

# Konstitutionsutskottets betänkande

## 2021/22:KU23

## Riksdagen under coronapandemin 2020

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagsstyrelsens framställning läggs till handlingarna.

Utskottet konstaterar att den uppföljning som kommittén har gjort av riksdagens arbete under coronapandemin är viktig och på ett värdefullt sätt beskriver hur verksamheten i riksdagen påverkades men också kunde fortgå på ett anpassat sätt. Avgörande för frågan om det finns anledning att gå vidare med några av de överväganden kommittén har lämnat är, anser utskottet, i vilken utsträckning det skulle öka förutsättningarna för riksdagens ledamöter att fullgöra sitt uppdrag på bästa sätt, med bibehållen respekt för riksdagens statsrättsliga funktioner.

När det gäller frågan om att överväga införandet av en ramreglering för kris ser utskottet med stor tveksamhet på en ordning med rättsligt bindande regler som innebär att en grupp av riksdagens ledamöter i fredstid formellt utestängs från att delta i hela eller delar av riksdagens beslutsfattande. Enligt utskottet är i stället en fortsatt ordning som bygger på icke formellt bindande överenskommelser att föredra. En sådan ordning innebär att de folkvalda i grunden har kvar sin möjlighet att delta i riksdagsarbetet och att anpassningar av arbetsformerna endast sker på ett sätt som har en bred uppslutning bland partierna. En ordning som inte bygger på i förväg formulerade bindande bestämmelser har enligt utskottets mening förutsättningar att ge en större flexibilitet, genom att förändringarna av arbetsformerna kan anpassas så att de inte görs mer långtgående än vad som behövs med hänsyn till den aktuella krisen.

Utskottet konstaterar vidare, med anledning av frågan om en mer systematisk uppföljning av riksdagens bemyndiganden till regeringen, att en uppföljning av sådana bemyndiganden redan med dagens ordning kan göras inom ramen för konstitutionsutskottets granskning och i samtliga utskotts arbete med uppföljning och utvärdering eller budgetberedning. Riksdagen kan också begära att regeringen ska återkomma med en redogörelse för tillämpningen av ett visst bemyndigande eller besluta att en föreskrift som regeringen har beslutat med stöd av ett bemyndigande ska underställas

riksdagen för prövning. När det gäller frågan om att riksdagen på förslag av talmannen ska kunna besluta om förkortad motionstid kan det, menar utskottet, diskuteras hur man principiellt bör se på en ordning som skulle innebära att riksdagen kan förkorta motionstiden på förslag som lagts av regeringen när regeringen själv inte har sett att det finns ett sådant behov.

Utskottet konstaterar också att det kan finnas anledning att dra lärdom av erfarenheterna av distansdeltagande i riksdagsarbetet för att säkerställa en beredskap i händelse av framtida kriser. Den bestämmelse som har införts i riksdagsordningen och som under vissa förhållanden möjliggör ett deltagande på distans vid utskottens och EU-nämndens sammanträden har fungerat väl och det finns enligt utskottet skäl att behålla regleringen för eventuella framtida kriser. Utskottet erinrar emellertid om att möjligheten till distansdeltagande endast är aktuell i extraordinära situationer och anser inte att denna möjlighet bör utvidgas. Utskottet understryker tvärtom betydelsen av fysiska möten för konstruktiva och tillitsfulla överläggningar och samtal ledamöter emellan. Utskottet vill dock samtidigt också framhålla att den digitala tekniken öppnar upp för nya arbetssätt och skapar förutsättningar för en utökad interaktion med det övriga samhället. En fortsatt utveckling av såväl de tekniska som de lokalmässiga förutsättningarna för digitala inslag i riksdagsarbetet bör därför enligt utskottet eftersträvas.

När det slutligen gäller vissa frågor om dels partigruppernas arbete och riksdagsledamöternas kontakter med väljare och andra i situationer där möjligheterna till fysiska möten är begränsade, dels Riksdagsförvaltningens krishanteringsarbete konstaterar utskottet att vad som lyfts av kommittén i dessa delar är värdefulla iakttagelser men att de åtgärder kommittén nämner inte behöver bli föremål för riksdagens ställningstagande och att något initiativ från utskottets sida därför inte är nödvändigt. Utskottet konstaterar att det i stället till övervägande del ligger på riksdagens ledamöter och partigrupper att själva hantera frågor om sitt arbete. Utskottet förutsätter vidare att man inom förvaltningen vidtar de åtgärder som bedöms nödvändiga med anledning av de erfarenheter som arbetet under pandemin gett.

