

# Framställning till riksdagen 2021/22:RS6

## Riksdagen under coronapandemin 2020

---

Riksdagens coronakommitté har överlämnat sitt betänkande Riksdagen under coronapandemin 2020 till riksdagsstyrelsen.

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

Stockholm den 15 december 2021

*Andreas Norlén*

*Ingvar Mattson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén, ordförande, Annelie Karlsson (S), Tobias Billström (M), Erik Ezelius (S), Hans Wallmark (M), Mattias Karlsson i Norrhult (SD), Annika Hirvonen (MP), Anders W Jonsson (C), Maj Karlsson (V), Jessika Roswall (M) och Henrik Vinge (SD).

# Till riksdagsstyrelsen

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). Talmannen utsåg före detta talmannen Per Westerberg till ordförande i kommittén. Kommittén antog namnet Riksdagens coronakommitté. Ledamöter har varit Erik Ezelius (S), Anna Vikström (S), Niklas Karlsson (S), Jessica Roswall (M), Erik Ottoson (M), Mattias Bäckström Johansson (SD), Matheus Enholm (SD), Ulrika Heie (C), Jessica Wetterling (V), Camilla Brodin (KD), Helena Gellerman (L) och Camilla Hansén (MP). Kommittén har biträtts av följande externa experter: professorn i statsvetenskap Jan Teorell, Stockholms universitet (vid tillsättningen verksam vid Lunds universitet), utredaren Birgitta Lesko (med.dr.), Folkhälsomyndigheten och dåvarande operativa chefen Anna Maria Bergholm Söder, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (numera länsråd vid Länsstyrelsen på Gotland).

Experter från Riksdagsförvaltningen har varit utskottsrådet Hans Hegeland, enhetschefen Anders Norin och föredraganden Jenny Jonasson. Sekreterare har varit utskottsrådet Roger Berggren och föredraganden Mats Lundström.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande. Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm den 17 november 2021

Per Westerberg

Erik Ezelius (S)	Niklas Karlsson (S)	Anna Vikström (S)
Erik Ottoson (M)	Jessica Roswall (M)	Mattias Bäckström Johansson (SD)
Matheus Enholm (SD)	Ulrika Heie (C)	Jessica Wetterling (V)
Camilla Brodin (KD)	Helena Gellerman (L)	Camilla Hansén (MP)

/ Roger Berggren, Mats Lundström

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Del A – Inledning .....	11
Bakgrund .....	11
Uppdraget.....	13
Kommittén, dess experter och sekretariat.....	14
Avgränsningar och tolkningar av uppdraget.....	15
Genomförande.....	16
Rapportens disposition .....	16
Andra utredningar, granskningar och uppföljningar.....	17
En introduktion till riksdagens roll och organisation.....	21
Del B – Riksdagen som beslutsorgan under coronapandemin .....	27
Inledning .....	27
Riksdagens roll under en kris .....	27
Riksdagens statsrättsliga uppgifter .....	30
Kammaren, utskotten och EU-nämnden.....	36
Coronaanpassningar och coronakonsekvenser .....	48
Del C – De enskilda ledamöterna och deras uppdrag under coronapandemin.....	79
Inledning .....	79
Ledamöterna om riksdagen som beslutsorgan under pandemin .....	81
Ledamöterna om sitt uppdrag under pandemin .....	103
Synen på Riksdagsförvaltningens smittskyddsarbete .....	132
Ledamöterna om Riksdagsförvaltningens stöd och service.....	139
Framtidsperspektiv .....	153
Kommitténs sammanfattande iakttagelser.....	164
Del D – Riksdagsförvaltningens stöd och service under coronapandemin.....	178
Inledning .....	178
Riksdagsförvaltningens uppdrag och organisation .....	179
Styrning av verksamheten .....	182
Krisledningsorganisationens arbete under pandemin .....	193
Utskottsavdelningen .....	206
Kommunikationsavdelningen.....	215
Kammarkansliet .....	222
Centralkansliet .....	223
Juridiska enheten.....	226
Protokollskansliet.....	228
Riksdagens internationella kansli.....	229
Riksdagens utredningstjänst.....	234
Sekretariatet EU-samordning .....	235
It-avdelningen.....	237
Administrativa avdelningen.....	260
Ekonomienheten .....	260
Enheten ledamotsadministration .....	264
HR-enheten .....	266
Serviceavdelningen .....	276
Enheten intern service.....	276

Säkerhetsenheten.....	281
Fastighetsenheten.....	298
Enheten riksdagstryck.....	301
Del E – En internationell utblick.....	303
Inledning.....	303
Beslutsprocessen i parlamenten.....	303
Ledamöternas förutsättningar.....	311
Förvaltningens stöd och service.....	320
Del F – Kommitténs överväganden.....	324
Inledning.....	324
Riksdagen som beslutsorgan och ledamöternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag.....	326
Inledning.....	326
En ramreglering för kris.....	326
Riksdagens statsrättsliga uppgifter.....	332
Demokratiutmaningar.....	336
Att verka på distans.....	340
Riksdagsförvaltningens stöd och service.....	346
Inledning.....	347
Riksdagsförvaltningens krishanteringsarbete.....	348
Teknik för distansarbete.....	351
Kommunikation.....	356
Personalfrågor inom Riksdagsförvaltningen.....	357
 <i>Bilagor</i>	
1 Kommitténs uppdrag.....	359
2 Vissa pandemirelaterade överenskommelser i riksdagen och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen under 2021.....	365
3 Källförteckning.....	369
4 Coronakommitténs enkät till riksdagens ledamöter.....	386

# Sammanfattning

## Inledning

I mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att sjukdomen covid-19, orsakad av coronaviruset, hade fått en världsomspännande spridning och att det således förelåg en pandemi. Det första fallet av sjukdomen i Sverige hade registrerats i slutet av januari 2020.

Folkhälsomyndigheten uttryckte tidigt att situationen skulle komma att få kännbara effekter på det svenska samhället. Inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen insåg man också att verksamheten inte skulle förbli opåverkad och därför betonades vikten av att följa regeringens och expertmyndigheternas råd och rekommendationer för att hindra smittspridning. I vilken grad pandemin skulle komma att påverka samhällslivet, och hur länge, var det dock få som insåg i detta tidiga skede.

## Bakgrund till uppdraget

Inom riksdagen insåg man under det första pandemiåret 2020 att det var viktigt att tidigt dra lärdomar av hur den parlamentariska processen hade fungerat under de extraordinära förhållanden som gällde under det året. Riksdagen fattade därför beslut i november 2020, på förslag från konstitutionsutskottet, att det skulle genomföras en uppföljning av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under pandemin.

Som en följd av detta fattade riksdagsstyrelsen i mitten av december 2020 beslut om att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med tolv riksdagsledamöter under ledning av en opartisk ordförande för att följa upp riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin. Ett antal experter utsågs och ett sekretariat tillsattes för att bistå kommittén.

## Uppdraget

Direktivet till kommittén uttryckte att de lärdomar som förväntades av kommitténs arbete var tänkta att kunna vara ett stöd vid bedömningen av eventuella förändringar av relevanta processer inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen vid extraordinära händelser, men också för arbetet under normala förhållanden. Bakgrunden och ramarna för kommitténs arbete beskrivs närmare i rapportens del A.

Kommittén har haft i uppdrag att, med fokus på det första pandemiåret, dvs. 2020, göra iakttagelser utifrån tre perspektiv.

Det första perspektivet gäller riksdagen som beslutsorgan, där pandemin ställde krav på snabb hantering av ärenden inom ramen för den parlamentariska processen och där arbetsformerna behövde anpassas för att minska risken för smittspridning. Kommittén har gjort iakttagelser i fråga om upprätthållan-

det av riksdagens statsrättsliga funktioner (dvs. lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) med särskilt fokus på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden. Dessa iakttagelser beskrivs i huvudsak i rapportens del B, som bildar ett underlag för kommitténs överväganden i del F.

Det andra perspektivet handlar om riksdagsledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget på individnivå. Det har varit rimligt att på förhand anta att ledamöternas fysiska frånvaro från riksdagens lokaler påverkade inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort. Iakttagelserna i fråga om detta beskrivs närmare i rapportens del C som bygger på en enkät som skickades ut till alla ledamöter med frågor om hur de upplevde pandemiåret 2020. Även denna del av rapporten bildar underlag för kommitténs överväganden i del F.

Det tredje och sista perspektivet rör Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen och ledamotskapet under den pågående pandemin. De rådande omständigheterna ökade inte minst kraven på förändrade arbetsprocesser i riksdagen och i den it-teknik som är kopplad till dessa processer. Ett antal åtgärder behövde exempelvis vidtas för att underlätta distansmöten och därmed minska risken för smittspridning. I del D beskrivs de åtgärder som Riksdagsförvaltningens olika avdelningar vidtog under 2020. Denna del av rapporten bildar också ett viktigt ingångsvärde för kommitténs överväganden i del F.

Vidare har kommittén valt att belysa hur några andra nationella parlament inom EU samt Europaparlamentet anpassade sin verksamhet till coronapandemins konsekvenser. Denna beskrivning återfinns i rapportens del E. Där konstateras bl.a. att parlamentens beslutsprocesser på olika sätt och i olika omfattning påverkades av pandemin och att olika möjligheter till distansdeltagande i det parlamentariska arbetet – digitalt eller i annan form – infördes i olika omfattning i de aktuella parlamenten. Kommittén kan konstatera att de distansmöteslösningar som valdes i hög grad skiljer sig från de val riksdagen och Riksdagsförvaltningen gjorde, vilket har föranlett vissa överväganden i rapportens del F.

## Kommitténs överväganden

I rapportens avslutande del F redovisas alltså kommitténs samlade iakttagelser och överväganden. Kommittén vill understryka att de överväganden som redovisas kortfattat i denna sammanfattning måste utredas i betydande detalj om de ska omsättas i praktiken. Detta kräver dock en prioritering av vilka idéer som ska belysas närmare och preciserade riktlinjer för hur det arbetet ska bedrivas. Konsekvenserna för riksdagen, som den främsta demokratiska institutionen, av eventuella förändringar måste då naturligtvis vara i främsta rummet.

## En ramreglering för kris

Gruppledarkretsen har, ofta tillsammans med talmannen, tagit på sig ett särskilt ansvar att finna lösningar på flera av de utmaningar som uppstod under pandemin, t.ex. ordningen med ett begränsat antal ledamöter (55) som deltog i kammaren när riksdagen fattade beslut. En god och lösningsinriktad stämning kopplat till pandemins utmaningar för riksdagen har rått bland riksdagspartiernas gruppledare trots att det inte finns någon formell reglering av deras uppdrag.

Kommittén ser dock att det finns risker med att det inte finns någon reglering enligt ovan, vilket kan leda till ett mer komplext beslutfattande men också öppna upp för interna konflikter och en yttre påverkan under en kris. Införandet av en ramreglering bör därför övervägas vidare för att riksdagen på ett mer förutsägbart och stabilt sätt ska kunna upprätthålla sina statsrättsliga uppgifter i en fredstida krissituation, med fortsatt beaktande av viktiga demokratiska värden. En ramreglering skulle kunna innehålla olika beslutsregler i händelse av kris.

I fråga om riksdagen som beslutsorgan och ledamöternas förutsättning att utöva sitt uppdrag har kommittén observerat hur riksdagsordningen ger förutsättningar för en snabb och effektiv beslutsprocess i normalläget, så också i en krissituation. Vid pandemins utbrott saknades dock en reglering för det fall alla riksdagens ledamöter inte skulle kunna sammanträda i Stockholm under en fredstida kris. Det ansågs följaktligen vara nödvändigt för riksdagen att göra en ändring i riksdagsordningen sommaren 2020 för att möjliggöra att ledamöterna kunde delta i beslut på distans i utskottens sammanträden under pandemin, men också om andra synnerliga skäl skulle föreligga i framtiden. Behoven som ledde fram till den förhållandevis hastigt genomförda ändringen i riksdagsordningen visar också – anser kommittén – på vikten av att närmare överväga regleringar inför framtida kriser t.ex. i form av en ramreglering.

## Riksdagens statsrättsliga uppgifter

Kommittén har vidare konstaterat att riksdagen kunde anpassa sin del av den parlamentariska beslutsprocessen efter de svåra förhållanden som rådde under lång tid och samtidigt kunde fullgöra sina statsrättsliga uppgifter på ett fullgott sätt. Kommittén har t.ex. iakttagit att behovet av en snabb propositionsbehandling var stort under 2020 och att detta fungerade väl. De många extra ändringsbudgetarna kunde också beredas under korta tidsrymder. Riksdagens kontrollmakt kan vidare sägas ha fungerat väl i huvudsak. Antalet skriftliga frågor från de enskilda ledamöterna via frågeinstitutet ökade t.ex. med drygt hälften under 2020 jämfört med under 2019 medan antalet interpellationer var tämligen oförändrat. Ovanstående visar sammantaget på en inneboende styrka i systemet, anser kommittén som dock väljer att lyfta fram några av sina överväganden som trots allt har gjorts med avseende på detta.

I samband med pandemin bemyndigade riksdagen emellanåt regeringen att genom förordning besluta inom vissa områden som annars kräver lag. Kom-

mittén anser att det bör övervägas närmare hur riksdagen mer systematiskt kan följa upp de bemyndiganden som den ger regeringen i syfte att underlätta dess hantering av krisen och krisens konsekvenser.

Vidare anser kommittén att det bör övervägas vidare om talmannen, efter samråd med gruppledarna, under en kris eller vissa andra förhållanden ska kunna föreslå förkortad följdmotionstid på propositioner eftersom det i dag endast är regeringen som får föreslå detta. Därmed skulle riksdagen i större utsträckning på egen hand kunna kontrollera tidsschemat för behandlingen av en proposition.

## Demokratiutmaningar

Kommittén har kunnat observera att en betydande majoritet av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät anser att den begränsning som gällde under större delen av 2020 för hur många ledamöter (dvs. 55 stycken) som kunde delta i beslut i kammaren av smittskyddsskäl fungerade bra eller mycket bra. Samtidigt noterar kommittén att det framförs en del synpunkter i ledamötsenkäten på hur partierna valde ut de som skulle delta i besluten i kammaren. Kommittén anser därför att det bör övervägas vidare hur partigrupperna kan uppmuntras att dra lärdomar internt från pandemin och föra resonemang sinsemellan kring hur representativiteten kan säkerställas om antalet beslutsfattande ledamöter i kammaren måste begränsas i en framtida krissituation.

Vidare konstaterar kommittén 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 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 under pandemin kunde kompenseras av en ökad digital interaktion bör enligt kommitténs uppfattning kunna vara av intresse att belysa närmare i det sammanhanget.

Kommittén vill också lyfta fram en annan viktig förutsättning för insyn i riksdagsarbetet, nämligen att allmänheten har möjlighet att följa riksdagens arbete, t.ex. genom debatter, frågestunder m.m. i riksdagens kammare. Kommittén anser därför att det kan finnas skäl 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.

Det har iakttagits av kommittén att vissa ledamöter upplevde att det fanns en uppfattning bland allmänheten att många av de folkvalda inte kunde utöva sitt uppdrag under pandemin. Det bör därför 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, oavsett vilket vägval riksdagen gör i en sådan situation.



## Att verka på distans

Kommittén har observerat att frågan om att verka på distans både under en kris och i ett normalläge har engagerat ledamöterna. Ungefär tre fjärdedelar av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät anser sammantaget att utskottsarbetet fungerade bra eller mycket bra under 2020 och att begränsningarna i fråga om de fysiska mötena var nödvändiga av smittskyddsskäl. Det råder dock en splittrad bild när det gäller synen på distansarbete och det redovisas ett antal för- och nackdelar med att bibehålla eller utöka möjligheterna till distansarbete även under ett nytt normalläge.

Enligt kommittén innebar it- och medietekniska problem med koppling till ett ökat distansarbete de största utmaningarna för riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet under pandemin, inte minst under 2020.

Kommittén har vidare kunnat iaktta hur pandemin ledde till utmaningar i fråga om att kunna bedriva ett effektivt internationellt utbyte och samarbete inom EU eftersom distanslösningar endast till viss del kunde väga upp minskade möjligheter till resor.

Av dessa skäl anser kommittén att det bör övervägas närmare att genomföra en fördjupad studie av de lösningar som valdes och de erfarenheter som drogs i några andra europeiska parlament under pandemin. Det bör vidare övervägas att genomföra en analys av olika för- och nackdelar med utökade möjligheter att utöva olika delar av riksdagsuppdraget på distans.

Kommittén har vidare noterat den ansträngning som pandemin och det påbjudna distansarbetet innebar för vissa av ledamöterna och anser därför att det bör övervägas vidare hur man kan fördjupa kunskapen om ledamöternas psykosociala situation under pandemin. I sammanhanget bör det även 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

När det gäller Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen och ledamöterna instämmer kommittén överlag i vad ledamöterna uttrycker med avseende på detta i svaren på kommitténs enkät, dvs. att de i huvudsak är nöjda med det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahöll under coronapandemins första år. Kommittén anser dock att ett antal åtgärder ändå bör övervägas vidare i syfte att ytterligare utveckla Riksdagsförvaltningens verksamhet, nämligen

- att utöka 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.

- att utveckla scenarioarbetet för att bättre kunna förutse behovet av åtgärder generellt sett, och när sådana bör sättas in.
- att öka förmågan 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.
- att uppmuntra partigrupperna och deras kanslier att dela varandras erfarenheter från pandemihanteringen samt att föra samtal om hur de lämpligen kan samordna olika åtgärder för att uppnå den största samlade nyttan även i andra krissituationer.
- att reflektera 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.
- att se över 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.
- att vidare analysera implikationerna av EU-domstolens Schrems II-dom när det gäller skyddet för personuppgifter inför anskaffande, användning och utveckling av distansmötessystem.
- att närmare analysera hur andra parlament i Europa har löst sina tekniska utmaningar i fråga om distansmötessystem under en krissituation.
- att främja en ökad förståelse för förutsättningarna i fråga om, och innebörden av, en god informationssäkerhet.
- att närmare kartlägga 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.
- att ytterligare utveckla den interna och externa kommunikationen inför och under en kris. Frågor om informationens entydighet och lättillgänglighet samt vilka andra kommunikationskanaler som används eller kan användas bör särskilt belysas.
- att inhämta 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.
- att ytterligare utveckla rutiner som kan stärka flexibiliteten och anpassningsförmågan i förvaltningen med avseende på hur den disponerar sina personalresurser under en kris.

# Del A – Inledning

## Bakgrund

### Coronaviruset och covid-19

I december 2019 uppmärksammades flera sjukdomsfall med luftvägssymtom och lunginflammation i staden Wuhan i Kina. I januari 2020 rapporterade Världshälsoorganisationen (WHO) om förekomsten av den sjukdom som senare fick namnet covid-19. Sjukdomen orsakas av ett virus som tillhör gruppen corona, vilket också har legat till grund för benämningen på sjukdomen (corona virus disease 2019).<sup>1</sup>

I slutet av januari 2020 registrerades det första fallet av covid-19 i Sverige och vid den tiden förklarade WHO även sjukdomen som ett internationellt hot mot människors hälsa. 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.

Sverige har drabbats av ett stort antal sjukdomsfall med många avlidna. Spridningen av viruset har också på flera andra sätt inneburit stora påfrestningar på samhället, inklusive på de centrala myndigheterna och på den högsta folkvalda församlingen riksdagen.

### Regeringens och riksdagens roll vid en kris

Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen.<sup>2</sup> Regeringen delegerar en del av sitt ansvar till de statliga förvaltningsmyndigheterna. Ansvar för styrningen av myndigheterna kvarstår dock hos regeringen. Det innebär att regeringen i princip är ytterst ansvarig inför riksdagen för allt som myndigheterna gör.<sup>3</sup>

Kriser som innebär allvarliga störningar eller en överhängande risk för störningar i viktiga samhällsfunktioner kan kräva snabba beslut. En pandemi är ett exempel på vad som brukar kallas en fredstida kris.<sup>4</sup>

Den svenska krisberedskapen bygger på tre principer – ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det även under kris eller krig. Ansvar inkluderar därmed att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvar innebär också att kunna bedriva verksamhet och hantera situationer så långt det är möjligt även under en kris. Ansvarsprincipen innebär också ett

<sup>1</sup> Coronavirus är en samlingsbenämning för flera besläktade virus. Det virus som fick spridning under våren 2020 har av WHO fått den medicinska benämningen SARS-coronavirus-2.

<sup>2</sup> 1 kap. 6 § regeringsformen (RF).

<sup>3</sup> Undantag från denna princip gäller dock i fråga om beslut i särskilt fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

<sup>4</sup> Bet. 2020/21:KU20, s. 189 f.

ansvar för varje aktör att samverka med andra. Likhetsprincipen innebär att en verksamhetsorganisation så långt det är möjligt ska fungera på ett likvärdigt sätt under fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.<sup>5</sup>

Även om den svenska krisberedskapen i huvudsak bygger på ansvarsprincipen är det ytterst regeringens ansvar att hantera en kris. Under en kris av det slag som Sverige har tvingats hantera under 2020–2021 har riksdagen emellertid en central roll när det bl.a. gäller att utkräva ansvar för de åtgärder som regeringen vidtar. Därtill är det nödvändigt att riksdagen även under en kris har kapacitet att kunna upprätthålla det parlamentariska arbetet, och då även när det gäller sådana processer som inte i första hand kan kopplas direkt till den aktuella krishanteringen.

Konstitutionsutskottet har konstaterat att samma grundlagsregler som gäller under fredstid är de som styr regeringens och riksdagens agerande under en civil kris. Detta innebär bl.a. att lagförslag ska beredas enligt samma bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som gäller under mer normala förhållanden. Vissa av de krav som grundlagen ställer kan i ett krisläge dock tillgodoses snabbare än annars. Det innebär exempelvis att riksdagens beredning av ett lagförslag – med bordläggning, hänvisning till utskott, bordläggning av utskottsbetänkande och motionstid – kan förkortas avsevärt i en krissituation.<sup>6</sup>

## **Åtgärder inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen under pandemin**

Under 2020 vidtog riksdagen och Riksdagsförvaltningen ett antal åtgärder i syfte att säkerställa att den parlamentariska processen och stödet till denna fungerar oavsett situation samt till att så långt som möjligt begränsa spridningen av coronaviruset. I direktiven till kommittén nämns följande exempel på sådana åtgärder:

- I mars 2020 kom riksdagens partier överens om att ändra riksdagens arbets sätt så att endast 55 ledamöter medverkar under omröstningarna i kamraren.
- I mars 2020 inrättade Riksdagsförvaltningen en krisledningsorganisation för att samordna arbetet med att säkerställa stödet till den parlamentariska processen och hindra smittspridning på lång och kort sikt.
- I juni 2020 ändrades riksdagsordningen så att det numera är möjligt för ledamöter att, under vissa förutsättningar, delta på distans vid sammanträden i utskotten.

Pandemin och överenskommelsen om de ändrade arbetssätten har haft konsekvenser för utskottens och EU-nämndens sätt att arbeta eftersom färre leda-

<sup>5</sup> Bet. 2020/21:KU20, s. 190 f.

<sup>6</sup> Bet. 2020/21:KU20, s. 189.

möter än vanligt har varit på plats i riksdagen. Mot bakgrund av den uppkomna situationen tog konstitutionsutskottet initiativ till en ändring i riksdagsordningen som gör det möjligt för ledamöter att under vissa förutsättningar kunna delta på distans vid sammanträden i utskotten och i EU-nämnden.<sup>7</sup>

## Uppdraget

Den 12 november 2020 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att det skulle genomföras en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin. Den 18 november 2020 biföll riksdagens kammarutskottets förslag.<sup>8</sup>

Riksdagsstyrelsen fattade sedermera den 16 december 2020 beslut om att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av en opartisk ordförande för att följa upp riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin.

I utredningens direktiv anges att uppföljningen av de vidtagna åtgärderna och av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under pandemin kommer att ge ett värdefullt underlag för lärdomar om de arbets- och beslutsprocesser som har ägt rum.<sup>9</sup> Dessa lärdomar kan vara ett stöd vid bedömningen av behovet av eventuella förändringar av dessa processer vid extraordinära händelser, men också för arbetet under normala förhållanden. Enligt direktivet bör kommittén peka på lärdomar av de slagen.

Vidare anges att uppföljningen ska avse flera perspektiv på hur riksdagsarbetet har påverkats av pandemin. I direktiven pekas följande tre perspektiv ut:

1. *Riksdagen som beslutsorgan.* Coronakrisen har ställt krav på snabb hantering i den parlamentariska processen. Arbetsformerna har behövt anpassas för att minska risken för smittspridning. Uppföljningen ska inriktas mot hur upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har fungerat. Fokus ligger här på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.
2. *Ledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget.* Ledamöternas fysiska frånvaro från riksdagens lokaler kan antas ha påverkat inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort (exempelvis kontakterna med riksdagsgrupper och partikanslier och med väljare och intresseorganisationer samt arbetet med internationella frågor). En uppföljning utifrån ett sådant perspektiv ska inriktas på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.

<sup>7</sup> Tillägsbestämmelse i riksdagsordningen (RO) 7.16.1, se bet. 2019/20:KU16, rskr. 2019/20:315.

<sup>8</sup> Bet. 2020/21:KU13, rskr. 2020/21:54.

<sup>9</sup> Riksdagsstyrelsen, *Direktiv för en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete under coronapandemin* (dnr 608-2020/21). Direktivet finns i sin helhet i bilaga 1.

3. *Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under den pågående pandemin.* De nya förutsättningarna har skapat krav på ny teknik och förändrade arbetsprocesser i riksdagen. Till exempel har förvaltningen på kort tid behövt införa nya digitala lösningar. Ett antal åtgärder har behövt vidtas för att minska risken för smittspridning. Fokus i uppföljningen i denna del ligger på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

I uppdraget har ingått 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. I enlighet med vad som slås fast i direktivet har uppföljningen i första hand omfattat åtgärder och beslut under 2020. Kommittén har varit fri att själv lägga upp sitt arbete och oförhindrad att redovisa samtliga iakttagelser som kartläggningen har givit upphov till. I uppdraget har dock inte ingått att lämna förslag till författningsändringar.

Kommittén ska enligt direktivet redovisa sin utredning i ett betänkande som riksdagsstyrelsen sedan överlämnar till riksdagen för bedömning och beslut. Om det i kommitténs betänkande finns myndighetsinterna frågor som bör följas upp och som inte är sådana att riksdagen behöver ta ställning till dem ansvarar Riksdagsförvaltningen för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder.

I direktivet anges det att uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

## Kommittén, dess experter och sekretariat

I anslutning till att riksdagsstyrelsen beslutade om de ovan refererade direktiven för uppföljningen beslutade den även om att uppdra åt talmannen att utse tolv ledamöter i kommittén (tre från Socialdemokraterna, två vardera från Moderaterna och Sverigedemokraterna och en vardera från Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna och Miljöpartiet). Vid sammanträdet beslutade riksdagsstyrelsen om att utse före detta talmannen Per Westerberg till ordförande i kommittén.

Efter nomineringar från riksdagspartierna utsåg talmannen sedermera ledamöter till kommittén, och vid sammanträdet den 16 december 2020 uppdrog riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören att utse sekreterare, experter och annat biträde åt kommittén.

Kommitténs sammansättning och vilka som har utsetts som experter och sekreterare framgår av denna rapports missiv.

## Avgränsningar och tolkningar av uppdraget

Kommitténs arbete bygger på det uppdrag som har formulerats i direktivet. I direktivet anges uttryckligen ett antal aspekter som utgör avgränsningar för vad som förväntas av kommittén. Följande avgränsningar bör nämnas särskilt:

- Kommittén har inte i uppgift att föreslå några författningsändringar.
- Uppföljningen bör i första hand omfatta åtgärder och beslut under 2020. För att kommittén ska kunna ge en mer fullständig bild av åtgärdernas konsekvenser och de fortsatta anpassningar som har gjorts under pandemins utdragna förlopp efter 2020 redovisas även – dock utan samma detaljnivå som för beskrivningen av förhållandena under 2020 – en del centrala beslut och händelser från 2021.
- Kommittén ska kartlägga och beskriva åtgärder, redovisa iakttagelser och belysa olika konsekvenser. Denna deskriptiva huvudinriktning gör att kommitténs uppdrag kan anses vara mer begränsat än ett som hade varit mer explicit inriktat på en analys eller utvärdering av de åtgärder som studeras.

Utöver dessa explicita avgränsningar finns det ett antal preciseringar i direktivet i termer av fokusområden och inriktningsanvisningar som lämnar visst utrymme för kommittén att bedöma vad som kan anses ingå i uppdraget. Det handlar exempelvis om följande formuleringar:

- *Riksdagen som beslutsorgan.* Uppföljningen ska inriktas mot hur upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har fungerat. Fokus ligger här på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.
- *Ledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget.* Uppföljningen ska inriktas på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.
- *Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under den pågående pandemin.* Fokus ska ligga på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

Dessa formuleringar i direktivet har föranlett kommittén att göra vissa tolkningar, avgränsningar och utvidgningar av uppdraget. När det gäller det första perspektivet som omnämns i uppdraget kan man inte utan vidare dra slutsatsen att alla delar av riksdagens kontrollmakt ska omfattas av uppdraget. Frågeinstitutens tillämpning i kammaren (t.ex. interpellationer och skriftliga frågor) faller inte naturligt in under rubriken riksdagen som beslutsorgan, eftersom dessa moment inte omfattar något formellt beslutsfattande. Kommittén har trots detta valt att inkludera en del uppgifter om kontrollmaktens tillämpning under både det första och det andra perspektivet. Samtidigt har kommittén

avgränsat denna del av arbetet till de delar av kontrollmakten som utövas i riksdagen av konstitutionsutskottet och via frågeinstitutet. Coronapandemins påverkan på den del av kontrollmakten som utövas av riksdagens myndigheter Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen har således inte studerats närmare.

