till delegering av beslutanderätt utnyttjas så långt lagstiftningen medger. Om nämnden beslutat det kan ordföranden (eller annan ledamot) ges rätt att besluta i brådskande ärenden, varmed avses ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, 6 kap. 39 § KL.

5 Fullmäktiges sammanträden är offentliga

5.1 Reglering i kommunallagen

Enligt 5 kap. 42 § första stycket kommunallagen, KL, är fullmäktiges sammanträden offentliga. Enligt andra stycket samma paragraf får fullmäktige besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Principen att folkrepresentationens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statskick.⁸ Debatten inom de beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, regionfullmäktige) har mindre till uppgift att påverka ledamöternas ställningstaganden än att utåt motivera dessa och informera massmedierna och allmänheten om dem.⁹

Reglerna gäller både region- och kommunfullmäktige samt, i tillämpliga delar, kommunalförbund. (Se 3 kap. 1 § och 9 kap. 2–3 samt 10 §§ KL.) Det saknas ledning i förarbetena i frågan om deltagande för åhörarna måste vara fysiskt eller om det är

⁶ Dalman m.fl., Kommunallagen 5 uppl. 2001 s. 335.

⁷ Prop. 2016/17:171 s. 372.

⁸ Prop. 1973:90 s. 520.

⁹ Holmberg & Stjernqvist, Grundlagarna (13 mars 2020, JUNO), kommentaren till 6 kap. 7 § RO.

tillräckligt att de bereds tillfälle att ta del av sammanträdet genom elektroniska hjälpmedel.¹⁰

5.2 Motsvarande regler i annan lagstiftning

5.2.1 Riksdagens sammanträden

Ett sammanträde med riksdagens kammare ska vara offentligt enligt bestämmelserna i 4 kap. 9 § regeringsformen (1974:152), RF. Om detta erinras även i 6 kap. 7 § riksdagsordningen (2014:801), RO. Enligt samma paragraf får kammaren besluta att ett sammanträde ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Om regeringen vid ett sammanträde ska lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på dessa grunder.

Grundlagsutredningen erinrade om att Grundlagsberedningen uttalat att principen att kammarens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick.¹¹ Denna princip var enligt Grundlagsutredningen av sådan vikt att den borde skrivas in i RF. Förarbetena innehåller dock, naturligt nog, inga uttalanden om möjligheten att låta åhörare delta i sammanträdena enbart på elektronisk väg.

5.2.2 Domstolsförhandlingar

Av 2 kap. 11 § andra stycket RF framgår att en förhandling vid domstol ska vara offentlig om inte annat föreskrivits i lag.¹² Principen upprepas vidare i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (1942:740), RB. Uttrycksättet motsvarar det i KL avseende offentligheten vid fullmäktiges sammanträden. Principen om offentlig förhandling är dock inte oinskränkt. Rättens ordförande har t.ex. rätt att med stöd av 5 kap. 9 § andra meningen RB begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

Bestämmelserna i 5 kap. 12–13 §§ RB ger vidare rätten möjlighet att låta deltagare och åhörare i sammanträdet följa detta genom bild- och ljudöverföring i en sidosal. Rätten får också besluta att samtliga åhörare ska följa sammanträdet genom ljud- och bildöverföring i en sidosal. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant beslut ska särskilt beaktas

1. om det kan antas att åhörarna kommer att störa sammanträdet eller på något annat sätt uppträda olämpligt i rättssalen,

¹⁰ Prop. 2016/17:171 s. 346 och prop. 1990/91:117 s. 187 f. I Kommunallagsutredningens slutbetänkande SOU 2015:24 Del B s. 702 ff. samt 817 f. föreslogs att det i 8 kap. KL skulle tas in en bestämmelse i vilken räknades upp vilka sammanträden som enligt lagen ska vara offentliga under en rubrik med lydelsen ”Allmänhetens rätt att närvara vid sammanträden”. Någon sådan reglering kom emellertid inte att införas i lagen.

