

## Yttrande över promemorian Deltagande på distans vid sammanträden i utskott och EU-nämnd

---

(Dnr 1821-2019/20)

Riksdagens ombudsmän (JO) har ombetts att yttra sig över den ovan nämnda promemorian.

### Inledning

Syftet med det presenterade förslaget är att genom införandet av en tillägsbestämmelse i riksdagsordningen (2014:801) tillåta att en ledamot eller en suppleant under vissa förutsättningar deltar på distans och anses närvarande dels i utskottssammanträden, dels i EU-nämnden. Jag har full förståelse för behovet av en sådan möjlighet och anser att förslagets inriktning framstår som rimlig. Enligt min uppfattning skulle förslagen dock behöva förtydligas på ett antal punkter, för att säkerställa kravet på tydlighet i lagstiftningen och förbättra förutsebarheten i den praktiska tillämpningen. Med detta sagt lämnar jag följande synpunkter.

### Särskilt om beredningsprocessen

Förslaget har skickats på remiss till ett mycket begränsat antal remissinstanser, endast fyra stycken. Det finns därmed en risk att vissa aspekter i förslaget inte blir tillräckligt belysta. När det gäller beredningskravet vid utskottsinitiativ finns det i och för sig enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen en möjlighet för utskott att till och med avstå från att inhämta yttranden, om det finns synnerliga skäl för det, men i sådana fall ska skälen för att yttrande inte inhämtats redovisas.

Det nu aktuella utskottsinitiativet har tillkommit under extraordinära förhållanden och syftar även till att förbättra förutsättningarna för riksdagens arbete i en sådan situation. Med hänsyn till att förslaget rör en viktig fråga som innebär att 4 kap. 1 § regeringsformen tolkas på ett delvis nytt sätt, måste det ändå anses angeläget att beredningsprocessen inte i större utsträckning än nödvändigt avviker från gängse ordning. Det får anses vara av stor betydelse att ändringar av detta slag har god demokratisk förankring. Något skäl till att så få remissinstanser valts ut anges inte i promemorian.

### **Förhållandet till 4 kap. 1 § regeringsformen**

Bestämmelserna i riksdagsordningen innehåller detaljerade regler om arbetet i riksdagen, dess utskott och särskilda organ, vilka har stor praktisk betydelse, särskilt för de politiska minoriteterna (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 3 uppl., s. 199). Tilläggsbestämmelserna utgör detaljföreskrifter som är av mindre betydelse i riksdagsarbetet och rör riksdagens inre organisation och arbetsformer, vilket tidigare reglerades i riksdagsstadgan (se prop. 1973:90 s. 474 f.). Tilläggsbestämmelserna kan ändras på samma sätt som vanlig lag, till skillnad från huvudbestämmelserna i riksdagsordningen som ändras på samma sätt som grundlag eller med ett krav på särskild majoritet.

Förslaget innebär att det införs en tilläggsbestämmelse till 7 kap. 16 § riksdagsordningen, en huvudbestämmelse som handlar om att utskotten och EU-nämnden ska sammanträda inom stängda dörrar. Eftersom den aktuella tilläggsbestämmelsen har en nära koppling till frågor som regleras i 4 kap. 1 § regeringsformen, framstår det av normhierarkiska skäl som angeläget att förhållandet till denna grundlagsbestämmelse klargörs. Förslaget väcker frågor om på vilken nivå tillåtande av deltagande på distans bör regleras.

Enligt 4 kap. 1 § regeringsformen hålls riksmötet i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § regeringsformen innebär enligt promemorian att utskottssammanträde ska ha formen av ett fysiskt sammanträde i Stockholm så länge riksdagen eller talmannen inte beslutar om en annan sammanträdesort.