Beträffande det tredje perspektivet (Riksdagsförvaltningens stöd och service) har kommittén valt att använda en förhållandevis bred tolkning av vad som kan anses ha en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet. Av det skälet belyses fler delar av Riksdagsförvaltningens verksamhet under 2020 än vad som vid en första anblick kanske kan tyckas ha en sådan direkt koppling. De delar som har bedömts ha mindre uppenbara kopplingar i dessa avseenden berörs i något mer övergripande termer.

Avslutningsvis vill kommittén understryka 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.

## Genomförande

Kommittén har sammanträtt sex gånger under 2021, varav fyra gånger digitalt. Vid dessa tillfällen har det pågående uppföljningsarbetet redovisats, och kommittén har tillsammans med dess experter lämnat synpunkter på och diskuterat det underlag som tagits fram av kommitténs sekretariat. Dessa underlag bygger i sin tur på studier av såväl externa som interna dokument som har bedömts vara relevanta för att kunna belysa de perspektiv som uppdraget omfattar. Kommittén har även samlat in uppgifter genom en webbaserad enkät riktad till riksdagens samtliga ledamöter, vilka bl.a. har använts för att ta fram en del beskrivande statistik. Sekretariatet har också skickat en mejlenkät till Riksdagsförvaltningens samtliga chefer. Därtill har kommitténs sekretariat genomfört närmare 50 intervjuer med både riksdagsledamöter, partikanslichefer, anställda i Riksdagsförvaltningen och andra aktörer. Riksdagens utredningstjänst (RUT) har tagit fram en promemoria som har utgjort underlag för den internationella utblick som återfinns i rapporten.

## Rapportens disposition

Rapporten består av sex delar. Denna första del (del A) introducerar kommittén och dess uppdrag samt innehåller en del översiktlig bakgrundsinformation som ligger till grund för den fortsatta redovisningen. De efterföljande tre delarna fokuserar på de tre perspektiv som pekas ut i utredningens direktiv. I del B redovisas det kommittén har funnit när det gäller riksdagens funktion som beslutsorgan under coronapandemin. Del C täcker det perspektiv som handlar om ledamotsuppdraget under pandemin. Riksdagsförvaltningens förståelse att upprätthålla stöd och service under pandemin beskrivs i del D. En internationell utblick mot hur några andra nationella parlament inom EU samt Europaparlamentet har anpassat sin verksamhet till coronapandemins konse-



kvenser återfinns i del E. Respektive del inleds med en beskrivning av innehållet i den aktuella delen.

I rapportens avslutande del (del F) redovisas kommitténs samlade iakttagelser och överväganden.

## Andra utredningar, granskningar och uppföljningar

### Inledning

Under det knappa år som kommittén har arbetat har det genomförts, aviserats eller initierats fler andra utredningar, uppföljningar eller motsvarande med inriktning på att belysa olika aspekter av coronapandemin. Vissa av dessa har beröringspunkter med kommitténs uppdrag och nämns därför kortfattat i det följande.

### Coronakommissionen

Den 30 juni 2020 beslutade regeringen om att tillsätta en kommitté i form av en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter.<sup>10</sup> Kommissionen ska också göra en internationell jämförelse med relevanta länder av de olika åtgärder som har vidtagits och åtgärdernas effekter.

Kommissionen ska bl.a.

- utvärdera regeringens, de berörda förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter
- utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin
- utvärdera hur ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under krisen
- lämna de förslag på åtgärder som kommissionens iakttagelser ger anledning till.

I november 2020 lämnade Coronakommissionen en första delredovisning med fokus på äldreomsorgen under pandemin.<sup>11</sup> En andra delredovisning överlämnades till socialminister Lena Hallengren den 29 oktober 2021.<sup>12</sup> Den andra delredovisningen fokuserade på frågor om smittspridning och smittskydd (vol. 1) och på sjukvård och folkhälsa (vol. 2). Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2022.

<sup>10</sup> Dir. 2020:74.

<sup>11</sup> SOU 2020:80 *Äldreomsorgen under pandemin*.

<sup>12</sup> SOU 2021:89 *Sverige under pandemin*.

För Riksdagens coronakommitté bör det noteras att Coronakommissionen bl.a. har i uppgift att belysa hur regeringen har samspelat med riksdagen under krishantering. Enligt kommissionens huvudsekreterare är avsikten att redovisa denna del av uppdraget i kommissionens slutbetänkande våren 2022.<sup>13</sup>

## **Statskontoret om den svenska förvaltningsmodellen under coronapandemin**

Som ett led i Statskontorets uppdrag att bidra med kunskapsunderlag för förvaltningspolitikens utveckling har myndigheten genomfört en studie som belyser och diskuterar den svenska förvaltningsmodellen under de första månaderna av coronapandemin.<sup>14</sup> Studien fokuserade på följande tre karaktärsdrag i den svenska förvaltningsmodellen:

- myndigheternas organisatoriskt fristående ställning
- förvaltningens sektorisering
- den långtgående decentraliseringen.

Riksdagens roll berörs i viss utsträckning. Delar av Statskontorets rapport refereras längre fram i denna rapport.

## **Översyn av krigsdelegationen och förutsättningarna för legalt handlande i framtida kriser m.m.**

### *Bakgrund*

Våren 2019 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att den bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen. Tillkännagivandet kom efter ett initiativ i konstitutionsutskottet.<sup>15</sup> Utskottet konstaterade bl.a. enhälligt att ett ändamålsenligt regelverk för riksdagens arbete vid krig eller krigsfara är av avgörande betydelse och att bestämmelserna om krigsdelegationen tillkom för över 40 år sedan i en delvis annan tid. Syftet med utredningen är enligt utskottet att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenlig.

Det kan i sammanhanget också nämnas att konstitutionsutskottet i ett yttrande till socialutskottet i april 2020 pekade på att det även kan finnas anledning att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid framtida kriser.<sup>16</sup> I december 2020 aviserade sedermera statsminister Stefan Löfven att regeringen har för avsikt att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över vilka grundlagsändringar som kan behövas för att ge regeringen ökad handlingsfrihet i tider av kris.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Intervju med Joakim Sonnegård, huvudsekreterare i Coronakommissionen, 2021-09-30.

<sup>14</sup> Statskontoret, *Förvaltningsmodellen under coronapandemin* (Om offentlig sektor 2020).

<sup>15</sup> Bet. 2018/19:KU30, rskr 2018/19:216.

<sup>16</sup> Ytt. 2019/20:KU8y.

<sup>17</sup> www.dn.se (2020-12-22).

## *Direktiv till en parlamentarisk kommitté*

### **Regleringen av krigsdelegationen**

Den 30 september 2021 beslutade regeringen om direktiv för en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.<sup>18</sup> Översynen ska genomföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté som bl.a. ska

- analysera om ordningen med en krigsdelegation alltjämt är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara
- analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter,
- belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen
- överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är ändamålsenligt utformat
- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

### **Riksmötets sammanträdesort – utökade möjligheter att sammanträda digitalt?**

Beträffande den del av uppdraget som gäller var riksmötet hålls, konstateras det i direktivet till den parlamentariska kommittén att covid-19-pandemin har påverkat riksdagens arbetsformer och aktualiserat frågor om hur kammaren och utskotten kan sammanträda. Här refereras både till gruppledarnas överenskommelse om att endast 55 ledamöter deltog i beslut i riksdagens kammare och till den ändring i riksdagsordningen i juni 2020 som under vissa omständigheter gör det möjligt för riksdagsledamöterna att delta i utskottssammanträden på distans. I kommitténs direktiv konstateras det att de aktuella bestämmelserna i regeringsformen tillkom i en tid då de tekniska förutsättningarna för sammanträden med deltagare närvarande på distans såg helt annorlunda ut än i dag.<sup>19</sup> Mot bakgrund av erfarenheterna under den pågående pandemin finns det, enligt direktivet, skäl att göra en översyn av dessa bestämmelser. Mer specifikt är uppdraget i denna del att

- analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder
- överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut
- bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag

<sup>18</sup> Dir. 2021:80.

<sup>19</sup> 4 kap. 1 § RF.

- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som den bedömer vara motiverade. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2023. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den enligt direktiven lämna ett eller flera delbetänkanden.

Här bör det också nämnas att Riksdagsförvaltningen har beslutat att genomföra en intern översyn av vissa konstitutionella frågor kring riksdagens roll och uppgifter i krig och krigsfara.<sup>20</sup> Uppdraget pågår från den 1 januari 2022 till den 31 mars 2023.

## **Pandemirelaterade granskningar inom ramen för internrevisionen**

I december 2020 beslutade riksdagsstyrelsen om en internrevisionsplan för Riksdagsförvaltningen för kalenderåret 2021.<sup>21</sup> Bland de planerade granskningarna låg att undersöka it-stödets funktionalitet under distansarbete. Granskningen genomfördes under våren 2021 av revisionsbolaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) och lade särskild tonvikt på digitala möten inom Riksdagsförvaltningens it-miljö. Detta inkluderade bl.a. it-stödets tillgänglighet för att stödja effektivt utskottsarbete.<sup>22</sup> Granskningens resultat redovisas närmare i avsnittet om it-avdelningen i rapportens del D.

I arbetet med internrevision kommer även Riksdagsförvaltningens arbete med kontinuitetsplanering att granskas. Inom ramen för det arbetet undersöks också Riksdagsförvaltningens tjänstemannastöd i den parlamentariska processen, inklusive frågor om informationssäkerhet (bl.a. prioriteringar under pandemin). Denna granskning genomförs också av PwC under hösten 2021. Granskningens inriktning beskrivs närmare i avsnittet om säkerhetsenheten i del D.

## **Konstitutionsutskottets gransknings- och uppföljningsarbete**

### *Granskningar*

Konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.<sup>23</sup> Utskottet har genomfört två granskningar med koppling till regeringens hantering av coronapandemin och som därtill har ett

<sup>20</sup> Riksdagsförvaltningen, *Konstitutionella frågor kring riksdagens till och uppgifter i krig och krigsfara* (Uppdragsdirektiv, dnr 2288-2020/21), 2021-07-06.

<sup>21</sup> Riksdagsstyrelsen, *Beslut om internrevisionsplan 2021* (dnr 749-2020/21), 2020-12-16.

<sup>22</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), *Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin* (dnr 749-2020/21, 2021-04-13).

<sup>23</sup> I 13 kap. 1–2 §§ RF regleras konstitutionsutskottets granskning som är en del av riksdagens kontrollmakt.

tydligt samband med regeringens förhållningssätt till riksdagen. Granskningarna hade följande inriktning:

- beredning av s.k. snabbpropositioner med budget- och lagförslag under coronapandemin
- samråd med EU-nämnden under coronapandemin.

De båda granskningarna genomfördes under våren 2021.<sup>24</sup> Resultatet och konstitutionsutskottets ställningstaganden redovisades i utskottets granskningsbetänkande som justerades i utskottet den 3 juni 2021 och debatterades i kammaren den 14 juni 2021.<sup>25</sup> Se även avsnittet om kontrollmakten i rapportens del B.

### *Uppföljning och utvärdering om utskottsinitiativ*

I sammanhanget kan det också nämnas att konstitutionsutskottet under 2021 även genomför en uppföljning och utvärdering i enlighet med 4 kap. 8 § i regeringsformen.<sup>26</sup> Arbetet syftar till att dels klargöra och redovisa hur tillämpningen av utskottsinitiativ förhåller sig till förslagsrätten samt hur den faktiska tillämpningen av utskottsinitiativ förhåller sig till förarbetsuttalandena om den tänkta tillämpningen, dels analysera och utvärdera resultatet och ta ställning till om det finns skäl att föreslå eller vidta några åtgärder.<sup>27</sup> Om och hur förekomsten av utskottsinitiativ eventuellt har påverkats under coronaåret 2020 kan komma att beröras inom ramen för detta arbete. Uppföljningen kommer enligt den preliminära planeringen att redovisas i form av en promemoria till utskottet kring årsskiftet 2021/22.

## En introduktion till riksdagens roll och organisation

### **Inledning**

Som en grund för den fortsatta redogörelsen ges här inledningsvis en översiktlig introduktion till riksdagens roll och organisation. De olika delarna beskrivs mer utförligt i de efterföljande kapitlen.

<sup>24</sup> Konstitutionsutskottet, protokoll 2020-12-15. KU:s granskning av regeringens hantering av coronapandemin omfattar många fler frågor (se konstitutionsutskottets särskilda protokoll 2020/21:3). Utöver detta kommer ett antal granskningsanmälningar som rör regeringens hantering av pandemin.

<sup>25</sup> Bet. 2020/21:KU20.

<sup>26</sup> I bestämmelsen stadgas det att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

<sup>27</sup> Konstitutionsutskottets protokoll 2020/21:14 (sammanträdesdag 2020-11-10) och 2020/21:24 (sammanträdesdag 2020-12-15).

## Riksdagens roll

### *Riksdagens roll som bärare av demokratiska värden*

Den svenska folkstyrelsen ska enligt regeringsformen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick.<sup>28</sup> Detta ställer riksdagen i centrum som bärare av den svenska demokratins mest centrala värden.

Detta har, för det första, med riksdagens *representativa* roll som ”folkets främsta företrädare”<sup>29</sup> att göra. Den moderna demokratin, så som den har förverkligats i världen under de två senaste århundradena, har fem grundpelare: nationella och fria val till ett parlament, allmän och lika rösträtt, indirekt eller direkt folklig kontroll över regeringsmakten, organisationsfrihet samt åsiktsfrihet.<sup>30</sup> Den moderna demokratin är alltså en representativ demokrati. Även om direktdemokratiska inslag såsom folkomröstningar eller medborgarinitiativ också kan förekomma, är folkets indirekta inflytande via valda representanter det grundläggande. Saken kan uttryckas än mer tillspetsat: utan folkvalt parlament, ingen demokrati.

Denna riksdagens demokratiskt representativa roll utövas på flera olika sätt.<sup>31</sup> Dels representerar riksdagen folket i en överförd och mer symbolisk bemärkelse; när riksdagen är samlad är folket samlat. Dels sker detta i en mer konkret och direkt bemärkelse; riksdagen ska med avseende på exempelvis kön och geografisk härkomst helst föreställa ett slags Sverige i miniatyr. Slutligen fattar riksdagen grundläggande beslut – såsom att stifta lag, besluta om skatt och budget – å folkets vägnar.

Men, för det andra, eftersom den svenska demokratin inte bara är representativ utan även *parlamentarisk* är riksdagen bärare av ytterligare ett fundamentalt demokratiskt värde, kopplat till en annan av grundpelarna ovan: riksdagen är det medium genom vilket väljarna även kan påverka regeringen. I presidentiella demokratier, som den amerikanska, sker detta direkt: folket röstar helt enkelt på regeringschef. I parlamentariska demokratier sker det i stället indirekt. Genom statsministeromröstningen och misstroendeinstitutet garanteras att regeringens sammansättning måste vila på riksdagens förtroende.<sup>32</sup>

Nära sammanlänkad med parlamentarismens princip är även riksdagens kontrollmakt: att fastställa om de beslut som riksdagen fattar också blir verkställda, om lagar tillämpas korrekt, om de fastställda utgiftsändamålen fullföljes, om den offentliga verksamheten bedrivs på ett sätt som är ekonomiskt försvarligt osv. När inte bara demokratins utan mer specifikt den *konstitutionella* demokratins principer ska förverkligas är denna kontrollmakt av avgörande betydelse.<sup>33</sup> Den utgör därmed ytterligare ett demokratiskt värde som riksdagen i slutändan är den främsta bäraren av.

<sup>28</sup> 1 kap. 1 § RF.

<sup>29</sup> 1 kap. 4 § RF.

<sup>30</sup> Se t.ex. Robert Dahl, *On Democracy*, (New Haven: Yale University Press, 1998).

<sup>31</sup> Se t.ex. Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkeley: University of California Press, 1967).

<sup>32</sup> 6 kap. 4 § RF och 13 kap. 4 § RF.

<sup>33</sup> Se t.ex. David Held, *Models of Democracy*, (Oxford: Wiley, 2006).

### *Beslut om lagar och budget*

I regeringsformen slås det fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna.<sup>34</sup> Det är folket som väljer representanter till riksdagen och riksdagen stiftar lagar. Rätten att stifta lag är en del av den s.k. normgivningsmakten. Med detta avses makten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som har generell giltighet. Sådana regler kallas i regeringsformen föreskrifter. Normgivningsmakten är enligt vad som närmare framgår av regeringsformen fördelad mellan riksdagen och regeringen.<sup>35</sup> Fördelningen bygger på principen att de centrala delarna av normgivningen ska ligga hos riksdagen. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning.

Utöver att besluta om lagar är det också riksdagens uppgift att besluta om statens budget. Det är endast riksdagen som kan stifta lag, besluta om skatt och om användningen av statens medel.<sup>36</sup>

### *Riksdagen och regeringen*

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.<sup>37</sup> Innebörden av att regeringen styr riket är inte närmare reglerad i regeringsformen. Enligt Författningutredningen utgör dock rätten att lämna förslag till riksdagen och att verkställa riksdagsbeslut de främsta delarna i uppgiften att styra riket.<sup>38</sup>

I normalfallet är det alltså regeringen som ansvarar för att ta fram förslag till lagstiftning och statens budget och som har att bereda förslag enligt regeringsformens beredningskrav. Det har dock förekommit att riksdagen har tagit fram lagförslag på egen hand. Därtill har varje riksdagsledamot rätt att väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning.<sup>39</sup>

Regeringens förhållande till riksdagen vilar på s.k. negativ parlamentarism, vilket innebär att riksdagen anses ha förtroende för regeringen så länge en majoritet av riksdagens ledamöter inte uttryckligen säger sig sakna detta förtroende. För att regeringen ska kunna genomföra sin politik i meningen att få riksdagens bifall på sina förslag behöver dock bara en majoritet av de röstande ledamöterna ställa sig bakom förslaget.

<sup>34</sup> 1 kap. 1 § RF.

<sup>35</sup> 8 kap. RF.

<sup>36</sup> 1 kap. 4 § RF.

<sup>37</sup> 1 kap. 6 § RF.

<sup>38</sup> SOU 1963:16.

<sup>39</sup> 4 kap. 4 § RF. Förslag måste dock väckas i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. RO och begränsas av vissa andra bestämmelser i RF.

### *Riksdagens kontrollmakt*

Riksdagen kontrollerar också hur regeringen utför sitt arbete. Kontrollmakten utövas bl.a. genom att

- ledamöterna kan ställa frågor och interpellationer till statsråd eller rikta muntliga frågor till ett statsråd vid en s.k. frågestund<sup>40</sup>
- konstitutionsutskottet (KU) granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- riksdagen beslutar om att rikta en misstroendeförklaring mot en minister eller mot statsministern.

### *EU-frågor och utrikespolitik*

Genom medlemskapet i EU har Sverige överlämnat en del av det nationella beslutsfattandet till EU:s institutioner. Av regeringsformen följer att det är regeringen som företräder Sverige i EU. I regeringsformen anges att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.<sup>41</sup> Regeringen ska således rådgöra med riksdagens EU-nämnd inför möten och beslut i Europeiska rådet om vilken linje som Sverige ska driva i EU.<sup>42</sup> Regeringen ska också överlägga med utskotten i de frågor som utskotten bestämmer.<sup>43</sup>

Riksdagen har också en viktig roll när det gäller utformningen av den svenska utrikespolitiken. För varje valperiod väljer riksdagen ledamöter i Utrikesnämnden.<sup>44</sup> I Utrikesnämnden diskuterar och samråder regeringen med riksdagen om utrikespolitiken.

## **Riksdagens organisation**

### *Ledamöterna och partierna*

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter som väljs vart fjärde år i allmänna val.<sup>45</sup> För att kunna bli ledamot måste man ha rösträtt och vara nominerad av ett politiskt parti. En ledamot utövar sitt uppdrag dygnet runt, året runt. Uppdraget är inte begränsat till arbetet i riksdagen utan utövas även i ledamotens valkrets, på andra platser eller utomlands.

Åtta partier är representerade i riksdagen under mandatperioden 2018–2022. Efter valet 2018 såg mandatfördelningen ut enligt följande:<sup>46</sup>

<sup>40</sup> 8 kap. RO.

<sup>41</sup> 10 kap. 10 § RF.

<sup>42</sup> 7 kap. 14 § RO.

<sup>43</sup> 7 kap. 12 § RO.

<sup>44</sup> 13 kap. 9 § RO.

<sup>45</sup> 3 kap. 1–3 §§ RF.

<sup>46</sup> Två ledamöter har lämnat sina partigrupper sedan valet 2018 men suttit kvar i riksdagen utan partibeteckning (s.k. politiska vildar). Den ena av dessa lämnade dock sin riksdagsplats den sista juli 2021.



**Tabell A1 Mandatfördelningen i riksdagen efter valet 2018**

<b>Parti</b>	<b>Antal mandat</b>
Socialdemokraterna	100
Moderaterna	70
Sverigedemokraterna	62
Centerpartiet	31
Vänsterpartiet	28
Kristdemokraterna	22
Liberalerna	20
Miljöpartiet	16
<b>Summa</b>	<b>349</b>

De ledamöter som tillhör samma parti bildar en partigrupp. Partigrupperna leds av en gruppleddare.<sup>47</sup> I partigrupperna förs diskussioner innan ledamöterna slutgiltigt tar ställning i utskotten och kammaren. Till respektive partigrupp finns ett kansli.

### *Kammaren och talmännen*

I kammaren debatterar ledamöterna och här fattar riksdagen sina beslut. I kammaren hålls även interpellationsdebatter med enskilda ministrar och frågestunder med regeringen. Riksdagens arbete (liksom även sammanträdena i kammaren) leds av talmannen eller någon av de tre vice talmännen.<sup>48</sup>

### *Utskotten och EU-nämnden*

Enligt bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen ska det finnas utskott i riksdagen.<sup>49</sup> Det finns för närvarande 15 utskott med olika ansvarsområden. Utskotten ska alltid bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15. För närvarande har varje utskott 17 ordinarie ledamöter.

Regeringens förslag till riksdagen i form av propositioner samt de förslag ledamöterna skriver i form av motioner ska beredas i ett utskott.<sup>50</sup> Utskottet lämnar sedan sitt förslag till beslut i form av ett betänkande som kammaren tar ställning till. Utöver att ta ställning till förslag i propositioner och motioner kan ett utskott lägga fram egna förslag, s.k. utskottsinitiativ.

Utöver utskotten finns en EU-nämnd. EU-nämnden är sammansatt på samma sätt som utskotten, men förbereder inga ärenden för beslut i kammaren. EU-nämndens uppgift är i stället att samråda med regeringen inför möten i EU:s ministerråd och Europeiska rådet.

<sup>47</sup> Enligt definitionen i 1 kap. 3 § RO är gruppleddaren den särskilda företrädare som en partigrupp ska utse för att samråda med talmannen.

<sup>48</sup> 4 kap. 2 § RO och 6 kap. 3–4 §§ RO.

<sup>49</sup> 4 kap. 3 § RF och 7 kap. 2 § RO.

<sup>50</sup> 4 kap. 5 § RF. Närmare bestämmelser om utskottets beredning finns i 10 kap. RO. Vissa av dessa bestämmelser berörs närmare längre fram i denna rapport.

## Riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningen är en myndighet som leds av en styrelse (riksdagsstyrelsen).<sup>51</sup> Styrelsen består av talmannen som ordförande och tio riksdagsledamöter som väljs av riksdagen.<sup>52</sup> Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningens arbete och överlägger om planeringen av riksdagens arbete.<sup>53</sup> Chef för Riksdagsförvaltningen är riksdagsdirektören.<sup>54</sup> Riksdagsdirektören väljs av riksdagen och är föredragande i styrelsen.<sup>55</sup> Riksdagsförvaltningens organisation framgår av organisationsöversikten i figur D1 (se del D).

Riksdagsförvaltningens uppgifter framgår av riksdagsordningens fjortonde kapitel. I 2 § anges att Riksdagsförvaltningen har i uppgift att ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet.<sup>56</sup> I en tillägsbestämmelse anges också att utskotten och EU-nämnden biträds av kanslier som ingår i Riksdagsförvaltningen.<sup>57</sup>

En närmare precisering av Riksdagsförvaltningens uppgifter finns i den instruktion som beslutas av riksdagen i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningen.<sup>58</sup> I instruktionens första paragraf anges att Riksdagsförvaltningen ska

1. tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna
2. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 14 kap. 2 § RO
3. informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU
4. vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar.

I sammanhanget bör det noteras att det i instruktionen anges att Riksdagsförvaltningen i sin verksamhet ska svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen (se vidare nedan).<sup>59</sup> Innehållet i instruktionen inklusive Riksdagsförvaltningens organisation och arbetsuppgifter beskrivs närmare i denna rapports del D.

<sup>51</sup> 4 kap. 4 § RO.

<sup>52</sup> Vid styrelsens sammanträden deltar även de vice talmännen och en representant för de partier som inte är representerade i styrelsen. Dessa deltar med närvaro- och yttranderätt.

<sup>53</sup> 4 kap. 4 § RO.

<sup>54</sup> 14 kap. 4 § RO.

<sup>55</sup> 14 kap. 5 § RO.

<sup>56</sup> Utöver denna uppgift, som alltså är direkt reglerad i RO, pekas ytterligare några uppgifter ut som ska utföras i den omfattning som riksdagen bestämmer. Det gäller exempelvis att Riksdagsförvaltningen ska ansvara för de centrala förhandlingarna med de fackliga organisationerna och att handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen.

<sup>57</sup> Tillägsbestämmelse RO 14.2.1.

<sup>58</sup> Lag (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Se även 14 kap. 3 § RO.

<sup>59</sup> 3 § i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

# Del B – Riksdagen som beslutsorgan under coronapandemin

## Inledning

I denna del av rapporten redovisas den del av utredningsuppdraget som gäller riksdagens funktion som beslutsorgan under coronapandemin. Redovisningen är fokuserad på de utmaningar som coronavirusets spridning och därtill knutna smittskyddsrelaterade åtgärder har inneburit samt på de anpassningar som har gjorts av beslutsprocesserna och de konsekvenser som dessa anpassningar har inneburit eller kan komma att innebära på sikt.

Kapitlet inleds med ett avsnitt om riksdagens roll under en kris. Här berörs bl.a. ansvarsprincipen som en viktig grund för det svenska krisberedskaps-systemet och det faktum att riksdagen med hänvisning till denna princip har ett begränsat ansvar för den mer operativa krishanteringen i Sverige. Däremot är det viktigt att riksdagen i möjligaste mån kan upprätthålla sina statsrättsliga uppgifter även under en kris. Dessa uppgifter, på vilka grunder och hur de utövas praktiskt av riksdagen och dess ledamöter under mer normala förhållanden beskrivs tämligen ingående. Denna beskrivning ligger sedan i sin tur till grund för det avsnitt i denna del av rapporten som är mer inriktad på att illustrera hur riksdagen och dess olika organisatoriska delar, t.ex. kammaren och utskotten har fått anpassa sin verksamhet för att kunna upprätthålla sin förmåga att stifta lagar, besluta om statens budget och att utöva sin kontrollmakt även under de speciella förhållanden som rådde under coronapandemins första år, dvs. under 2020.

## Riksdagens roll under en kris

### Ansvarsprincipen gäller

Den svenska krisberedskapen bygger i huvudsak på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på ansvarsprincipen. Det innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer även har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris.<sup>60</sup>

Det är regeringen som styr riket och som också har det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av en kris liknande den under coronapandemin. De statliga förvaltningsmyndigheternas roll är mer operativ och innebär att de ska genomföra regeringens beslut. Myndigheternas organisatoriskt fristående ställning ger dem samtidigt en möjlighet att agera inom ramen för sitt delegerade ansvar. Detta handlingsutrymme gäller även under en kris och är kanske särskilt viktigt under samhälleliga krissituationer. Det innebär att myndig-

<sup>60</sup> Regeringen, *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19* (dir 2020:74), 2020-06-30 samt bet. 2020/21:KU20.

heterna kan vidta långtgående åtgärder inom lagens ramar utan att invänta ett regeringsbeslut.

Regeringen ansvarar i sin tur för hur aktivt eller passivt den vill styra sina myndigheter. Vid sidan av det parlamentariska ansvar inför riksdagen som regeringen alltid agerar under kan regeringen behöva stöd och godkännande från riksdagen i vissa frågor, vilket kan påverka regeringens möjligheter att styra. Statskontoret konstaterar emellertid att myndigheternas självständiga ställning i förhållande till regeringen har pekats ut som en anledning till att ansvaret för krishanteringen under coronakrisen i hög grad har landat hos myndigheterna och inte hos regeringen.<sup>61</sup> Statskontoret menar också att det kan vara svårt för allmänheten att förstå ansvarsfördelningen i hanteringen av pandemin, när en stor del av den operativa krishanteringen och åtgärderna utförs av myndigheterna.