### *Behandlat förslag*

Framställning 2021/22:RS6 Riksdagen under coronapandemin 2020.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Framställningens huvudsakliga innehåll .....	7
Utskottets överväganden .....	8
Riksdagen under coronapandemin 2020 .....	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	17
Framställningen .....	17

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksdagen under coronapandemin 2020**

Riksdagen lägger framställningen till handlingarna.

Stockholm den 19 maj 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Lars Andersson (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Alexander Ojanne (S), Jessica Wetterling (V) och Nina Lundström (L).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Riksdagen beslutade den 18 november 2020, på förslag av konstitutionsutskottet, om ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin (bet. 2020/21:KU13, rskr. 2020/21:54). Riksdagsstyrelsen beslutade den 16 december 2020 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att genomföra en uppföljning av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin (dnr 608-2020/21). Kommittén, som antog namnet Riksdagens coronakommitté, överlämnade i november 2021 betänkandet Riksdagen under coronapandemin 2020 (2021/22:URF1).

Riksdagsstyrelsen beslutade den 15 november 2021 om framställningen Riksdagen under coronapandemin 2020 (framst. 2021/22:RS6). I framställningen överlämnar riksdagsstyrelsen kommitténs betänkande till riksdagen för bedömning och beslut. Framställningen har hänvisats till konstitutionsutskottet.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av framställningen.

## Bakgrund

I december 2019 uppmärksammades flera sjukdomsfall med luftvägssymtom och lunginflammation i Kina. I januari 2020 rapporterade Världshälsoorganisationen (WHO) om förekomsten av den sjukdom som senare fick namnet covid-19. I slutet av januari 2020 förklarade WHO sjukdomen som ett internationellt hot mot människors hälsa och ungefär samtidigt registrerades det första fallet av covid-19 i Sverige. Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att utbrottet av det virus som orsakar covid-19 är en pandemi, dvs. att viruset sprids i hela världen.

Under 2020 vidtog riksdagen och Riksdagsförvaltningen ett antal åtgärder i syfte att säkerställa att den parlamentariska processen och stödet till denna skulle fungera även under den rådande situationen och för att så långt som möjligt begränsa spridningen av coronaviruset. Som exempel på åtgärder kan nämnas att riksdagens partier i mars 2020 kom överens om att ändra riksdagens arbetssätt så att endast 55 ledamöter skulle medverka under omröstningarna i kammaren. Riksdagsförvaltningen inrättade i mars 2020 också en krisledningsorganisation för att samordna arbetet med att säkerställa stödet till den parlamentariska processen och hindra smittspridning på lång och kort sikt. Riksdagsförvaltningen beslutade vidare att ställa in ett stort antal planerade externa och interna aktiviteter och att stänga eller begränsa öppettiderna för många av förvaltningens servicefunktioner. Åtgärder vidtogs

också, främst inom it-området, för att öka förutsättningarna för möten på distans. I juni 2020 ändrades riksdagsordningen så att det numera är möjligt för ledamöter att, under vissa förutsättningar, delta på distans vid sammanträden i utskotten. Vissa åtgärder vidtogs också under 2021.

Konstitutionsutskottet anför i betänkande 2020/21:KU13 att en uppföljning av de vidtagna åtgärderna och av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under pandemin skulle ge ett värdefullt underlag för lärdomar om de arbets- och beslutsprocesser som har ägt rum. Sådana lärdomar kan utgöra ett stöd vid bedömningen av behovet av eventuella förändringar i dessa processer vid extraordinära händelser. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att det fanns skäl att ta initiativ till en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin.

En uppföljning borde enligt utskottet avse tre perspektiv på hur riksdagsarbetet har påverkats av pandemin.

Det första perspektivet gäller riksdagen som beslutsorgan. Coronapandemin har enligt utskottet ställt krav på snabb hantering i den parlamentariska processen, och arbetsformerna har behövt anpassas för att minska risken för smittspridning. En uppföljning i denna del borde inriktas mot hur upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har fungerat. Fokus skulle här ligga på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.

Det andra perspektivet gäller riksdagsledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget. Ledamöters fysiska frånvaro från riksdagens lokaler kunde enligt utskottet antas ha påverkat inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort (exempelvis kontakterna med riksdagsgrupp och partikansli, med väljare och intresseorganisationer samt arbetet med internationella frågor). En uppföljning utifrån ett sådant perspektiv borde, anför utskottet, inriktas på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.