Av det betänkande som låg till grund för den aktuella bestämmelsen i regeringsformen (SOU 1972:15 s. 131) framgår att om det är nödvändigt kan riksdagen sammanträda på annan ort än Stockholm, om riksdagens säkerhet eller frihet som följd av särskilda omständigheter äventyras i huvudstaden. Avsikten med bestämmelsen får därmed antas vara att sammanträdet, även vid dessa särskilda omständigheter, ska hållas samlat med fysiskt deltagande, men på en annan ort än Stockholm. Den befogenhet riksdagen eller talmannen avsetts få förefaller alltså närmast vara att besluta om en annan sammanträdesort, inte en annan form av deltagande. Enligt den nya tilläggsbestämmelsen i riksdagsordningen möjliggörs undantag från ett sådant samlat fysiskt deltagande genom att en ledamot eller en suppleant tillåts delta och anses vara närvarande på annat sätt än att genom fysisk närvaro.

Att ledamöter närvarar på distans vid utskottens sammanträden ska enligt förslaget kunna tillåtas om det finns synnerliga skäl. De situationer som avses är enligt promemorian en samhällelig kris i hela eller delar av landet, t.ex. vid en pandemi, en terroristattack eller en naturkatastrof. Som det får förstås ska sammanträdena enligt förslaget fortfarande anses äga rum i Stockholm – eller på en viss annan ort om riksdagen eller talmannen bestämmer det – men en eller flera deltagare kan

tillåtas närvara via något kommunikationsmedel och kan då befinna sig fysiskt på en annan plats.

Av promemorian framgår inte klart hur den nya tilläggsbestämmelsen anses förhålla sig till den redovisade uppfattningen att sammanträdet enligt 4 kap. 1 § regeringsformen måste hållas fysiskt i Stockholm eller på en annan sammanträdesort. Ordalydelsen av regeringsformens bestämmelse – ”om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat” – hindrar inte uttryckligen ett beslut om att sammanträde får ske på annat sätt än genom fysiskt deltagande på en gemensam plats. En sådan tolkning avviker dock från den i förarbetena uttalade avsikten bakom grundlagsbestämmelsen. Samtidigt får enligt min mening beaktas den teknikutveckling och allmänna samhällsutveckling som ägt rum sedan början av 1970-talet. Det framstår därför inte som orimligt att bestämmelsen, i ljuset av denna utveckling, skulle kunna anses medge nya former för sammanträden i vissa situationer.

En sådan, mera modern tolkning av 4 kap. 1 § regeringsformen avviker dock även i viss mån från konstitutionsutskottets tidigare uppfattning om s.k. e-votering på distans, även om det avsåg normala förhållanden (se bet. 2016/17:KU18 s. 24 f.). Jag bedömer det sammantaget som angeläget med ett förtydligande av utskottets överväganden rörande tolkningen av 4 kap. 1 § regeringsformen, så att det framgår om det rör sig om en förändring av den principiella inställningen till bestämmelsens innebörd. Det gäller inte minst med hänsyn till att det nya synsättet kan få stor betydelse även för den framtida tolkningen av den angivna regleringen i regeringsformen.

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

Enligt lagförslaget får beslutet om att tillåta deltagande på distans på grund av synnerliga skäl fattas av riksdagen eller talmannen. Av promemorian framgår att det under pågående riksdagsarbete får förutsättas att beslutet fattas av riksdagen. Lydelsen i den föreslagna tilläggsbestämmelsen överensstämmer i det här avseendet med hur motsvarande bestämmelse i 4 kap. 1 § regeringsformen är formulerad. Jag har förståelse för att det kan finnas fördelar med att använda samma formulering. Ett förtydligande av lagtexten skulle ändå kunna övervägas, så att det klart framgår att det i första hand är riksdagen som fattar beslutet, men att beslutet kan fattas av talmannen om riksdagen saknar möjlighet till det. Om ett sådant förtydligande inte anses lämpligt skulle det vara värdefullt med ett klagörande i annan form, rörande de situationer där beslut i stället kan fattas av talmannen.