### Långtgående decentralisering

Den svenska förvaltningsmodellen präglas också av en långtgående decentralisering. Modellen innebär bl.a. att det är landets 21 regioner och 290 kommuner som har ansvar för en stor del av de offentliga tjänster som medborgarna nyttjar, däribland vård och äldreomsorg, som är områden som har varit särskilt hårt belastade under coronapandemin. Ansvarsfördelningen regleras bl.a. i regeringsformen, kommunallagen samt i olika speciallagar.<sup>62</sup> Riksdagen och regeringen kan dock utöva inflytande över regionerna och kommunerna genom regelstyrning, finansiell styrning eller annan styrning. Regelstyrning förekommer i lagar, förordningar eller föreskrifter. Finansiell styrning innebär att staten styr genom exempelvis skatter, avgifter, bidrag eller subventioner.

Statskontoret konstaterar att den svenska förvaltningsmodellen ger regeringen det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av coronapandemin.<sup>63</sup> Regeringens mandat vilar emellertid på stödet från riksdagen, och regeringen behöver riksdagens godkännande bl.a. av lagförslag. Det kan påverka regeringens styrning och möjlighet att agera snabbt i kriser, men förvaltningsmodellen innebär i övrigt inga begränsningar för regeringens vägval i hanteringen av pandemin. Under en kris kan regeringen behöva fatta beslut snabbare än normalt och baserat på mer knapphändig information. Det finns också en starkare press på regeringen och myndigheterna att agera. Under hanteringen av coronapandemin har regeringen behövt fatta snabba beslut, av vilka vissa därefter också har behövt behandlas av riksdagen. Ett snabbt agerande har i sin tur medfört att regeringen i efterhand har behövt göra kompletteringar i form av nya beslut.

<sup>61</sup> Statskontoret, *Förvaltningsmodellen under coronapandemin* (Om offentlig sektor 2020). Statskontoret hänvisar här till en artikel i Dagens Nyheter 2020-03-15 med rubriken "Så gick det till när regeringen gav taktpinnen till expertmyndigheten".

<sup>62</sup> Till speciallagstiftningen hör exempelvis socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, miljöbalken samt skollagen.

<sup>63</sup> Statskontoret, *Förvaltningsmodellen under coronapandemin* (Om offentlig sektor 2020).

## Samma roll, men under andra förutsättningar

Det ovan anförda innebär i korthet att riksdagens roll och ansvar kvarstår och ska i möjligaste mån upprätthållas även under en krissituation.<sup>64</sup> Riksdagen förväntas alltså kunna fungera ”som vanligt” även när händelser i omvärlden på olika sätt utsätter den högsta folkvalda församlingen för påfrestningar. Utgångspunkten är att den parlamentariska beslutsprocessen ska kunna fortlöpa.

## Krigsdelegationen

Till skillnad från vad som gäller vid fredstida kriser finns det ett antal bestämmelser i regeringsformen som är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande i krigstid.<sup>65</sup> Dessa handlar bl.a. om att en inom riksdagen särskilt utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det och då utöva riksdagens befogenheter i dess ställe.<sup>66</sup> Därtill kan det nämnas att om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.<sup>67</sup> Syftet med bestämmelserna är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten. De bidrar också till att riksdagen ska kunna utöva sina statsrättsliga uppgifter även i händelse av krig eller krigsfara.

Beslut om att låta krigsdelegationen träda i riksdagens ställe beslutas i första hand av utrikesnämndens ledamöter efter samråd – om möjligt – med statsministern.<sup>68</sup>

Krigsdelegationens sammansättning regleras i riksdagsordningen där det slås fast att den består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Det utses inga suppleanter till de som ingår i krigsdelegationen.<sup>69</sup>

Om beslut fattas om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe övergår också rätten att utöva riksdagens befogenheter till krigsdelegationen.

I likhet med sådana smittskyddsåtgärder i form av fysisk distansering, reserestriktioner m.m. som har vidtagits med anledning av coronapandemin, kan krig eller krigsfara göra det svårt eller farligt för hela riksdagen att sammanträda i Stockholm. Krigsdelegationen kan sägas vara ett reglerat sätt för riksdagen att anpassa verksamheten till en allvarlig krissituation – krig- eller krigsfara – genom att tillhandahålla formella möjligheter att begränsa antalet ledamöter i den högsta folkvalda församlingen. Några motsvarande formella möjligheter finns inte för andra krissituationer än just krig eller krigsfara.

<sup>64</sup> Det finns dock vissa bestämmelser i regeringsformen som är tillämpliga under så allvarliga krissituationer som när Sverige befinner sig i krig eller när det råder krigsfara.

<sup>65</sup> 15 kap. 2–3 §§ RF.

<sup>66</sup> 15 kap. 1–3 §§ RF.

<sup>67</sup> 15 kap. 5 § RF.

<sup>68</sup> 15 kap. 2 § RF.

<sup>69</sup> 15 kap. 2 § RF och 13 kap. 11 § RO.

Det bör i sammanhanget också noteras att det faktum att krigsdelegationen träder i riksdagens ställe innebär att de ledamöter som inte ingår i en ”aktiverad” krigsdelegation inte heller kan sägas vara en del av riksdagen. Med dagens reglering av krigsdelegationens storlek innebär det att 299 ledamöter inte längre är i tjänst som riksdagsledamöter sedan det har fattats beslut om att kalla in krigsdelegationen. Detta skiljer den informella överenskommelsen som har gällt under stora delar av 2020 och 2021 om att begränsa antalet ledamöter som är med och fattar beslut i kammaren under coronapandemin eftersom denna överenskommelse inte pekar ut 55 specifika ledamöter och för att de ledamöter som vid ett givet tillfälle inte ingick bland de 55 som deltog i kammarens beslutsfattande alljämt var ledamöter av riksdagen och utövade övriga delar av sitt uppdrag på det sätt som de fann vara möjligt under de rådande omständigheterna.

Som har angetts tidigare har riksdagen riktat ett tillkännagivande till regeringen om att den bör tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen.<sup>70</sup> Direktiv för en sådan kommitté beslutades av regeringen i slutet av september 2021, vilket har redovisats i del A.

## Riksdagens statsrättsliga uppgifter

### Inledning

I regeringsformen anges att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas.<sup>71</sup> Därutöver anges det att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Dessa statsrättsligt givna uppgifter brukar samlas under beteckningarna:

- lagstiftningsmakten
- finansmakten
- kontrollmakten.

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis de av riksdagens viktigaste processer som hänger samman med riksdagens roll som beslutsorgan. Vidare beskrivs olika aktörer, med fokus på deras ”ordinarie” roll i den parlamentariska beslutsprocessen. I de efterföljande avsnitten fokuseras på anpassningar som har gjorts av processerna och hur aktörernas roller och uppgifter har förändrats eller anpassats som en följd av coronapandemin. Därtill beskrivs de åtgärder som av olika skäl har vidtagits som en följd av pandemin i syfte att säkerställa att riksdagen kunnat utföra sina statsrättsliga uppgifter även under coronapandemiet 2020. De enskilda ledamöternas förutsättningar att kunna utöva sitt uppdrag beskrivs dock i första hand i del C.

<sup>70</sup> Bet. 2018/19:KU30.

<sup>71</sup> 1 kap. 4 § 2 st RF.

## Riksdagens roll i lagstiftningsprocessen

### *Inledning*

I enlighet med bestämmelserna i regeringsformen får regeringen och varje riksdagsledamot väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning.<sup>72</sup> Ärenden väckta av regeringen eller en riksdagsledamot ska beredas av ett utskott och avgöras i kammaren.<sup>73</sup> De närmare detaljerna kring hur riksdagen ska hantera ärenden av det ovan nämnda slaget finns i riksdagsordningen.

Lagstiftningsprocessen bygger på grundprincipen att det är regeringen som genom propositioner lägger fram lagförslag som riksdagen därefter tar ställning till. Det finns dock vissa undantag från den principen. Riksdagsledamöter kan också lägga fram förslag till riksdagen. Det görs genom motioner vilka dock nästan alltid innehåller förslag om s.k. tillkännagivanden från riksdagen till regeringen om att den senare ska vidta någon specifik åtgärd och mycket sällan skarpa förslag om lagstiftning.<sup>74</sup> Utskott kan också ta s.k. utskottsinitiativ. Dessutom kan vissa riksdagsorgan lägga fram förslag i form av framställningar till riksdagen.<sup>75</sup>

### *Motionsrätten*

Riksdagsledamöter lämnar förslag till riksdagen genom motioner.<sup>76</sup> Det finns tre olika typer av motioner, nämligen

- fristående motioner som lämnas under allmänna motionstiden
- följdmotioner
- motioner med anledning av en händelse av större vikt.

Alla ledamöter har rätt att under en period per år väcka motioner om allt som kan komma under riksdagens prövning, under den s.k. allmänna motionstiden. Den allmänna motionstiden pågår från riksmötets början – när ett sådant börjar i augusti, september eller oktober – och slutar när motionstiden med anledning av budgetpropositionen går ut.

<sup>72</sup> 4 kap. 4 § RF.

<sup>73</sup> 4 kap. 5 § RF.

<sup>74</sup> Riksdagens möjlighet att lämna tillkännagivanden till regeringen är inte grundlagsreglerad utan bygger på konstitutionell praxis. Ett tillkännagivande är ett s.k. uttalande av konstitutionellt icke-bindande slag som således är mer av politisk än rättslig betydelse. Thomas Larue, (2015), *Riksdagens tillkännagivanden till regeringen* (Svensk juristtidning).

<sup>75</sup> Enligt 9 kap. 17 § RO får riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion och Riksrevisionen också göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör respektive riksdagsorgans kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Justitieombudsmännen får vidare göra framställningar till riksdagen med anledning av en fråga som uppkommit i deras tillsynsverksamhet. Riksdagsstyrelsen får även i andra fall göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagen eller dess organ om framställningarna grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på riksdagens uppdrag. Riksdagsbehandlingen av framställningar är i princip identisk med behandlingen av propositioner. Det löper motionstid på framställningarna, de remitteras till utskott, det berörda utskottet lämnar ett betänkande i ärendet och kammaren fattar beslut.

<sup>76</sup> Avsnittet bygger på bestämmelserna i 9 kap. 10–15 §§ RO.

Ledamöterna har också möjlighet att inom ramen för ett ärende väcka en motion med anledning av en proposition, framställning, skrivelse eller redogörelse, s.k. följdmotioner. Det råder inte någon följdmotionsrätt med anledning av andra motioner, betänkanden, EU-dokument, utskottsinitiativ eller utlåtanden. En följdmotion måste hålla sig inom ärendets ram.

Motionstiden är normalt 15 dagar räknat från den dag ärendet anmäldes för bordläggning i kammaren. Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen dock, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl. Enligt förarbetena till regeringsformen bör förkortning av följdmotionstiden vara en ren undantagsföreteelse, och följdmotionstiden får aldrig sättas helt ur spel.<sup>77</sup> En dags följdmotionsrätt måste under alla förhållanden ses som ett minimum.<sup>78</sup>

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta om att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.<sup>79</sup> Som särskilda skäl att förlänga motionstiden räknas längre perioder när kammaren inte sammanträder. Förlängning beslutas ofta i samband med jul- och sommaruppehållet.

Motioner kan även väckas med anledning av händelser av större vikt.<sup>80</sup> För det krävs att minst tio ledamöter står bakom motionen och att händelsen inte har kunnat förutses eller beaktas under allmänna motionstiden eller någon annan motionstid.

### *Utskottsinitiativ*

Ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde, s.k. utskottsinitiativ.<sup>81</sup> Det är utskottets majoritet som kan ta ett sådant initiativ. Det sker genom ett utskottsbetänkande enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet. Som har nämnts ovan följer det ingen motionsrätt på ett utskottsinitiativ. När bestämmelsen infördes om att samtliga utskott har initiativrätt påpekade konstitutionsutskottet att politisk enighet bör eftersträvas när ett utskott tar ett sådant initiativ.<sup>82</sup>

Vanligast är att förslag till utskottsinitiativ gäller tillkännagivanden, men de kan också gälla skarpa beslut om lag eller anslag.

<sup>77</sup> Prop. 1973:90, s. 541. I en grundlagskommentar som citeras i konstitutionsutskottets granskningsbetänkande från våren 2021 framgår det praktiska tillvägagångssättet inom riksdagen vid kontakter under hand med Regeringskansliet om förkortad motionstid (bet. 2020/21:KU20, s. 333).

<sup>78</sup> Erik Holmberg m.fl. *Grundlagarna* (tredje upplagan, Norstedts juridik, 2012), kommentaren till 9 kap. 13 § RO. Förslag om förkortad motionstid har främst förekommit i samband med propositioner om utrikespolitiska eller internationella förhållanden (deltagande i fredsstyrkor, dubbelbeskattningsavtal, m.m.) samt i finanspolitiska eller budgetpolitiska förhållanden. Ytterligare ett exempel där motionstiden förkortades var den proposition med förslag till ny lag om dödförklaring som riksdagen behandlade under våren 2005. Det har även förekommit när propositionen har gällt ordning och säkerhet.

<sup>79</sup> 9 kap. 13 § 2 st. RO.

<sup>80</sup> 9 kap. 15 § RO.

<sup>81</sup> 9 kap. 16 § RO. Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte även väcka förslag i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.

<sup>82</sup> Bet. KU 1970:27, s. 7.



## Propositioner

Lagstiftningsärenden väcks alltså vanligen av regeringen i form av propositioner i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningen.<sup>83</sup> Som har nämnts ovan kan lagstiftningsärenden även väckas på initiativ av enskilda riksdagsledamöter i form av motioner eller som ett utskottsinitiativ.<sup>84</sup>

En proposition ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Lagrådets yttrande ska bifogas till propositionen.<sup>85</sup> Eftersom fokus i denna rapport är riksdagens verksamhet under coronapandemin beskrivs regeringens beredning av sina förslag inte närmare.<sup>86</sup>

## Finansmakten och budgetprocessen i riksdagen

### *Regleringen av finansmakten*<sup>87</sup>

Till riksdagens statsrättsliga uppgifter räknas att utöva finansmakten.<sup>88</sup> Innebörden är att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I regeringsformen anges att riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget.<sup>89</sup> Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.<sup>90</sup>

Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Vidare beslutar riksdagen om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål.<sup>91</sup> Det slås även fast att riksdagen under en budgetperiod kan besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag.<sup>92</sup>

I riksdagsordningen anges det att regeringen årligen ska lämna en proposition till riksdagen som innehåller förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetpropositionen). Budgetåret sammanfaller med kalenderåret.<sup>93</sup> Därutöver ska regeringen årligen senast den 15 april lämna en proposition till riksdagen med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition).<sup>94</sup>

<sup>83</sup> 9 kap. 2 § RO samt tilläggsbestämmelse RO 9.2.1.

<sup>84</sup> 9 kap. 10 § och 16 § RO.

<sup>85</sup> Lagrådet har i uppgift att granska remitterade lagförslag och yttra sig över dessa. Endast regeringen och riksdagsutskotten kan begära yttranden från Lagrådet.

<sup>86</sup> För den som vill fördjupa sig kring denna del av lagstiftningsprocessen i allmänhet eller dess tillämpning under pandemin i synnerhet, hänvisas till konstitutionsutskottets granskningsbetänkande från våren 2021 (bet. 2020/21:KU20, s. 183 ff. och 322 ff.).

<sup>87</sup> Texten bygger, om inte annat anges, på Hans Hegeland, *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020* (underlagspromemoria till Riksdagens coronakommitté, dnr FIU-1.8.6-402-2021/22).

<sup>88</sup> 1 kap. 4 § RF.

<sup>89</sup> 9 kap. 1 § RF.

<sup>90</sup> 9 kap. 7 § RF. Beslut om skatt fattas genom lagstiftning. Riksdagen kan inte delegera rätten att fatta beslut om skatt till regeringen (8 kap. 2 och 3 §§ RF). Inte heller rätten att besluta om anslag går att delegera (Isberg m.fl. Grundlagarna, kommentar till 1 kap. 4 § RF).

<sup>91</sup> 9 kap. 3 § RF.

<sup>92</sup> 9 kap. 4 § RF.

<sup>93</sup> 9 kap. 5 § RO.

<sup>94</sup> Tilläggsbestämmelse RO 9.5.2.

### *Rambeslutsprocessen*

Sedan 1996 har riksdagen beslutat om statens budget för det följande året enligt rambeslutsprocessen.<sup>95</sup> Rambeslutsprocessen innebär att riksdagen genom en tvåstegsprocess samlat tar ställning till statens budget och utgifternas omfattning, i stället för att som före 1997 fatta hundratals separata budgetbeslut och där de samlade utgifterna och saldot blev kända först i slutet av processen.

Statens budget består av ca 500 anslag på de 27 utgiftsområdena. Det är riksdagen som beslutar om hur många anslag som ska anvisas, deras belopp och ändamål.

### *Ändringsbudget*

Riksdagen kan besluta om ändringar i statens budget under löpande budgetår. Finansutskottet har berett samtliga ändringsbudgetar med ändrad inkomstberäkning, ändrade ramar för utgiftsområden och anslagsförändringar sedan 1997, dvs. sedan rambeslutsprocessen började tillämpas.<sup>96</sup>

Vanligen lämnar regeringen årligen två förslag till ändringsbudget – populärt betecknade vårandringsbudgeten och höständringsbudgeten. Dessa lämnas i anslutning till att regeringen lämnar vårpropositionen respektive budgetpropositionen. Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får propositioner med förslag till ändringar i statens budget lämnas vid andra tillfällen.<sup>97</sup>

Det kan noteras att det före coronapandemin endast hade lämnats några enkla extra ändringsbudgetar.

Tidigare har det redovisats att det råder följd motionsrätt på propositioner. Motionsyrkanden väckta i anslutning till en ändringsbudget får enligt förarbetena, som hänvisar till en utvecklad praxis, dock endast väckas i fråga om de anslag som tas upp av regeringen.<sup>98</sup>

## **Riksdagens kontrollmakt**

### *Allmänt*

Till de grundläggande principerna för statsskicket hör också att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Detta kan sägas följa redan av att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Riksdagens kontrollmakt regleras i regeringsformens trettonde kapitel och består bl.a. av konstitutionsutskottets

<sup>95</sup> 11 kap. 18 § RO. För en närmare beskrivning av rambeslutsprocessens två steg hänvisas till den nyssnämnda bestämmelsen.

<sup>96</sup> Ändringsbudgetar beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, där inkomstberäkningen och ramarna för utgiftsområdena bereds av finansutskottet, och anslagen av det berörda fackutskottet. Ordningen med två steg för beslut om ändringsbudget har dock aldrig använts.

<sup>97</sup> Tilläggsbestämmelse RO 9.5.4.

<sup>98</sup> För en fördjupad beskrivning av följd motionsrätten på ändringsbudgetar, se Hans Hege-land, *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020* (underlagspromemoria till Riksdagens coronakommitté, dnr FIU-1.8.6-402-2021/22).

granskning av regeringen, bestämmelserna om åtal mot statsråd och misstroendeförklaring och de s.k. frågeinstituten (interpellationer och frågor).<sup>99</sup>

### *Konstitutionsutskottets granskning*

I regeringsformen anges att konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.<sup>100</sup> Utskottet ska när det finns skäl till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. Utskottet gör normalt en sådan anmälan vid två tillfällen per riksmöte, en gång på hösten och en gång på våren. Granskningen som genomförs och anmäls till kammaren under hösten – den s.k. allmänna granskningen – är administrativt inriktad och genomförs på utskottets eget initiativ.

Den granskning som genomförs på våren, den s.k. särskilda granskningen, bygger på de anmälningar om granskning av regeringen eller enskilda statsråd i något visst hänseende som varje riksdagsledamot och utskott kan göra. Riksdagen kan med anledning av utskottets anmälan av granskningen till kammaren göra en framställning till regeringen.<sup>101</sup>

Granskningen ska enligt förarbetena avse statsrådets ämbetsutövning i sin helhet, utgöras av granskning och redovisning av administrativ praxis och gärna varje år ta upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning.

Grundtanken har sagts vara att granskningen ska vara administrativ och inte politiskt inriktad, och att regerings och statsrådets arbete ska granskas från rättsliga utgångspunkter.<sup>102</sup>

### *Interpellationer och frågor*

#### **Allmänt**

En riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.<sup>103</sup> I 8 kap. riksdagsordningen finns bestämmelser om interpellationer, skriftliga frågor och frågestund (muntliga frågor). Konstitutionsutskottet har uttalat att frågeinstituten inom

<sup>99</sup> Kontrollmakten innefattar också den granskning som utförs av riksdagens båda myndigheter Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen. Hur dessa båda myndigheter eller deras förutsättningar att utöva denna del av riksdagens kontrollmakt har påverkats av coronapandemin berörs emellertid inte närmare i denna rapport. Detsamma gäller den typ av konstitutionell kontroll som bestämmelserna om lagprövning (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF) och resning (11 kap. 13 § RF) kan sägas utgöra. Dessa två typer av kontrollinstrument tillämpas av domstolarna och inom den offentliga förvaltningen.

<sup>100</sup> 13 kap. 1 § RF. För detta ändamål har utskottet rätt att få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden eller som utskottet i övrigt finner nödvändiga för sin granskning. Utskottet har även rätt att ta del av sekretessbelagda handlingar. För ytterligare informationsinhämtning genomför utskottet ofta också utfrågningar, i första hand med statsråd men också med myndighetsföreträdare och andra.

<sup>101</sup> 13 kap. 2 § RF.

<sup>102</sup> Konstitutionsutskottet, *Konstitutionella kontrollfunktioner* (2008/09:RFR14).

<sup>103</sup> 13 kap. 5 § RF.

det parlamentariska systemet fyller en viktig funktion genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen.<sup>104</sup>

### Interpellationer

En interpellation ska vara skriftlig, ställas till ett visst statsråd samt ha ett bestämt innehåll och en motivering.<sup>105</sup> Interpellationen ska besvaras i ett anförande i kammaren inom två veckor från det att den överlämnades till statsrådet. I riksdagsordningen finns debattregler för interpellationsdebatten.<sup>106</sup> Talmanen bestämmer efter samråd med statsrådet och i vissa fall interpellanten vid vilket kammarsammanträde som interpellationen ska besvaras. Kammarens planering kan innebära att svarstiden förlängs. Statsrådet ska meddela kammaren om svaret blir fördröjt eller om ett svar inte kommer att lämnas liksom skälet till detta.

### Frågor

Bestämmelser om skriftliga och muntliga frågor finns i riksdagsordningens åttonde kapitel.<sup>107</sup> Skriftliga frågor ställs till ett statsråd och ska ha ett bestämt innehåll. En skriftlig fråga som har lämnats in senast en torsdag kl. 10 ska som huvudregel besvaras skriftligen av statsrådet senast kl. 12 följande onsdag. Statsrådet ska anmäla om svaret inte kommer inom den angivna tiden eller om frågan inte kommer att besvaras.

Muntliga frågor ställs till ett statsråd vid riksdagens frågestund.<sup>108</sup> Talmanen beslutar om vem som ska få ordet vid en frågestund och får besluta om begränsningar i anförandenas längd. Frågestunder anordnas på torsdagar under de veckor som kammaren sammanträder. Regeringskansliet anmäler vilka statsråd, normalt fyra per tillfälle, som kommer att närvara vid kommande frågestunder. Ungefär en gång i månaden svarar statsministern på frågor. Då kallas det statsministerns frågestund.

## Kammaren, utskotten och EU-nämnden

### Kammaren

#### *Kammarens ordinarie sammansättning*

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter som väljs vart fjärde år i allmänna val.<sup>109</sup> För varje ledamot utses även en ersättare.<sup>110</sup>

<sup>104</sup> Se bl.a. bet. 2009/10:KU10 s. 148 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.).

<sup>105</sup> 8 kap. 2–4 §§ RO inkl. tilläggsbestämmelser.

<sup>106</sup> Tilläggsbestämmelse RO 8.4.2.

<sup>107</sup> 8 kap. 5–8 §§ RO.

<sup>108</sup> Tidigare förekom skriftliga frågor för muntliga svar, men enligt nuvarande ordning har frågan inte presenterats i förväg för statsrådet utan ställs vid frågestunden och besvaras omedelbart av statsrådet, varvid en kortare debatt kan äga rum.

<sup>109</sup> 3 kap. 1–3 §§ RF.

<sup>110</sup> 3 kap. 9 § RF.

Kammarens arbete regleras i riksdagsordningens sjätte kapitel. Varje riksdagsledamot har en särskild plats i plenisalen<sup>111</sup> och detsamma gäller för talmannen, de vice talmännen och för de statsråd som närvarar vid ett sammanträde i kammaren.<sup>112</sup> Ledamöterna placeras valkretsvis i plenisalen.<sup>113</sup> I riksdagsordningen stadgas det också att det ska finnas särskilda platser för åhörare i plenisalen.<sup>114</sup>

### *Kammaren debatterar och fattar beslut*

I kammaren debatteras de ärenden som är under behandling varefter kammaren fattar beslut. Kammarens sammanträden ska vara offentliga<sup>115</sup> och det ska föras fullständiga protokoll vid dessa sammanträden.<sup>116</sup> Kammaren fattar bl.a. beslut på förslag från det utskott som har berett det aktuella ärendet. Ett utskottsbetänkande eller utlåtande inklusive förslag till riksdagsbeslut ska göras tillgängligt för ledamöterna två vardagar innan ärendet ska behandlas i kammaren.<sup>117</sup> Betänkandet och utlåtandet ska även bordläggas i kammaren vid ett tillfälle före det sammanträde där ärendet ska avgöras.<sup>118</sup> Syftet med tillgängliggörandet och bordläggningen är att ge ledamöterna och partierna tid för studier och överläggningar. Även medierna och allmänheten kan då sätta sig in i ärendet. På förslag av utskottet eller talmannen får riksdagen besluta att ett betänkande får vara tillgängligt kortare tid än två vardagar före sammanträdet.<sup>119</sup> Om ett sådant beslut fattas kan de aktuella betänkandena bordläggas på den s.k. efterlistan<sup>120</sup> på sammanträdet dagen före debatt och ärendet kan tas upp för behandling redan kl. 9.00 påföljande dag.

Ett utskott yrkar bifall till sitt förslag i ett ärende genom att överlämna ett betänkande till kammaren.<sup>121</sup> Under överläggningen i kammaren om ett utskottsbetänkande får en ledamot yrka bifall till eller avslag på de förslag till beslut som läggs fram.<sup>122</sup>

<sup>111</sup> Begreppet kammaren används emellanåt både för att syfta på de 349 folkvalda ledamöter som utgör riksdagen, men också på det fysiska rum i riksdagshuset i vilket kammaren sammanträder i plenum och som också brukar kallas plenisalen.

<sup>112</sup> 6 kap. 25 § RO.

<sup>113</sup> Tilläggsbestämmelse RO 6.25.1.

<sup>114</sup> 6 kap. 26 § RO.

<sup>115</sup> 6 kap. 7 § 1 st RO. Av andra stycket i den nyssnämnda bestämmelsen framgår också att kammaren får besluta om att ett sammanträde ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation.

<sup>116</sup> 6 kap. 24 § RO.

<sup>117</sup> Vanligtvis görs betänkandet tillgängligt via riksdagens webbplats och den s.k. kammarappen.

<sup>118</sup> 11 kap. 2 § RO.

<sup>119</sup> 11 kap. 2 § RO.

<sup>120</sup> Den s.k. efterlistan innefattar ärenden som inte har varit uppsatta på föredragningslistan för den aktuella dagen, men som av olika skäl ändå bör bli föremål för behandling. Det handlar om dokumenten och ärenden som har inkommit under dagen, men listan kan också användas för bordläggning och hänvisning av ärenden som behöver hanteras skyndsamt.

<sup>121</sup> 11 kap. 4 § RO. Det krävs alltså inte att någon ledamot uttryckligen yrkar bifall till utskottets förslag i kammaren. Däremot krävs det att någon ledamot yrkar bifall till en reservation för att den ska bli föremål för omröstning.

<sup>122</sup> 11 kap. 4 § RO. Det vanliga är yrkanden om bifall till utskottets förslag till riksdagsbeslut och yrkanden om bifall till reservationer. Det går även att yrka bifall till enskilda motioner som behandlas i betänkandet men som inte har lett fram till några reservationer. Det är alltid

Ett ärende avgörs genom acklamation eller votering.<sup>123</sup> Det är utskottets förslag till riksdagsbeslut och de yrkanden som har framställts under överläggningen som styr vilka frågor som tas upp till avgörande. Om det finns fler än två yrkanden som kan ställas mot varandra ska kammaren först besluta om vilket yrkande som ska vara motförslag till utskottets förslag. Det gör man genom en eller flera förberedande voteringar.<sup>124</sup> Enkel majoritet gäller som huvudregel. I vissa fall krävs kvalificerad majoritet. Det finns, med några undantag, inga s.k. kvorumregler, dvs. regler om att ett visst minsta antal ledamöter måste delta för att ett ärende ska kunna avgöras. Ett sådant undantag ställde krav på att ett visst antal ledamöter närvarade vid en votering som genomfördes samma dag som riksmötets öppnande hösten 2020 och som avsåg överlåtelse av myndighetsutövning till annan stat (i detta fallet till Finland).<sup>125</sup>

Om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet ska det organ som ska verkställa beslutet underrättas om det genom en riksdagskrivelse.<sup>126</sup> Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska dock alltid meddelas till regeringen respektive till det riksdagsorgan som har lämnat framställningen.

