

Utredning - tekniska möjligheter till politiska sammanträden på distans

Innehållsförteckning

UTREDNING - TEKNISKA MÖJLIGHETER TILL POLITISKA SAMMANTRÄDEN PÅ DISTANS	1
BAKGRUND	2
Arbetsgrupp.....	2
LAGRUMMETS MÖJLIGHETER.....	2
ANDRA LANDSTING/REGIONER	5
LÖSNINGSALTERNATIV 1	8
Alternativ 1 Fullmäktige	8
Fullmäktige Alternativ 2	9
MÖTEN FÖR NÄMND OCH UTSKOTT	9
KOSTNADER	10
BEGRÄSNINGAR.....	11
PERSONLIGT ANSVAR.....	11
BEHOV	11

Bakgrund

I juni 2016 gav stabschef Mikael Ferm ett uppdrag att utreda vilka tekniska lösningar som behövs för att uppfylla de lagliga kraven för att kunna hålla sammanträden på distans.

Utredningen belyser möjliga lösningar inom och utanför regionens nuvarande it-infrastruktur och redovisar om tekniken finns tillgänglig i nuvarande it-infrastruktur. Utredningen redovisar även uppskattad kostnad för anskaffande av nödvändig utrustning.

Utredningen har efterfrågats av våra förtroendevalda. Med anledning av Region Jämtland Härjedalens stora geografiska yta och att våra förtroendevalda ofta är på resande fot skulle en möjlighet att kunna delta på distans i beslutande sammanträden underlätta för många, och möjligen även minska kostnaderna för resor och ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Arbetsgrupp

Bo Karlsson, strateg för distansoberoende teknik

Helge Jonsson, regionjurist

Anna Backlund, nämndsekreterare för regionala utvecklingsnämnden

Lagrummets möjligheter

I kommunallagen har införts möjligheter att delta i fullmäktige på distans. Enligt 5 kap. 38 a § kommunallagen gäller följande:

Ledamöter får delta i fullmäktiges 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.

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

Enligt 6 kap 32 § gäller följande:

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 38 a §.

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

Lagen omfattar endast ledamöter. Deltagande på distans bör betraktas som ett komplement till personlig närvaro som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls.

Regionen får själv avgöra i vilken utsträckning som beslutsfattande på distans ska vara tillåtet inom regionen. Det är exempelvis möjligt att tillåta distansdeltagande i nämnderna,

men kräva fysisk närvaro i fullmäktige. En annan möjlighet är att under en period tillåta distansdeltagande i endast en nämnd för att samla erfarenheter innan ställning tas till frågan om distansdeltagande även i andra nämnder eller i fullmäktige.

Om regionen vill utnyttja möjligheten att låta ledamöter delta i sammanträden på distans måste fullmäktige ta in föreskrifter om detta i sin arbetsordning och i nämndernas reglementen. Därigenom kan fullmäktige reglera i vilka situationer deltagande på distans ska vara tillåtet, vilken teknisk lösning som ska användas och vilka lokaler som ska användas. Fullmäktige kan när det gäller nämnderna utforma reglementena på ett sätt som innebär att det överläts till respektive nämnd att närmare bestämma vad som ska gälla om deltagande på distans i den nämnden.

Det bör inte anges i lagstiftningen vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande. Det är tillräckligt att i lagen 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.

Ytterligare ett krav som bör slås fast i lagstiftningen är att den distansdeltagande ges möjlighet att delta på samma villkor som dem som är fysiskt närvarande i sammanträdeslokalen. Kravet på lika villkor för alla beslutande ställer stora krav på de tekniska hjälpmedel som ska användas. Framförallt krävs en bild- och ljudöverföring som både är 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. Om den som deltar på distans inte kan vara fullt delaktig i alla de ärenden som behandlas vid sammanträdet kan nämligen deltagandet i det sammanträdet inte sägas ske på lika villkor för alla ledamöter.