Lagförslaget innehåller inte någon bestämmelse om vem som får besluta att deltagande på distans inte längre ska vara tillåtet. Enligt promemorian får även ett sådant beslut fattas av riksdagen eller talmannen. Eftersom ett sådant beslut fattas när den extraordinära situationen inte längre föreligger och det sannolikt inte finns samma behov av skyndsamhet, bör beslutet kunna fattas av riksdagen. Det kan ifrågasättas under vilka förutsättningar det över huvud taget bör vara möjligt för

talmannen att upphäva ett beslut som fattats av riksdagen. Oavsett om beslutet ska få fattas av riksdagen eller eventuellt, om detta inte är möjligt, av talmannen bör det enligt min mening övervägas om inte lagtexten uttryckligen ska reglera vem som får besluta om att situationen inte längre är sådan att deltagande på distans kan tillåtas. Frågan bör i vart fall diskuteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

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

När ett beslut om synnerliga skäl för deltagande på distans har fattats, får enligt förslaget varje utskott ta ställning till om det vill använda sig av möjligheten till distansdeltagande. Enligt promemorian ska då avgöras om de synnerliga skäl som föreligger kan anses motivera att en ledamot eller en suppleant medges att närvara på distans. Detta framgår dock inte uttryckligen av lagtexten. Om utskottet endast får beakta de extraordinära förhållanden som legat till grund för grundbeslutet om att synnerliga skäl föreligger, eller om hänsyn även kan tas till andra faktorer, framstår således inte klart. Inte heller framgår vilka närmare överväganden, rörande t.ex. säkerhetsfrågor, som ska göras vid bedömningen.

### **EU-nämndens sammanträden**

Som framgår av promemorian finns beträffande EU-nämnden ett stort behov av distansdeltagande och det medges såvitt framkommit redan nu. Det är positivt att det förfarande som i praktiken tillämpas nu blir föremål för författningsreglering. I likhet med vad som gäller för utskottssammanträden är det emellertid angeläget att säkerhetskraven uppfylls, eftersom nämnden kan hantera mycket känsliga uppgifter och på samma sätt som utskotten omfattas av riksdagsordningens huvudregel om att sammanträde ska hållas inom stängda dörrar. De aspekter som jag i det följande tar upp med avseende på säkerhetsmässiga förutsättningar för deltagande på distans samt behovet av riskbedömningar gör sig därför gällande även beträffande EU-nämndens sammanträden.

### **Formerna för distansdeltagande och säkerhetsmässiga förutsättningar**

Enligt den bedömning som görs i promemorian ska deltagande på distans enbart vara möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningens bestämmelser. Jag instämmer i denna uppfattning. Denna viktiga förutsättning kommer dock inte riktigt till uttryck i själva lagförslaget. Det kan kanske uppfattas som en självklarhet att även dessa krav måste vara uppfyllda, eftersom övriga bestämmelser i riksdagsordningen alltså gäller. Enligt min mening kan det ändå övervägas om det inte finns skäl att påminna om det i den föreslagna regleringen. Utvecklingen i såväl Sverige som omvärlden visar tydligt att säkerhetsriskerna i samband med olika former av informationsöverföring inte får underskattas.

I den föreslagna tilläggsbestämmelsen specificeras inte närmare i vilka former deltagande på distans ska få ske. I promemorian anges att både ljud- och bildöverföring eftersträvas när det är möjligt. Jag har förståelse för att det inte

anses lämpligt att föreskriva en specifik form för tekniköverföringen eftersom regleringen ska kunna tillämpas vid flera olika slags katastroflägen, inklusive sådana där ett deltagande via video kan vara omöjligt eller i vart fall olämpligt (jfr bl.a. 5 kap. 16 § kommunallagen [2017:725], där regleringen om deltagande på distans fyller en helt annan funktion).