### *Informellt kvittningssystem*

I praxis har det utvecklats ett kvittningsförfarande som syftar till att undvika att ledamöters frånvaro leder till obalans mellan partiblocken vid voteringarna. Fram t.o.m. den tillfälliga överenskommelse i samband med pandemin som omnämns nedan omfattades samtliga riksdagspartier utom Sverigedemokraterna av kvittningssystemet. Kvittningsförfarandet hanteras helt av partigrupperna själva. Det omnämns inte i riksdagsordningen eller i någon annan författning och är inte heller något som Riksdagsförvaltningen hanterar. Det finns inga officiella stadgar som reglerar hur riksdagspartierna ska hantera sina ledamöters frånvaro vid voteringar, och Riksdagsförvaltningen har endast begränsad insyn i systemet.

I korthet innebär kvittningssystemet att valresultatets mandatskillnader bevaras genom att partierna samordnar ledamöternas eventuella frånvaro i samband med voteringar i kammaren så att lika många ledamöter är frånvarande från de partier som utgör majoritet och från de som är i minoritet. Inom varje parti finns ett antal kvittningspersoner som ansvarar för samordningen, och det finns också en samordnande kvittningssekreterare för ändamålet.

Kvittningssystemets informella karaktär och det faktum att det syftar till att hantera situationer där ledamöter av några skäl inte kan delta i kammarens voteringar gör att det har vissa gemensamma drag med den informella över-

möjligt att yrka avslag på en proposition eller framställning, även om det inte finns någon reservation med ett sådant yrkande i betänkandet.

<sup>123</sup> 11 kap. 8–12 §§ RO.

<sup>124</sup> 11 kap. 10 § RO.

<sup>125</sup> Enligt 10 kap. 8 § och 10 kap. 6 § andra stycket RF krävde ett sådant beslut att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstade för det. Beslutet skulle enligt riksdagsordningen därtill fattas genom omröstning.

<sup>126</sup> 11 kap. 21 § RO.

enskommelsen mellan gruppledarna om att av smittskyddsskäl begränsa antalet ledamöter som deltog i kammarens beslutsfattande under coronapandemin. Vid något tillfälle beskrev en ledamot överenskommelsen som ”ett kvittningssystem på steroider”.

Här bör det även nämnas att gruppledarna i september 2021 slöt en tillfällig överenskommelse om kvittningssystemet som också inkluderar Sverigedemokraterna. Överenskommelsen gäller i ett första steg till den 1 januari 2022, och som längst till valet 2022.<sup>127</sup>

### *Talmannen, talmanspresidiet och talmansberedningen*

Talmannen leder kammarens sammanträden och beslutar efter samråd med riksdagsstyrelsen om planeringen för kammaren.<sup>128</sup>

Partigrupperna nominerar kandidater till talman och vice talmän efter ett riksdagsval. Valet äger sedan rum efter uppropet i riksdagen i september. Talmännen väljs var för sig – i ordningen talman, förste vice talman, andre vice talman, tredje vice talman. Ålderspresidenten (ledamoten med längst tid i riksdagen) förrättar valet.<sup>129</sup> Talmannen och de vice talmännen utgör det s.k. talmanspresidiet.

Talmannen får överlåta till de vice talmännen eller – om talmannen eller de vice talmännen har förhinder – till riksdagens ålderspresident att leda ett sammanträde i kammaren.<sup>130</sup> Talmannen ska samråda med gruppledarna om uppläggningsen av kammarens överläggningar och kan efter samråd med gruppledarna även besluta om att det i samband med ett sammanträde i kammaren ska genomföras en debatt utan samband med handläggning av ett ärende.<sup>131</sup>

Överenskommelser mellan talmannen och gruppledarna samt mellan gruppledarna själva har varit centrala vid anpassningen av riksdagens arbete till de prövningar som coronapandemin har inneburit. Det bör dock observeras att gruppledarna sinsemellan kan träffa egna överenskommelser (se vidare nedan).

Talmansberedningen är ett forum för beredning av frågor som rör kammarens arbete, internationella frågor och ärenden som ska till riksdagsstyrelsen. Talmannen leder mötet. I beredningarna deltar de vice talmännen. Från Riksdagsförvaltningen deltar riksdagsdirektören samt biträdande riksdagsdirektören, kanslicheferna i ledningsstaben, talmannens pressekreterare och chefssekreterare samt föredragande för veckans ärenden. Talmansberedning hålls på tisdagarna varje vecka.

Utöver det ovan redovisade har talmannen och de vice talmännen viktiga representativa roller både inom landet, och i relationer med aktörer från andra länder. Därtill kan nämnas att talmannen och de vice talmännen med viss re-

<sup>127</sup> Riksdagen, *Tillfällig överenskommelse om kvittningssystemet* (dnr 2021/22.999), 2021-09-15.

<sup>128</sup> 6 kap. 2–3 §§ RO.

<sup>129</sup> 3 kap. 4 § RO.

<sup>130</sup> 6 kap. 3–5 §§ RO.

<sup>131</sup> 6 kap. 20 § och 23 § RO.

gelbundenhet – och under mer normala förhållanden än när det råder en pandemi – genomför s.k. talmansresor inom och utom landet.

### *Planeringen av kammarens arbete*

Ett riksmöte pågår till dess att ett nytt riksmöte börjar. Talmannen beslutar dock inte längre om uppehåll i kammarens arbete utan om planeringen av kammarens arbete och om när kammaren ska sammanträda. Riksdagens arbete pågår alltså året om utan uppehåll, även om aktiviteten i kammaren tidvis kan vara lägre än annars, exempelvis under s.k. plenifria veckor, under jul- och nyårshelgen och sommartid.

Kammaren sammanträder på kallelse av talmannen om inte annat föreskrivs i regeringsformen eller i riksdagsordningen.<sup>132</sup> En kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg. Om det finns synnerliga skäl får kallelsen anslås senare. I så fall får sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det.<sup>133</sup>

Talmannen får besluta om att kalla kammaren till sammanträde under en period då det inte pågår något arbete i kammaren.<sup>134</sup> Beslut om att avbryta ett uppehåll i kammarens arbete har dock endast förekommit vid några tillfällen.<sup>135</sup> Under jul- och nyårshelgen 2020/21 inkallades t.ex. riksdagen för att behandla regeringens förslag till pandemilag.

Efter samråd med gruppledarna får talmannen besluta om en s.k. särskild debatt, dvs. att en debatt som inte sammanhänger med att annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren.<sup>136</sup> Ämnet för en särskild debatt ska vara av nationell eller internationell karaktär och frågan ska inte heller på annat sätt behandlas i riksdagen under den närmaste tiden.

En långtidsplan för perioden 2018–2022 arbetades fram av centralkansliet inom Riksdagsförvaltningen under våren 2018 och genomgick sedan en omfattande förankringsprocess hos talmannen, utskottens kanslichefer, gruppledarna och ordförandekonferensen innan den togs upp för ställningstagande i riksdagsstyrelsen i april 2018. Slutgiltigt beslut fattades i oktober 2018 av den nya riksdagsstyrelsen som tillträdde efter valet. I långtidsplanen finns preliminära hålltider för de kommande riksmötena, bl.a. för vissa debatter, sista dag för att lämna in propositioner och vilka veckor som är plenifria.

<sup>132</sup> 6 kap. 9 § RO.

<sup>133</sup> 6 kap. 9 § RO.

<sup>134</sup> 6 kap. 12 § RO. Beslut enligt denna bestämmelse ska fattas om regeringen eller minst 115 av ledamöterna begär det. Ett sammanträde ska hållas inom tio dagar från det att en begäran om det har framställts. Ett sammanträde får hållas först sedan ledamöterna har erhållit skälig tid att inställa sig från det att de har underrättats om kallelsen. Ett sammanträde för arbetsplenum under en period då arbetsplenum inte ingår i kammarens planering får hållas inom kortare tid än 48 timmar från det att ledamöterna underrättades om kallelsen endast om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för att ärendet får avgöras.

<sup>135</sup> Ett sådant tillfälle var under jul- och nyårsuppehållet 2004/05 då riksdagen skyndsamt sammanträdde för att behandla ett utskottsinitiativ (bet. 2004/05:SoU14) om utnyttjande av det s.k. PKU-registret för identifiering av tsunamikatastrofens offer. Vid detta tillfälle kallades ledamöterna via brev, e-post och sms. Kallelsen sändes ut en onsdag och avsåg bordläggningsplenum kl. 18.00 på fredagen i samma vecka.

<sup>136</sup> 6 kap. 23 § RO.



Det upprättas också en plan för kammarens sammanträden under hösten respektive våren. Det är denna sammanträdesplan som i normalfallet utgör talmannens kallelse till kammarens sammanträden. Sammanträdesplanen uppdateras kontinuerligt och visar vilka dagar som är avsatta för arbetsplenum, votering, interpellationssvar, frågestunder, partiledardebatter och bordläggningsplenum m.m. I ärendeplanen anges vilka ärenden som beräknas komma upp för debatt vid respektive arbetsplenum. Även den planen uppdateras kontinuerligt.

### *Debattregler och ordningsregler*

Enligt riksdagsordningen ska talmannen samråda med gruppledarna om uppläggningsplanen av kammarens överläggningar.<sup>137</sup> Därtill finns vissa debattrestriktioner reglerade direkt i riksdagsordningen.<sup>138</sup> Talmannen får efter samråd med gruppledarna även besluta om ordningsregler för kammaren.<sup>139</sup> De ordningsregler som gällde under 2020 beslutades av talmannen i november 2018. De ordningsregler som gäller nu beslutades den 20 maj 2021.<sup>140</sup> Enligt uppgift från centralkansliet hade revideringen av ordningsreglerna dock ingen koppling till coronapandemin.<sup>141</sup>

### *Gruppledarnas roll och överenskommelser med talmannen*

Med gruppledare avses den särskilda företrädare som en partigrupp i riksdagen ska utse för att samråda med talmannen enligt riksdagsordningen.<sup>142</sup>

Som har nämnts ovan ska talmannen samråda med gruppledarna om uppläggningsplanen av kammarens överläggningar.<sup>143</sup> Sådana samråd hålls vanligen varannan vecka och har lett fram till överenskommelser om bl.a. uppläggningsplanen av frågestunder, debatter med anledning av budgetpropositionens lämnande och sammanträden för muntlig information från regeringen. Talmannen och gruppledarna har träffat överenskommelser även i andra frågor än om uppläggningsplanen av kammarens överläggningar. Det gäller bl.a. begränsningar av antalet yrkanden och voteringar.<sup>144</sup> Den här typen av överenskommelser är inte rättsligt bindande för ledamöterna.

Gruppledarmötena har inte någon formell beslutande- eller vetorätt utan är i huvudsak ett samrådsorgan. I praktiken förankras dock många förslag och beslut om arbetet i riksdagen i denna krets först, för att sedan formellt beslutas av talmannen eller riksdagsstyrelsen, men inte alla. Emellanåt träffar gruppledarna egna överenskommelser som efterlevs av ledamöterna i kraft av grupp-

<sup>137</sup> 6 kap. 20 § RO.

<sup>138</sup> 6 kap. 21 § samt tillägsbestämmelse RO 6.12.1.

<sup>139</sup> 6 kap. tillägsbestämmelse RO 6.16.1.

<sup>140</sup> Talmannens beslut efter samråd med gruppledarna enligt riksdagsordningen, *Beslut om ordningsregler för kammaren* (dnr RD-1.9.1-1958-2020/21).

<sup>141</sup> E-post från Gergö Kisch, kammarsekreterare, centralkansliet, 2021-11-08.

<sup>142</sup> 1 kap. 3 § RO.

<sup>143</sup> 6 kap. 20 § RO.

<sup>144</sup> 2020/21:URF1, s. 202.

ledarnas ställning inom sina respektive partigrupper. En gruppledare som inte är ledamot av riksdagsstyrelsen har rätt att delta i styrelsens sammanträden.

I dagsläget ska talmannen överlägga med riksdagsstyrelsen om planeringen av arbetet i kammaren och om när kammaren ska sammanträda. 2019 års riksdagsöversyn har föreslagit att talmannen i stället ska samråda med gruppledarna.<sup>145</sup> Detta förslag, som innebär en ändring i riksdagsordningen (tilläggsbestämmelse 6.2.1), återfinns även i riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen. Denna framställning har remitterats till konstitutionsutskottet. Utskottet justerade sitt betänkande den 9 november 2021 och det kommer att behandlas i kammaren senare under hösten.<sup>146</sup>

## Utskotten och EU-nämnden

### *Inledning*

Som har redovisats i del A finns det 15 utskott i riksdagen.<sup>147</sup> Dessa är inrättade enligt den s.k. fackutskottsmodellen, vilken innebär att varje utskott har ett visst sakligt beredningsområde som anges i riksdagsordningen. För varje valperiod ska riksdagen även välja en nämnd för EU-frågor (EU-nämnden) för de samråd med regeringen om EU-samarbetet som regleras i regeringsformen.<sup>148</sup>

Två eller flera utskott får dessutom besluta att gemensamt bereda ett ärende i ett sammansatt utskott genom deputerade.<sup>149</sup>

Varje utskott och EU-nämnden består av det antal ledamöter och suppleanter som riksdagen bestämt.<sup>150</sup> För närvarande uppgår antalet till 17 ledamöter. Minst samma antal suppleanter ska väljas av kammaren. Det är dock möjligt att utöka antalet suppleanter.<sup>151</sup>

Partisammansättningen i respektive utskott och i EU-nämnden är proportionell mot förhållandena i riksdagens kammare. Inom riksdagsordningens ramar beslutar varje utskott och EU-nämnden om sina arbetsformer. Varje utskott och EU-nämnden biträds av ett kansli. Dessa består av ett antal tjänstemän, anställda av Riksdagsförvaltningen, som är partipolitiskt neutrala (för mer information om utskottens kanslier se avsnittet om utskottsavdelningen i del D).

<sup>145</sup> 2019 års riksdagsöversyn genomfördes av en parlamentariskt sammansatt kommitté vars betänkande överlämnades till riksdagsstyrelsen i september 2020.

<sup>146</sup> Riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3.

<sup>147</sup> Tilläggsbestämmelse RO 7.2.1.

<sup>148</sup> 10 kap. 10 § RF.

<sup>149</sup> 7 kap. 7 § RO.

<sup>150</sup> Tilläggsbestämmelse RO 7.4.1.

<sup>151</sup> 12 kap. 9 § samt tilläggsbestämmelserna RO 12.9.1 och RO 12.9.2.

### *Utskottens huvudsakliga uppgifter*

Enligt riksdagsordningen gäller beredningstvång<sup>152</sup>. Det innebär att riksdagen inte får avgöra ett ärende som inte dessförinnan har beretts i ett utskott. Propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner ska hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Även vissa EU-dokument hänvisas till utskott för beredning. Innan ett ärende hänvisas till ett utskott ska det bordläggas vid ett sammanträde i kammaren, om inte kammaren beslutar om omedelbar hänvisning.<sup>153</sup> Möjligheten till omedelbar hänvisning är avsedd för att möjliggöra sådan snabbhandling som bl.a. har förekommit under coronapandemin.<sup>154</sup>

Enligt riksdagsordningen gäller även behandlingstvång<sup>155</sup>. Det innebär att utskotten ska lämna betänkanden till kammaren över de propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner som har hänvisats till dem och lämna utlåtanden till kammaren över de EU-dokument som har hänvisats till dem. I betänkandena och utlåtandena redovisar utskotten sina förslag på hur riksdagen ska besluta i ärendena.

### *EU-nämndens huvudsakliga uppgifter*

Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.<sup>156</sup>

### *Utskottens och EU-nämndens planering och sammanträden*

I början av varje höst och vår upprättar utskottens kanslier efter samråd med utskottens presidier, dvs. ordförande och vice ordförande, en preliminär arbetsplan med uppgifter om inplanerade sammanträdesdagar. I arbetsplanen anges t.ex. vilka ärenden som ska behandlas vid de olika sammanträdesdagarna. Strävan är att planen ska följas. Detta hänger bl.a. samman med att uppgifterna i utskottens arbetsplaner ligger till grund för kammarens ärendeplanering. Om något utskott ändrar sin planering riskerar detta att påverka kammarens planeringen och därmed andra utskotts planering. Av arbetsplanen framgår också vilka övriga frågor som kommer upp på sammanträdena och ofta också övriga gemensamma aktiviteter.<sup>157</sup> Även EU-nämndens kansli upprättar en sammanträdesplan efter dialog med nämndens presidium. Till grund för EU-nämndens sammanträdesplan ligger det innevarande EU-ordförandeskapets planering av rådsmöten och möten i Europeiska rådet.<sup>158</sup>

<sup>152</sup> 10 kap. 2 § i RO.

<sup>153</sup> 10 kap. 2 § i RO.

<sup>154</sup> Se Erik Holmberg m.fl. *Grundlagarna* (tredje upplagan, Norstedts juridik, 2012), s. 757.

<sup>155</sup> 10 kap. 3 § RO.

<sup>156</sup> 7 kap. 14 § RO.

<sup>157</sup> Riksdagsförvaltningen, *Intern promemoria inför ledamöternas introduktion till den nya mandatperioden* (2018).

<sup>158</sup> E-post från Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-11-05.

Utgångspunkten för planeringen är att utskotten och EU-nämnden sammanträder när riksdagsarbetet så kräver.<sup>159</sup> Utskotten och EU-nämnden sammanträder på kallelse av ordföranden.<sup>160</sup> Om minst fem ledamöter begär det ska ordföranden kalla till sammanträde.<sup>161</sup>

Utskottens ordinarie sammanträdestider är tisdag respektive torsdag förmiddag. EU-nämnden sammanträder i huvudsak på fredagar. I samband med större arbetsanhopningar kan utskotten och EU-nämnden behöva sammanträda också andra dagar och andra tider. Utskotten och EU-nämnden sammanträder i Stockholm, bakom stängda dörrar.<sup>162</sup> Statsministerns samråd med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet är dock öppna för allmänheten och sänds normalt via webb-tv på riksdagens webbplats.<sup>163</sup>

Ett utskott får besluta att ett sammanträde i den del det avser inhämtande av upplysningar eller överläggning i EU-frågor ska vara offentligt. EU-nämnden får besluta att ett sammanträde, eller del av ett sammanträde, ska vara offentligt.<sup>164</sup>

Offentliga sammanträden som anordnas av utskotten för att inhämta upplysningar brukar kallas offentliga utfrågningar. Dessa regleras också i riksdagsordningen enligt ovanstående stycke.

Det finns inga bestämmelser om att ett visst antal ledamöter måste vara närvarande för att ett sammanträde ska kunna hållas eller för att utskottet ska vara beslutsmässigt. I princip kan ett sammanträde hållas med endast en ledamot närvarande. Med närvaro avses normalt personlig inställelse. Deltagande på ett sammanträde anses således som huvudregel kräva fysisk närvaro.<sup>165</sup>

Genom en ändring i riksdagsordningen, som trädde i kraft den 17 juni 2020, infördes dock en möjlighet för riksdagen och talmannen att – under förutsättning att det föreligger synnerliga skäl – besluta om att det är möjligt att delta i ett utskottssammanträde på distans även vid beslut i ärenden. Om ett beslut om distansdeltagande har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde (se vidare nedan om anpassningar till följd av coronapandemin).<sup>166</sup>

### *Beredningen av ärenden i utskotten*

Det finns inga generella regler i riksdagsordningen om hur utskottsberedningen av ett ärende ska gå till. Tillvägagångssättet styrs i stor utsträckning av det enskilda ärendets beskaffenhet. Normalt behandlas ett ärende vid två till tre utskottssammanträden. Propositioner och skrivelser från regeringen behandlas exempelvis i två led: beredning och justering. Vid beredningen – som kan genomföras vid ett eller flera sammanträden – går utskottet igenom ärendet och

<sup>159</sup> 7 kap. 15 § RO.

<sup>160</sup> Tillägsbestämmelse RO 7.15.1.

<sup>161</sup> Tillägsbestämmelse RO 7.15.1.

<sup>162</sup> 7 kap. 16 § RO.

<sup>163</sup> E-post från Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-11-05.

<sup>164</sup> 7 kap. 17 § RO.

<sup>165</sup> Riksdagsförvaltningen, Monica Hall, chef för utskottsavdelningen, *Sammanträden i utskotten och EU-nämnden* (intern promemoria, 2021-04-27).

<sup>166</sup> Tillägsbestämmelse RO 7.16.1 (bet. 2019/20:KU16).

respektive ledamot eller parti lämnar synpunkter på vad de anser att utskottets ställningstagande borde omfatta. Vid justeringen fattas det definitiva beslutet. Beslut vid ett utskottssammanträde fattas i princip under samma former som i kammaren. Formella voteringar i utskotten är dock sällsynta.

I riksdagsordningen finns det också bestämmelser om krav på beredning av ärenden som har väckts inom riksdagen genom motioner eller utskottsinitiativ och som gäller förslag om lag eller som påverkar statens budget.<sup>167</sup>

Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett sådant motionsförslag eller väcker ett sådant förslag genom ett utskottsinitiativ, ska utskottet inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det. Ett utskott ska också i vissa fall inhämta yttrande från Lagrådet.<sup>168</sup>

Som ett led i beredningen av ett ärende får ett utskott ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller i en fråga som berör det andra utskottets beredningsområde. Ett utskott kan också på eget initiativ yttra sig till ett annat utskott, även om detta är sällsynt.<sup>169</sup>

En statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande då ett utskott begär det. Informationen kan lämnas skriftligen eller muntligen inför utskottet. Regeringens skyldighet att lämna upplysningar eller avge yttrande är begränsad till dels EU-frågor, dels till de granskningsrapporter inom ramen för effektivitetsrevisionen som riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören har överlämnat till regeringen.<sup>170</sup>

Ett ärende kan delas mellan flera utskott.<sup>171</sup> Det är också möjligt att behandla ett ärende i ett sammansatt utskott med ledamöter från två utskott.<sup>172</sup>

### *Utskotten och EU-frågor*

Utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden. Det gör utskotten bl.a. genom att begära information från, och överlägga med, regeringen i frågor om arbetet i EU.<sup>173</sup>

Regeringen har en omfattande informationsskyldighet gentemot riksdagen när det gäller arbetet i EU.<sup>174</sup> Att regeringen uppfyller denna informationsskyldighet är avgörande för att utskotten ska kunna följa EU-frågorna. Informations- och samrådsskyldigheten är dessutom en förutsättning för det svenska EU-medlemskapets förenlighet med de grundläggande principerna om folksoveränitet och regeringens parlamentariska ansvar.<sup>175</sup>

<sup>167</sup> 10 kap. 4 § RO.

<sup>168</sup> 10 kap. 5 § RO. Skyldigheten regleras närmare i 8 kap. 21 § RF. Om utskottet väljer att inte inhämta ett yttrande från Lagrådet ska skälen till detta redovisas i betänkandet.

<sup>169</sup> 10 kap. 7 § RO.

<sup>170</sup> 10 kap. 8 § RO. Vid en offentlig del av ett sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden är en företrädare för en myndighet dock inte skyldig att lämna uppgifter för vilka sekretess gäller vid myndigheten.

<sup>171</sup> 7 kap. 6 § RO.

<sup>172</sup> 7 kap. 7 § RO.

<sup>173</sup> 7 kap. 12–14 § RO.

<sup>174</sup> 10 kap. 10 § RF.

<sup>175</sup> För fördjupning kring dessa frågor se regeringens proposition om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19), s. 532 ff.

Utskotten har alltså rätt att begära överläggningar med regeringen. Denna rätt har även en minoritet om fem ledamöter i ett utskott. Utskottet kan dock avslå denna begäran om det anser att en överläggning skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.<sup>176</sup> Det är angeläget att utskotten kommer in tidigt i EU-processerna och att överläggningarna äger rum innan frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning i EU.<sup>177</sup> Genom överläggningen ges utskottens ledamöter en formaliserad möjlighet att framföra synpunkter på vilka ståndpunkter regeringen bör inta i en EU-fråga. Överläggningen kan gälla vilken EU-fråga som helst. Den behöver inte avse ett konkret förslag och den kan gälla regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet.<sup>178</sup>

### *Arbetet i EU-nämnden*

Regeringen får sitt förhandlingsmandat inför ett rådsmöte vid ett samråd med riksdagens EU-nämnd. Dessa samråd med regeringen äger i allmänhet rum fredagen före det aktuella rådsmötet. Inte sällan föregås samrådet av att frågan har tagits upp av det berörda utskottet. EU-nämnden behandlar ofta frågor på flera rådsdagordningar med flera statsråd på samma sammanträde, beroende på hur många och vilka rådsmöten som ska hållas den kommande veckan. Samrådet omfattar såväl beslutspunkter som diskussionspunkter på rådsdagordningen. Informationspunkter på dagordningen kan föredras som en information till EU-nämnden. Utöver regeringens samråd och information vid EU-nämndens sammanträden har regeringen skriftliga samråd med nämnden, dels om s.k. listor med troliga A-punkter<sup>179</sup> och dels om vissa andra beslut.<sup>180</sup>

### *Interparlamentariskt samarbete i EU respektive internationellt samarbete*

Riksdagen deltar genom utskottens och EU-nämndens ledamöter i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i Europeiska unionens medlemsstater och med Europaparlamentet.<sup>181</sup> Riksdagen bedriver också annat internationellt samarbete.

Internationella överenskommelser kan ingås som innebär att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation till en mellanfolklig organisation. Bestämmelser om detta får införas i en tilläggsbestämmelse till riksdagsordningen.<sup>182</sup>

Till Nordiska rådets svenska delegation väljer riksdagen årligen 20 ledamöter. De väljs efter riksmötets inledande för tiden till dess att ett nytt val till

<sup>176</sup> 10 kap. 9 § RO.

<sup>177</sup> Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335.

<sup>178</sup> Framst. 2005/06:RS3.

<sup>179</sup> A-punkter avser de beslut där en överenskommelse har nåtts i ett tidigare skede i beslutsprocessen och som ska antas formellt av ministerrådet.

<sup>180</sup> *Handbok för riksdagens EU-arbete* (december 2020), s. 38 f.

<sup>181</sup> 7 kap. 14 a § RO.

<sup>182</sup> 13 kap. 18 § RO.

delegationen har ägt rum. Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.<sup>183</sup>

Till Europarådets parlamentariska församling väljer riksdagen sex ledamöter i den svenska delegationen. Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.<sup>184</sup>

Till den svenska delegationen till den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) väljer riksdagen åtta ledamöter. Delegationen väljs för riksdagens valperiod. Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.<sup>185</sup>

Utöver ovanstående finns det också delegationer som utses av talmannen. Partigrupperna nominerar ledamöter till delegationerna till Interparlamentariska unionen (IPU) respektive den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet. Talmannen beslutar efter samråd med gruppledarna om sammansättningen av delegationerna. Beslutet gäller för den tid som talmannen bestämmer.<sup>186</sup>

Talmannen utser även ledamöter i flera andra delegationer till mellanfolkliga organisationer utan att det är särskilt angivet i riksdagsordningen.

Det förekommer också olika former av interparlamentariskt samarbete inom EU. Några av formerna är reglerade och regelbundna medan andra är mer oreglerade och av tillfällig karaktär, ofta anordnade med anledning av en aktuell händelse. Som huvudregel gäller att riksdagen deltar i det här arbetet genom utskottens och EU-nämndens ledamöter. Kammaren väljer dock ledamöter och suppleanter i de konvent som inrättas för att förbereda fördragsändringar inom Europeiska unionen och till delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol).

Det finns också ett antal andra internationella parlamentariska konferenser, partnerskap och nätverk där riksdagsledamöter deltar. Ett sådant deltagande kan exempelvis aktualiseras genom att ett utskott efter inbjudan beslutar om deltagande för ett visst antal ledamöter eller genom att enskilda riksdagsledamöter bjuds in att delta.<sup>187</sup>

Sammantaget innebär ovanstående normalt sett många resor utomlands varje år.

### *Resor och studiebesök*

Resor inom ramen för utskottens och EU-nämndens verksamhet är antingen inrikes resor, utrikes resor eller internationella konferenser m.m.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> Tilläggsbestämmelse RO 13.18.1.

<sup>184</sup> Tilläggsbestämmelse RO 13.18.2.

<sup>185</sup> Tilläggsbestämmelse RO 13.18.3.

<sup>186</sup> 13 kap. 19 § RO.

<sup>187</sup> Framställning 2020/21:RSS 2019 års riksdagsöversyn, s. 110 ff.

<sup>188</sup> Utskottens och EU-nämndens utrikes resor (dnr 2014-2019/20). Bestämmelser om resorna finns i bl.a. riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2012:1) om utskottens och EU-nämndens utrikes resor.

För såväl utskottens som EU-nämndens utrikes resor som deltagande i internationella konferenser m.m. fastställer riksdagsstyrelsen de ekonomiska ramarna för varje valperiod. Det är respektive utskott eller EU-nämnden som – inom de fastställda ramarna – avgör resmål, vilka som ska delta i resan m.m.<sup>189</sup>

### *Uppföljning och utvärdering m.m.*

I regeringsformen slås det fast att utskotten följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom sina respektive ämnesområden.<sup>190</sup> Riksdagen har vid två tillfällen beslutat om riktlinjer för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering.<sup>191</sup> I riktlinjerna framhålls att riksdagen är en central länk i styrkedjan, både när det gäller den ekonomiska styrningen och regelstyrningen. Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering är ett sätt att få resultatinformation och att därigenom stärka kopplingen till riksdagens beslut om lagstiftning och budget.

