

# Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU16

## Deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU- nämnden

---

### Sammanfattning

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår konstitutionsutskottet att riksdagen antar utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Utskottets förslag innebär att om det finns synnerliga skäl får riksdagen eller talmannen besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges. Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. Kravet på att synnerliga skäl ska föreligga innebär att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden, t.ex. under en pandemi, som en ledamot bör kunna medges att delta på distans. I situationer när det inte föreligger synnerliga skäl förutsätts alljämt fysisk närvaro vid sammanträden.

Utskottet föreslår vidare att EU-nämnden ska kunna medge distansdeltagande om det finns särskilda skäl för det.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 17 juni 2020.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

### *Behandlade förslag*

Utskottsinitiativ enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen med förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU- nämnden .....	5
<i>Bilaga</i>	
Utskottets lagförslag .....	18

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Lag om ändring i riksdagsordningen**

Riksdagen antar utskottets förslag i bilagan till lag om ändring i riksdagsordningen.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 9 juni 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Erik Ottoson (M), Jessica Rosencrantz (M), Maria Stockhaus (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Gunilla Svantorp (S), Jörgen Hellman (S), Marlene Burwick (S), Teres Lindberg (S), Martin Kinnunen (SD), Thomas Morell (SD) och Maria Gardfjell (MP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Under våren 2020 inledde utskottet ett beredningsarbete för att kunna ta ett utskottsinitiativ om att möjliggöra deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden. Promemorian Deltagande på distans vid sammanträden i utskott och EU-nämnd togs fram (dnr 1821-2019/20). I promemorian lämnas förslag till ändringar i riksdagsordningen.

Den 7 maj 2020 beslutade konstitutionsutskottet att inhämta yttranden över promemorian från Riksdagens ombudsmän, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm och Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Samtliga har inkommit med remissvar.

Remissinstansernas synpunkter bemöts under utskottets ställningstagande. Utskottets lagförslag överensstämmer med lagförslaget i promemorian. Bestämmelserna föreslås dock träda i kraft tidigare än vad som föreslogs i promemorian.

När det gäller beredningsprocessen noterar *Riksdagens ombudsmän (JO)* att förslaget har remitterats till ett begränsat antal remissinstanser. JO framhåller att det är angeläget att beredningsprocessen inte i större utsträckning än nödvändigt avviker från gängse ordning. Mot bakgrund av förslagets karaktär har utskottet bedömt det vara tillräckligt att inhämta synpunkter från de berörda remissinstanserna. Det är i sammanhanget viktigt att betona, vilket kommer till uttryck i yttrandet från *Kammarrätten i Stockholm*, att de överväganden som ligger bakom förslaget inte gäller riksdagens arbetsformer i stort utan endast verksamheten i utskotten respektive EU-nämnden i vissa speciella situationer.

# Utskottets överväganden

## Deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen antar det förslag som utskottet med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen lämnar till lag om ändring i riksdagsordningen. Förslaget möjliggör distansdeltagande vid sammanträden i utskotten om det föreligger synnerliga skäl och i EU-nämnden om det föreligger särskilda skäl.

### **Bakgrund**

#### *Utskottsverksamheten under rådande förhållanden*

Spridningen av covid-19 har inneburit en extraordinär situation för samhället. Även riksdagens verksamhet har påverkats. I en överenskommelse har samtliga riksdagspartier enats om att genomföra förändringar i riksdagens arbets sätt som innebär att endast 55 ledamöter deltar i beslut i riksdagens kammare. Samtliga ledamöter är fortsatt i tjänst, om än delvis i andra former än vanligt.

Utskottens arbete har påverkats genom att färre ledamöter än vanligt är på plats i riksdagen. Sammanträdena kan därför inte enbart genomföras med deltagande av utskottets ordinarie ledamöter och arbetande suppleanter. För att hantera den uppkomna situationen och säkerställa proportionalitet i utskotten har antalet suppleantplatser i utskotten utökats med över 300 och därefter har samma antal extra suppleanter valts in i respektive utskott. Därigenom har det gjorts möjligt för i princip alla riksdagsledamöter att tjänstgöra i alla utskott. Delar av utskottsverksamheten som gäller vissa beslut och justeringar har sedan koncentrerats till torsdagar. Andra delar av utskottsverksamheten har bedrivits med flera ordinarie ledamöter och arbetande suppleanter uppkopplade per telefon.

Om den rådande situationen fortsätter under en längre tid eller förväntas återkomma inom en snar framtid kan det diskuteras om verksamheten kan bedrivas på ett sätt som överensstämmer med hur utskottsväsendet är tänkt att fungera i grunden. Det finns således skäl att överväga införandet av en möjlighet att delta i utskottssammanträden på distans, samtidigt som utskottens betydelsefulla roll i riksdagsarbetet inte riskerar att försvagas.