Enligt min mening bör dock övervägas om det inte skulle vara möjligt att på något sätt presentera en tydligare prioritetsordning för vilka tekniker som bör användas under olika omständigheter. Vilken närmare grad av säkerhet som behövs och vilka avkall på dessa krav som i vissa situationer kan göras framstår som oklart, förutom att de säkerhetsmässiga kraven kan påverkas av den fråga som ska avhandlas. Det är också oklart hur ett utskott bör resonera när högsta möjliga säkerhet inte kan uppnås och vilka riskbedömningar som då krävs. För att underlätta utskottens bedömningar av hur ett sammanträde på bästa sätt kan genomföras i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser skulle det ha varit värdefullt med några vägledande resonemang om exempelvis i vilka situationer det kan vara lämpligare att ajournera mötet tills högre säkerhet kan uppnås eller under vilka förutsättningar det är bättre att tillkalla en suppleant än låta någon närvara på distans. Det handlar bl.a. om metoder för att med säkerhet kunna identifiera de ledamöter som deltar på distans, att de kan bedömas vara tillräkneliga och att ingen utomstående kan ta del av informationen. Det rör sig om komplexa överväganden av väsentlig betydelse för det demokratiska arbetet. Hur dessa ska göras bör övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen och om möjligt beskrivas tydligare i förarbetena till bestämmelsen.

Ett förtydligande av dessa överväganden och de riskbedömningar som ska göras är inte mindre viktigt beträffande EU-nämnden, där bestämmelserna om distansdeltagande kommer att gälla direkt utan ett föregående beslut av riksdagen eller talmannen om att det finns synnerliga skäl.

### **Deltagande på distans under normala förhållanden**

Utöver att en ledamot eller en suppleant ska kunna tillåtas delta i utskottssammanträden på distans vid allvarliga samhälleliga kriser, synes avsikten med lagförslaget vara att strama upp den praxis som utvecklats avseende deltagande i utskottssammanträden utan fysisk närvaro. Enligt nuvarande ordning medges att en ledamot deltar på distans under dagordningspunkter som gäller informationsinhämtning, men ledamoten räknas under sådana förhållanden inte som närvarande. Det framgår inte av promemorian om detta endast förekommer i fall där utskottet har beslutat att sammanträdet ska vara offentligt och plats således erbjuds även till åhörare (se 7 kap. 17–18 §§ riksdagsordningen). Inte heller framgår klart vad som avses gälla i fråga om sådant deltagande efter införandet av den nya tilläggsbestämmelsen. Rubriken till den föreslagna bestämmelsen antyder att allt deltagande på distans i utskotten regleras genom den nya regleringen. Det betonas också i promemorian att det i andra situationer än de där riksdagen eller talmannen funnit att synnerliga skäl föreligger bör gälla att deltagande kräver fysisk närvaro.

Samtidigt anges att det även fortsättningsvis bör vara tillåtet att en ledamot deltar på distans under dagordningspunkter som gäller informationsinhämtning, utan att ledamoten anses närvara i sammanträdet.

Om avsikten är att deltagande på distans under dagordningspunkter som gäller informationsinhämtning även fortsättningsvis ska kunna medges, vid offentliga sammanträden eller vid alla typer av sammanträden, bör det övervägas om inte förutsättningarna för även sådant deltagande ska kodifieras. I annat fall riskerar det att uppfattas som att vissa sedvanerättsliga inskränkningar av regeringsformens krav på att riksmöten ska hållas i Stockholm och riksdagsordningens huvudregel om att utskottssammanträdena ska ske inom stängda dörrar anses godtagbara. Såvitt jag kan förstå är säkerhetsriskerna vid distansdeltagande sällan beroende av om den ledamot eller suppleant som deltar på distans anses närvarande under sammanträdet eller inte.

Jag har inför detta yttrande samrått med justitieombudsmännen Thomas Norling, Katarina Pålsson och Per Lennerbrant.

Elisabeth Rynning

Sofia Lönnberg

Kanslichefen Maria Hellberg och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen av yttrandet.