Det tredje perspektivet avser Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under pandemin. De nya förutsättningarna har skapat krav på ny teknik och förändrade arbetsprocesser i riksdagen. Som exempel nämndes de nya digitala lösningar som förvaltningen på kort tid behövt införa. Fokus i en uppföljning skulle i denna del ligga på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

Utskottet föreslog mot denna bakgrund att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle få i uppdrag att genomföra en uppföljning av de tre nämnda perspektiven. I kommitténs uppdrag borde enligt utskottet ingå att kartlägga och beskriva vilka åtgärder, förändringar och anpassningar av beslutsprocesser, arbetsformer och servicefunktioner som har vidtagits och genomförts i riksdagen och Riksdagsförvaltningen samt att redovisa och belysa konsekvenserna av dessa för riksdagsarbetet och riksdagens ledamöter. Uppföljningen borde enligt utskottet i första hand omfatta åtgärder och beslut under 2020.

## Framställningens huvudsakliga innehåll

I framställningen överlämnar riksdagsstyrelsen Riksdagens coronakommittés betänkande Riksdagen under coronapandemin 2020 till riksdagen för bedömning och beslut.

# Utskottets överväganden

## Riksdagen under coronapandemin 2020

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger framställningen till handlingarna.

### Framställningen

#### *Inledning*

Riksdagens coronakommitté, vars betänkande genom framställningen överlämnas av riksdagsstyrelsen, redovisar resultatet av sitt uppdrag i sex avsnitt. Utöver ett inledande avsnitt och, i var sitt avsnitt, redovisningen av de tre perspektiv som preciserats av konstitutionsutskottet och i riksdagsstyrelsens direktiv presenterar kommittén också dels ett avsnitt om resultatet av en internationell utblick, dels ett avsnitt om sina överväganden.

Kommittén understryker att den inte har sett det som sin uppgift att recensera det sakliga innehållet i de beslut som riksdagen eller regeringen har fattat med anledning av den pågående pandemin. Vidare anför kommittén att inriktningen för dess överväganden har varit att väga samman de iakttagelser som har gjorts i de kartläggande och beskrivande delarna. En sådan sammanvägning ligger sedan till grund för kommitténs samlade iakttagelser och överväganden. Kommittén understryker dock att de överväganden som redovisas måste utredas i betydande detalj om de ska omsättas i praktiken.

Kommittén redovisar sina överväganden i två delar: den första delen innehåller de överväganden som hänger samman med de två första perspektiven, riksdagen som beslutsorgan och ledamöternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag, medan den andra delen innehåller övervägandena som gäller det tredje perspektivet, Riksdagsförvaltningens stöd och service. I det följande lämnas en sammanfattning av kommitténs slutsatser och överväganden med samma tvådelade redovisning.

#### *Kommitténs överväganden*

### **Riksdagen som beslutsorgan och ledamöternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag**

#### *En ramreglering för kris*

Kommittén anför att gruppledarkretsen, ofta tillsammans med talmannen, under pandemin har tagit på sig ett särskilt ansvar att finna lösningar på flera av de uppkomna utmaningarna, och att en god och lösningsinriktad stämning har rått bland gruppledarna trots att det inte finns någon formell reglering av deras uppdrag. Kommittén konstaterar att det är reglerat i riksdagsordningen



att gruppledarna ska samråda med talmannen om arbetet i kammaren. Möjligheten att träffa överenskommelser endast mellan gruppledarna är inte reglerad, vilket enligt kommittén kan framstå som mindre lämpligt och ändamålsenligt med tanke på att gruppens möten är av informell karaktär och överenskommelserna träffas under begränsad transparens.

Ordningen lämnar enligt kommittén betydande friheter för gruppledarna, i förekommande fall tillsammans med talmannen, att komma överens om hur riksdagens verksamhet ska anpassas till rådande omständigheter. Denna flexibilitet kan vara av stor betydelse för att kunna anpassa verksamheten till en viss kris på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén ser dock att det finns risker med att det saknas en närmare reglering. Sådana risker kan i en kris enligt kommittén bestå i ett mer komplext beslutsfattande, interna konflikter och yttre påverkan. Ytterligare en komplexitet i sammanhanget är enligt kommittén att gruppledarkretsens sammansättning inte avspeglar majoritetsförhållandena i kammaren. Behoven som ledde fram till den förhållandevis hastigt genomförda ändringen i riksdagsordningen för att möjliggöra deltagande på distans vid utskottens sammanträden visar också, anser kommittén, på vikten av att närmare överväga regleringar inför framtida kriser.