### *Utskottens uppgifter och organisation*

Utskotten har av tradition intagit en central plats i riksdagens arbete. Grundlagberedningen beskrev utskotten som det bärande elementet i riksdagsarbetet (SOU 1969:62 s. 117). Vid en internationell jämförelse framstår, framhöll Grundlagberedningen, det svenska utskottsväsendet som väl utvecklat och omsorgsfullt organiserat, och det sågs som en förutsättning för riksdagens arbetsduglighet och möjlighet att varaktigt hävda sig som statsorgan (SOU 1969:62 s. 46). Ärenden som riksdagen ska fatta beslut om måste vara grundligt förberedda innan de läggs fram för avgörande, vilket enligt beredningen ombesörjs av utskotten.

Det svenska utskottsväsendet tillskrivs ett antal särdrag (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2012, 3:e uppl. s. 754 f.). Bland annat gäller beredningstvång, vilket innebär att riksdagen inte får avgöra ett ärende som inte har beretts i utskott. Vidare är utskotten ständiga med egna kanslier, och själva utskottssystemet är reglerat i detalj.

Grundläggande är även att utskottsorganisationen bygger på den s.k. fackutskottsprincipen. Den innebär att ärendena fördelas mellan utskotten med utgångspunkt från de ämnen som ärendena avser. Fackutskottsprincipen infördes med omläggningen av utskottssystemet 1971. Den tidigare indelningsgrunden utgick från statsrättsliga funktioner, som grundlagsstiftning, lagstiftning, beskattning och budgetreglering. Som skäl för en utskottsorganisation grundad på fackutskottsprincipen anfördes att flertalet frågor inom ett ämnesområde kunde hållas samlade inom samma utskott. Utskottsledamöterna fick därmed tillfälle att koncentrera sin insats till ett sakområde, vilket torde stärka sakkunskapen inom utskotten och främja en kompetent och grundlig beredning av riksdagsärendena (SOU 1969:62 s. 53).

## **Gällande ordning**

### *Utskottens sammanträden*

Enligt 4 kap. 1 § regeringsformen hålls riksmöte i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.<sup>1</sup> Enligt Grundlagberedningen inbegrips häri också ett sådant fall som att ledamöternas hälsa utsätts för fara, t.ex. på grund av en epidemi (SOU 1972:15 s. 131). Med riksdagen avses även utskotten. Konstitutionsutskottet har anfört att det uttryckligen stadgas i regeringsformen att riksmöte ska hållas i Stockholm och att riksmötet endast av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet kan förläggas till en annan ort. Sammanträden med riksdagen eller dess utskott kan således inte äga rum utanför Stockholm på andra grunder (bet. 1993/94:KU18 s. 49 f.). I praxis har Stockholm tolkats som Stockholms län. Vanligtvis äger ett sammanträde rum i utskottets sessionssal, men det kan även

<sup>1</sup> I det följande bortses från de särskilda bestämmelser i 15 kap. regeringsformen som gäller vid krig eller krigsfara.

äga rum i något annat sammanträdesrum i Riksdagshuset eller någon annanstans i Stockholm.

Utskotten sammanträder enligt 7 kap. 15 § riksdagsordningen när riksdagsarbetet kräver det. De ska enligt 7 kap. 16 § riksdagsordningen sammanträda inom stängda dörrar. Utskotten får medge att även någon annan än en ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i utskottet får närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar. För överläggningar i EU-frågor (enligt 7 kap. 12 §) krävs inget beslut för att ett statsråd, eller en tjänsteman som åtföljer statsrådet, ska få närvara.

Ett utskott får enligt 7 kap. 17 § riksdagsordningen besluta att ett sammanträde ska vara offentligt, i den del det avser inhämtande av upplysningar eller överläggning med regeringen i EU-frågor.

Det finns inga bestämmelser om att ett visst antal ledamöter måste vara närvarande för att ett utskottssammanträde ska kunna hållas. I princip kan ett sammanträde hållas med endast en ledamot närvarande. Med närvaro avses personlig inställelse.

Deltagande på ett utskottssammanträde anses således kräva fysisk närvaro. Att delta på distans via t.ex. telefon är som regel inte möjligt. I undantagsfall har en ledamot ansetts kunna medges att vara uppkopplad till ett utskottssammanträde per telefon. Detta har bedömts endast kunna komma i fråga för dagordningspunkter som gäller informationsinhämtning. För att en ledamot ska medges att vara uppkopplad per telefon måste utskottet fatta ett beslut om detta som protokollförs. En ledamot som är uppkopplad per telefon anses inte närvarande vid sammanträdet. Om utskottets ordförande är uppkopplad per telefon kan han eller hon inte leda sammanträdet utan det görs alltid av en ledamot som är närvarande vid sammanträdet.