När det gäller öppna omröstningar genomförs de ofta genom att de beslutande ropas upp en efter en och därvid avger sin röst. Ett sådant förfarande 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

sluten omröstning kan komma att tillämpas, dvs. då ärenden som gäller val eller anställning av personal ska avgöras.

Fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Däremot ska en nämnds sammanträden som huvudregel hållas inom stängda dörrar.

Många av de uppgifter som behandlas inom stängda dörrar omfattas av sekretess. Det innebär att de som deltar i sammanträdet inte får röja uppgifterna, vare sig muntligen, genom att lämna ut handlingar eller på något annat sätt. Lagstiftningen gör inte någon skillnad mellan dem som är närvarande i sammanträdeslokalen och den som deltar på distans. När någon deltar i ett sammanträde på distans kan det uppkomma särskilda svårigheter att upprätthålla sekretessen i praktiken. Det finns en risk att uppgifter kommer ut vid överföringen mellan sammanträdeslokalen och den plats där den distansdeltagande befinner sig. Det kan också hända att någon utomstående tar del av bild eller ljud hos distansdeltagaren.

Att sekretessen kan upprätthållas i praktiken är en viktig aspekt att ta hänsyn till vid utformningen av reglerna för distansdeltagande och vid val av teknisk lösning för överföringen mellan sammanträdeslokalen och den plats där den distansdeltagande befinner sig.

Vid sammanträdestillfället är det i första hand ordföranden som har ansvar för att sammanträdet genomförs på ett sådant sätt att utomstående inte kan ta del av det som sägs och de uppgifter i övrigt som behandlas. Varje ledamot har även ett eget ansvar för att sekretessbelagda uppgifter inte röjs. Exempelvis måste sammanträdeshandlingarna hanteras på ett omdömesfullt sätt. På liknande sätt har den som deltar på distans ett eget ansvar för att ingen annan kan ta del av bild och ljud hos denne. Ordföranden bör genom information och frågor till distansdeltagaren försäkra sig om att det inte sker.

Om någon deltar i ett sammanträde genom att bild och ljud överförs elektroniskt och överföringen innefattar personuppgifter utgör det en sådan automatiserad behandling av personuppgifter att personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig. De personuppgifter som främst är av intresse i det här sammanhanget är de som förekommer i ärendena vid sammanträdet. Personuppgiftslagens bestämmelser innebär bl.a. att den personuppgiftsansvarige, dvs. nämnden, ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av bl.a. de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är (31 § personuppgiftslagen).

Datainspektionen har gett ut allmänna råd om säkerhet för personuppgifter. I dessa betonas lämpligheten i att göra en risk- och sårbarhetsanalys för att klarlägga vilken säkerhetsnivå som ska gälla för skyddet av uppgifter. Det sägs också att personuppgifter som överförs via nät beroende på känsligheten hos uppgifterna bör skyddas, t.ex. genom kryptering. Dessa synpunkter gör sig även gällande beträffande andra uppgifter än personuppgifter i den mån uppgifterna omfattas av sekretess. Kan överföringen av personuppgifter inte ske eller sekretessen inte upprätthållas med rimlig säkerhet i förhållande till karaktären hos de

uppgifter som förekommer i ett visst ärende eller en viss typ av ärenden, bör deltagande på distans inte medges vid sammanträden då sådana ärenden behandlas.

Det ankommer på den som inför möjligheten att delta på distans att utforma föreskrifter och vidta andra åtgärder för att åstadkomma en rimlig säkerhet. Det kan t.ex. innebära att särskilda lokaler används för deltagande på distans i vissa fall. Utbildning i informationssäkerhet för distansdeltagare och för dem som ska leda möten med distansdeltagare kan vara en annan åtgärd för att höja säkerheten.

Andra landsting/regioner

Samtliga Sveriges 20 landsting och regioner har tillfrågats om huruvida deras fullmäktigeförsamlingar har fattat beslut om att införa sammanträden på distans.