Mot denna bakgrund anser kommittén att införandet av en ramreglering för riksdagens arbete under fredstida kriser bör övervägas. En sådan ramreglering skulle enligt kommittén kunna bidra till att riksdagen på ett mer förutsägbart och stabilt sätt upprätthåller sina statsrättsliga uppgifter i en fredstida kris-situation med fortsatt beaktande av viktiga demokratiska värden. En sådan reglering gör det också möjligt att på förhand beakta alla partiers uppfattningar om hur riksdagsarbete ska bedrivas i en krissituation. En ramreglering kan också underlätta för mindre partier med begränsade resurser att hantera en kris genom att förutsättningarna är kända på förhand. Vidare kan den minska risken för yttre påverkan från främmande makt eller andra illvilliga aktörer genom att ett stabilare och för riksdagspartierna mer förutsägbart system skapas. Det kan dock enligt kommittén finnas nackdelar med en alltför detaljerad ramreglering eftersom en sådan kan leda till en mindre flexibel lösning. Kriser är dessutom ofta, anför kommittén, olika till karaktär och omfattning.

En ramreglering skulle enligt kommittén kunna innehålla beslutsregler i händelse av kris för att exempelvis hålla olika typer av distansmöten, möjliggöra ombudsröstning och tillfälligt reducera antalet röstande i kammaren. Det bör i detta sammanhang enligt kommittén övervägas om någon form av delegation bör skapas som kan agera under vissa extraordinära fredstida omständigheter. Övervägandena kring en ramreglering kan enligt kommittén också komma att kräva en översyn av olika aktörers beslutskompetens och ansvar.

#### *Riksdagens statsrättsliga uppgifter*

Kommittén anser att riksdagen har kunnat anpassa sin del av den parlamentariska beslutsprocessen efter de svåra förhållanden som har rått under lång tid och samtidigt kunnat fullgöra sina statsrättsliga uppgifter på ett fullgott sätt.

Exempelvis kunde de många extra ändringsbudgetarna beredas under korta tidsrymder där både ledamöter och tjänstemän var tvingade att arbeta under nya förutsättningar, framför allt digitalt och på distans. Det finns enligt kommittén en risk att det i en sådan situation helt enkelt går för fort och att de krav på berednings- och beslutsprocessen som regeringsformen och riksdagsordningen ställer inte kan mötas på ett tillfredsställande sätt. Detta riskerar i sin tur att leda till att riksdagens beslut blir av sämre kvalitet och får en bristande demokratisk förankring.

Kommittén kan emellertid inte göra någon annan bedömning än att riksdagen har kunnat anpassa beslutsprocessen efter de svåra förhållanden som har rått under lång tid och samtidigt kunnat fullgöra sina statsrättsliga uppgifter när det gäller lagstiftning och budget på ett fullgott sätt. Detta visar enligt kommittén på en inneboende styrka i systemet.

Det kan dock enligt kommittén finnas skäl att närmare överväga hur riksdagen mer systematiskt kan följa upp de bemyndiganden som den ger regeringen i syfte att underlätta dess hantering av krisen och krisens konsekvenser. För att underlätta uppföljningen skulle regeringen kunna redovisa mer samlat hur den har använt dessa bemyndiganden, i exempelvis den årliga Årsredovisningen för staten eller i budgetpropositionen.

Det bör dessutom enligt kommittén övervägas vidare om talmannen, efter samråd med gruppledarna, under en kris eller vissa andra förhållanden ska kunna föreslå förkortad följdmotionstid på propositioner. Det är i dag endast regeringen som får föreslå detta. Riksdagen skulle därmed enligt kommittén i större utsträckning på egen hand kunna kontrollera tidsschemat för behandlingen av en proposition.

Kommittén menar också att de delar av riksdagens kontrollmakt som utövas av konstitutionsutskottet och de enskilda ledamöterna via frågeinstitutet i viss utsträckning påverkades under 2020. Konstitutionsutskottet valde att skjuta på sin vårgranskning 2020, och det faktum att utskottet fick avsätta resurser för att våren 2021 granska vissa pandemirelaterade frågeställningar (bl.a. två med tydlig koppling till riksdagsarbetet: beredningen av s.k. snabbpropositioner med budget- och lagförslag under coronapandemin samt samråd med EU-nämnden under coronapandemin) kan enligt kommittén möjligen ha inneburit vissa undanträngningseffekter. Antalet skriftliga frågor ökade med drygt hälften under 2020 jämfört med under 2019 medan antalet interpellationer var tämligen oförändrat.