### *EU-nämndens sammanträden*

Regleringen i riksdagsordningen om EU-nämndens sammanträden överensstämmer till stora delar med den som gäller för utskottens sammanträden. Samtidigt skiljer sig själva verksamheten åt. EU-nämnden bereder inte några riksdagsärenden utan är ett organ med rådgivande uppgifter. EU-nämnden måste ibland sammanträda på obekvämtid och med kort varsel, t.ex. helger och nätter. Det har därför utvecklats en praxis i EU-nämnden vad gäller möjligheten för en ledamot att delta per telefon i ett sammanträde. Om nämndens ordförande deltar per telefon kan han eller hon inte leda sammanträdet. Det görs alltid av en ledamot som är närvarande vid sammanträdet. I protokollet från mötet ska det anges vilka ledamöter som har deltagit per telefon.

### *Deltagande på distans i kommunerna*

År 2014 infördes en möjlighet att delta på distans i både fullmäktiges och nämndernas sammanträden. Enligt 5 kap. 16 § kommunallagen (2017:725) 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.

Av 6 kap. 24 § framgår att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans och att deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 §.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges respektive nämndens sammanträde (5 kap. 16 § och 6 kap. 24 § kommunallagen).

I propositionen anförde regeringen att i ett sammanhang där det stora flertalet är oavlönade fritidspolitiker, allt fler personer pendlar eller periodvis befinner sig på annan ort än bostadsorten och ett ökande antal hoppar av sina förtroendeuppdrag finns det skäl att se på hur dessa människors deltagande i den kommunala politiken skulle kunna underlättas (prop. 2013/14:5 s. 33 f.). Möjligen skulle det, anförde regeringen, kunna förenkla att kombinera förtroendeuppdrag med annan sysselsättning om möjlighet gavs att närvara genom ljud- och bildöverföring vid vissa sammanträden.

Samtidigt framhöll regeringen att det fysiska mötet är viktigt. När ledamöterna möts fysiskt för sammanträde ger det även tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten utanför sammanträdet, vilket är värdefullt för fullmäktiges och nämndernas arbete. Deltagande på distans borde därför enligt regeringen i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls.

## **Promemorian**

I promemorian som remitterats av utskottet föreslås att bestämmelser införs i riksdagsordningen som innebär att riksdagen eller talmannen får besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges om det finns synnerliga skäl för distansdeltagande. Kravet på synnerliga skäl innebär att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot bör kunna medges att delta på distans. De situationer det rör sig om kan sägas utgöra olika former av samhällsliga kriser i hela eller delar av landet, t.ex. en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt eller omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett utskottssammanträde i Stockholm. I situationer när det inte föreligger synnerliga skäl för ett deltagande på distans bör alltså förutsättas fysisk närvaro för att kunna delta vid ett sammanträde. Under förutsättning att riksdagen eller talmannen har fattat ett beslut om att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde.

I promemorian föreslås vidare att EU-nämnden ska få medge deltagande på distans om det finns särskilda skäl för det. En viktig skillnad mot utskottens verksamhet är att EU-nämnden även under normala förhållanden, dvs. då det inte råder någon samhällslig kris, ibland har behov av att sammanträda på



obekvämt tid och med kort varsel, t.ex. under nätter och på helger. Eftersom kravet för att få medge deltagande på distans är lägre i EU-nämnden än i utskotten saknas skäl för att nämndens beslut ska föregås av ett beslut från riksdagen eller talmannen.

Den ledamot eller suppleant som medgett att delta på distans vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden ska anses närvarande på sammanträdet. Den som leder ett sammanträde får inte delta på distans.

I promemorian görs också bedömningen att deltagande på distans vid ett sammanträde endast är möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningens bestämmelser, däribland att sammanträdet ska vara slutet. Karaktären på vad som avhandlas vid sammanträdet kan i detta sammanhang vara av betydelse för vilka säkerhetsmässiga krav som bör ställas. När så är möjligt bör alltid både ljud- och bildöverföring eftersträvas.

## **Remissinstanserna**

### *Riksdagens ombudsmän*

Riksdagens ombudsmän (JO) konstaterar i sitt remissvar att förslaget har skickats till ett begränsat antal remissinstanser och att det därmed finns en risk för att vissa aspekter i förslaget inte blir tillräckligt belysta. JO anser att förslagets inriktning är rimlig, men anser att vissa förtydliganden av lagtexten bör övervägas. Enligt JO är det angeläget med ett förtydligande av utskottets överväganden om tolkningen av 4 kap. 1 § regeringsformen. Det framgår inte klart hur den föreslagna tilläggsbestämmelsen om distansdeltagande förhåller sig till grundlagsbestämmelsen. Avsikten med bestämmelsen i regeringsformen får enligt JO antas vara att ett sammanträde alltid ska hållas samlat med fysiskt deltagande, även om det under vissa omständigheter kan hållas på en annan ort än Stockholm.