I de omnämnda riktlinjerna från 2006 slogs det även fast hur riksdagen ska arbeta med forsknings- och framtidsfrågor.<sup>192</sup> Av riktlinjerna framgår det att utskotten i ökad utsträckning bör kunna använda sig av forskningsinsatser, teknikvärdering, framtidsstudier eller andra kvalificerade analyser som ett led i sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete.

### *Ordförandekonferensen*

Ordförandekonferensen är ett forum för samråd som överlägger i frågor av gemensamt intresse för kammaren, utskotten och EU-nämnden. Talmannen är ordförande i konferensen, som i övrigt består av utskottens och EU-nämndens ordförande. Från Riksdagsförvaltningen närvarar riksdagsdirektören, biträdande riksdagsdirektören och chefen för utskottsavdelningen. Ordförandekonferensen sammanträder två till tre gånger per termin.<sup>193</sup>

## Coronaanpassningar och coronakonsekvenser

### **Inledning**

Den normala processen för upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (dvs. lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har stått inför stora utmaningar under 2020, men också senare under pandemins förlopp. Dessa har ställt stora krav på riksdagens förmåga till snabb och effektiv hantering inom ramen för den parlamentariska processen, vilket också har påverkat såväl utskottens som utskottsavdelningens arbete. Många pandemire-

<sup>189</sup> Riksdagsförvaltningen, *Intern promemoria inför ledamöternas introduktion till den nya mandatperioden* (2018).

<sup>190</sup> 4 kap. 8 § RF.

<sup>191</sup> Riksdagsstyrelsen, *Riksdagen inför 2000-talet* (2000/01:RS1), bet. 2000/01:KU23 och 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

<sup>192</sup> Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, s. 60 f.

<sup>193</sup> 4 kap. 5 § RO och Intranätet, hämtad 2021-10-04.



laterade beslut har behövt tas av utskott och kammare på kort notis samtidigt som smittskyddsåtgärder har behövt iakttas.

Eftersom det enligt riksdagsordningen gäller både beredningstvång och behandlingstvång av ärenden är det centralt för riksdagen som beslutsorgan att dessa ärenden dels snabbt och effektivt kan hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning, dels att utskotten kan lämna väl underbyggda betänkanden i tid till kammaren för avgörande. Detta förutsätter att både kammare och utskott kan ta beslut när det behövs, vilket har varit en utmaning under pandemin där distansarbete varit rekommenderat eller regel under större delen av 2020.

En annan utmaning har varit att kunna anpassa arbetsformerna och tekniken till den nya situationen. Riksdagen och Riksdagsförvaltningen har, liksom övriga i samhället, förväntats följa de råd och rekommendationer som utfärdats av regeringen och de ansvariga myndigheterna under 2020 då två större vågor av smittspridning kan sägas ha haft en extra stor påverkan på verksamheten.

## Smittskyddsåtgärder

I inledningen av pandemin vidtogs flera åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset inom riksdagens lokaler. För att säkerställa att riksdagens ledamöter, tjänstemän vid Riksdagsförvaltningen m.fl. som har sina arbetsplatser i dessa lokaler inte skulle smittas uppmanades de att på grund av såväl smittskydds- som av hälsoskäl inte vistas i riksdagens lokaler.

I mars 2020 uppmanade t.ex. riksdagsdirektören att det skulle vidtas vissa åtgärder för att minska risken för smittspridning i riksdagens lokaler. Samtliga chefer i förvaltningen uppmanades dels att undersöka vilka av personalen som kunde arbeta på distans, dels att fr.o.m. den 17 mars avboka större möten, seminarier, utbildningar och evenemang med flera externa deltagare i riksdagens lokaler.<sup>194</sup>

Bland de övriga smittskyddsåtgärder som vidtogs kan det bl.a. nämnas tillhandahållande av handsprit, skyltning om vikten av handtvätt och uppmaningar om fysisk distansering, förändrade lokalvårdsrutiner samt nedstängning av vissa verksamheter, inklusive visningarna för allmänheten av riksdagens lokaler. Det praktiska genomförandet av dessa åtgärder föll i huvudsak på Riksdagsförvaltningen och beskrivs därför närmare i rapportens del D.

## Överenskommelsen om att endast ett begränsat antal ledamöter skulle delta i kammarens beslutsfattande

### *Bakgrund*<sup>195</sup>

De första övergripande kontakterna mellan partierna och Riksdagsförvaltningen i fråga om den uppkomna situationen togs under andra halvan av februari 2020. Ett första möte mellan partikanslierna och Riksdagsförvaltningen

<sup>194</sup> Riksdagens intranät 2020-03-16.

<sup>195</sup> Avsnittet bygger, där inte annat anges, på intervjuer med samtliga riksdagens gruppleddare. Det bör i sammanhanget även noteras att gruppleddarmöten inte protokollförs.

hölls den 28 februari där förvaltningen bl.a. informerade om hanteringen av pågående eller nyss avslutade utskotts- och sportlovsresor. Säkerhetsenheten uttryckte att de avsåg att ta kontakt med alla som återvände från utskottsresor och informera om att de skulle följa expertmyndigheternas råd och rekommendationer.<sup>196</sup>

Måndagen den 2 mars genomförde riksdagens ledning ett möte om covid-19. Vid detta tillfälle slogs det fast att eventuell frånvaro av ledamöter på grund av karantän eller sjukdom skulle hanteras inom ramen för det tidigare nämnda kvittningssystemet.

Eftersom Sverigedemokraterna inte ingick i kvittningssystemet vid denna tidpunkt var det emellertid inte möjligt att hantera ett större antal frånvarande ledamöter med mindre än att voteringsresultatet riskerade att avspegla de verkliga majoritetsförhållandena på ett felaktigt sätt. Även om Sverigedemokraterna skulle inkluderas i kvittningssystemet kunde systemet i dess dåvarande utformning inte hantera ett större bortfall av ledamöter, exempelvis som en följd av utbredd sjukdom, smitta, smittskyddsrelaterade reserestriktioner, krav på karantän eller liknande. I detta skede konstaterades det att kvittningssystemet inte kunde hantera ett större bortfall än ca 30 ledamöter från något av ”blocken”. En överenskommelse om ett reformerat kvittningssystem bedömdes därför inte kunna svara upp mot de utmaningar för riksdagens förmåga att fatta beslut som på ett korrekt sätt avspeglade valresultatets mandatfördelning i kammaren. En sådan överenskommelse var därför inte ett lämpligt alternativ.

Eftersom den tidigare beskrivna krigsdelegationen endast kan träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara var detta alternativ inte heller aktuellt.<sup>197</sup> Slutsatsen var i stället att en frivillig överenskommelse mellan riksdagens gruppleddare var det enda möjliga alternativet. Att samtliga gruppleddare skulle stå bakom förslaget till överenskommelse var också något som talmannen fäste stor vikt vid.

Onsdagen den 4 mars fick riksdagens gruppleddare ytterligare information av chefen för säkerhetsenheten om det arbete som gjordes med att bedöma den uppkomna pandemisituationen och behovet av åtgärder. Arbetet meddelades utgå från det övergripande målet för Riksdagsförvaltningens krisarbete, dvs. att skapa förutsättningar att vidmakthålla den parlamentariska processen enligt ordinarie rutiner eller, om det inte är möjligt, säkerställa att processen kunde genomföras på en acceptabel nivå.<sup>198</sup>

Ett förslag om en frivillig överenskommelse som baserades på krigsdelegationens modell föreslogs därför av Moderaternas gruppleddare på gruppleddningsmötet den 4 mars. Idén mottogs positivt av de andra gruppleddarna och av talmannen. Vid detta möte betonades att överenskommelsen även behövde beakta de två ledamöter som vid det tillfället inte ingick i någon partigrupp (de s.k. politiska vildarna) eftersom dessa inte heller ingick i krigsdelegationen.

<sup>196</sup> Riksdagsförvaltningens interna händelselogg för pandemin.

<sup>197</sup> Bestämmelser om krigsdelegationen finns i 15 kap. 2–3 §§ RF och i 13 kap. 11–12 §§ RO.

<sup>198</sup> Riksdagens intranät, 2020-03-05.

Moderaternas gruppleddare ombads att närmare utforma ett förslag med krigsdelegationen som bas. Talmannens önskemål var att förslaget skulle innehålla en möjlighet att reducera och i ett senare skede öka antalet ledamöter i några steg med hänsyn till vad som ansågs vara motiverat och proportionerligt utifrån pandemisituationens utveckling.

Under arbetets gång framkom det emellertid att krigsdelegationens sammansättning inte fullt ut speglade kammarens rådande sammansättning och regeringsunderlaget. Att kopiera krigsdelegationens sammansättning, med 50 på förhand utpekade ledamöter fördelade enligt den mandatfördelningsmetod som används vid val av t.ex. utskott (genom den s.k. d’Hondts metod), skulle därmed innebära att olika voteringskonstellationer skulle kunna ge ett annat utfall jämfört med kammarens aktuella sammansättning och att valresultatet således inte skulle respekteras fullt ut. Anledningen till den bristande överensstämmelsen var att krigsdelegationen består av precis 50 ledamöter (plus talmannen). Slutsatsen var därför att antalet mandat i en ny, temporär lösning i stället behövde ses över för att uppnå en korrekt spegling av kammarens rådande sammansättning och regeringsunderlaget. Ett udda antal ledamöter förordades och talmannen föreslogs inte ha rösträtt, vilket han har i krigsdelegationen men inte i en votering under normala förhållanden.

### *Överenskommelsen om att endast ett begränsat antal ledamöter ska delta i kammarens beslut*

Måndagen den 16 mars 2020 kom sedan samtliga riksdagspartiers gruppleddare överens om att anpassa riksdagens arbets sätt som en följd av coronavirusets spridning i enlighet med slutsatsen i det föregående avsnittet.<sup>199</sup>

Talmannen uttryckte under denna period hur angeläget det var att det vanliga politiska arbetet inte avstannade trots den allvarliga situationen. Han underströk bl.a. därför att utskotten och partierna även i fortsättningen borde kunna bjuda in enstaka personer till riksdagen, t.ex. experter.<sup>200</sup>

Överenskommelsen innehöll följande huvudkomponenter:

- Endast 55 ledamöter skulle delta vid beslut i kammaren. Fördelningen av röstande på de olika partierna var följande:
 

- Socialdemokraterna	16
- Moderaterna	11
- Sverigedemokraterna	10
- Centerpartiet	5
- Vänsterpartiet	4
- Kristdemokraterna	3

<sup>199</sup> *Överenskommelse om kammarens och utskottens arbete med anledning av spridningen av covid-19, 2020-03-16.* I mars 2020 träffades också en överenskommelse mellan talmannen och gruppleddarna om hanteringen av frågor kring ledamöternas sjukledighet (källa: Intranätet – Talmansbeslut och överenskommelser med anledning av coronapandemin). Denna överenskommelse kom att förlängas flera gånger, t.ex. 2021-09-06.

<sup>200</sup> E-post från talmannen till riksdagens ledamöter, 2020-03-16.

- Liberalerna 3
  - Miljöpartiet 3
- Samtliga 349 ledamöter var dock i tjänst även i fortsättningen, om än delvis i andra former än vanligt.
  - Överenskommelsen gällde kontinuerligt utskottsarbete, ledamöter i tjänst så länge man inte var sjuk och innefattade också antalet voterande ledamöter.
  - Under den tid som överenskommelsen avsågs gälla skulle inte kvittningssystemet tillämpas utan partierna ansvarade själva för att ha röstande ledamöter i kammaren.
  - Partierna uttrycktes borde verka för att minska antalet fysiska sammanträden och begränsa dess längd.
  - Utskotten skulle fortsätta sammanträda och föra ärenden till kammaren för avgörande. EU-nämnden skulle fortsätta samråda med regeringen om EU-arbetet.
  - För att underlätta för partiernas arbete i utskotten och EU-nämnden kunde partierna nominera ett valfritt antal ledamöter till extrasuppleanter i ett valfritt antal utskott samt EU-nämnden.
  - Överenskommelsen tillämpades tills vidare i två veckor i taget. Vid en eventuell förlängning av överenskommelsen skulle detta göras senast fem dagar innan överenskommelsen upphörde genom skriftligt samtycke från alla gruppledare.
  - Om ett parti avsåg att lämna överenskommelsen skulle detta meddelas övriga gruppledare senast fem dagar innan detta skulle ske.

I augusti 2020 gjordes ett tillägg till överenskommelsen för att säkerställa proportionalitet vid voteringar i den händelse någon eller båda av de två ledamöter som vid den tidpunkten inte tillhörde någon partigrupp avsåg att delta i en votering.<sup>201</sup> Tillägget innebar i huvudsak följande:

- Om någon av dessa två ledamöter önskade delta i en omröstning i kammaren skulle de som huvudregel trycka på ”gul knapp” (dvs. avstå från ställningstagande).
- Om någon av dessa två ledamöter ville delta i en votering som de ansåg vara av sådan vikt att de ville ange ett ställningstagande (trycka grönt för ja eller rött för nej) skulle ledamoten kontakta valfri partigrupp som avsåg att rösta på samma förslag som ledamoten. En ledamot från den gruppen skulle då som huvudregel avstå från att delta i den aktuella omröstningen. Kontakt behövde tas med den berörda partigruppen så tidigt som möjligt.

<sup>201</sup> Tillägg 2 till överenskommelse om kammarens och utskottens arbete med anledning av spridningen av covid-19, 2020-08-20.

- Om partigruppen fann att det i den aktuella omröstningen förelåg synnerliga skäl att inte avstå, skulle ledamoten meddelas detta varvid denne hade möjlighet att vända sig till en annan partigrupp. Om ingen partigrupp ville ”kvitta ut” en av sina ledamöter mot den aktuella ledamotens röst skulle den sistnämnde avstå från att delta i voteringen.

Utöver gruppledarna i de åtta riksdagspartierna undertecknades detta tillägg även av de två ledamöterna som inte tillhörde någon partigrupp.

I december 2020 gjordes ytterligare ett tillägg till överenskommelsen med innebörden att den förlängdes fram till riksdagens sommaruppehåll den 23 juni 2021. Motiveringen var att det vid den aktuella tidpunkten fortfarande fanns en spridning av coronaviruset runt om i landet och en fortsatt osäkerhet kring pandemins utveckling. Samtidigt fastslogs det i tillägget att en löpande utvärdering av situationen avsågs att göras när det gällde behovet av överenskommelsen.<sup>202</sup>

Överenskommelsen gällde sålunda initialt fr.o.m. den 16 mars 2020 t.o.m. den 30 mars 2020. Eftersom att det fortfarande fanns en pågående smittspridning av viruset runt om i landet och en fortsatt osäkerhet kring pandemins utveckling förlängdes beslutet först t.o.m. den 7 september 2020, sedan t.o.m. den 17 december 2020 och därefter t.o.m. den 23 juni 2021. Det som visade sig bli den sista förlängningen beslutades den 17 juni 2021 och innebar att överenskommelsen skulle gälla fram till riksmötets öppnande den 14 september 2021.<sup>203</sup>

Överenskommelsen den 6 september 2021 mellan talmannen och gruppledarna om riksdagsarbetet under hösten 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin innebar att ovanstående överenskommelse inte gällde längre (för information om beslut och åtgärder under hösten 2021, se vidare bilaga 2).<sup>204</sup>

## Lagstiftningsprocessen

### *Snabb lagstiftningsprocess i akuta situationer ...*

Som har redovisats ovan är en av riksdagens statsrättsliga funktioner enligt regeringsformen att stifta lag. Pandemin har krävt anpassningar av lagstiftningsprocessen. Det har bl.a. handlat om att snabbt kunna behandla och bereda lagförslag trots att riksdagen inte har kunnat vara samlad, samtidigt som regeringsformens och riksdagsordningens krav på beredning och beslutsfattande har upprätthållits.

Riksdagen har visserligen stått inför liknande utmaningar tidigare. Som exempel kan nämnas de lagförslag som behandlades vid årsskiftet 2004/05 med

<sup>202</sup> Tillägg till överenskommelse om kammarrens och utskottens arbete med anledning av spridningen av covid-19, 2020-12-16.

<sup>203</sup> Förlängd giltighetstid för överenskommelsen om votering med 55 ledamöter (dnr RD-1.9.1-1958-2020/2), 2021-06-17.

<sup>204</sup> Överenskommelse om riksdagsarbetet under hösten 2021 mot bakgrund av covid 19-pandemin (dnr RD-1.9.1-2077-2020/21), 2021-09-06.

anledning av tsunamikatastrofen den 26 december 2004. Socialutskottet lade den 6 januari 2005, dvs. på trettondagen, genom ett utskottsinitiativ fram ett förslag till lag om ändring i lagen om PKU-registret.<sup>205</sup> Den 8 januari 2005 sammankallades riksdagen via e-post och beslutade om lagändringen genom acklamation senare samma dag. Noteras kan att det i Lagrådets yttrande framfördes kritiska synpunkter på beredningen av ärendet. Ett annat exempel som också har anknytning till tsunamikatastrofen är behandlingen av regeringens förslag till ny lag om dödförklaring. Propositionen bordlades den 25 februari 2005. Motionstiden uppgick till sex dagar och föranledde en motion med ett tiotal yrkanden. Ärendet behandlades i utskottet på torsdagen den 3 mars och betänkandet justerades tisdagen den 8 mars.<sup>206</sup> Den nya lagen trädde sedan i kraft den 1 april 2005.

Det har således varit möjligt redan tidigare att hantera lagstiftningsärenden, – även komplicerade och omfattande förslag – snabbt när så har bedömts vara nödvändigt, bl.a. genom reglerna om förkortad motionstid och att det är möjligt att förkorta den tid som ett ärende ska vara tillgängliggjort före debatt och beslut.

### *... men coronapandemin innebar något nytt*

De utmaningar som coronapandemin har fört med sig för riksdagens beslutsprocess kan dock inte jämföras med tidigare situationer när riksdagen har behövt lagstifta snabbt. Något liknande har inte inträffat under modern tid. Pandemin har dels pågått under lång tid, dels inneburit att inte hela riksdagen har kunnat samlas.

Under 2020 överlämnade regeringen ett inte obetydligt antal propositioner, inklusive tolv ändringsbudgetar (se vidare i avsnittet om finansmakten), med mer eller mindre direkt koppling till hanteringen av coronapandemin eller dess konsekvenser. Därtill kommer att det togs ett antal utskottsinitiativ på området, varav flera med lagförslag. Lagförslagen behandlades genomgående skyndsamt, normalt med förkortad motionstid och en snabb beredning i utskotten. I en del fall har det varit fråga om omfattande lagförslag och förslag som har krävt noggranna överväganden, bl.a. vad gäller inskränkningar i medborgerliga fri- och rättigheter.<sup>207</sup> Det bör i sammanhanget även påminnas om att riksdagen därutöver har behandlat en mängd andra ärenden – motioner, propositioner och framställningar – som inte har haft med coronapandemin att göra. Den normala verksamheten har således inte upphört på andra områden som en följd av pandemin. Även dessa ärenden har kunnat hanteras av riksdagen, trots de förhållanden som rådde under 2020.

<sup>205</sup> Bet. 2004/05:SoU14.

<sup>206</sup> Prop. 2004/05:88, bet. 2004/05:LU20.

<sup>207</sup> Se exempelvis ändringen i smittskyddslagen (2004:168) som innebar att regeringen gavs rätt att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av covid-19 och lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (den s.k. pandemilagen).

## Finansmakten och budgetprocessen<sup>208</sup>

### *Flera ändringar i statsbudgeten*

Coronapandemin har medfört ett påtagligt behov av att göra fortlöpande justeringar av den statsbudget för 2020 som beslutades av riksdagen i december 2019, dvs. någon månad innan coronaviruset på allvar började sprida sig i Europa. I den beslutade budgeten fanns av förklarliga skäl inga medel avsatta för olika resurskrävande extrainsatser som den framväxande pandemin gav upphov till under året. Som en följd av detta har riksdagen under 2020 behandlat en – i jämförelse med ett normalår – ansevärd mängd s.k. ändringsbudgetar.

Konstitutionsutskottet har betonat att det är en uppgift för det beredande utskottet – och i förlängningen riksdagen – att i varje enskilt ärende ta ställning till om de skäl som regeringen har angett för att lägga fram en ändringsbudget är tillräckliga.<sup>209</sup>

Under 2020 beslutade riksdagen om 13 extra ändringsbudgetar, varav en efter ett utskottsinitiativ, med anledning av covid-19. Regelverket för hur riksdagen fattar beslut har kunnat följas även om vissa avvikelser från den mer normala beredningsprocessen har varit nödvändiga. Det har bl.a. handlat om

1. förkortad följdmotionstid
2. inga yttranden från övriga utskott till finansutskottet
3. kortare tid än normalt för beredning i finansutskottet
4. kortare tid än normalt mellan justering av betänkandet och kammardebatt, dvs. övriga ledamöters och allmänhetens möjlighet att ta del av betänkandet har förkortats
5. kortare tid än normalt mellan beslut i kammaren och bestämmelsernas ikraftträdande.

När det gäller förslag om förkortad följdmotionstid kan det konstateras att det endast är regeringen som kan föreslå det. I så fall föreslår regeringen det i propositionen.

### *Delegering av vissa budgetbeslut*

Genom den s.k. pandemilagen<sup>210</sup> som trädde i kraft den 10 januari 2021 har riksdagen delegerat vissa befogenheter till regeringen inom normgivningsområdet. Någon motsvarande generell delegering har inte skett när det gäller finansmakten, men vissa budgetbeslut har inneburit delegering. Regeringen har således fått en del särskilda bemyndiganden av riksdagen att genom förordning besluta inom olika områden som annars kräver lag. Regeringen har därefter i

<sup>208</sup> Texten bygger, om inte annat anges, på Hans Hegeland, *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020* (underlagspromemoria till Riksdagens coronakommitté, dnr FIU-1.8.6-402-2021/22). För en fördjupad beskrivning av finansmakten och budgetprocessen under 2020 se vidare i denna promemoria.

<sup>209</sup> Bet. 2019/20:KU10, s. 73 f.

<sup>210</sup> Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

propositioner med extra ändringsbudgetar redovisat hur den avser att utnyttja bemyndigandena och föreslagit att riksdagen ska anvisa medel för att täcka dessa utgifter.<sup>211</sup>

### *Förkortad motionstid, följdmotioner, utskottsinitiativ och tillkännagivanden*

Regeringen lade fram propositioner med tolv extra ändringsbudgetar under 2020. På förslag av regeringen beslutade riksdagen att förkorta motionstiden för samtliga dessa propositioner till mellan en och åtta dagar. Med anledning av åtta av propositionerna väcktes följdmotioner. I fem av betänkandena föreslog finansutskottet tillkännagivanden till regeringen med anledning av motioner eller med anledning av förslag i utskottet om utskottsinitiativ.

Beredningstiden i finansutskottet var kortare än normalt för propositioner. Till följd av den korta beredningstiden gav finansutskottet inte heller några andra utskott tillfälle att yttra sig i dessa ärenden. Normalt ska ett betänkande vara tillgängligt två vardagar före den dag då det behandlas, men på finansutskottets förslag har betänkandena tagits upp i kammaren trots att de har varit tillgängliga kortare tid. I praktiken har det inneburit att betänkandena har kunnat justeras i utskottet bara en dag före kammardebatten, mot den normala fristen på en till två veckor.

### *Vår- och höstbudget enligt ordinarie rutiner*

Riksdagens beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen våren 2020<sup>212</sup> och budgetpropositionen<sup>213</sup> hösten 2020 fattades enligt ordinarie processuella rutiner och utan att tiderna i olika led förkortades.

## **Kontrollmakten**

### *Konstitutionsutskottets granskning*

#### **Allmänt**

Den 24 mars 2020 beslutade konstitutionsutskottet att tills vidare bordlägga vårens granskning av regeringen med anledning av pandemin.<sup>214</sup> Beslutet grundade sig bl.a. på att den situation som följde av pandemin inte möjliggjorde adekvata arbetsformer för granskningen, t.ex. när det gäller möjligheten att hålla utfrågningar. Den 2 juni 2020 beslutade utskottet att granskningen

<sup>211</sup> Riksdagen har genom lag bemyndigat regeringen att besluta i olika frågor som annars kräver lag (se bet. 2019/20:FiU51, 2019/20:FiU61 och 2020/21:FiU32). Det har gällt t.ex. socialförsäkringen och studiemedel. I vissa fall har bemyndigandena endast gällt vid extraordinära händelser i fredstid. Bemyndigandena har inneburit att regeringen åtminstone teoretiskt kan påverka statens utgifter genom ändringar i förordningar utan att riksdagen beslutar om ändrade anslag.

<sup>212</sup> Prop. 2019/20:100.

<sup>213</sup> Prop. 2020/21:1.

<sup>214</sup> Konstitutionsutskottets särskilda protokoll 2019/20:35 § 4.



skulle återupptas.<sup>215</sup> Resultatet av granskningsarbetet redovisades därefter tillsammans med nästföljande höstgranskning i betänkande 2020/21:KU10.

Konstitutionsutskottet beslutade vidare under hösten 2020 att närmare granska regeringens hantering av ett antal frågor med anknytning till coronapandemin, såsom åtgärder för att samordna tillgången till intensivvårdsplatser, åtgärder för utökad testning och smittspårning, införande av deltagargräns vid allmänna sammankomster samt beslut om besöksförbud inom äldreomsorgen.<sup>216</sup> Med särskild koppling till riksdagsarbetet kan också nämnas granskningen av beredningen av s.k. snabbpropositioner och den tillfälliga covid-19-lagen samt samråd med EU-nämnden under pandemin. Utskottets granskning redovisades i början av juni 2021.<sup>217</sup>

### **Konstitutionsutskottet om beredningen av snabbpropositioner**

Riksdagen är folkets främsta företrädare och har exklusiv lagstiftningsrätt.<sup>218</sup> Den svenska konstitutionen medger inte att regeringen stiftar lag med hänvisning till någon form av undantagsliknande tillstånd, och brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Konstitutionsutskottet har tidigare betonat vikten av att regeringen vid beredningen av brådskande ärenden ger riksdagen och dess ledamöter så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. Detta innebär bl.a. att frågan om förkortad motionstid i god tid ska anmälas under hand till riksdagens kammarkansli och till det berörda utskottets kansli. Departementen ska förankra det planerade förslaget hos partigrupperna. Informationen ska lämnas i så god tid att alla, talmannen, utskottskanslierna och partigrupperna, får skälig tid innan propositionen trycklovas. Därtill konstaterade utskottet att riksdagen i varje enskilt ärende ska ta ställning till om regeringens motivering av en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om underlaget kan anses vara tillräckligt. Riksdagen kan avslå en proposition om den bedömer att underlaget är otillräckligt liksom även förslag från regeringen om förkortad motionstid.<sup>219</sup>

Konstitutionsutskottet har på eget initiativ och inom ramen för sin granskning gjort en övergripande genomgång av totalt 23 snabbpropositioner (12 extra ändringsbudgetar och 11 propositioner med lagförslag), dvs. propositioner som har krävt en skyndsam hantering. Majoriteten (19) av snabbpropositionerna beslutades av regeringen under perioden mars–juni 2020.

Utöver vissa synpunkter från utskottet som tar sikte på regeringens beredning av dessa propositioner har utskottet gått igenom kontakterna med riksdagen innan regeringen överlämnade snabbpropositionerna. Därtill har utskottet gått igenom vissa moment av riksdagens behandling av snabbpropositionerna. Det har handlat om huruvida det har förekommit kompletterande

<sup>215</sup> Konstitutionsutskottets särskilda protokoll 2019/20:37 § 4.

<sup>216</sup> Konstitutionsutskottets särskilda protokoll 2020/21:3 § 5.

<sup>217</sup> Bet. 2020/21:KU20.

<sup>218</sup> 1 kap. 4 § RF.

<sup>219</sup> Bet. 2015/16:KU20, s. 454 f.

beredningsåtgärder eller om det har vidtagits några åtgärder för att skynda på processen i riksdagen.

Utskottet fann inte några skäl att anmärka på regeringen i denna del av granskningen. Utskottet ansåg dock att det fanns skäl att framhålla vikten av att riksdagen och dess ledamöter ges så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. I detta inkluderas inte bara tiden för behandling i utskotten och kammaren utan även partiernas möjlighet att sätta sig in i förslagen och att eventuellt väcka följdmotioner. Tidsplaner som förutsätter förkortad motionstid och en utskottsbehandling på några få dagar bör, enligt KU:s uppfattning, endast förekomma undantagsvis.

Efter en anmälan har utskottet även granskat regeringens beredning av den tillfälliga covid-19-lagen (pandemilagen).<sup>220</sup> Här konstaterar utskottet att arbetet med att ta fram ett mer ändamålsenligt regelverk borde ha kunnat påbörjas redan i början av sommaren 2020 och att tidsfristen för remissinstanserna var mycket kort med tanke på lagförslagets innebörd och komplexitet. Det samma gäller även den tid som Lagrådet fick på sig. Utöver detta konstaterar utskottet att tidsramen för riksdagens behandling blev extremt kort. Den korta tidsramen för riksdagens behandling hade enligt utskottet kunnat undvikas om regeringen hade påbörjat arbetet med att ta fram lagen i ett tidigare skede.