#### *Demokratiutmaningar*

En betydande majoritet av de ledamöter som besvarade en enkät som kommittén skickade ut ansåg att den begränsning som gällde under större delen av 2020 för hur många ledamöter som kunde delta i beslut i kammaren fungerade bra eller mycket bra. Kommittén noterar emellertid också att det framförs en del synpunkter i enkäten på hur partierna valde ut de som skulle delta i besluten i kammaren. Det bör mot denna bakgrund enligt kommittén övervägas vidare hur partigrupperna kan uppmuntras att internt dra lärdomar

av pandemin och föra resonemang sinsemellan kring hur representativiteten kan säkerställas om antalet beslutsfattande ledamöter i kammaren måste begränsas i en krissituation.

Kommittén konstaterar att ledamöternas möjligheter till fysiska möten med väljare, intresseorganisationer och andra, vilka är en viktig förutsättning för en representativ demokrati, minskade under pandemin. Det bör därför enligt kommittén övervägas att närmare belysa hur riksdagens ledamöter ska kunna fortsätta att interagera med väljare och andra under en situation (exempelvis en kris) då möjligheterna till fysisk medverkan av något skäl är begränsade och när kontakter via sociala medier bedöms vara otillräckliga. Hur och i vilken utsträckning färre fysiska möten kunde kompenseras av en ökad digital interaktion bör enligt kommitténs uppfattning kunna vara av intresse att studera närmare i det sammanhanget.

En annan viktig förutsättning för insyn i riksdagsarbetet är att allmänheten har möjlighet att följa riksdagens arbete, t.ex. genom debatter, frågestunder m.m. i riksdagens kammare. Det kan enligt kommittén finnas en utmaning under kriser om allmänheten inte har möjlighet att få vara på plats i riksdagens lokaler av exempelvis smittskyddsskäl, om riksdagens webbplats inte fungerar eller om man inte har tillgång till en dator med uppkoppling. Det bör enligt kommittén mot denna bakgrund övervägas att närmare följa upp hur riksdagens kammardebatter och annan viktig information nådde ut till allmänheten i samband med pandemin, t.ex. via riksdagens webbplats och public service och vilka lärdomar man kan dra av detta inför framtida kriser.

Vidare konstaterar kommittén att vissa ledamöter har upplevt att det har funnits en uppfattning bland allmänheten att många av de folkvalda inte har kunnat utöva sitt uppdrag under pandemin. Det bör därför enligt kommittén närmare övervägas hur det bättre kan kommuniceras externt inför och under en kris vilken roll riksdagen som institution och de enskilda ledamöterna har i det givna läget.

#### *Att verka på distans*

Ungefär tre fjärdedelar av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät ansåg att utskottsarbetet sammantaget fungerade bra eller mycket bra under 2020 och att begränsningarna i de fysiska mötena var nödvändiga av smittskyddsskäl. Kommittén konstaterar dock att det råder en splittrad bild när det gäller synen på distansarbete. Kommittén redovisar ett antal för- och nackdelar med att bibehålla eller utöka möjligheterna till distansarbete även under ett nytt normalläge.

Det bör enligt kommittén övervägas närmare att genomföra en fördjupad studie av några av de frågeställningar som aktualiserades vid utskottens och ledamöternas arbete på distans. Detta gäller dels de lösningar som valdes och de erfarenheter som gjordes i några andra europeiska parlament under pandemin, dels de identifierade för- och nackdelar med utökade möjligheter att utöva olika delar av riksdagsuppdraget på distans och dels ledamöternas psykosociala situation under pandemin i syfte att kunna ge stöd i den rådande

situationen men också för att förebygga problem i en framtida krissituation eller om ledamotsuppdraget blir mer distansbaserat på sikt. Kommittén anför i detta sammanhang bl.a. att det kan finnas skäl att närmare analysera alternativa upplägg av riksdagens arbete som kombinerar arbetsveckor på plats i Stockholm med utökade möjligheter att utöva fler delar av det ”Stockholms-baserade” riksdagsuppdraget på distans.

Kommittén lyfter också situationer där alla ledamöter inte kunde delta fysiskt i utskottssammanträden och därmed riskerade att utestängas från att kunna ta del av sådan känslig information som bara kunde delas på plats i riksdagens lokaler. Detta har enligt kommittén riskerat att påverka beslutsfattandet menligt eftersom inte alla ledamöter har haft tillgång till samma beslutsunderlag.