JO anser även att ett förtydligande bör övervägas så att det klart framgår att det i första hand är riksdagen som fattar beslutet om att tillåta deltagande på distans på grund av synnerliga skäl, men att beslutet kan fattas av talmannen om riksdagen saknar möjlighet till det. Det bör enligt JO även övervägas om inte lagtexten uttryckligen ska reglera vem som får besluta att upphäva beslutet. JO konstaterar vidare att det inte uttryckligen framgår av lagtexten att utskottet, om det vill använda sig av möjligheten till distansdeltagande, ska avgöra om de synnerliga skäl som föreligger kan anses motivera att en ledamot ska medges att närvara på distans.

JO anser att det är positivt att det förfarande som i praktiken tillämpas vid EU-nämndens sammanträden blir föremål för författningsreglering. JO instämmer vidare i uppfattningen att distansdeltagande i utskotten och EU-nämnden enbart ska vara möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningens bestämmelser, men anser att det bör övervägas om det inte finns skäl att påminna om det i den föreslagna regleringen. JO anser även att det bör övervägas om det skulle vara

möjligt att presentera en tydligare prioritetsordning för vilka tekniker som bör användas under olika omständigheter. JO anser också att det hade varit värdefullt med några vägledande resonemang för att underlätta utskottens bedömningar av hur ett sammanträde på bästa sätt kan genomföras i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser. Detta gäller även EU-nämnden.

JO anser slutligen att det bör övervägas om inte förutsättningarna även för deltagande på distans under dagordningspunkter som rör informationsinhämtning borde kodifieras.

### *Malmö tingsrätt*

Malmö tingsrätt delar uppfattningen att det är nödvändigt att möjliggöra närvaro vid sammanträden på distans vid t.ex. en pandemi. Tingsrätten anser att det framstår som en rimlig ordning att riksdagen eller talmannen avgör om det föreligger synnerliga skäl för distansnärvaro. Tingsrätten anser även att det är rimligt att EU-nämnden själv får fatta beslut om distansnärvaro. Tingsrätten konstaterar att det i lagförslaget inte finns några krav på både bild- och ljudöverföring, men anser inte heller att det finns skäl att så i detalj reglera distansnärvaron, och tillstyrker lagförslaget. Tingsrätten understryker samtidigt vikten av att distansnärvaro inte blir ett nytt normaltillstånd, och framhåller att det inte är ovanligt att det i pauser vid sammanträden förekommer ett mer informellt informationsutbyte. För att deltagare utanför Stockholm inte ska missgynnas i ett sådant informationsutbyte är det angeläget att fysisk närvaro är det som alltid ska eftersträvas.

### *Kammarrätten i Stockholm*

Kammarrätten i Stockholm anför i sitt remissyttrande att den har gått igenom tidigare års diskussioner om bl.a. distansvotering i kammaren. Domstolen har dock inget att erinra mot förslagen om ledamöters deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden. Kammarrätten har också diskuterat lämpligheten av att den föreslagna ändringen i riksdagsordningen införs som en tilläggsbestämmelse. Domstolen utgår från att ett deltagande på distans endast får ske från annan plats i Sverige. Kammarrätten förutsätter även att säkerhetsfrågorna löses på ett tillfredsställande sätt.

### *Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet*

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anser att förslaget till ny reglering i riksdagsordningen reser frågan om huruvida en lagreglering verkligen är nödvändig. Statsvetenskapliga institutionen anser att det inte klarläggs i promemorian varför den anpassning som redan har skett under den rådande situationen inte anses vara tillräcklig för att hantera även framtida situationer av motsvarande slag. Det hade varit önskvärt om det också hade övervägts andra motiv till att medge möjligheter till distansdeltagande och alternativa former för det arbete som sker i utskotten och EU-nämnden. För det hade det emellertid krävts ett mer samlat grepp kring riksdagens

långsiktiga arbete med att utveckla formerna för beredning, debatt och beslut i kammaren och utskotten.

Statsvetenskapliga institutionen anser vidare att konsekvenserna av den tilläggsbestämmelse som föreslås är svåra att överblicka. Institutionen framhåller att man vet väldigt lite om hur kvaliteten i beredningar, debatter och beslutsfattande påverkas när riksdagsarbetet bedrivs under hittills oprövade former. Den för demokratin nödvändiga deliberation som sker mellan företrädare för partierna i kammaren och utskotten sätts på undantag. Statsvetenskapliga institutionen anser även att det hade varit önskvärt om den omfattande kunskap som finns om det politiska samtalets betydelse och dess förutsättningar hade beaktats i promemorian. Statsvetenskapliga institutionen anser att den tilläggsbestämmelse som införs bör utvärderas i efterhand för att belysa hur kvaliteten i beredningar i utskotten och samråd i EU-nämnden påverkas.

Statsvetenskapliga institutionen konstaterar att den föreslagna tilläggsbestämmelsen är omgärdad med starka begränsningar och har inget att erinra mot de krav som enligt förslaget måste uppfyllas för att medge distansdeltagande. De säkerhetsmässiga kraven anses rimliga och institutionen anser inte att kraven behöver regleras i tilläggsbestämmelsen. Om utskottet finner det motiverat att gå fram med en lag om ändring i riksdagsordningen bedömer institutionen att den tilläggsbestämmelse som föreslås inte är mer långtgående än vad som krävs.