### **Konstitutionsutskottet om regeringens samråd med EU-nämnden under pandemin**

Regeringens samråd med EU-nämnden under våren och sommaren 2020 har också granskats av konstitutionsutskottet.<sup>221</sup> Enligt utskottet innebar pandemin och de förändrade mötes- och beslutsformerna på EU-nivå en utmaning för hur riksdagens reella inflytande i EU-frågorna skulle kunna upprätthållas. Det tillvägagångssätt som valdes förankrades med EU-nämnden på ett tidigt stadium och kom att sätta sig under våren. Konstitutionsutskottet konstaterar att det av granskningen inte framgår något annat än att regeringen får anses ha fullgjort sin informations- och samrådsskyldighet på ett tillfredsställande sätt.

### *Interpellationer och skriftliga frågor<sup>222</sup>*

#### **Minskat antal i början av pandemin**

Som har redovisats i del B utgör de s.k. frågeinstituten (frågor och interpellationer) viktiga delar av riksdagens kontrollmakt. Utbrottet av coronapandemin påverkade tämligen omgående antalet interpellationer och skriftliga frågor. Antalet inlämnade interpellationer halverades i mars 2020 jämfört med året innan. Även antalet skriftliga frågor minskade under denna månad, om än inte lika kraftigt.

<sup>220</sup> Bet. 2020/21:KU20.

<sup>221</sup> Bet. 2020/21:KU20, s. 12.

<sup>222</sup> Avsnittet bygger på uppgifter i Riksdagsförvaltningens promemoria, *Riksdagens arbete med anledning av det nya coronaviruset*, 2021-06-22.

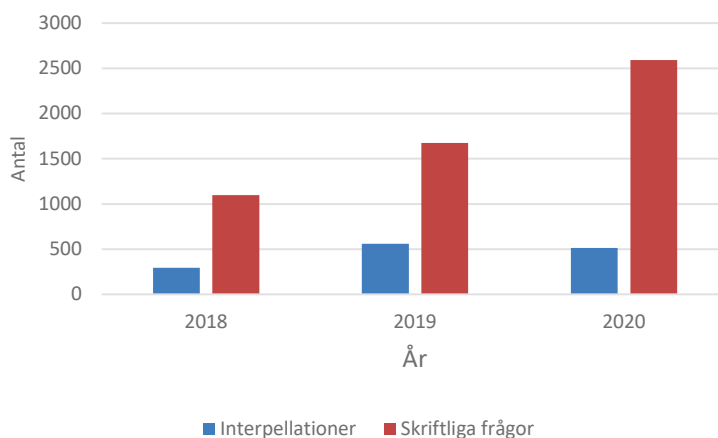
Antalet inlämnade interpellationer visade även en fortsatt vikande trend under våren samma år. Riksdagsförvaltningen mottog 66 interpellationer under perioden mars-juni 2020, vilket kan jämföras med antalet för motsvarande period under 2019 som var 184, vilket var en minskning med omkring 64 procent.

Antalet inlämnade interpellationer ökade sedan under hösten. Under perioden november 2020 till februari 2021 lämnades 419 interpellationer in till förvaltningen. Antalet för motsvarande period under riksmötet 2019/20 var 266.

Antalet skriftliga frågor uppvisar ett annat mönster. Antalet minskade i mars 2020, men började stiga i april. Därefter har antalet skriftliga frågor varit högre under varje månad (med ett undantag) fram till januari 2021 än under motsvarande månad riksmötet 2019/20. Antalet skriftliga frågor fördubblades nästan under perioden mars 2020 till februari 2021 jämfört med motsvarande period 2019/20, från 1 653 frågor till 3 155.

I figur B1 redovisas fördelningen av antalet interpellationer och skriftliga frågor på årsbasis under perioden 2018–2020.

**Figur B1 Antalet interpellationer och skriftliga frågor under 2018–2020**



Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1)

### Ämnena för interpellationer och skriftliga frågor

Centralkansliet har gått igenom de interpellationer och skriftliga frågor som lämnades in efter den 1 mars 2020 och har funnit att det är vanligt att de innehåller något eller några av orden corona, covid, epidemi och pandemi.<sup>223</sup> Under mars till juni 2020 innehöll 49 procent av interpellationerna något av de fyra orden och 27 procent av de skriftliga frågorna. Kopplingarna till pandemin minskade under hösten, men dominerade fortfarande som enskild fråga.

<sup>223</sup> Riksdagsförvaltningen, *Riksdagens arbete med anledning av det nya coronaviruset* (intern promemoria, 2021-06-22).

Under januari–mars 2021 hade 29 procent av interpellationerna en sådan koppling. För de skriftliga frågorna var siffran 13 procent.

Det bör dock noteras att detta endast är en enkel kvantitativ analys som inte säger något om huruvida pandemin eller dess konsekvenser utgjorde huvudtemat för den aktuella frågan eller interpellationen eller om dessa begrepp mest nämndes i förbigående.

### **Fördröjda svarstider på grund av pandemin?**

Centralkansliet har inte någon statistik över om och i vilken utsträckning pandemin har påverkat regeringens svarstider på interpellationer och skriftliga frågor. De skäl som regeringen anger klassificeras av centralkansliet i vissa förutbestämda kategorier.<sup>224</sup> Enligt den ansvariga handläggaren på centralkansliet har pandemin dock inte angetts som skäl för eventuella fördröjningar. Det bör i sammanhanget även noteras att det var färre interpellationssvar som var fördröjda under 2020 än under 2019.

När det gäller skriftliga frågor behöver statsrådet inte ange något skäl till att svaret på en skriftlig fråga är försenat. Det räcker att departementet lämnar in det nya datumet som frågan kommer att besvaras. Färre svar var fördröjda under 2020 än under 2019.

### *Muntliga frågor – frågestunder*

En muntlig fråga till ett statsråd ställs vid en frågestund som anordnas i kammaren.<sup>225</sup> Frågan ska ha ett bestämt innehåll. Frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. Frågestunder anordnas vanligen varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder.

Under 2020 gick det åt 33 plenitimmer till frågestunder i kammaren.<sup>226</sup> Det var exakt lika många timmar som under 2019. Kommittén har inte låtit utföra någon kvalitativ analys av vilka frågor som väcktes under 2020 och någon sådan analys har inte heller gjorts av Riksdagsförvaltningen. I samtal med tjänstemän vid centralkansliet framkommer det dock att frågor med koppling till pandemin var vanliga fr.o.m. mars 2020. Sådana frågor var särskilt frekventa när statsministern och statsråd med tydligt ansvar för frågor med tydlig koppling till regeringens hantering av pandemin deltog i frågestunderna.

## **Kammaren**

### *Planering*

Under 2020 genomfördes sammanträdena i kammaren i huvudsak enligt de sedan tidigare fastställda långtids- och sammanträdesplanerna. Vissa förändringar har gjorts i kammarens planering, bl.a. som en följd av att det har till-

<sup>224</sup> Dessa är: beredning pågår, resa, tidigare inbokade engagemang eller annat.

<sup>225</sup> 8 kap. 8 § RO.

<sup>226</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 16.

kommit propositioner från regeringen med anledning av coronapandemin.<sup>227</sup> Justeringar som gjordes i planeringen som en följd av pandemin var att två bordläggningsplenium tillkom under vecka 21 2020. Denna vecka hade sedan tidigare varit inplanerad som plenifri, dvs. en vecka då inga sammanträden skulle förekomma i kammare och utskott. Vidare försköts sista dagen för arbetsplenium under riksmötet 2019/20 från den 17 juni 2020 till den sista juni eftersom det var nödvändigt att lägga till arbetsplenium även den 23 och den 30 juni. Bordläggningsplenium och arbetsplenium behövde även läggas till under den nyssnämnda planerat plenifria vecka 1 2021, då kammaren behandlade regeringens förslag till pandemilag. Det bör dock observeras att den här typen av justeringar i sammanträdesplanen också förekommer under mer normala förhållanden.

Talmannen beslutade efter samråd med gruppledarna att ställa in den sedan länge planerade EU-politiska partiledardebatten den 18 november 2020 med anledning av den förvärrade smittspridningen. En EU-politisk debatt hölls i stället den 20 januari 2021.

För flera coronarelaterade s.k. snabbärenden beslutade kammaren om omedelbar hänvisning till utskott i enlighet med 10 kap. 2 § riksdagsordningen samt även om förkortad följdmotionstid.<sup>228</sup> Dessa ärenden planerades dessutom efter flera alternativa tidtabeller beroende på om det lämnas följdmotioner eller inte. Täta löpande kontakter om tidsplaneringen förekommer på tjänstemannanivå mellan Regeringskansliet, utskottskanslierna och kammarkansliet för att få en smidig, rättssäker och korrekt hantering. Kontakter förekommer även på politisk nivå och då främst mellan gruppledarkretsen och statsrådsberedningen i Regeringskansliet, t.ex. när det gäller förankring av förkortade motionstider.

### *Något fler plenitimmor under 2020*

Det totala antalet plenitimmor i kammaren påverkades inte i någon större utsträckning under 2020 jämfört med de två föregående åren. Under 2018 var antalet plenitimmor 501, vilket kan jämföras med 2019 och 2020 då antalet var 511,5 respektive 518 timmar.<sup>229</sup>

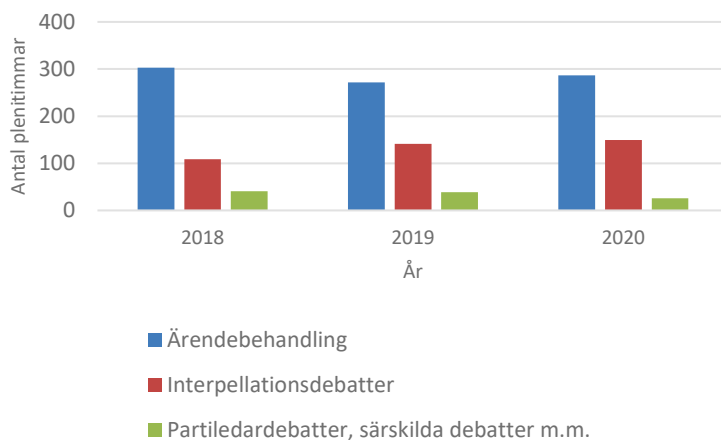
I figur B2 redovisas hur antalet plenitimmor under de tre åren fördelade sig på de tre typerna av aktiviteter som svarade för flest antal plenitimmor.

<sup>227</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 13.

<sup>228</sup> Se t.ex. prop. 2019/20:161 om ändrade övergångsbestämmelser när det gäller medicintekniska produkter, prop. 2019/20:163 Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor samt prop. 2019/20:165 om förlängd giltighetstid för yrkesbevis. Dessutom fattades sådana beslut för flera av de propositioner med extra ändringsbudgetar som lämnades under 2020.

<sup>229</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 16.

**Figur B2 Antalet plenitimmer fördelade på de tre aktiviteter som svarade för flest antal plenitimmer**



Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1)

Av diagrammet kan man inte utläsa några tydliga skillnader mellan pandemiåret 2020 och de två föregående åren.

### *Särskilda debatter*

Under 2020 hölls det sju s.k. särskilda debatter i riksdagens kammare.<sup>230</sup> Av dessa hade en (1) en tydlig koppling till pandemin. Den genomfördes den 29 maj 2020 och gällde åtgärder för smittspridning inom äldreomsorgen och genomfördes på begäran, oberoende av varandra, av Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet.<sup>231</sup>

Det bör understrykas att det med anledning av pandemin rådde en restriktiv hållning under hösten 2020 hos talman och gruppledare när det gällde att bevilja begäran om särskilda debatter. I december 2020 avslogs exempelvis en begäran från Moderaterna om en särskild debatt på temat Ekonomisk krispolitik om pandemin blir långvarig.

Under våren 2021 genomfördes en särskild debatt om utbetalning av krisstöd till företag. Denna debatt hade begärts av Moderaterna.

### *Smittskyddsanpassningar i kammaren*

Utöver de allmänna uppmaningarna om fysisk distansering, handtvätt etc. vidtog det tidigt under pandemin en del särskilda åtgärder i kammaren. Den valkretsvisa placeringen av ledamöterna i plenisalen övergavs för en friare placering. Skälet till detta var att många av de som deltog under voteringarna tillhörde valkretsar från Stockholmsområdet eller dess närhet och därför inte

<sup>230</sup> 6 kap. 23 § RO. Redovisningen bygger på Riksdagsförvaltningen, *Särskilda debatter* (dnr 2173-2020/21).

<sup>231</sup> §1 Riksdagens protokoll 2019/20:128.

kunde sitta för nära varandra ur ett smittskyddsperspektiv under debatter och voteringar. Detta ansågs dessutom onödigt eftersom plenisalen i övrigt nyttjades i begränsad utsträckning till följd av att antalet ledamöter som deltog i debatter och beslut var begränsat.

Det handlade vidare om vilka vägar som ledamöter och regeringsföreträdare skulle välja när de gick till och från talarstolen för att kunna upprätthålla tillräcklig fysisk distans och att ledamöterna under frågestunder ställde sina frågor från sin bänk i stället för från talarstolarna på golvet framför den som ledde sammanträdet i kammaren.

Därtill bör det nämnas att talmannen och gruppledarna kom överens i november 2020 om att endast ledamöter och statsråd som själva hade för avsikt att delta i en debatt borde vistas i kammaren under debatten.<sup>232</sup>

## Utskotten

### *Förutsättningarna för utskottens och EU-nämndens arbete påverkas*

Pandemin medförde tidigt en förväntan från riksdagens sida på att regeringen skulle lägga fram propositioner under våren, bl.a. ändringsbudgetar, för att snabbt kunna hantera den uppkomna situationen, vilket ställde motsvarande krav på en effektiv beredning i utskotten och kammaren med bl.a. extra korta motionstider som följd (se tidigare avsnitt om finansmakten och budgetprocessen i denna del B).

Av Riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2020 framgår att förutsättningarna för utskottens och EU-nämndens arbete påverkades starkt av coronapandemin, även om riksdagen i huvudsak kunde behandla alla ärenden under 2020 som planerat.<sup>233</sup> Som exempel beslutade riksdagen som beskrivits tidigare om 13 extra ändringsbudgetar efter förslag från finansutskottet. Socialutskottet hade betydligt fler sammanträden än vanligt under 2020, tillika mer sammanträdestid, till följd av pandemin. Fler av de betänkanden som utskottet lämnade under riksmötet var omedelbart relaterade till pandemin. Vidare handlade ett stort antal av informationstillfällena – liksom för alla andra utskott – under den senare delen av riksmötet om effekter av och åtgärder med anledning av pandemin.<sup>234</sup>

Pandemin påverkade även utskotten på andra sätt. Konstitutionsutskottet bordlade som tidigare beskrivits den särskilda granskningen i mars 2020<sup>235</sup> med hänvisning till pandemin för att återuppta den i början på juni 2020<sup>236</sup>. I övrigt föreslog utskottet med stöd av sin initiativrätt det förslag till lag om

<sup>232</sup> Överenskommelsen om distansarbete från den 31 oktober 2020 (se längre fram i denna del B för mer information) reviderades första gången den 17 november 2020. Då lades en punkt till med detta innehåll.

<sup>233</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 13.

<sup>234</sup> Socialutskottets verksamhet riksmötet 2019/20, s. 5, samt Socialutskottets verksamhet riksmötet 2020/21, s. 5.

<sup>235</sup> Riksdagens webbplats, 2020-03-24.

<sup>236</sup> Riksdagens webbplats, 2020-06-02.

ändring i riksdagsordningen som möjliggjorde deltagande på distans i utskottet, vilket har beskrivits tidigare.<sup>237</sup>

### *Distansdeltagande och fysisk närvaro blandas*

Gruppledarnas överenskommelse om att endast 55 valfria riksdagsledamöter skulle medverka i beslutsfattandet i kammaren fick också återverkningar på utskottsarbetet och arbetet i EU-nämnden. Partierna behövde med andra ord också bestämma vilka ledamöter som skulle vara fysiskt på plats även för dessa sammanträden och vilka som skulle få arbeta på distans för att kunna bibehålla riksdagens kapacitet att fatta beslut.

Före pandemin ansågs en ledamot endast i undantagsfall kunna medges att vara uppkopplad till ett utskottssammanträde per telefon. Detta kunde dock endast komma i fråga för dagordningspunkter som gällde informationsinhämtning. För att en ledamot skulle medges att vara uppkopplad per telefon behövde utskottet fatta ett beslut om detta som protokollfördes. En ledamot som var uppkopplad per telefon ansågs inte närvarande på sammanträdet. Om utskottets ordförande skulle vara uppkopplad per telefon kunde han eller hon inte leda sammanträdet utan det skulle göras av en ledamot som var närvarande vid sammanträdet.<sup>238</sup>

Utskottsbeslut krävde fortfarande fysisk närvaro på ett sammanträde under det första halvåret 2020, därför behövde en lösning tas fram eftersom alla ledamöter inte längre var fysiskt på plats i riksdagen. Andra delar av utskottsverksamheten, ofta kopplade till informationsdelning och kunskapsinhämtning, kunde dock under denna tid bedrivas i huvudsak med ordinarie ledamöter i sina respektive utskott, eftersom uppkoppling via Skype för företag (i denna rapport fortsättningsvis endast benämnt Skype) eller telefon medgavs för dessa ändamål. Ett stort antal av informationstillfällena under den senare delen av riksmötet handlade om effekter av och åtgärder med anledning av det nya coronaviruset.

### *”Det allmänna utskottet”*

Då beslut alltså även fortsättningsvis behövde fattas genom fysiskt deltagande i utskottssammanträdena infördes sålunda ett temporärt nytt arbetssätt där ambitionen var att i princip alla utskott som justerade ärenden eller hade överläggningar i EU-frågor skulle ha fysiska sammanträden på torsdagar i större salar som t.ex. Förstakammarsalen där det var möjligt att sitta med fysisk distansering. Informationspunkter kunde även i fortsättningen avhandlas i respektive utskotts ordinarie sessionssalar eftersom det i sådana fall alltså fanns möjlighet för ledamöterna att lyssna på distans.

I grunden handlade torsdagssammanträdena i Förstakammarsalen om ett enda stort möte i vad som ibland kom att kallas för ”det allmänna utskottet”,

<sup>237</sup> Konstitutionsutskottets verksamhet riksmötet 2019/20, s. 6.

<sup>238</sup> Riksdagsförvaltningen, Monica Hall, chef för utskottsavdelningen, *Sammanträden i utskotten och EU-nämnden* (intern promemoria, 2021-04-27).



ofta bestående av samma ledamöter den aktuella dagen som fick besluta i vitt skilda ärenden som dessförinnan hade beretts i olika utskott. Det var i princip endast ordföranden och tjänstemännen från de olika utskottens kanslier som avlöste varandra under sammanträdena, beroende på vilket utskott som ansvarade för beredningen av de aktuella frågorna.<sup>239</sup>

Finansutskottet deltog inte i det allmänna utskottet, som ett exempel. Skälet till att man inte gjorde det var att utskottet – med tanke på inflödet av extra ändringsbudgetar som skulle behandlas under stor tidspress – behövde ha möjlighet att sammanträda vid olika tider utan att behöva anpassa sig till andra utskottssammanträden.<sup>240</sup>

För att klara utskottsarbetet med det begränsade antalet ledamöter på plats i Stockholm som ovan nämnda överenskommelse innebar ökades antalet suppleanter i utskotten med över 300, och därefter valdes samma antal extrasuppleanter in i respektive utskott. Därigenom fick i princip alla ledamöter möjlighet att tjänstgöra i alla utskott, vilket underlättade den fysiska bemanningen av utskotten. Antalet ordinarie platser i respektive utskott utökades inte.<sup>241</sup>

För att verkställa ovanstående behövde riksdagen i mitten av mars fatta närmare 5 000 beslut om att utse alla ledamöter till ersättare i så gott som samtliga utskott.<sup>242</sup>

Det allmänna utskottets sammanträden byggde på ett förhållandevis strikt minutschema för att det skulle vara möjligt att hinna behandla alla de berörda utskottens ärenden under den tillgängliga tiden och för att tjänstemännen vid de olika utskottskanslierna skulle veta ungefär när deras respektive ärende skulle behandlas (se tabell B1). Ett sammanträdesschema var även nödvändigt då utskotten alltså även kunde sammanträda med ordinarie ledamöter enligt ovan. Eftersom endast ett fåtal lokaler uppfyllde de tekniska kraven för telefonkonferenser innebar även detta en omfattande samordning av utskottens och EU-nämndens sammanträden.

<sup>239</sup> Riksdagens intranät, 2020-04-01.

<sup>240</sup> E-post från Ann Aurén, chef för kulturutskottets kansli, 2021-09-23.

<sup>241</sup> Riksdagens webbplats, 2020-04-15.

<sup>242</sup> Riksdagsförvaltningen, *Riksdagens arbete med anledning av det nya coronaviruset* (intern promemoria, 2021-06-22).

**Tabell B1: Utskottens sammanträdestider och sammanträdeslokaler torsdagen den 23 april 2020**

<b>Sammanträdestid</b>	
<i>Förstakammarsalen (justeringar och överläggningar, "Allmänna utskottet")</i>	
Kl. 9.00	Justitieutskottet
Kl. 9.15	Näringsutskottet
Kl. 9.30	Utbildningsutskottet
Kl. 9.40	Försvarsutskottet
Kl. 9.50	Miljö- och jordbruksutskottet
Kl. 10.00	Skatteutskottet
Kl. 10.20	Civilutskottet
Kl. 10.40	Socialförsäkringsutskottet
Kl. 11.00	Arbetsmarknadsutskottet
Kl. 11.25	Kulturutskottet
<i>Skatteutskottets sessionssal</i>	
Kl. 9.00	Socialförsäkringsutskottet
Kl. 9.30	Justitieutskottet
Kl. 10.00	Socialutskottet
Kl. 12.00	Socialförsäkringsutskottet
<i>F.d. bostadsutskottets sessionssal</i>	
Kl. 8.00	Miljö- och jordbruksutskottet
Kl. 10.00	Arbetsmarknadsutskottet
Kl. 11.00	Kulturutskottet
<i>Näringsutskottets sessionssal</i>	
Kl. 9.15	Civilutskottet
Kl. 10.00	Utbildningsutskottet
<i>Skandiasalen</i>	
Kl. 10.30	Utrikesutskottet
<i>EU-nämndens sessionssal</i>	
Kl. 10.00	Trafikutskottet
<i>Försvarsutskottets sessionssal</i>	
Kl. 11.00	Försvarsutskottet

*Källa:* E-postmeddelande från kulturutskottets kanslichef (den som svarade för schemalagningen) till partikanslichefer m.fl. (2020-04-20).

Av tabellen kan man bl.a. utläsa att flera utskott sammanträdde på morgonen den aktuella dagen och då endast behandlade sådana ärenden som inte innebar ett formellt beslutsfattande. Det kunde exempelvis handla om informationsinhämtning. Dessa sammanträden följdes sedan senare samma dag av att de av utskottets ärenden som var färdigberedda kunde tas upp för beslut i det allmänna utskottet. Noterbart är att exempelvis socialförsäkringsutskottet hade två beredningsmöten den aktuella dagen (kl. 9 och kl. 12) och att andra av

utskottets ärenden dessutom beslutades däremellan (kl. 11.40) i det allmänna utskottet.

### *Informationsdelning och kunskapsinhämtning*

Innan ändringen i riksdagsordningen i juni 2020 (se nedan) gällde vid pandemin början för sammanträden i utskotten när det inte gällde beslut att respektive utskott kunde medge att ledamöter var uppkopplade per telefon eller videolänk för att kunna ta del av informationen som delgavs på ett ordinarie sammanträde i samband med beredningar, information eller överläggningar (se vidare nedan för en beskrivning av det inledande skedet). En ledamot som var uppkopplad på något av dessa sätt ansågs dock inte vara formellt närvarande vid sammanträdet även om det informellt fanns möjlighet för dessa ledamöter att också ställa frågor och lämna synpunkter i olika frågor. Ordföranden på utskottssammanträdet hade under dessa förhållanden i uppgift att vara särskilt uppmärksam på vad respektive parti ansåg i dessa frågor, inklusive det som sades per telefon. Så länge majoritetsförhållandena bland partierna ansågs klara, ingen partiföreträdare som var med på telefon önskade få en avvikande uppfattning antecknad i protokollet, någon minoritetsskyddsregel återopades eller det av något annat skäl ansågs olämpligt att beslutet inte fattades av ett fullsuttet utskott kunde beredningen ske under ett vanligt utskottssammanträde. Man blev annars tvungen att hänskjuta frågan till det allmänna utskottet. För att en ledamot skulle medges att vara uppkopplad per telefon behövde utskottet fatta ett beslut om detta som protokollfördes.<sup>243</sup>

Överläggningarna med statsråden i EU-frågor genomfördes från början också i det allmänna utskottet men avskaffades efter ett tag, efter beslut av ordförandekonferensen, eftersom dessa överläggningar gjorde det svårt att upprätthålla den satta tidsplanen. En ny modell infördes som innebar att överläggningar i EU-frågor med regeringen genomfördes vid ett vanligt beredningssammanträde i respektive utskott med möjlighet för ledamöter att vara uppkopplade per telefon. Även ledamöter som var uppkopplade per telefon gavs möjlighet att redovisa sina ståndpunkter som då kunde lyssnas in av samtliga. Ståndpunkter som redovisades per telefon återgavs dock inte i protokollet. Däremot ansågs det lämpligt att ordföranden muntligen sammanfattade överläggningen baserat på de ståndpunkter som förts fram under överläggningen (inklusive ståndpunkter som förts fram per telefon). Ordförandens sammanfattning protokollfördes inte utan det som fördes till protokollet var ståndpunkter från de ledamöter som hade varit närvarande fysiskt. Statsrådet förväntades ta med sig ordförandens muntliga sammanfattning till den fortsatta beredningen av den svenska ståndpunkten. Inför samrådet i EU-nämnden var det sedan de berörda partiföreträdarnas uppgift att se till att deras respektive ledamöter i EU-nämnden var medvetna om eventuella avvikande ståndpunkter som inte fanns redovisade i utskottets protokoll. För att minska

<sup>243</sup> Riksdagsförvaltningen, Monica Hall, chef för utskottsavdelningen, *Sammanträden i utskotten och EU-nämnden* (intern promemoria, 2021-04-27).

otydligheten, såväl i samordningen mellan partiföreträdarna i utskotten och nämnden som i relation till Regeringskansliet och regeringen, ansåg dock utskotten i samråd med talmannen att man i möjligaste mån behövde sträva efter en ordning där partier som hade en avvikande ståndpunkt närvarade med åtminstone en ledamot.<sup>244</sup>

### *Utökade möjligheter till distanssammanträden i utskotten*

Utskottens arbete under våren 2020 med ett begränsat antal ledamöter som deltog i kammarens beslutsfattande, med ett ”allmänt utskott” för beslutsfattande och en mängd extrasuppleanter som också kunde bemanna detta utskott, bedömdes inte vara hållbart över längre tid. Konstitutionsutskottet ansåg därför att det fanns skäl att diskutera om verksamheten istället kunde bedrivas på ett sätt som överensstämde med hur utskottsväsendet var tänkt att fungera i grunden.

Mot den bakgrunden inledde konstitutionsutskottet under våren 2020 ett beredningsarbete för att möjliggöra ett utskottsinitiativ som gjorde det möjligt med deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden, samtidigt som utskottens betydelsefulla roll i riksdagsarbetet inte riskerade att försvagas.

På initiativ av konstitutionsutskottet beslutade riksdagen sedermera, den 10 juni 2020, om en ändring i riksdagsordningen om att vid synnerliga skäl ska riksdagen eller talmannen få besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges.<sup>245</sup> Om riksdagen eller talmannen har fattat ett sådant beslut får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. Kravet på synnerliga skäl innebär att det är endast i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot ska kunna delta på distans. Det kan t.ex. röra sig om en samhällelig kris i hela eller delar av landet, såsom vid en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof. I situationer när det inte råder synnerliga skäl förutsattes det fortfarande att ledamöter och suppleanter deltar på plats vid sammanträdena. Om det finns särskilda skäl får EU-nämnden medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. 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. Kravet för att få medge deltagande på distans är därför lägre i EU-nämnden än i utskotten och medgivandet behöver inte föregås av ett beslut från riksdagen eller talmannen.

I sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet följande:

Utskotten har en central plats i riksdagens arbete. De måste ges förutsättningar att fullgöra uppgiften som beredningsorgan i olika parlamentariska

<sup>244</sup> E-post från Monica Hall, avdelningschef utskottsavdelningen, 2020-04-24.

<sup>245</sup> Bet. 2019/20:KU16, rskr. 2019/20:315. Ändringen innebär att det lades till en ny tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen (RO 7.16.1). Det bör noteras att konstitutionsutskottets betänkande justerades den 9 juni 2020, dvs. dagen före det debatterades och kammaren fattade sitt beslut. Innan det beslutet godkände kammaren, på förslag av utskottet, att ärendet skulle tas upp för avgörande trots att det hade varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det skulle behandlas.

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.