¹¹ SOU 1972:15 s. 254.

¹² Principen att rättegångar ska vara offentliga har också kommit till uttryck i Europakonventionen (artikel 6) och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 14).

2. om någon som ska delta i sammanträdet känner rädsla på grund av åhörarnas närvaro,
3. om det kan antas att någon som ska delta i sammanträdet utsätts för påtryckningar av åhörarna, och
4. om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Regler om utvisning av part eller åhörare som uppvisar störande beteende finns i 5 kap. 9 a § RB. Rätten kan även med stöd av 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB i särskilt fall förordna att en viss åhörare inte får närvara vid förhör med ett vittne, en part eller en målsägande som inte har ställning som part i målet.

Av de ovan redovisade bestämmelserna framgår således, indirekt, att kravet i 5 kap. 1 § RB på att en förhandling ska vara offentlig innebär att bl.a. åhörarna, som huvudregel, ska ges möjlighet till fysisk närvaro vid förhandlingen.

5.3 Möjligheter att begränsa tillträde till fullmäktigesammanträde

Enligt 5 kap. 42 § andra stycket KL får fullmäktige besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Ersättarna får närvara vid en sådan överläggning, även när de inte tjänstgör. Enligt förarbetena bör överläggning bakom stängda dörrar reserveras för sådana ärenden där det förekommer handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Av regleringen följer att själva beslutsfattandet ska ske offentligt.

Med stöd av 5 kap. 43 § andra stycket samma lag får ordföranden visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse.

Enligt 1 § lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner får säkerhetskontroll genomföras vid inpassering till eller i lokaler som disponeras för ett sammanträde som i enlighet med regleringen i KL är offentligt, om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Varken KL eller lagen om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner, ger några generella möjligheter att begränsa tillträdet till själva fullmäktigesammanträdet utöver de som anges i den sistnämnda lagens 8 § och som avser fall där någon vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll eller att lämna ifrån sig vissa föremål.

5.4 Slutsats

Kravet i 5 kap. 42 § KL på att fullmäktiges sammanträden ska vara offentliga bör ges samma innebörd som i RB mot bakgrund av att båda regleringar har sitt ursprung i fundamentala demokratiska principer. Till skillnad från i RB finns ingen författning som ger möjlighet att förbjuda allmänhetens tillträde till fullmäktigesammanträden med anledning av risk för smittspridning.

Vår bedömning är därför att det inte finns juridiska möjligheter att hindra åhörare från att närvara vid fullmäktige-sammanträden med hänvisning till risk för smittspridning.

Det är däremot inget som hindrar att kommuner och regioner anordnar t.ex. webbsändningar från sammanträden och uppmuntrar allmänheten att följa sammanträden på distans snarare än genom fysiskt deltagande med hänsyn till intresset av att förebygga smittspridning.

6 Mötesoffentlighet i nämnder

I nämnderna finns ingen lagreglerad mötesoffentlighet. Huvudregeln är tvärtom att sammanträden i nämnderna inte är offentliga, dvs. att sammanträdena hålls inom stängda dörrar. I 6 kap. 24 § KL finns dock en bestämmelse som innebär att nämnden får besluta att dess sammanträden ska vara offentliga om fullmäktige har medgett det. Bestämmelsen tar sikte på nämndernas sammanträden och inte utskottssammanträden eller presidie möten.

En förutsättning för offentliga nämndsammanträden är alltså dels att fullmäktige medgett det, dels att nämnden beslutat om det. Om en nämnd under dessa förutsättningar har beslutat att nämndens sammanträden ska vara offentliga, är det inget som hindrar att nämnden beslutar att de inte längre ska vara det. Några särskilda motiv för ett sådant beslut krävs inte.