Det bör enligt kommittén vidare övervägas att genomföra en närmare analys av arbetsmiljöansvarets uppdelning mellan Riksdagsförvaltningen och partikanslierna i tider då ledamöternas uppdrag i huvudsak bedrivs på distans.

### **Riksdagsförvaltningens stöd och service**

Kommittén anför att Riksdagsförvaltningen under normala förhållanden har en viktig roll för att riksdagen ska kunna utföra sina statsrättsliga uppgifter och för att de enskilda ledamöterna ska ha goda förutsättningar att utöva sitt uppdrag. Under en kris som coronapandemin sattes Riksdagsförvaltningens förmåga att fullgöra sitt uppdrag på prov. Kommitténs uppfattning är att det övergripande intrycket, framför allt från den genomförda ledamotsenkäten, är att ledamöterna i huvudsak är nöjda med det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahöll under coronapandemins första år.

Kommittén anser emellertid att ett antal åtgärder bör övervägas vidare för att ytterligare utveckla Riksdagsförvaltningens verksamhet. Dessa åtgärder bör enligt kommittén ta sikte på bl.a. följande aspekter:

- En utökning av planerings-, utbildnings- och övningsarbetet i syfte att fortsätta det påbörjade arbetet med att bygga upp en grundförmåga i organisationen som gör det lättare att vidta kraftfulla men också flexibla åtgärder vid en krissituation. Detta förutsätter en fortsatt utvecklad organisation och en än större förståelse för olika kritiska beroenden både inom Riksdagsförvaltningen och i det omgivande samhället.
- Ett utvecklat scenarioarbete för att bättre kunna förutse behovet av åtgärder generellt sett, och när sådana bör sättas in.
- En ökad förmåga att nå en djupare förståelse för de krishanteringsåtgärder som riksdagen och Riksdagsförvaltningen vidtar under en kris (t.ex. smittskyddsåtgärder under en pandemi) bland ledamöter, partikanslianställda och förvaltningens tjänstemän.
- Uppmuntran till partigrupperna och deras kanslier att dela varandras erfarenheter från pandemihanteringen och att föra samtal om hur de lämpligen kan samordna olika åtgärder för att uppnå den största samlade nyttan även i andra krissituationer.

- Reflektioner över de utmaningar som kan uppstå i avvägningen mellan att följa råd och rekommendationer från regeringen och expertmyndigheterna och att samtidigt upprätthålla en acceptabel verksamhet i riksdagen.
- En översyn av den samlade utvecklingen av tekniska plattformar, utbildning och support för att kunna skapa ett nytt kostnadseffektivt helhetskoncept för framtiden som bl.a. beaktar erfarenheterna från pandemin.
- En vidare analys av implikationerna av EU-domstolens Schrems II-dom när det gäller skyddet för personuppgifter inför anskaffande, användning och utveckling av distansmötesystem.
- En närmare analys av hur andra parlament i Europa har löst sina tekniska utmaningar i fråga om distansmötesystem under en krissituation.
- Främjandet av en ökad förståelse för förutsättningarna i fråga om, och innebörden av, en god informationssäkerhet.
- En närmare kartläggning av vilka möjligheter det finns att kunna dela känslig information med hjälp av modern teknik mellan personer inom riksdagen på ett informationssäkert sätt. Det kan även finnas skäl att närmare studera lösningar som har valts i andra länder.
- En ytterligare utveckling av den interna och externa kommunikationen inför och under en kris. Frågor om informationens entydighet och tillgänglighet samt vilka andra kommunikationskanaler som används eller kan användas bör särskilt belysas.
- Inhämtande av mer kunskap om tjänstemännens arbetsmiljö och psykosociala situation under pandemin i syfte att kunna ge stöd under de rådande omständigheterna och för att förebygga problem i en framtida krissituation eller om arbetslivet blir mer distansbaserat på sikt.
- Ytterligare utvecklade rutiner som kan stärka flexibiliteten och anpassningsförmågan i förvaltningen när det gäller hur den disponerar sina personalresurser under en kris.