Den 17 juni, dvs. samma dag som förslaget till ändring av riksdagsordningen trädde i kraft, kunde riksdagen på förslag av talmannen även besluta om att utskotten fick medge deltagande på distans vid sina sammanträden fr.o.m. detta datum tills annat meddelades.<sup>246</sup>

Talmannen anförde att den pågående spridningen av covid-19 innebar sådana extraordinära förhållanden som väsentligen försvårade för ledamöterna att delta på plats vid utskottssammanträden i Stockholm. Genom beslutet kunde ledamöterna sålunda delta fullt ut på distans i utskottens sammanträden, inklusive i beslutsfattandet.<sup>247</sup>

### *Extrasuppleanterna avskaffas i några utskott*

De ovan omnämnda extrasuppleanterna kom att kvarstå under resten av året, utom i konstitutions-, utrikes- och försvarsutskotten. Efter att kammaren beslutat att ledamöterna kunde delta i besluten i utskotten på distans kom frågan om behoven av de extra suppleanterna upp. Det ansågs dock att det var lämpligt att ha dem kvar eftersom pandemin ännu inte är över och att de kunde komma att behövas trots beslutet om att det var möjligt med närvaro på distans. När det gäller konstitutions-, utrikes- och försvarsutskotten menade dock gruppledarna att det var komplicerat att hantera sekretessbelagt material med ett så stort antal ledamöter och att det därför var rimligt att de extra suppleanterna avsåde sig sina uppdrag i fråga om dessa utskott. På gruppleadmötet den 10 augusti 2020 restes sålunda önskemål om att de extra suppleanter som valts in i konstitutionsutskottet, utrikesutskottet och försvarsutskottet i mars inte längre skulle vara extra suppleanter. Kammaren biföll avsägelseerna från alla dessa extra suppleanter i början av september. Själva beslutet om utvidgning

<sup>246</sup> Kammarens protokoll 2019/20:141 2 §.

<sup>247</sup> E-post från talmannen till riksdagens ledamöter, 2020-06-17.

av antalet suppleanter kvarstod emellertid för de tre utskotten. Det skulle därför gå relativt snabbt för kammaren att fatta beslut om en eller flera nya suppleanter om det plötsligt uppstod ett behov.<sup>248</sup>

### *Hösten 2020 – fortsatta distanssammanträden och Stockholmsveckor*

Riksdagens beslut den 10 juni om att ändra i riksdagsordningen och beslutet den 17 juni att med stöd av den nya bestämmelsen tillåta deltagande på distans vid utskottens sammanträden kan sägas ha drivit på de tekniska kraven och förväntningarna på att utskotten skulle kunna sammanträda på distans med en högre teknisk kvalitet, större informationssäkerhet och i sina respektive sammanträdesrum i Riksdagshuset.

I slutet av augusti 2020 meddelade talmannen riksdagens ledamöter att gruppledarna hade enats om att förlänga överenskommelsen till den 17 december om att endast 55 ledamöter skulle delta vid beslut i kammaren. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att delta i utskottssammanträden digitalt, i enlighet med det beslut som kammaren hade fattat i juni och som alltså gällde tillsvdare. En förändring var dock att det skulle bli möjligt för utskotten och EU-nämnden att, om de så önskade, återkommande hålla sammanträden med i princip samtliga ledamöter fysiskt närvarande, vilket det hade framförts önskemål om. Dessa tillfällen kom att kallas för Stockholmsveckor, dvs. veckor man på förhand planerade in för fysiska möten. Ett fåtal större lokaler var avsedda att användas för att det skulle gå att upprätthålla fysisk distansering mellan deltagarna under dessa sammanträden och samtidigt kunna erbjuda Skype-användning. Nyttjandet av dessa lokaler schemalades enligt ett rullande schema så att alla utskott växelvis kunde använda dem. Ledamöter som ingick i en riskgrupp ombads av naturliga skäl att inte närvara fysiskt vid dessa sammanträden, utan delta digitalt.<sup>249</sup>

### *Smittspridningen ökar igen – nya restriktioner påverkar utskotten*

Efter en vikande trend under sommaren tilltog smittspridningen igen i Sverige under hösten 2020. Folkhälsomyndigheten beslutade den 29 oktober om skärpta allmänna råd för Stockholm med flera regioner i fråga om bl.a. möten och att om möjligt undvika att ha fysisk kontakt med andra personer än de som man bodde tillsammans med.<sup>250</sup> Med anledning av detta kom talmannen och gruppledarna den 31 oktober överens om följande som beslutades att gälla t.o.m. kammarens sista sammanträdesdag för hösten – den 17 december – dvs. i praktiken året ut:<sup>251 252</sup>

<sup>248</sup> E-post från Anna Aspegren, kammarsekreterare, centralkansliet, 2021-03-15.

<sup>249</sup> E-post från talmannen till riksdagens ledamöter, 2020-08-27 samt Intranätet, 2020-08-21.

<sup>250</sup> Folkhälsomyndighetens webbplats, 2020-10-29.

<sup>251</sup> E-post från Annalena Hanell, chef för centralkansliet, till gruppledarna, 2020-10-31.

<sup>252</sup> Överenskommelsen om distansarbete från den 31 oktober 2020 reviderades första gången den 17 november 2020. Då lade man till punkten om att endast ledamöter och statsråd som själva ska delta i en debatt bör vistas i kammaren under debatten. Denna version gällde enligt överenskommelsen t.o.m. den 23 juni 2021. Punkten om att endast de som deltar i debatten

- Även för riksdagsledamöter gällde hemarbete som huvudregel.
- Utskottens digitala möten skulle vara digitala. Det innebar att endast den ledamot som ledde sammanträdet skulle vara närvarande fysiskt i lokalen.
- De s.k. Stockholmsveckorna låg fast enligt det rullande schemat. Utskotten skulle dock pröva i varje fall om det var motiverat med ett fysiskt möte.
- För fysiska utskottsmöten utöver de s.k. Stockholmsveckorna krävdes synnerliga skäl, t.ex. att utskottet skulle hantera material som omfattades av sekretess. På grund av pågående arbetsprocesser omfattades inte konstitutionsutskottet och finansutskottet av begränsningen.
- För det internationella arbetet var huvudregeln att möten skulle hållas digitalt om det inte var mycket angeläget för arbetet att ett fysiskt möte genomfördes.
- Än större restriktivitet än hittills ansågs behöva råda vad gällde fysiska besök i riksdagen. Besökare borde enbart tas emot om det var mycket angeläget för det parlamentariska eller partipolitiska arbetet.
- Endast ledamöter och statsråd som själva skulle delta i en debatt borde vistas i kammaren under debatten (tillägg efter revidering den 17 november 2020).

Förutom att överenskommelsen ledde till att förväntningarna och kraven på de tekniska systemen ökade innebar ovanstående också att utskotten fick se över hanteringen av de upplysningar som regeringen eller en statlig myndighet är ålagda att kunna lämna till ett utskott. I de fall informationen inte kunde lämnas skriftligen möjliggjordes det under hösten för att företrädare för regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter kunde delta via Skype på utskottssammanträden. Eftersom Skype emellertid inte är avsett att användas för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter föranledde det att t.ex. försvars-, och konstitutionsutskotten fick planera för att genomföra fysiska möten för att sådan information skulle kunna delges och diskuteras (se vidare om informationssäkerhet i avsnittet om säkerhetsenheter i del D).

Ordförandekonferensen (för utskottsordförande) i början av november bekräftade allvaret i situationen och underströk den överenskommelse som fattats mellan talmannen och gruppledarna den 31 oktober.<sup>253</sup> Alla fysiska utskottssammanträden ställdes i princip in, utom de som behandlade

bör vistas i kammaren upphävdes dock den 4 juni 2021, och ersattes med att 55 ledamöter fick vistas i kammaren (enligt samma uppdelning som för beslut). Resterande punkter fortsatte att gälla till dess att överenskommelsen upphävdes och ersattes av en ny överenskommelse den 6 september 2021 (Överenskommelse om riksdagsarbetet under hösten 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin, dnr RD 1.9.1-2077-2020/21). Denna överenskommelse ersattes därefter av en ny version den 13 oktober 2021 (Överenskommelse om riksdagsarbetet under oktober-december 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin, dnr 281-2021/22).

<sup>253</sup> Protokoll ordförandekonferensen, sammanträde 2020/21:2.

sekretessbelagda frågor. Det senare gällde framför allt inom ramen för konstitutions-, utrikes- och försvarsutskottens beredningsområden.

### *EU-nämnden*<sup>254</sup>

Spridningen av covid-19 påverkade märkbart också EU-nämndens verksamhet. Nämndens rutiner och arbetssätt anpassades efter de förutsättningar som gavs. De rådande omständigheterna medförde en högre arbetsbelastning med fler sammanträden än föregående riksmöten och ett mycket stort antal skriftliga samråd.

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 under pågående rådsmöten.

Före pandemin hade det utvecklats en praxis i EU-nämnden när det gäller möjligheten för en ledamot att delta per telefon i ett sammanträde i de situationer då nämnden behövt sammanträda med kort varsel på obekvämtid. Om nämndens ordförande skulle vara uppkopplad per telefon kunde han eller hon inte leda sammanträdet utan det skulle göras av en ledamot som var närvarande vid sammanträdet. I protokollet från mötet redovisades vilka ledamöter som deltog per telefon.<sup>255</sup>

Från den 17 mars 2020 hölls EU-nämndens sammanträden i största möjliga mån per telefon. Av samma anledning ersattes de ordinarie ministerrådsmötena inom EU fr.o.m. den 23 mars 2020 av videomöten mellan ministrar och flertalet extra videomöten mellan ministrar ägde rum. De videomöten som ägde rum i olika ministerkonstellationer under våren och sommaren handlade till största del om pandemin och dess påverkan på samhället.

Den 17 juni 2020 trädde alltså en ny bestämmelse i riksdagsordningen i kraft men till skillnad mot utskottens behövde inte EU-nämndens beslut att delta på distans föregås av ett beslut från riksdagen eller talmannen. Särskilda skäl måste dock anges.<sup>256</sup>

EU-nämnden började dock att använda sig av Skype först i oktober, bl.a. för att nämndens sammanträdessal (Skandiasalen) inte var tillräcklig för t.ex. protokollsnotariernas behov av att kunna spela in möten, vilket till en början var svårt tillsammans med Skype. Nämndens vana sedan tidigare att hålla telefonkonferenser innebar att man kunde hantera distansmöten på detta sätt fram till dess att det fanns sammanträdessalar färdiga att tillgå.<sup>257</sup>

<sup>254</sup> Avsnittet bygger, där inte annat anges, på *EU-nämndens verksamhet riksmötet 2019/20*, s. 6 ff.

<sup>255</sup> Riksdagsförvaltningen, Monica Hall, chef för utskottsavdelningen, *Sammanträden i utskottet och EU-nämnden* (intern promemoria, 2021-04-27).

<sup>256</sup> Tillägsbestämmelse RO 7.16.1.

<sup>257</sup> Intervju med Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-04-27.



Regeringen samrådde och informerade EU-nämnden om frågor som bl.a. berörde reserestriktioner, transporter, smittspridning och vaccin samt turism. Under riksmötet 2019/20 informerade och samrådde regeringen genom ansvariga ministrar med EU-nämnden inför videomöten mellan ministrar vid totalt 41 tillfällen. Regeringen representerades i statsrådets ställe av statssekreterare vid tre tillfällen. Inför vissa av de extrainsatta videomötena informerades EU-nämnden endast skriftligen. Återrapportering från ministerrådsmöten, informella ministermöten och videomöten mellan ministrar skedde muntligen såväl som skriftligen till nämnden.

Statsminister Stefan Löfven informerade och samrådde med nämnden under riksmötet 2019/20 inför samtliga möten i Europeiska rådet samt inför informella möten mellan EU:s stats- och regeringschefer och videomöten mellan EU:s stats- och regeringschefer. Återrapportering ägde rum efter samtliga möten, antingen i kammaren eller i nämnden.

Eftersom samråd med statsministern är offentliga har man av smittskyddsskäl valt att hålla till i Första- eller Andrakammarsalen i Riksdagshuset med en ledamot på plats från respektive parti, resten via Skype.<sup>258</sup>

Den 23 mars och vid ytterligare nio tillfällen informerade statsrådet Hans Dahlgren EU-nämnden om EU:s åtgärder för att hantera spridningen och konsekvenserna av covid-19.

Utöver regeringens samråd och information vid EU-nämndens sammanträden har regeringen haft skriftliga samråd med nämnden, dels om s.k. listor med troliga A-punkter dels om vissa andra beslut. Med anledning av covid-19-pandemin gjordes tillfälliga revideringar av rådets arbetsordning, vilket innebar att beslut fattades med skriftlig procedur då det inte var möjligt att fatta beslut vid de videokonferenser som ersatt rådsmötena. Rådets arbetsordning ändrades tillfälligt så att det omröstningsförfarande som gäller för antagande av den berörda rättsakten också skulle gälla för beslutet om skriftlig procedur när detta fattas av Coreper.<sup>259</sup> Detta medförde att A-punktlistor inte antogs formellt av rådet utan frågorna hanterades separat genom beslut via skriftlig procedur. Nämndens ledamöter har under pandemin hanterat ett stort antal frågor med skriftligt förfarande.

Det har dock varit en utmaning för ledamöterna i EU-nämnden, framför allt från de mindre partierna och särskilt de av dem i opposition, att kunna hantera alla dessa ärenden som inkommit i skriftlig form. En utmaning vid dessa skriftliga beredningar har också varit att det inte har funnits möjlighet att dela säkerhetsskyddsklassade dokument eller vissa dokument märkta med utrikessekretess med ledamöter som befunnit sig på distans. Ledamöterna har endast haft möjlighet att läsa sådana dokument på EU-nämndens kansli. Det har sålunda

<sup>258</sup> Intervju med Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-04-27.

<sup>259</sup> Arbetet i EU:s ministerråd förbereds av Coreper, de ständiga representanternas kommitté. I Coreper sitter medlemsstaternas EU-ambassadörer. Huvudregeln är att alla frågor på ministerrådets dagordning först ska behandlas av Coreper. Syftet med behandlingen där är att medlemsstaterna ska nå överenskommelser som ministerrådet sedan kan anta.

varit svårt för de ledamöter som har sig på distans att fullt ut sätta sig in i ärenden med en hemlig dimension.<sup>260</sup>

### *Kort om tekniska utmaningar och informationssäkerhet inom utskotten och EU-nämnden*

Under det tidiga pandemiskedet köptes bl.a. extra högtalare in för att förbättra ljudåtergivningen under telefonmötena i utskotten. Telefonmötesanvändningen kom dock snart att minska. Det senare hade bl.a. att göra med att det fanns informationssäkerhetsmässiga utmaningar med den upphandlade telefonmötestjänsten.<sup>261</sup>

Användningen av Skype under utskottssammanträdena kännetecknades ofta av tekniska utmaningar som återkom med regelbundenhet under året. Deltagarna hade t.ex. svårt att koppla upp sig på systemet, blev av till synes oförklarliga skäl bortkopplade från mötet, stördes av programuppdateringar, upplevde att ljud- och bildfunktioner fungerade dåligt m.m. Detta föranledde stor frustration bland många av utskottens ledamöter och innebar betydande prövningar för flera av utskottskanslierna (se vidare del C samt avsnittet om it-avdelningen i del D).

Det ökade användandet av digitala hjälpmedel förstärkte också behovet av att säkerställa informationssäkerheten och kunskapen därom, vilket bl.a. talmannen påminde om i ett mejl till ledamöterna i början på april (se vidare avsnittet om säkerhetsenheten i del D).<sup>262</sup>

Att ledamöter använde sig av mobiltelefoner och läsplattor vid utskottssammanträden kunde emellanåt observeras av tjänstemän. I EU-nämnden rapporterades dock Skype ha fungerat väl med god mötesdisciplin. Ledamöterna har där konsekvent försökt använda sig av riksdagsdatorerna vid uppkoppling, inte av mobiltelefoner eller läsplattor. Även bra disciplin har rätt när det gäller att använda datorkameran för identifikation.<sup>263</sup>

### *Behoven av fysiska möten kvarstod till del hos vissa utskott*

Från det gängse användandet av Skype förekom det dock avvikelser hos vissa utskott, inte bara hos EU-nämnden som beskrivs ovan. Ibland hängde det samman med att känsliga frågor behövde diskuteras utan risk för avlyssning, ibland att ett utskott ansåg att man behövde mötas öga mot öga för att kunna förhandla ordentligt. Det har emellanåt också kunnat noteras en viss tveksamhet till teknikplattformen i sig och den egna förmågan att kunna använda denna på bästa sätt. Det innebar tidigt en utmaning för utskottskanslierna att kunna förbereda möten med olika tekniska krav beroende på vad mötet skulle avhandla och vilken teknisk kapacitet de olika sammanträdessalarna hade.

<sup>260</sup> E-post från Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-10-12.

<sup>261</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>262</sup> E-post från talmannen till ledamöterna, 2020-04-17.

<sup>263</sup> Intervju med Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-04-27.

Konstitutionsutskottet valde som tidigare beskrivits att under våren 2020 skjuta fram hela sin granskning av regeringen med hänvisning till pandemin. Beslutet om att återuppta granskningsarbetet fattades i början av sommaren. Under hösten medgav utskottet inte distansdeltagande under stora delar av granskningsarbetet. Det gällde i samband med utfrågningar och diskussioner om utskottets bedömningar i granskningsärendena. Sådana diskussioner ansågs inte kunna föras via videolänk och i några fall tillkom också att ärendena innehöll uppgifter som omfattades av sekretess och som inte heller av det skälet kunde hanteras på distans. Vid granskningen kunde alla ledamöter delta fysiskt, dvs. det var fullt runt bordet. När det sedan gäller mer vanliga riksdagsärenden har distansdeltagande hela tiden varit möjligt. Det var dock som regel få som deltog i den vanliga utskottsverksamheten på distans, eftersom de behövde vara på plats för att kunna delta i granskningsarbetet.<sup>264</sup>

Finansutskottet har hela tiden haft en relativt bred fysisk uppslutning på sina sammanträden. Inom utskottet har det ansetts viktigt att kunna möta varandra fysiskt när förhandlingar varit påkallade. Eftersom alla ledamöter ändå inte kunde närvara på sammanträdena av smittskyddsskäl användes telefonuppkoppling under hela 2020 för de som närvarade på distans då man bedömde att utskottet inte hade tillgång till tillräckligt stora sessionsalar som samtidigt gav möjligheter till att använda Skype. Utskottet växlade till Skype först i början på 2021 när det fick tillgång till en större sal där systemet var installerat.<sup>265</sup>

För utrikesutskottet har det i planeringen av utskottssammanträdena, såväl vad gäller ärendeberedning som för information av statliga myndigheter och företrädare för regeringen, alltid varit angeläget att tidigt väga in om en planerad dagordningspunkt behöver genomföras utan närvaro av kommunicerande elektronik, i de fall känslig information ska behandlas. I inledningen av pandemin hölls ett möte bland ledande partiföreträdare inom utskottet där man beslutade att antalet utskottssammanträden skulle begränsas. Vid ärendeberedning deltog sedan oftast åtminstone en ledamot per parti fysiskt. Vid flertalet sammanträden förekom uppkoppling per telefon. Vid möte med chefer för viktigare FN-organ användes Skype.

För planering av möten där ledamöter under pandemin för någon dagordningspunkt behövde vara på plats fysiskt medan för andra dagordningspunkter på samma sammanträde kunde vara uppkopplade på distans (emellanåt kallades hybridmöten eller digifysiska möten) behövde lokal lösas dels för de fysiska mötespunkterna (ofta Första- eller Andrakammarsalen), dels för de digitala mötespunkterna. Ledamöter kunde antingen ges längre tid för att återgå till sitt respektive tjänsterum eller erbjudas olika lokallösningar i nära anslutning till Första- eller Andrakammarsalen för uppkoppling på Skype med möjlighet till fysisk distansering. Särskilt för hybridmöten där kommunicerande elektronik för vissa dagordningspunkter behövde låsas in för att sedan hämtas

<sup>264</sup> E-post från Peder Nielsen, chef för konstitutionsutskottets kansli, 2021-06-18.

<sup>265</sup> E-post från Mikael Åsell, chef för finansutskottets kansli, 2021-08-27.

ut för andra dagordningspunkter fann utskottet att telefonuppkoppling var ett enklare alternativ än uppkoppling via Skype.

Efter riksdagens beslut om ny lagstiftning för att kunna tillåta ledamöter att delta på utskottssammanträden på distans vid beslut, valde utrikesutskottet efter avstämning med samtliga partiernas gruppleddare i utskottet att fortsatt tillämpa telefonuppkoppling. Förutom ett ärende för snabb hantering kunde denna period läggas under tid då utskottet främst hade föredragningar och information i utskottet. Ett möte mellan utrikesutskotten i Finland och Sverige i oktober 2020 hölls över Skype.

Från och med november 2020 övergick utskottet till att hålla sammanträden med möjlighet till distansdeltagande över Skype. Det var samtidigt under tiden som utskottet inledde beredningen av höstens budgetärenden och EU-kommisionens arbetsprogram.<sup>266</sup>

Försvarsutskottet tillhörde de utskott som emellanåt fick kalla till fysiska möten på grund av att känslig information skulle avhandlas.

### *Utskottens ärendehantering 2020*

Av Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 framgår att antalet ärenden skiljt sig åt mellan utskotten under året. Detta beror på respektive utskotts beredningsområde men också på vilka frågor som varit politiskt aktuella. Det sammanlagda antalet behandlade propositioner, skrivelser, framställningar och redogörelser uppgick 2020 till 259. Det var en ökning jämfört med 2019 men en minskning jämfört med 2018, vilket förvaltningen förklarar med att 2018 var ett valår. Antalet motioner och EU-dokument ökade jämfört med 2019. I utskotten väcktes 54 förslag till utskottsinitiativ och av dessa var nära 75 procent relaterade till pandemin. Det totala antalet betänkanden, utlåtanden och yttranden ökade något jämfört med året innan till 475. Detta var dock nästan lika många som valåret 2018. I denna kategori var knappt 10 procent av ärendena direkt relaterade till pandemin. De flesta av dessa ärenden behandlades i finans- respektive socialutskottet.<sup>267</sup>

### *Utskottens EU-ärenden 2020*

I fråga om utskottens arbete med EU-ärenden framgår av Riksdagsförvaltningens årsredovisning att regeringen under året höll 122 överläggningar med utskotten i EU-ärenden, vilket var något fler än 2019. Vidare informerade regeringen utskotten om EU-frågor vid 123 tillfällen, vilket var något färre än både under 2019 och 2018. Antalet subsidiaritetsprövningar har varierat över tid.<sup>268</sup> År 2020 uppgick antalet subsidiaritetsprövningar till 81, vilket var betydligt fler än det föregående året då 32 prövningar gjordes.<sup>269</sup>

<sup>266</sup> E-post från Martin Brothén, chef för utrikesutskottets kansli, 2021-06-14.

<sup>267</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 20.

<sup>268</sup> Subsidiaritetsprövning innebär i korthet att riksdagen ska ta ställning till om ett förslag till EU-rättsakt lever upp till den fördragsfästa subsidiaritetsprincipen, dvs. att EU, förutom på områden där man har exklusiv behörighet, endast ska vidta åtgärder när dessa är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå.

<sup>269</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 21.

### *Utskottens och EU-nämndens sammanträden 2020*

Riksdagsförvaltningens årsredovisning anger att antalet utskottssammanträden ökade kraftigt. Dessa uppgick till 732 jämfört med 590 under 2019. Årsredovisningen anger även att antalet sammanträden i EU-nämnden ökade på ett liknande sätt under året, från 52 under 2019 till 76 under 2020. De betydande ökningarna går enligt Riksdagsförvaltningen att hänföra till pandemin. Det går även att notera att antalet sammanträden med möjlighet till uppkoppling eller med möjlighet till deltagande på distans ökade med drygt 500 procent från året dessförinnan.<sup>270</sup>

### *Offentliga utfrågningar – en utmaning*

För att kunna inhämta upplysningar är offentliga utfrågningar en viktig del av utskottens arbete. Eftersom dessa ska ge möjlighet för både ledamöter, tjänstemän, myndighetsföreträdare, experter, allmänheten m.fl. att delta kräver det stora lokaler. I princip är det bara Första- och Andrakammarsalen i Riksdagshuset som kan hysa sådana evenemang. Läktarna i dessa salar ger viss möjlighet att erbjuda sittplatser för allmänheten och det finns nödvändiga säkerhetsarrangemang i övrigt som medger att externa besökare kan slussas in på ett effektivt sätt.

Offentliga utfrågningar kunde hållas på ungefär samma nivå som tidigare under 2020 även om hel del av dessa kom att ställas in till en början.<sup>271</sup> Ju större kraven på fysisk distansering blev under hösten, och följaktligen även på ett utökat digitalt deltagande, desto större blev kraven och förväntningarna på den tekniska utrustningen även i dessa sammanhang. Från och med hösten fanns det förutsättningar att hålla sådana utfrågningar eller liknande evenemang genom att ett nytt digitalt mötessystem hyrdes in som kunde hantera de tekniska utmaningar som Skype inte kunde klara av i samband med stora evenemang.<sup>272</sup> Detta system är dock mycket resurskrävande och fick inte heller något större genomslag i fråga om offentliga utfrågningar förrän under 2021.

### *Uppföljning, utvärdering och forskning*

En av de uppgifter som utskotten också har att beakta är som tidigare nämnts att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ansvarsområden och att arbeta med forsknings- och framtidsfrågor.<sup>273</sup> Detta görs med hjälp av riksdagens utvärderings- och forskningssektariat (RUF) inom utskottsavdelningen som ska ge stöd åt utskotten och EU-nämnden i arbetet med utvärderings- och forskningsfrågor.<sup>274</sup> Under 2020 publicerades sammanlagt sex rapporter som RUF hade varit med om att ta fram. Dessa publicerades i serien

<sup>270</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 22.

<sup>271</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 22.

<sup>272</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 50.

<sup>273</sup> 4 kap. 8 § RF samt framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, s. 60 f.

<sup>274</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

Rapporter från riksdagen (RFR). Ingendera av dessa rapporter hade dock någon direkt coronakoppling även om covid-19 omnämns i ett par av dessa rapporter. Inflödet av uppdrag under 2020 har ansetts normalt, men sekretariatet har märkt av ett ökat intresse från ledamöterna av att få veta hur pandemin påverkat vissa frågor inom olika utskotts ämnesområden.<sup>275</sup>

### *Utskottens resor ställs in*

Under pandemin har reseverksamheten fått stå tillbaka av smittskyddsskäl. Riksdagsstyrelsen fastställer, som har nämnts tidigare, en budget för varje valperiod för respektive utskotts och EU-nämndens resor. Utskotten och EU-nämnden beslutar sedan själva om vilka resor de vill genomföra inom de ekonomiska ramarna. Resorna ska röra frågor som har hög relevans för utskottens arbete och ska bidra till ett kunskapsuppbyggande.<sup>276</sup>

Talmannen rekommenderade på ett tidigt stadium att riksdagens ledamöter skulle avstå från utrikes resor så länge Utrikesdepartementets avrådan från att resa kvarstod, om det inte fanns mycket speciella skäl att resa.<sup>277</sup>

Av årsredovisningen framgår att utskotten och EU-nämnden minskade antalet utrikes resor till hälften jämfört med året innan som en följd av coronapandemin. Även deltagandet i internationella konferenser minskade något. Drygt 60 procent av dessa konferenser var digitala.<sup>278</sup>

I fråga om deltagande i seminarier och konferenser, inrikes resor samt studieförberedelse i Sverige minskade även dessa under 2020 på grund av pandemin.<sup>279</sup>

För information om de ekonomiska konsekvenserna av det minskade resandet, se vidare avsnittet om ekonomienheten i del D.

### *Besök till utskotten*

För att inhämta uppgifter kan utskotten alltså bjuda in olika regerings-, myndighets- eller organisationsföreträdare till sina sammanträden. Utskotten fick under året sammanlagt 424 besök av sådana aktörer, vilket var en ökning med drygt en tredjedel jämfört med 2019. Av besöken under 2020 var knappt 40 procent pandemirelaterade. Drygt 20 procent av de pandemirelaterade besöken genomfördes i socialutskottet.<sup>280</sup>

De internationella besöken till utskotten minskade kraftigt, till 11 jämfört med 58 under 2019. Ett besök genomfördes digitalt.<sup>281</sup>

<sup>275</sup> E-post från Thomas Larue, chef för utvärderings- och forskningssekretariatet, 2021-09-20.

<sup>276</sup> Riksdagsstyrelsens föreskrift om utskottens och EU-nämndens utrikes resor (RFS nr: 2012:1) samt Riksdagsförvaltningens motiv-PM till RFS 2012:1 (dnr 230-1645-2011/12, bilaga 2).

<sup>277</sup> E-post från talmannen till riksdagens ledamöter, 2020-03-16.

<sup>278</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 24 f.

<sup>279</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 23.

<sup>280</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 23 f.

<sup>281</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 24.

# Del C – De enskilda ledamöterna och deras uppdrag under coronapandemin

## Inledning

### Direktivet

Kommittén har haft i uppdrag att belysa ledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget under coronapandemin. Ledamöternas fysiska frånvaro från riksdagens lokaler kan antas ha påverkat inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort (exempelvis kontakterna med riksdagsgrupper och partikanslier och med väljare och intresseorganisationer samt arbetet med internationella frågor). En uppföljning utifrån ett sådant perspektiv har i enlighet med direktivet inriktats på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.