Av dessa har 16 st svarat på frågan och sex av landets landsting/regioner har fattat ett sådant beslut. De sex landstingen/regionerna är Landstinget i Kalmar län, Region Gotland, Västra Götalandsregionen, Landstinget i Dalarna, Landstinget i Västernorrland och Västerbottens läns landsting. I Norrbottens läns landsting har en diskussion precis påbörjats om att eventuellt fatta ett beslut som gör sammanträden på distans möjligt.

Landstinget i Kalmar län

Landstingsfullmäktige i Kalmar län har den 28 september 2016 fattat beslut om att ledamöter som i landstingsstyrelsen, dess utskott och delegationer samt kulturnämnden, trafikstyrelsen och folkhögskolestyrelsen som inte kan närvara fysiskt vid ett sammanträde har möjlighet att delta på distans. ”Detta ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra samt delta på lika villkor. Ledamöter som deltar på distans ska anses närvarande.”

Eftersom beslutet har fattats så nyligen har det inte prövats i praktiken ännu, men Kalmar län har valt att installera videokonferenssystem och använder sig av lösningen Akano, både för tjänstemannamöten och politiska möten.

Landstinget i Dalarna

Landstingsfullmäktige i Dalarna har den 20 oktober 2014, § 105, fattat beslut om att ge nämnderna rätten att själva bestämma om sammanträden ska kunna ske på distans förutsatt att kommunallagens krav i 6 kap 32 § och 5 kap 38 a § är uppfyllda. Här är det alltså endast nämnderna som har den möjligheten och inte själva fullmäktige.

Trots att Dalarna ändrade nämndernas reglementen för att möjliggöra distansmöten relativt snart efter att kommunallagen gjort detta möjligt, har inget sådant möte ännu skett. Detta för att landstinget i Dalarna inte anser att de har den tekniska utrustning som krävs för att lagkravet på att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor, kan anses vara uppfyllt.

Region Gotland

Regionfullmäktige i Gotland ändrade den 23 november 2015 styrelsens reglemente så att ledamöter i styrelsen får delta i sammanträden på distans. Detta gäller alltså endast styrelsen. Paragrafen lyder:

”12 § Styrelsen 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. Ledamot som önskar delta på distans ska senast fyra dagar i förväg anmäla detta till styrelsens kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans. Styrelsen får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i styrelsen.”

Inte heller här har detta prövats i praktiken.

Västra Götaland

Den 24 november 2015 har regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen beslutat om reglementen för dess nämnder och styrelser. Reglementena har en gemensam struktur där en del är nämndspecifik och en del är generell. I den generella delen finns ett avsnitt om sammanträden på distans, det lyder:

” 13 § Styrelsen får sammanträda med ledamöter närvarande på distans om det finns särskilda skäl. Vid sådana sammanträden måste ljud- och bildöverföring ske i realtid och så att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Obehöriga ska inte kunna ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.

Ledamot som vill delta på distans ska senast fem dagar i förväg anmäla detta till styrelsens kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans. Styrelsen får bestämma vad som närmare ska gälla vid deltagande på distans.”

Ingen ledamot har till dags dato deltagit i något sammanträde på distans och regionen har inte ännu funderat över tekniska lösningar för att så ska kunna ske.

Landstinget i Västernorrland

I Västernorrlands läns landsting har fullmäktige beslutat den 29 oktober 2014 att ändra styrelsens, nämndernas och utskottens reglementen så att ledamöter har rätten att delta i sammanträden på distans. Nämnderna har inte använt denna möjlighet, dock har utskotten gjort det vid några tillfällen och tekniken för ljud och bild har enligt landstingssekreteraren fungerat utmärkt.

Den 18 november 2015, § 200, beslutade landstingsfullmäktige att även ge själva fullmäktige denna möjlighet, men inget sådant sammanträde har ägt rum ännu.