## Utskottets ställningstagande

### *Behov av en reglering om distansdeltagande vid sammanträden*

Utskotten har en central plats i riksdagens arbete. De måste ges förutsättningar att fullgöra uppgiften som beredningsorgan i olika parlamentariska lägen och att utföra arbetet med hög kvalitet. Det kräver att ledamöter träffas regelmässigt för att bereda ärenden och under förtroliga former dryfta frågor inom utskottets område. Det fysiska mötet har enligt utskottet i detta avseende en stor betydelse.

Vid en samhällelig kris i hela eller delar av landet, t.ex. vid en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof, kan det emellertid uppstå situationer som innebär att det under en kortare eller en längre tid är mycket svårt eller omöjligt för vissa ledamöter att delta på plats vid ett utskottssammanträde i Stockholm. Samtidigt är det i enlighet med fackutskottsprincipen viktigt att upprätthålla kontinuiteten inom respektive utskott så långt som möjligt. Det deliberativa inslaget i utskottsarbetet, som *Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* framhåller betydelsen av, gagnas också om de ledamöter som normalt deltar i ett utskotts arbete även gör det i extraordinära situationer. Enligt utskottet bör därför distansdeltagande möjliggöras i sådana situationer. Möjligheten till distansdeltagande bör endast gälla situationer som kraftigt avviker från det normala. I andra situationer bör gälla att deltagande kräver fysisk närvaro.

Avgränsningen till endast extraordinära situationer innebär att de skäl som ligger till grund för distansdeltagande vid utskottssammanträden skiljer sig i stor utsträckning från de som ligger till grund för distansdeltagande i kommunerna.

EU-nämnden har även under normala förhållanden, dvs. då det inte råder någon samhällelig kris, ibland behov av att sammanträda på obekvämtid och med kort varsel. Mot denna bakgrund har det, som tidigare nämnts, utvecklats en praxis i EU-nämnden som innebär att en ledamot kan delta per telefon vid ett sammanträde. Utskottet ser att det finns ett sådant behov och anser att denna ordning bör regleras. Det innebär att det förfarande som tillämpas i EU-nämnden blir föremål för författningsreglering, vilket *Riksdagens ombudsmän (JO)* också sett som positivt i sitt yttrande över den remitterade promemorian.

*Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* framhåller i sitt remissyttrande att det hade varit önskvärt om utskottet hade tagit ett mer samlat grepp kring riksdagens långsiktiga arbete med att utveckla formerna för beredning, debatt och beslut i kammaren och utskotten. Utskottet vill framhålla att förslaget inte har föranletts av ett behov av en generell översyn av arbetsformerna inom riksdagen, utan det har tagits fram för att förbättra förutsättningarna för utskottens arbete under extraordinära förhållanden, som de nu rådande.

Utskottet föreslår således med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen att det införs en bestämmelse i riksdagsordningen som möjliggör distansdeltagande vid utskottssammanträden om det föreligger synnerliga skäl och vid EU-nämndens sammanträden om det föreligger särskilda skäl. Med hänsyn till att det inte är fråga om någon grundläggande förändring av utskottens och EU-nämndens arbetsformer utan om en reglering som endast är avsedd att tillämpas undantagsvis för att underlätta deltagande vid sammanträden anser utskottet att möjligheten till distansdeltagande bör regleras i en ny tilläggsbestämmelse. Utskottets lagförslag finns i bilagan. Den närmare innebörden av förslaget behandlas nedan.

### *Nya bestämmelser i riksdagsordningen om distansdeltagande*

#### **Utskottens sammanträden**

##### *I vilka situationer bör deltagande på distans kunna medges?*

Deltagande på ett utskottssammanträde har ansetts kräva fysisk närvaro. Enligt utskottet bör huvudregeln även i fortsättningen vara att deltagande vid ett utskottssammanträde förutsätter fysisk närvaro, men om det föreligger synnerliga skäl bör en ledamot kunna medges att delta på distans. Utskottet delar *Malmö tingsrätts* uppfattning att distansnärvaro inte bör bli något normaltillstånd. Även i extraordinära situationer bör utgångspunkten vara att så många ledamöter som möjligt ska vara fysiskt närvarande vid sammanträdet.