## Utskottets ställningstagande

Riksdagens coronakommitté har genomfört en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin och kommittén redovisar vilka konsekvenser de genomförda åtgärderna och anpassningarna enligt kommitténs mening har fått för riksdagsarbetet och för riksdagens ledamöter. Erfarenheterna från arbetet under pandemin ger enligt kommittén anledning att överväga vissa ytterligare åtgärder. Kommittén understryker emellertid att dessa överväganden måste utredas i betydande detalj om de ska omsättas i praktiken. Riksdagsstyrelsen har överlämnat kommitténs betänkande till riksdagen för bedömning och beslut.

Den uppföljning som kommittén har gjort av riksdagens arbete under coronapandemin är viktig och beskriver på ett värdefullt sätt hur verksamheten i riksdagen påverkades men också kunde fortgå på ett anpassat sätt. Avgörande för frågan om det finns anledning att gå vidare med några av de överväganden kommittén har lämnat är, anser utskottet, i vilken utsträckning det skulle öka

förutsättningarna för riksdagens ledamöter att fullgöra sitt uppdrag på bästa sätt, med bibehållen respekt för riksdagens statsrättsliga funktioner.

När det gäller frågan om att överväga införandet av en *ramreglering för kris*, med bestämmelser bl.a. om att tillfälligt reducera antalet ledamöter som deltar i voteringar i kammaren, gör utskottet följande överväganden. En sådan reglering kan sägas innebära vissa fördelar i form av exempelvis en ökad förutsebarhet och förutsättningar för en eventuellt snabbare beredskap, men den väcker också vissa principiella betänkligheter. Utskottet ser med stor tveksamhet på en ordning med rättsligt bindande regler som innebär att en grupp av riksdagens ledamöter i fredstid formellt utestängs från att delta i hela eller delar av riksdagens beslutsfattande. Enligt utskottet är i stället en fortsatt ordning som bygger på icke formellt bindande överenskommelser att föredra. En sådan ordning innebär att de folkvalda i grunden har kvar sin möjlighet att delta i riksdagsarbetet och att anpassningar av arbetsformerna endast sker på ett sätt som har en bred uppslutning bland partierna. Mot bakgrund av varje ledamöts personliga mandat och uppdrag från väljarna är denna distinktion enligt utskottet principiellt viktig. Till detta kommer svårigheterna med att utforma en reglering för en kris som man i förväg inte känner till karaktären av. En ordning som inte bygger på i förväg formulerade bindande bestämmelser har enligt utskottets mening förutsättningar att ge en större flexibilitet, genom att förändringarna av arbetsformerna kan anpassas så att de inte görs mer långtgående än vad som behövs med hänsyn till den aktuella krisen. Erfarenheterna från coronapandemin blir viktiga att ha med sig vid nästa kris och genom Coronakommitténs betänkande är dessa erfarenheter också utförligt dokumenterade. Utskottet noterar härutöver att vissa frågor om riksdagens arbete både i situationer av krig och krigsfara och i fredstid är föremål för överväganden i Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13, dir. 2021:80).

I uppföljningen gör Coronakommittén inte någon annan bedömning än att riksdagen under pandemin kunde anpassa sin del av den parlamentariska beslutsprocessen och samtidigt kunde *fullgöra sina statsrättsliga uppgifter*. Här nämns särskilt förmågan att under korta tidsrymder bereda och besluta om en stor mängd extra ändringsbudgetar och att fullgöra sin kontrollmakt. Kommittén menar dock att det kan finnas anledning att överväga dels en mer systematisk uppföljning av de bemyndiganden riksdagen ger regeringen, dels en ordning som innebär att riksdagen under en kris eller vissa andra förhållanden på förslag av talmannen ska kunna besluta om förkortad motions-tid. Utskottet konstaterar att en uppföljning av riksdagens bemyndiganden till regeringen redan med dagens ordning kan göras inom ramen för konstitutions-utskottets granskning. Det finns heller ingenting som hindrar att ett utskott i samband med beredningen av ett förslag om ett bemyndigande tar initiativ till att riksdagen begär att regeringen ska återkomma med redogörelse för tillämpningen av just det bemyndigandet. Utskotten följer också regelmässigt upp budgetbeslut inom ramen för arbetet med uppföljning och utvärdering

eller vid budgetberedningen. Riksdagen kan vidare enligt 8 kap. 6 § regeringsformen besluta att en föreskrift som regeringen har beslutat med stöd av ett bemyndigande ska underställas riksdagen för prövning. När det gäller frågan om att riksdagen på förslag av talmannen ska kunna besluta om förkortad motionstid noterar utskottet att ett beslut om förkortad motionstid med dagens ordning bara kan föreslås av regeringen. Det kan diskuteras hur man principiellt bör se på en ordning som skulle innebära att riksdagen kan förkorta motionstiden – vilket inverkar begränsande på ledamöternas förslagsrätt – på förslag som lagts av regeringen när regeringen själv inte har sett att det finns ett sådant behov.