Västerbottens läns landsting

I Västerbottens läns landsting gav landstingsstyrelsen den 11 november 2014 ett uppdrag till landstingsdirektören att utreda förutsättningarna för deltagande i nämndsmöten på distans. Där ville man titta närmare på möjliga problemområden såsom hur överläggning inom stängda dörrar eller beslutsfattande som inkluderar sekretesskyddat material, skulle

ske på ett rättssäkert sätt. Därför infördes en provoperiod där vissa nämnder tilläts låta nämndledamöter delta på distans under en försöksperiod 2015. Denna skulle så utvärderas med avseende på ekonomi, teknisk funktionalitet och sammanträdestekniska faktorer såsom sekretess, ersättarnas inträde, påverkan på informella kontakter och meningsutbyten. Vi har inte fått svar på hur denna utvärdering har gått och det går heller inte läsa sig till genom protokoll.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de få landsting/regioner som har infört möjligheten för ledamöter att delta i sammanträden på distans inte har prövat detta i praktiken i någon större utsträckning. Endast ett landsting har infört möjligheten för fullmäktige.

Samtliga regioner/landsting som har beslutat om att införa deltagande i politiska sammanträden på distans, har skrivit in de avgörande formuleringarna från kommunallagens nligt 5 kap. 38 a §:

”Ledamöter får delta i fullmäktiges 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.

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

De flesta har valt att införa möjligheten för att senare hantera frågan om tekniska lösningar, medan någon enstaka har börjat med att försöka säkerställa säkerheten i tekniken.

Den omvärldsanalys som vi har genomfört är översiktlig.

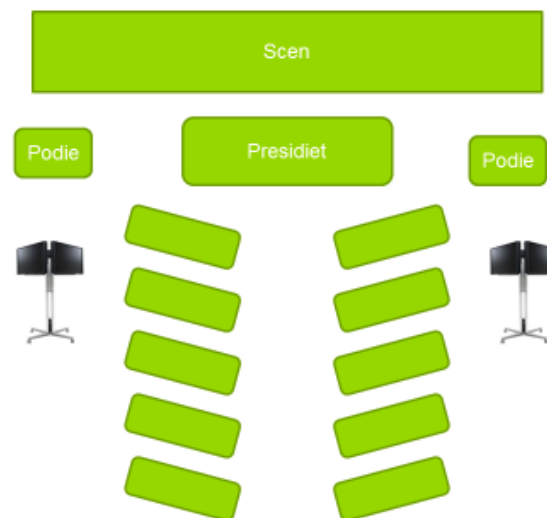
Lösningssalternativ 1

Alternativ 1 Fullmäktige

Detta alternativ innebär att den nuvarande möbleringen i fullmäktige behålls och en ställning med videoutrustning per distansdeltagare ställs in dit distansdeltagaren kopplar upp sig. Varje ställning har ett rullbart stativ med minst två videaskärmar som är monterade i vinkel så att distansdeltagaren kan ses ifrån hela salen. Överst på ställningen monteras ett videosystem dit Distansdeltagaren kopplar upp sig. Distansdeltagaren väljer själv åt vilket håll kameran ska riktas och kan därmed se presidiet, talarpodiet eller fullmäktigesalen. Kameran rör sig betydande långsamt men kan ändå anses tillgodose behovet av att kunna se och höra det som sägs på mötet.

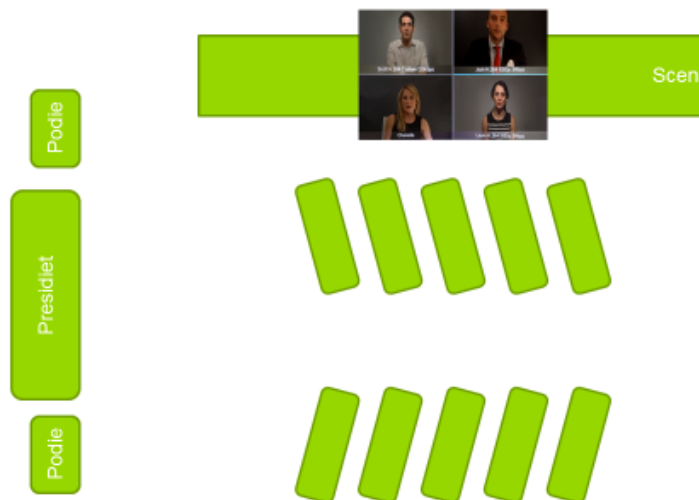
Ljudupptagningen kommer främst att vara ifrån mikrofonanläggningen vid podiet men kan kompletteras med fler mikrofoner. Ljudet ut ifrån distansdeltagaren kan och rekommendationen är att den ska kopplas till salens befintliga ljudanläggning.