*Riksdagens ombudsmän (JO)* framför i sitt remissyttrande att utskottet bör förtydliga hur den nya bestämmelsen i riksdagsordningen förhåller sig till 4 kap. 1 § regeringsformen, enligt vilket ett riksmöte hålls i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Som framgått ovan anses även utskotten omfattas av denna bestämmelse. Detta innebär att ett utskottssammanträde som regel ska hållas i Stockholm. Förslaget till ny bestämmelse som möjliggör deltagande på distans utgör inte ett undantag från bestämmelsen att riksmöte hålls i Stockholm. Även om en eller flera ledamöter medges att delta på distans krävs fortfarande ett fysiskt sammanträde som äger rum i Stockholm (om inte riksdagen eller talmannen har bestämt annat). Att en eller flera ledamöter deltar på distans ändrar inte på det förhållandet. De ledamöter som deltar på distans ska enligt förslaget anses närvarande vid sammanträdet. Det är viktigt att framhålla att förslaget förutsätter fysisk närvaro för att sammanträdet ska kunna äga rum. Det är de fysiskt närvarande ledamöterna som i inledningen av sammanträdet medger att andra ledamöter får delta på distans. Därtill gäller som framgår nedan att den som leder sammanträdet inte får delta på distans.

Kravet på att synnerliga skäl måste föreligga innebär att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot bör kunna medges att delta på distans. De situationer det rör sig om kan sägas utgöra olika former av samhällliga kriser i hela eller delar av landet, t.ex. en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt eller omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett utskottssammanträde i Stockholm.

Som framgått bör i situationer när det inte föreligger synnerliga skäl alltfjänt förutsättas fysisk närvaro för att kunna delta vid ett sammanträde. Utskottets förslag syftar till att uttömmande reglera möjligheten att delta på distans vid utskottssammanträden. Detta innebär att det under normala förhållanden inte kommer att vara möjligt för en ledamot att delta på distans vid utskottssammanträden, t.ex. vid beredning av ärenden. Ett utskott kan då visserligen som tidigare undantagsvis medge att en ledamot under dagordningspunkter som gäller informationsinhämtning får vara uppkopplad och ta del av vad som sägs (se ovan), men han eller hon ses då inte som närvarande. Utskottet anser inte att det finns skäl att särskilt reglera denna möjlighet då dessa ledamöter inte anses delta i sammanträdet, en fråga som har väckts av *Riksdagens ombudsmän (JO)*.

#### *Beslut för att konstatera att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt*

Kravet på synnerliga skäl innebär således att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot bör kunna medges att delta på distans vid utskottssammanträden. Utskottet anser att det är riksdagen eller talmannen som ska ta ställning till om kravet på synnerliga skäl enligt lagförslaget är uppfyllt. Under pågående riksdagsarbete får förutsättas att detta görs av riksdagen. Det förekommer att utskotten behöver sammanträda även under längre uppehåll i riksdagens arbete. Om en samhällelig kris uppstår

under ett sådant uppehåll bör talmannen kunna fatta ett beslut så att utskotten vid behov kan medge deltagande på distans. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har väckt frågan om det inte bör framgå av lagtexten att det i första hand är riksdagen som ska fatta beslutet. Utskottet anser dock inte att det finns skäl att lagreglera en sådan ordning för att den ska komma att gälla i praktiken, och som JO noterar är den föreslagna formuleringen densamma som i 4 kap. 1 § regeringsformen. Om talmannen under ett uppehåll fattar beslut om att utskotten får medge deltagande på distans bör beslutet ha föregåtts av kontakter med partigrupperna i riksdagen.

Det beslut som riksdagen eller talmannen fattar innebär ett generellt konstaterande av att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt och att utskotten har möjlighet att medge deltagande på distans. Det som talar för att det är riksdagen eller talmannen som ska avgöra om kravet på synnerliga skäl är uppfyllt är vikten av en enhetlig tillämpning. Vidare bör en alltför extensiv tolkning av kravet på synnerliga skäl undvikas eftersom det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot bör kunna medges att delta på distans. Detta talar för ett centraliserat beslut och att det bör vara riksdagen eller talmannen som avgör om kravet på synnerliga skäl är uppfyllt.

När de synnerliga skälen för distansdeltagande inte längre bedöms föreligga bör det fattas ett centralt beslut som konstaterar att synnerliga skäl inte längre föreligger och att deltagande på distans vid utskottssammanträden därmed inte längre får medges. Eftersom ett sådant beslut om upphävande sällan torde vara av brådskande karaktär bör det, såsom även JO har framhållit, alltid fattas av riksdagen. Detta behöver dock enligt utskottets mening inte komma till uttryck i lagtext.

#### *Beslut om deltagande på distans och ledningen av sammanträdet*

Under förutsättning att riksdagen eller talmannen har fattat ett generellt beslut får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. Det generella beslutet av riksdagen eller talmannen om att deltagande på distans får medges innebär således endast en möjlighet för utskotten att medge distansdeltagande vid sina sammanträden, inte att distansdeltagande måste äga rum.