De begränsningar i möjligheterna att hålla fysiska möten som pandemin innebar medförde att delar av riksdagens arbete fick utföras med hjälp av digitala kanaler med ledamöter som närvarade på *distans*. Detsamma gällde en stor del av riksdagsledamöternas kontakter med väljare och andra. Att digitala kanaler bidrog till att riksdagsarbetet kunde fullgöras i så stor utsträckning som blev fallet trots att så många av ledamöterna inte kunde närvara fysiskt i riksdagshuset innebar stora fördelar under den rådande situationen. Det kan finnas anledning att dra lärdom av dessa erfarenheter för att säkerställa en beredskap i händelse av framtida kriser. I detta sammanhang kan konstateras att den bestämmelse som har införts i riksdagsordningen och som under vissa förhållanden möjliggör ett deltagande på distans vid utskottens och EU-nämndens sammanträden har fungerat väl. Det finns enligt utskottet skäl att behålla regleringen för eventuella framtida kriser. Samtidigt bör framhållas att möjligheten till distansdeltagande endast är aktuell i extraordinära situationer (se bet. 2019/20:KU16) och utskottet anser inte att denna möjlighet bör utvidgas. Tvärtom vill utskottet understryka betydelsen av fysiska möten för konstruktiva och tillitsfulla överläggningar och samtal ledamöter emellan. Detta gäller självklart vid formella sammanträden som äger rum inom ramen för riksdagens beslutsprocess, men även för kontakter av mer informellt slag mellan sådana sammanträden, såväl inom som mellan partigrupperna. Skulle en större del av riksdagsuppdraget utföras av ledamöter som inte är på plats i riksdagen finns det enligt utskottet en risk för att kvaliteten i dessa processer påverkas negativt. Riksdagen intar som folkets främsta företrädare en särställning i styrelseskicket och utskottet vill understryka den betydelse detta bör tillmätas när uppdraget som ledamot i riksdagen diskuteras. Till detta kommer frågor om vikten av informationssäkerhet och allmänhetens förtroende för hur riksdagen fungerar. Med detta sagt vill utskottet också framhålla de möjligheter som den digitala tekniken för med sig för riksdagsarbetet. Den öppnar upp för nya arbetssätt och skapar förutsättningar för en utökad interaktion med det övriga samhället och för kontakter med t.ex. parlamentariker i andra länder. Att inom ramen för de arbetsformer som gäller tillvarata dessa möjligheter kan tillföra ett betydande mervärde. En fortsatt utveckling av såväl de tekniska som de lokalmässiga förutsättningarna för digitala inslag i riksdagsarbetet bör därför eftersträvas.

Kommittén har vidare identifierat vissa *demokratiutmaningar* när det gäller riksdagens arbete under pandemin. Dessa iakttagelser tar sikte på frågor om bl.a. partigruppernas arbete för att säkerställa representativiteten i kammaren om antalet voterande ledamöter måste begränsas, och hur riksdagsledamöterna ska upprätthålla kontakten med väljare, intresseorganisationer och andra om möjligheterna till fysiska möten är begränsade. Utskottet konstaterar att vad som lyfts av kommittén i denna del är värdefulla iakttagelser men att det till övervägande del ligger på riksdagens ledamöter och partigrupper att själva hantera dessa vidare. Utskottet ser således inte att de åtgärder kommittén nämner i denna del behöver bli föremål för riksdagens ställningstagande.

Inte heller finns det anledning för utskottet att ta några initiativ när det gäller frågor om *Riksdagsförvaltningens krishanteringsarbete*. Här tar kommittén upp frågor om bl.a. utbildnings- och övningsverksamhet, en översyn av de tekniska förutsättningarna för riksdagsarbetet, inklusive val av tekniska plattformar och behovet av utbildning och support, samt tjänstemännens arbetsmiljö och psykosociala situation under en kris. Utskottet förutsätter att man inom förvaltningen vidtar de åtgärder som bedöms nödvändiga med anledning av de erfarenheter som arbetet under pandemin gett.



BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Framställningen

*Framställning 2021/22:RS6 Riksdagen under coronapandemin 2020:*

Riksdagsstyrelsen överlämnar nu kommitténs betänkande till riksdagen för bedömning och beslut.