En rutin och ett beslut måste upprättas ifall distansdeltagare vill föredra ett ärende med hjälp av en presentation. Den behöver i dessa fall skötas och visas på scenens projektorduk av någon närvarande på plats.



Pris ca 100 000 kr ställning & deltagare + en grundinstallationskostnad på 10 000 kr

Fullmäktige Alternativ 2



En ommöblering av fullmäktige där presidiet flyttas 90 grader till vänster för att möjliggöra att presentationsduken på scenen kan användas till att visa distansdeltagare. Videomötets uppsättning är sådan att hela bilden delas upp i mindre kvadranter. Bedömningen är att 4 kvadranter är lämpligt med tanke på storleken för att deltagarna i fullmäktige ska kunna urskilja vad som visas.

Alla distansdeltagarna plus fullmäktige ser hela tidens samma bild. Två av kvadranterna behöver dock användas för att visa fullmäktigemötet i sin helhet, en bild visar talarpodiet och en visar fullmäktigesalen.

Vid en föredragning med hjälp en presentation så visas inte distansdeltagarna för fullmäktige och detsamma gäller när en distansdeltagare visar en presentation.

Möten för Nämnd och utskott

Tre rum är tillräckligt stora för dessa möten. Det är Styrelserummet, stora konferensrummet och musslan.

Både styrelserummet och stora konferensrummet är inom det skalskydd som regionen har medan musslan ligger är mer lättillgängligt för besökare som inte har passerkort till regionens lokaler.

Nämndmöte Lokal Presentatör



Rummet utrustas med ett flertal skärmar och kameror och kopplas till ett system som gör att bildupptagning styrs till talaren i rummet. Bilden visar klassiskt skolsittning men en uformat möblering är också möjlig men då med begränsningen att vissa av sittplatserna för det svårt för deltagaren att lätt se skärmen med distansdeltagarna. Detta går att lösa med ytterligare en skärm men med några svårigheter med tanken på fönstrens placeringar i tänkta rum.

Kostnader

Kostnadsuppskattning

Fullmäktige Alternativ 1	100 000 kr per distansdeltagare + kostnader utbildningar, installation och support, + 10 000 Kr
Fullmäktige alternativ 2	400 000 kr + kostnader utbildningar, installation och support
Per rum, Musslan och Stora styrelserummet	300 000 kr per rum+ kostnader utbildningar, installation och support(längre)



Begräsningar

- Deltagare på distans kommer inte att ses av fullmäktige under en ex powerpointpresentation
- Det går inte att med bra kvalité spela upp inspelad film över distanslänk
- Ett begränsat antal distansdeltagare kan koppla upp sig som baserar sig på beslut om vilket detta antal kan vara.

Personligt ansvar

- I god tid kolla upp den personliga utrustningen och uppkopplingen
- Att vara i videoutrustad lokal som är kompatibel med regionens system eller tillhanda egen dator med kamera, headset och har installerad programvara och konto.
- Ha rutiner till hands i god tid innan uppstart.
- Att ha ansvar att kunna hantera den personliga utrustningen

Behov

- Rutin för att i förväg anmäla närvaro till fullmäktiges ordförande
- Bestämma max antal deltagare på distans
- Upprätta support på plats vid uppstart. Kan den vara en köpt tjänst av OSD?
- Klargöra vem som äger och ansvarar för utrustningen
- Rutin för installation av personlig utrustning och uppkopplingsinstruktioner
- Rutin för hur omröstning går till
- Rutin för tekniska avbrott ska hanteras.
- Information kring distansdeltagaren är ett undantagsfall.