Beslut om medgivande till deltagande på distans fattas av ett utskott vid inledningen av ett utskottssammanträde. Varje utskott måste då ta ställning till om det vill använda sig av möjligheten till distansdeltagande och om de synnerliga skäl som föreligger i så fall kan anses motivera att en ledamot eller en suppleant medges att delta på distans. Som utvecklas nedan måste även säkerhetsmässiga aspekter beaktas. Något särskilt beslut om att utskottet vill använda sig av möjligheten till distansdeltagande behöver inte fattas, utan den bedömningen görs i samband med beslutet om medgivande. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har pekat på att det inte uttryckligen framgår av lagtexten att utskottet för varje ledamot ska avgöra om synnerliga skäl föreligger. Utskottet anser dock att det följer av den föreslagna regleringen att utskotten ska göra

dessa överväganden och att det kan förutsättas ske även utan att det uttryckligen anges.

Den ledamot eller suppleant som medgetts att delta på distans ska därefter anses närvarande på sammanträdet. Deltagandet sker då enligt samma bestämmelser som gäller för fysiskt närvarande ledamöter.

Om utskottets ordförande inte är fysiskt närvarande vid ett sammanträde utan deltar på distans saknar han eller hon enligt utskottet förutsättningarna för att leda sammanträdet. Den uppgiften bör följaktligen hellre utföras av någon som är fysiskt närvarande vid sammanträdet. Ett krav för att leda sammanträdet ska därför vara att den som gör det är fysiskt närvarande. Om en ordförande deltar på distans är han eller hon att betrakta som ordinarie ledamot.

### **EU-nämndens sammanträden**

Huvudregeln bör även för EU-nämnden vara att deltagande vid ett sammanträde förutsätter fysisk närvaro.

Som nämnts skiljer sig EU-nämndens verksamhet från utskottens verksamhet. EU-nämnden är ett organ med rådgivande uppgifter. EU-nämnden bereder således inte några riksdagsärenden. En viktig skillnad mot utskottens verksamhet är att EU-nämnden även under normala förhållanden, dvs. då det inte råder någon samhällelig kris, ibland har behov av att sammanträda på obekvämtid och med kort varsel, t.ex. under nätter och på helger. Som exempel kan nämnas att detta ibland förekommer under Europeiska rådets möten. Det förekommer även att regeringen under ett pågående möte i Europeiska unionens råd kan behöva samråda med EU-nämnden. Mot den bakgrunden bör kravet för att medge deltagande på distans kunna sättas lägre för EU-nämnden. EU-nämnden föreslås därför få medge att en ledamot deltar på distans vid ett sammanträde om det finns särskilda skäl för det. Eftersom kravet för att få medge deltagande på distans är lägre i EU-nämnden än i utskotten saknas skäl för att nämndens beslut ska föregås av ett beslut från riksdagen eller talmannen.

Den ledamot eller suppleant som medgetts att delta på distans ska därefter anses närvarande på sammanträdet. Deltagandet sker då enligt samma bestämmelser som gäller för fysiskt närvarande ledamöter.

I likhet med vad som gäller för utskotten kan förutsättningarna för att leda sammanträdet anses saknas för den som inte är fysiskt närvarande. Ett krav för att leda sammanträdet ska därför även i EU-nämnden vara att den som leder sammanträdet är fysiskt närvarande. Om en ordförande deltar på distans är han eller hon att betrakta som ordinarie ledamot.

### **Säkerhetsmässiga förutsättningar för distansdeltagande**

Enligt 7 kap. 16 § riksdagsordningen ska utskotten och EU-nämnden sammanträda inom stängda dörrar, såvida beslut inte har fattats om att en del av sammanträdet ska vara offentligt enligt 7 kap. 17 § riksdagsordningen. För sammanträden vid vilka distansdeltagande förekommer görs inget undantag,

utan nämnda bestämmelser kommer att gälla även vid sådana sammanträden. Kravet på att sammanträdena i regel är slutna ställer i sin tur krav på den teknik som används och att berörda ledamöter agerar på ett sådant sätt att obehöriga inte kan ta del av vad som förekommer på sammanträdet.

Vilka säkerhetsmässiga förutsättningar som utifrån riksdagsordningens bestämmelser bör vara uppfyllda för att ett distansdeltagande ska anses vara möjligt hänger nära samman med vilka tekniska möjligheter det finns för ett deltagande på distans. Alltför högt ställda krav kan innebära att de tekniska förutsättningarna för att kunna genomföra ett sammanträde saknas. Den tekniköverföring som används måste dock vara stabil och av hög kvalitet.

En fråga i sammanhanget är om deltagande bör ske genom både ljud- och bildöverföring, eller om det räcker med ljudöverföring. Det som talar för att både ljud och bild bör överföras är de bättre förutsättningar det innebär när ledamöterna inte bara kan höra utan också ser varandra under överläggningarna. Oavsett vilken tekniköverföring som används måste det gå att identifiera vilka ledamöter som deltar på distans och tillse att inga obehöriga personer tar del av vad som sägs vid sammanträdet. Någon form av lösning för att kunna identifiera vilka ledamöter som deltar på distans och säkerställa att inga obehöriga personer deltar vid ett sammanträde behöver således finnas för att sammanträdet ska kunna ses som slutet.