7 Sammanträden med fullmäktige i kommun, region och kommunalförbund omfattas inte av förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare

7.1 Bakgrund

Den 27 mars fattade regeringen beslut om en förändring av sitt tidigare meddelade beslut om att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med mer än 500 deltagare. Förändringen innebär att det, från och med söndag 29 mars och tills vidare, i hela Sverige, blir förbudet att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare. Förbudet finns i [förordningen om](#)

[ändring i förordningen \(2020:114\) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.](#)

Beslutet har föranlett frågor om fullmäktigesammanträden i kommun, region och kommunalförbund omfattas av förbudet.

7.2 Regleringen av allmänna sammankomster i ordningslagen

Inledningsvis konstateras att förordningen är beslutad med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 15 § ordningslagen och att de begrepp som förordningen innehåller således bör ges samma innebörd som i denna lag.

En viss sammankomst är att betrakta som en allmän sammankomst bland annat under förutsättning att den är *allmän* (2 kap. 1 § ordningslagen).

Från allmänna sammankomster utesluts enskilda möten och sammankomster. Detta följer redan av att sammankomsten ska vara allmän, vilket innebär att *var och en* ska ha tillträde till sammankomsten.

Som enskilda sammankomster blir då att betrakta sådan sammankomst som är tillgänglig endast för en på ett eller annat sätt bestämd eller sluten krets av personer, till exempel medlemmar i en förening eller särskilt inbjudna personer.

Närvarorätten vid ett fullmäktigesammanträde följer av att en person, vid allmänna val, är vald som ledamot eller ersättare. Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige bestäms vidare av fullmäktige själv, med beaktande av vissa minimi- respektive maximiantal. (Se 5 kap. 5 resp. 7 §§ kommunallagen). Ett fullmäktigesammanträde är således att betrakta som en enskild sammankomst i ordningslagens mening. Av 14 kap. 1 § regeringsformen följer vidare att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar

Enligt 5 kap. 42 § första stycket kommunallagen, KL, är fullmäktiges sammanträden offentliga. Med det menas att allmänheten har tillträde till sammanträdet som åhörare.

Enligt andra stycket samma paragraf får fullmäktige besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Principen att folkrepresentationens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick.¹³

Debatten inom de beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, regionfullmäktige) har mindre till uppgift att påverka ledamöternas ställningstaganden än att utåt motivera dessa och informera massmedierna och allmänheten om dem.¹⁴

Reglerna gäller både region- och kommunfullmäktige samt, i tillämpliga delar, kommunalförbund. (Se 3 kap. 1 § och 9 kap. 2–3 samt 10 §§ KL.)

¹³ Prop. 1973:90 s. 520.

¹⁴ Holmberg & Stjernqvist, Grundlagarna (13 mars 2020, JUNO), kommentaren till 6 kap. 7 § RO.

Åhörarnas rätt att bevista ett fullmäktigesammanträde innebär inte att de deltar i sammankomsten, utan att de ska ges möjlighet att höra vad som sägs. Således kan inte heller den omständigheten tas till intäkt för att ett fullmäktigesammanträde ska anses utgöra en allmän sammankomst.

Utöver detta kan anmärkas att sammanträden med fullmäktige hålls, och i vissa fall ska hållas, med stöd av reglerna i kommunallagen, se exv. 5 kap. 12 och 11 kap. 10 § kommunallagen. Denna lag får anses utgöra en speciallag i förhållande till ordningslagen och därmed ha företräde framför den sistnämnda lagen enligt vanliga juridiska tolkningsmetoder.

Ett förbud som meddelas genom en förordning kan heller inte inskränka vad som gäller enligt lag eller grundlag, om inte aktuell föreskrift innehåller ett bemyndigande som medger en sådan inskränkning. Det följer av den formella lagkraftens princip. Kommunallagen saknar ett sådant bemyndigande.

7.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis påverkar inte förbudet mot allmänna sammankomster med mer än 50 deltagare möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla sammanträden med fullmäktige i kommun, region eller kommunalförbund.