Det finns också skäl att framhålla vikten av informationssäkerhet och de utmaningar som distansdeltagande medför i det avseendet. Genom att öppna upp för deltagande från en annan plats än sammanträdeslokalen ökar risken för att obehöriga tar del av uppgifter.

Ordföranden leder sammanträdet. Det är ytterst ordförandens uppgift att försäkra sig om att ett sammanträde genomförs i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser, t.ex. att sammanträdet är slutet. Om ljud- eller bildkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste ordföranden ajournera sammanträdet tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan delta vid sammanträdet. Ordföranden måste vidare försäkra sig om att obehöriga inte kan ta del av överläggningarna vid sammanträdet. Varje ledamot som deltar på distans måste se till att det egna deltagandet sker på ett sätt som lever upp till de krav som kan ställas för att sammanträdet alltjämt ska ses som slutet.

Sammantaget är bedömningen att deltagande på distans vid ett sammanträde endast är möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningens bestämmelser, däribland att sammanträdet ska vara slutet. Bedömningen av om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till kraven måste göras vid inledningen av varje sammanträde. Karaktären på vad som avhandlas vid sammanträdet är av betydelse för vilka krav som bör ställas, och när det är fråga om uppgifter av mer känslig karaktär kan kraven behöva vara så höga att de säkerhetsmässiga förutsättningarna inte anses föreligga och att distansdeltagande därför inte kan medges under hela eller delar av sammanträdet. Oavsett vad som avhandlas på



sammanträdet bör, när så är möjligt, alltid både ljud- och bildöverföring eftersträvas.

*Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att utskottet bör överväga om det i lagtexten bör tas in en påminnelse om att ett deltagande på distans enbart är möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningens bestämmelser, och att det bör övervägas om det inte skulle vara möjligt att presentera en tydligare prioritetsordning för vilken teknik som bör användas under olika omständigheter. *Malmö tingsrätt* konstaterar att det i lagförslaget inte finns några krav på både bild- och ljudöverföring, men anser inte att det finns skäl att så i detalj reglera distansnärvaron, och tillstyrker lagförslaget. *Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* anser att de säkerhetsmässiga kraven är rimliga och anser inte att kraven behöver regleras i tilläggsbestämmelsen. *Kammarrätten i Stockholm* förutsätter att säkerhetsfrågorna löses på ett tillfredsställande sätt.

Enligt utskottet kan, som nämnts, alltför högt ställda krav innebära att de tekniska förutsättningarna för att kunna genomföra ett sammanträde saknas. Tekniken utvecklas dessutom hela tiden, vilket talar emot detaljerade krav i lagtext. Utskotten måste även, i varierande grad, överväga frågor om informationssäkerhet vid sammanträden där distansdeltagande inte förekommer. Att enbart reglera detta för sammanträden vid vilka det förekommer distansdeltagande kan enligt utskottet bli missvisande. Varje utskott måste självt utifrån vad som ska avhandlas vid ett sammanträde avgöra om förutsättningarna för att genomföra sammanträdet är uppfyllda.

Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att det tas fram vägledning och stöd inom Riksdagsförvaltningen för att bistå utskotten när det gäller frågor om informationssäkerhet och tekniken vid sammanträden där distansdeltagande förekommer.

### **Ikraftträdande**

Mot bakgrund av den rådande situationen anser utskottet att det är angeläget att nya bestämmelser om distansdeltagande i utskotten och EU-nämnden kan träda i kraft så snart som möjligt. Lagförslaget föreslås därför träda i kraft den 17 juni 2020.

### *Uppföljning och utvärdering*

Det är viktigt att Riksdagsförvaltningen löpande följer utvecklingen för att bästa möjliga säkerhet vid distansdeltagande ska uppnås. Vidare bör enligt utskottet regleringen utvärderas, vilket också förordas av *Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet*. Utvärderingen bör bl.a. omfatta hur regleringen tillämpats och dess konsekvenser för riksdagsarbetet. Utskottet avser att framöver ta ett initiativ till en sådan utvärdering.

BILAGA

## Utskottets lagförslag

### Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att det i riksdagsordningen ska införas en ny tilläggsbestämmelse, 7.16.1, och närmast före tilläggsbestämmelse 7.16.1 en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **7 kap.**

##### *Deltagande på distans*

##### *Tilläggsbestämmelse 7.16.1*

*Om det finns synnerliga skäl får riksdagen eller talmannen besluta att deltagande på distans vid utskotts-sammanträden får medges. Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde.*

*Om det finns särskilda skäl får EU-nämnden medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde.*

*En ledamot eller en suppleant som deltar på distans ska anses närvarande vid sammanträdet.*

*Den som leder sammanträdet får inte delta på distans.*

---

Denna lag träder i kraft den 17 juni 2020.