### Metod och material

#### *Enkät till samtliga ledamöter*

För att kunna få en bred bild av hur de enskilda ledamöterna har uppfattat sina möjligheter att utöva sitt riksdagsuppdrag under pandemin riktade kommittén i början av maj 2021 en webbaserad enkät till riksdagens samtliga ledamöter.<sup>282</sup>

Enkäten bestod av ett antal frågor dels om hur ledamöterna har uppfattat hur riksdagen fungerade som beslutsorgan under pandemin (med fokus på förhållandena under 2020) och om det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen har tillhandahållit, dels om hur ledamöterna har uppfattat sin egen situation under pandemin. Därutöver omfattade enkäten vissa frågor om hur ledamöterna såg på de smittskyddsåtgärder som vidtogs i riksdagens lokaler. I ett par mer framtidsinriktade frågor ombads ledamöterna även att redovisa vilka lärdomar av pandemihanteringen under 2020 som de anser bör övervägas inför den framtida utformningen av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbetsformer. Enkäten återfinns i bilaga 4.

Bland riksdagens 349 ledamöter (*populationen*) gjordes en totalundersökning, dvs. samtliga vid utskickstidpunkten (maj 2021) invalda ledamöter fick enkäten. Av dessa var det 219 (knappt 63 procent) som besvarade enkäten.<sup>283</sup> De som har besvarat enkäten benämns fortsättningsvis för *respondenterna* eller *de svarande*.

<sup>282</sup> Den praktiska hanteringen av enkätverktyget, utskicket m.m. har ombesörjts av byrådirektören Charlotte Albrektsson vid riksdagens utredningstjänst.

<sup>283</sup> Det bör noteras att svarsfrekvensen kan vara lägre på enskilda frågor som en följd av att de som har lämnat in enkäten har valt att inte kryssa i något av de tillgängliga svarsalternativen. Bortfallet på enskilda frågor uppgår dock endast till någon enstaka procent av respondenterna.

En enkel bortfallsanalys ger vid handen att det inte verkar finnas något systematiskt bortfall bland riksdagens partier, utan svarsfrekvensen inom partierna ligger mellan 44 och 66 procent.<sup>284</sup> Detsamma gäller för bakgrundsväriabeln kön där fördelningen bland de som har valt att uppge detta är ca 51 procent män och ca 49 procent kvinnor, och i riksdagen som helhet var 54 procent av ledamöterna män och 46 procent kvinnor av de som valdes in hösten 2018.<sup>285</sup>

För att tillgodose de krav som ställs på en korrekt hantering av personuppgifter har kommittén inte haft någon möjlighet att följa upp vilka ledamöter som har valt att inte besvara enkäten. Det har därför inte heller varit möjligt att klarlägga de närmare motiven till att dessa inte har lämnat något svar. Det kan alltså inte uteslutas att det förekommer vissa systematiska bortfall bland de som inte har besvarat enkäten. Om de som ingår i denna kategori exempelvis är särskilt missnöjda med Riksdagsförvaltningens it-support kan den redovisade statistiken ge en skev bild av uppfattningen i hela populationen av riksdagsledamöter.

Mot denna bakgrund bör det noteras att den följande redovisningen av statistik som är baserad på data från enkäten är av beskrivande karaktär och gäller endast den grupp av ledamöter som har valt att besvara enkätfrågorna, dvs. respondenterna. Kommittén vill understryka att de sifferuppgifter som redovisas i denna del av rapporten således inte utan vidare kan ligga till grund för generella slutsatser om uppfattningarna bland samtliga av riksdagens ledamöter.

I enkäten har det funnits möjligheter för ledamöterna att utveckla sina svar på flervalsfrågor i form av öppna möjligheter att lämna kommentarer. Denna möjlighet har respondenterna använt tämligen flitigt. Svaren på de öppna frågorna har dels gjort det möjligt för kommittén att identifiera problemställningar som inte har kommit i ljuset tidigare under utredningsarbetet, dels har svaren fungerat som en källa ur vilken uttalanden av mer eller mindre målande slag har kunnat hämtas. Dessa citat syftar i första hand till att illustrera spännvidden i hur ledamöterna har uppfattat sin egen situation och olika omgivande förhållanden, men också för att ge den deskriptiva statistiken ett visst inslag av ”kött och blod”. I likhet med resonemanget ovan kan citaten inte tillämpas på riksdagen som helhet, eller anses vara allmänt giltiga för någon specifik grupp inom riksdagen. Det är således endast den enskilda respondenten som står för ett visst uttalande.

### *Intervjuer*

Utöver enkäten har kommittén låtit genomföra intervjuer med en mängd olika aktörer inom riksdagen, däribland ledamöter, samtliga åtta gruppleddare, samtliga partikanslichefer och med anställda inom Riksdagsförvaltningen. Vid

<sup>284</sup> Observera att detta intervall baseras på de uppgifter om partitillhörighet som respondenterna själva angav i enkäten. Ett fåtal av de svarande har valt att inte ange partitillhörighet.

<sup>285</sup> Sveriges riksdag (2020), *Fakta om folkvalda – Riksdagen 2018–2022*.



flertalet av dessa intervjuer har frågor om förutsättningarna för ledamöterna att utöva sitt uppdrag under pandemin berörts, och det stod tidigt klart för sekretariatet att det var flera av de intervjuade som särskilt underströk de psykosociala och arbetsmiljörelaterade konsekvenserna av pandemin och av de anpassningar som har gjorts bl.a. av riksdagens och partiernas arbetsformer under pandemin.

Mot bakgrund av att frågor kring psykosociala aspekter riskerade att generera enkätsvar av sådan art att de ur ett personuppgiftsperspektiv kunde betraktas som känsliga och därmed vara besvärliga att hantera, valde kommittén att endast inkludera en övergripande fråga på detta tema i enkäten samt att inte ge möjlighet för respondenterna att lämna kommentarer i ett öppet svarsalternativ i anslutning till denna fråga. Intervjuerna har i stället fungerat som en grund för att i någon utsträckning belysa dessa aspekter.

## **Disposition**

Denna del av rapporten bygger på samma struktur som rapporten som helhet. Det innebär att det första avsnittet innehåller ledamöternas uppgifter om hur de ser på hur riksdagen har fungerat som beslutsorgan under pandemins första år. Därefter följer en beskrivning av hur de har upplevt sin egen roll och hur de har kunnat utöva sitt uppdrag som folkvald riksdagsledamot på individnivå under pandemin. Slutligen redovisas ledamöternas syn på Riksdagsförvaltningens stöd och service under den aktuella perioden. I ett avslutande avsnitt återfinns kommitténs sammanfattande iakttagelser kring det som har framkommit i denna del av rapporten.

## **Ledamöterna om riksdagen som beslutsorgan under pandemin**

### **Inledning**

I detta avsnitt redovisas svaren på de frågor i enkäten som har syftat till att belysa hur ledamöterna har uppfattat hur riksdagen fungerade som beslutsorgan under pandemins första år, dvs. under 2020.

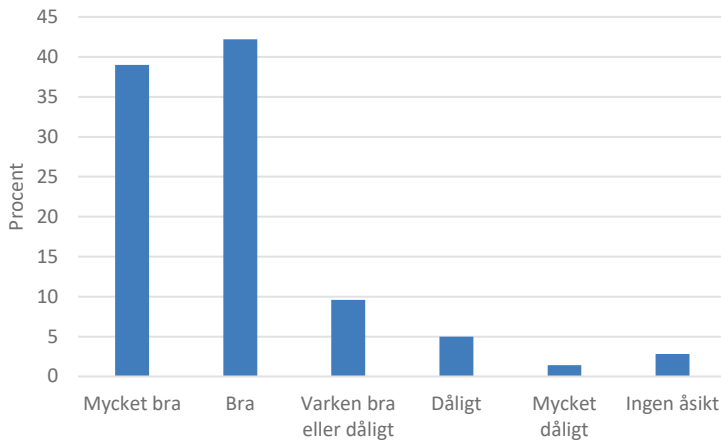
### **Det begränsade antalet ledamöter som deltog i kammarens beslutsfattande**

#### *Samtliga respondenter*

Ledamöterna ombads att redovisa sin sammantagna bedömning av hur de ansåg att överenskommelsen om att begränsa antalet ledamöter som deltog vid voteringarna hade fungerat.<sup>286</sup> Svaren fördelade sig enligt diagrammet i figur C1.

<sup>286</sup> Kammarerna kan fatta beslut på olika sätt vilket har beskrivits i del A. För enkelhetens skull används i detta avsnitt dock samlingsbenämningen voteringar, som alltså här även inkluderar beslutsfattande genom acklamation.

**Figur C1 Ledamöternas syn på hur begränsningen av antalet voterande ledamöter har fungerat (antal svar = 218)**



Av diagrammet framgår det att en betydande majoritet av respondenterna (ca 81 procent) anser att begränsningen av antalet voterande har fungerat bra eller mycket bra. Samtidigt är det viktigt att notera att det finns en viss risk för att ledamöterna har tolkat frågan lite olika. Av de öppna kommentarerna framgår att vissa av ledamöterna har lämnat sitt svar med tillägget att det avser ”de rådande omständigheterna”. Ett exempel på en sådan kommentar är följande: ”Svårt att svara eftersom det beror på hur man ser det. Kammararbetet fungerade ju mycket dåligt jämfört med hur det brukar fungera. Men efter omständigheterna bra.” En annan respondent skrev följande: ”Svaren är utifrån rådande situation – det är ju verkligen inte bra i det långa loppet, men i den situation som råder tycker jag att det har hanterats så bra som det går”. Ytterligare ett svar löd: ”Givet omständigheterna tycker jag att det har fungerat bra. Men det har ju inte fungerat som det ska eller brukar. Därför landar jag i ”varken bra eller dåligt” när det gäller helhetsbedömningen.” Dessa svar avspeglar också en inställning som genomsyrar många av svaren på de öppna enkätfrågorna, nämligen att det är mycket inom riksdagen eller Riksdagsförvaltningen som inte har fungerat bra i jämförelse med hur det brukar fungera, men att det under de rådande omständigheterna trots allt har fungerat bra. Vad ledamöterna mer i detalj anser har fungerat mer eller mindre bra framgår av den fortsatta redovisningen av enkätresultatet nedan.

En annan kommentar som bör uppmärksammas när man granskar diagrammet ovan är följande: ”Jag tillhör en av dem som nästan i princip inte alls varit i riksdagen fysiskt under coronatiden 2020, så därav kan jag bara utgå från det jag upplevt digitalt och de få tillfällen jag varit på plats”. En liknande reflektion var följande: ”Då jag är 70 plus har jag inte själv deltagit i kammararbetet sedan mars 2020, så mina betyg är inte ”självupplevda””.

### *Skillnader beroende på respondenternas kön respektive ålder*

Tar man fram motsvarande statistik med beaktande av vissa bakgrundsvariabler finner man att det är en större andel bland de manliga respondenterna som anger att svaret bra eller mycket bra på denna fråga (ca 86 procent). Bland de kvinnliga respondenterna var motsvarande siffra ca 78 procent). Det var nästan en exakt lika stor andel bland de manliga som bland de kvinnliga respondenterna som angav att man tyckte att modellen med 55 voterande ledamöter hade fungerat dåligt eller mycket dåligt (ca 6 procent). Vidare bör det noteras att andelen kvinnor som angav svarsalternativet ”varken bra eller dåligt” var högre än för de manliga respondenterna (14 procent för kvinnorna och 5 procent för männen).

Gör man en motsvarande uppdelning av svaren med beaktande av respondenternas ålder finner man att det är en exakt lika stor andel bland de respondenter som är under 50 år som bland de som är äldre än 50 år som har angett att modellen med 55 voterande ledamöter har fungerat bra eller mycket bra (ca 86 procent). Det är dock en något större andel i den yngre kategorin som har angett att systemet har fungerat mycket bra, ca 46 procent jämfört med 33 procent bland de äldre. Det är lika många respondenter i respektive här angivna åldersgrupp som anger att de tycker att systemet har fungerat dåligt eller mycket dåligt (6 i respektive kategori), vilket ger en marginellt större andel i den äldre ålderskategorin.

### *Svaren uppdelat efter antalet voteringstillfällen*

Undersöker man i stället om antalet tillfällen som respondenterna har deltagit i voteringarna under 2020 jämfört med ett normalt år finner man betydande skillnader i hur man ser på hur modellen med 55 voterande ledamöter har fungerat. Delar man in svaren i tre grupper finner man att bland de som anger att de har deltagit i färre än 10 procent av voteringstillfällena (80 respondenter) jämfört med ett normalt år är det ca 83 procent som anger att modellen med 55 voterande har fungerat bra eller mycket bra. Motsvarande siffra var lika stor för de som har deltagit i 11–20 procent av voteringstillfällena (48 respondenter). För den grupp som hade deltagit i fler än 20 procent av voteringstillfällena (69 respondenter) var siffran ca 80 procent. Det kan även noteras att det främst är i kategorin respondenter som har deltagit i färre än 10 procent av voteringstillfällena som svaren dåligt eller mycket dåligt har angetts. Det är emellertid bara totalt mellan 2 och 6 respondenter som har angett något av dessa alternativ, vilket som mest motsvarar en andel på knappt 8 procent av svaren i den kategorin.

### *Har antalet år som ledamot någon betydelse?*

Är det någon skillnad i synen på hur modellen med 55 ledamöter som fattar beslut har fungerat beroende på hur länge respondenterna har varit ledamöter av riksdagen? I tabell C1 redovisas svarens fördelning på frågan om hur

modellen har fungerat om man beaktar det antal år respondenterna har suttit i riksdagen.

**Tabell C1 Respondenternas syn på hur begränsningen av antalet voterande ledamöter har fungerat uppdelat efter hur länge de har varit riksdagsledamöter**

	Antal år som riksdagsledamot							
	-2 år		2-4 år		4-8 år		8- år	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Mycket bra	8	27,6	24	44,4	20	36,4	26	41,9
Bra	11	37,9	26	48,1	24	43,6	25	40,3
Varken bra eller dåligt	5	17,2	1	1,9	7	12,7	6	9,7
Dåligt	3	10,3	1	1,9	4	7,3	2	3,2
Mycket dåligt	0	0	2	3,7	0	0	1	1,6
Ingen åsikt	2	6,9	0	0	0	0	2	3,2
<b>Summa</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>100</b>	<b>55</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>100</b>

Av tabellen framgår det att de respondenter som har suttit två till fyra år i riksdagen är de som är mest nöjda med hur modellen där 55 ledamöter deltog när kammaren fattade sina beslut fungerade. Nästan 93 procent av dessa anger något av alternativen bra eller mycket bra. Motsvarande siffra för de övriga kategorierna var knappt 65 procent för de hade som varit ledamot i mindre än två år, 80 procent för de som varit ledamot i fyra till åtta år och ca 82 procent för de som anger att de har varit ledamot i åtta år eller mer. Något tydligt samband mellan hur länge en ledamot har suttit i riksdagen och hur den ser på modellen med 55 ledamöter som fattade besluten i kammaren kan inte skönjas. Det bör samtidigt noteras att det i samtliga kategorier endast är mellan 0 och 4 respondenter som har valt att ange svarsalternativen dåligt eller mycket dåligt.

#### *Restid till Stockholm som betydelsefull faktor?*

Är det möjligen så att avståndet till riksdagen (här uttryckt i termer av restid till Stockholm alternativt till Riksdagshuset om ledamoten är bosatt i Stockholmsområdet) har någon betydelse för respondenternas syn på hur överenskommelsen om 55 röstande i kammaren har fungerat? I tabell C2 redovisas enkätsvarens fördelning med beaktande av denna bakgrundsvariabel.

**Tabell C2 Respondenternas syn på hur begränsningen av antalet voterande ledamöter har fungerat uppdelat efter hur lång restid de har till riksdagen**

	Restid till riksdagen									
	–1 timme		1–2 timmar		2–4 timmar		4–6 timmar		Mer än 6 timmar	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Mycket bra	15	39,5	11	28,9	31	42,5	21	42,9	3	33,3
Bra	14	36,8	21	55,3	27	37,0	21	42,9	4	44,2
Varken bra eller dåligt	7	18,4	0	0	7	9,6	4	8,2	2	22,2
Dåligt	1	2,6	4	10,5	4	5,5	1	2,0	0	0
Mycket dåligt	0	0	2	5,3	1	1,4	0	0	0	0
Ingen åsikt	1	2,6	0	0	3	4,1	2	4,1	0	0
<b>Summa</b>	<b>38</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>100</b>	<b>73</b>	<b>100</b>	<b>49</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>100</b>

Här kan man inledningsvis konstatera att oavsett hur lång restid som respondenterna har angett att de vanligen har till Stockholm/Riksdagshuset är det en tydlig majoritet i respektive restidskategori som svarar att modellen med 55 voterande i kammaren har fungerat bra eller mycket bra. Slår man samman restidskategorierna något för att få ett något större antal svar i respektive kategori får man följande sammanlagda relativa svarsandelar för de mest positiva svarsalternativen (dvs. bra och mycket bra):

- Upp till 2 timmars restid: 80,3 procent
- 2–4 timmars restid: 79,5 procent
- Mer än 4 timmars restid: 84,5 procent

Även med den uppdelning efter restid som redovisas i tabell C2 är det endast drygt en handfull ledamöter per kategori som har valt att ange något av svarsalternativen dåligt eller mycket dåligt. Den största sammanlagda relativa andelen svar i dessa två kategorier (ca 16 procent) återfinns bland de ledamöter som anger en restid på 1–2 timmar. Denna relativa andel motsvarar dock endast sex svar.

## Kammarens arbete

### *Ärende- och interpellationsdebatter, frågestunder och skriftliga frågor*

I tabell C3 redovisas svaren på hur respondenterna har uppfattat att vissa delar av kammarens arbete fungerade under 2020.

**Tabell C3 Ledamöternas syn på hur vissa delar av kammarens arbete fungerade under 2020 (andelar i procent av de som har besvarat frågan)**

	Ärendedebatter inkl. replikskiften	Interpellations- debatter	Frågestunder	Skriftliga frågor
Mycket bra	28,1	28,1	27,3	37,0
Bra	45,6	34,1	40,3	33,8
Varken bra eller dåligt	15,2	13,4	15,7	9,3
Dåligt	6,9	3,7	7,4	2,3
Mycket dåligt	2,3	1,4	1,4	0,5
Ingen åsikt	1,8	19,4	7,9	17,1
<b>Summa (procent och antal svar)</b>	<b>100 (217)</b>	<b>100 (217)</b>	<b>100 (216)</b>	<b>100 (216)</b>

Här kan man inledningsvis konstatera att en majoritet av respondenterna anser att de olika momenten har fungerat bra eller mycket bra (mellan ca 62 och 74 procent). Lägst värde gäller interpellationsdebatterna (62,2 procent), men här är det också störst andel som har valt alternativet ingen åsikt (19,4 procent). Den sistnämnda siffran kan troligen till viss del förklaras av att förhållandevis många ledamöter inte alls – eller bara i begränsad utsträckning – deltog fysiskt på plats i kammaren under 2020 eller endast följde kammararbetet på distans. Det bör även noteras att ca 9 procent av de svarande har angett de tycker att ärendedebatterna fungerade dåligt eller mycket dåligt.

Respondenterna ombads också att jämföra hur de aktuella momenten fungerade 2020 i förhållande till 2019 (dvs. före pandemin). Av svaren på den frågan kan man utläsa att mellan ca 44 procent (ärendedebatter inkl. replikskiften) och ca 67 procent (skriftliga frågor) av svaren har hamnat i kategorin ingen förändring. När det gäller ärendedebatterna är det ca 43 procent av de svarande som har angett att dessa har blivit sämre eller mycket sämre. Motsvarande siffra för interpellationsdebatterna respektive frågestunderna är ca 25 respektive 34 procent. När det gäller de skriftliga frågorna är det 8 procent som anger att dessa har fungerat sämre eller mycket sämre under 2020 jämfört med 2019. Vidare bör det nämnas att mellan 6,3 och 10 procent av de svarande har angett att de olika momenten har blivit bättre eller mycket bättre under 2020 jämfört med under 2019.

Studerar man de kommentarer som har lämnats i anslutning till dessa frågor ser man att flera respondenter pekar på en förskjutning i hur man har använt de kontrollmaktsinstrument som är knutna till kammarens arbete. En kommentar lydde:

Det har fungerat bra, men sammantaget har det hämmat den politiska aktiviteten att ledamöterna har uppmanats att arbeta på distans och bara infinna sig i riksdagen när det har varit absolut påkallat. Det har inneburit att många har valt att ställa skriftlig fråga i stället för interpellation, vilket gjort att man har missat tillfällen att utbyta åsikter och kanske förflytta positioner.

En annan reflektion med liknande innebörd var följande:

Vad gäller interpellationer har ju vi som reser en stor nackdel då vi helst inte ska resa till Stockholm förutom när det verkligen behövs. Därför har vi fått avstå instrumentet interpellationer till förmån för skriftliga frågor vilket inte alls ger lika mycket som en ip-debatt. Detta är hämmande för oss som bor ute i landet.

Även i denna kommentar berörs smittskyddsrestriktionernas påverkan på vissa av ledamöternas möjligheter att utöva sin kontrollmakt:

Det har också varit svårt för oss som långpendlar att vara med på interpellationer eller frågestunder då det varit svårt att motivera att vi ska bryta restriktionerna om att inte resa kollektivt mellan regioner samt uppmaningarna att arbeta på distans bara för att ställa en muntlig fråga i plenisalen under tre minuter eller ha en interpellationsdebatt som egentligen inte är nödvändig men som ändå är ett viktigt redskap för oss ledamöter gentemot regeringen.

Kvaliteten på ärendedebatterna berördes också av några respondenter. Ett uttalande som belyser denna hållning var följande:

Det var problematiskt att vi till en början inte hade ”riktiga debatter” (många läste upp någon annans manus i talarstolen) och att replikskiftena hölls till ett minimum. Det har dock blivit bättre med tiden.

En annan ledamot uttryckte detta på följande sätt:

I början av pandemin då en stor del av debatterna togs av personer som inte ansvarat för ärendena i utskotten var kvaliteten på debatterna, särskilt replikskiftena, sämre. Det var tydligt att anförandena många gånger skrivits av ansvariga ledamöter för att sedan läsas upp av andra kollegor som t.ex. deltog för att de var symptomfria, inte var i riskgrupp och många gånger för att de inte behövde resa långt för att vara i kammaren.

Några ledamöter framför också synpunkter på de restriktioner som fanns för närvaro i kammaren i samband med ärende- och interpellationsdebatter:

Jag tycker att man borde kunna tillåta hela utskottet i kammaren under debatter, det kan göras utan att skapa trängsel, alternativt sätta en begränsning på 60 personer i kammaren eller liknande.

En liknande synpunkt var:

Debatterna har fungerat bra, men det har varit oklarheter kring antalet partiföreträdare. I grunden måste naturligtvis alla som vill tala kunna befinna sig i kammaren under en debatt. Det blir ju aldrig ändå fler än 55 som är antalet för voteringar.

En av respondenterna pekar på att begränsningen av antalet närvarande i kammaren rent av kunde få en motsatt effekt ur smittskydds perspektiv:

Jag tycker det har varit en brist att enbart de som deltar i debatten har fått vara inne i kammaren. Borde kunnat vara hela utskotten som får vara inne i kammaren men sitta utspritt. I ärenden där flera från samma parti har deltagit har snarare risken för ev. smittspridning ökat då ledamöter går ut och in och i stället sitter och umgås i cafeteria. Med tanke på storleken på sal borde det rimligtvis ha kunnat vara flera inne samtidigt.

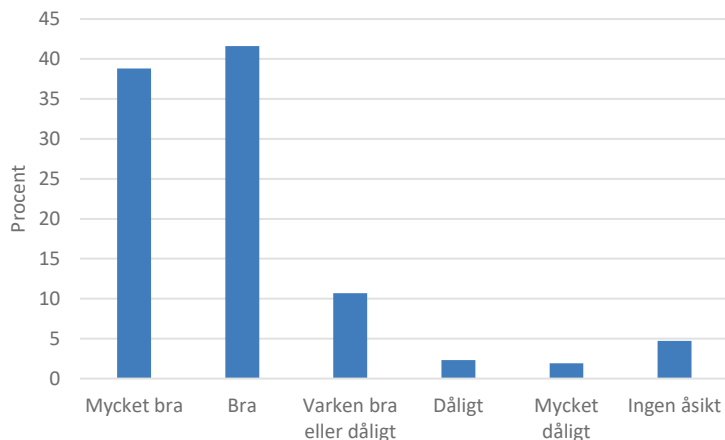
En annan smittskyddsrelaterad restriktion var att ledamöterna skulle ställa sina frågor från bänkarna och inte från en av talarstolarna. Denna restriktion har vissa sett som negativ samtidigt som andra anser att den har effektiviserat frågestunderna eftersom ledamöterna inte längre behöver gå fram till talarstolen. En av kommentarerna lydde enligt följande:

Gällande frågestunder så blev det en onödig och oönskad distansering mellan statsråd och frågeställande riksdagsledamot när frågorna började ställas från sittbänkarna i stället för från avsedd talarstol. Om nu logistiken med ansiktsmask, handsprit och gåstråk behövde mer tid kan denna tid hittas på annat sätt (t.ex. mer tid för hela frågestunden, fler tillfällen eller ett maxtak för antal frågeställande per tillfälle).

### *Voteringarna*

I enkäten ombads ledamöterna att redovisa sin syn på hur voteringarna fungerade under 2020, dvs. när huvuddelen av dem genomförde med endast 55 röstande. Svaren fördelades enligt diagrammet i figur C2.

**Figur C2 Ledamöternas syn på hur voteringarna fungerade under 2020 (antal svar 214)**



Det är tydligt att en klar majoritet av de som har besvarat frågan antingen anser att voteringarna har fungerat bra eller mycket bra. Sammantaget är det över 80 procent av svaren som hamnar i dessa båda kategorier samtidigt som bara drygt 4 procent av respondenterna anser att voteringarna har fungerat dåligt eller mycket dåligt.

Liksom har redovisats tidigare bör det dock noteras att svaren i någon utsträckning sannolikt avspeglar att en del av respondenterna har svarat med beaktande av ”de rådande omständigheterna” och andra i förhållande till ”hur det brukar fungera”.

Ledamöterna fick också bedöma hur de ansåg att voteringarnas funktion hade förändrats sedan tiden före pandemin (2019). Svaret på den frågan redovisas i tabell C4.



**Tabell C4 Ledamöternas syn på hur voteringarnas funktion hade förändrats under 2020 jämfört med tiden före pandemin (2019).**

Svarsalternativ	Antal svar	Relativ andel (procent)
Mycket bättre	12	5,6
Bättre	22	10,3
Ingen förändring	111	52,1
Sämre	52	24,4
Mycket sämre	6	2,8
Ingen åsikt	10	4,7
<b>Summa</b>	<b>213</b>	<b>100</b>

Av tabellen kan man utläsa att en knapp majoritet av de som har svarat på frågan inte anser att voteringarnas funktion har förändrats sedan före pandemin. Drygt 27 procent av respondenterna anser att voteringarna har fungerat sämre eller mycket sämre. Ungefär 16 procent anser att voteringarna har fungerat bättre eller mycket bättre.<sup>287</sup>

### Respondenternas kommentarer kring voteringarna

Flera av respondenterna framförde synpunkter på voteringarna i den ruta för kommentarer som fanns i anslutning till den aktuella frågan. Citaten nedan illustrerar detta:<sup>288</sup>

Eftersom det endast är ett fåtal ledamöter som har möjlighet att votera är det de ledamöter med högst status i riksdagsgruppen som tillåts votera. Vi andra har inte fått chansen. Denna orättvisa är inte bra. Borde vara fasta veckor så alla ledamöter får votera och inte endast "favoriterna".

□

Det har gått bättre och bättre allt eftersom vi vant oss vid pandemin. Dock är det svårt att visa väljarna hur vi bedriver vårt arbete när vi inte fysiskt deltar i voteringarna.

□

I längden är det problematiskt att inte alla valda riksdagsledamöter kan delta i voteringar. Det försvårar det personliga ansvarsutkrävandet och försvagar de enskilda riksdagsledamöternas ställning.

□

Jag tycker det var klokt att man drog ner till 55 ledamöter eftersom det tydligen inte går att ha voteringen digitalt och det skulle ha varit orimligt att samla 349 ledamöter i salen under rådande läge, men det är olyckligt att möjligheten för enskilda ledamöter att votera har kringskurits och därmed även möjligheten för väljarna att utkräva ansvar från sina valda representanter.

□

<sup>287</sup> Att tio respondenter har valt att ange svaret "ingen åsikt" förklaras i några av kommentarerna med att de är nytillträdda ersättare, tillbaka från tjänstledighet etc. och därför inte kan jämföra med förhållandena under 2019.

<sup>288</sup> Citaten kommer alltså från olika respondenter, där respektive citat har avgränsats med symbolen □.

Jag har inte fått votera trots att jag har velat. I mitt parti anmäler vi intresse för att votera per vecka. Tyvärr är det endast vissa som tillåts votera. Jag har någon gång fått vara reserv, men det innebär att sitta utanför kammaren.

Andra tar fasta på erfarenheterna av hur voteringarna har genomförts eller framför synpunkter på hur voteringarna skulle kunna förändras:

Låt oss inspireras av voteringarna som kan effektiviseras och kvalitetssäkras (färre feltryck) även i icke-coronatider.

□

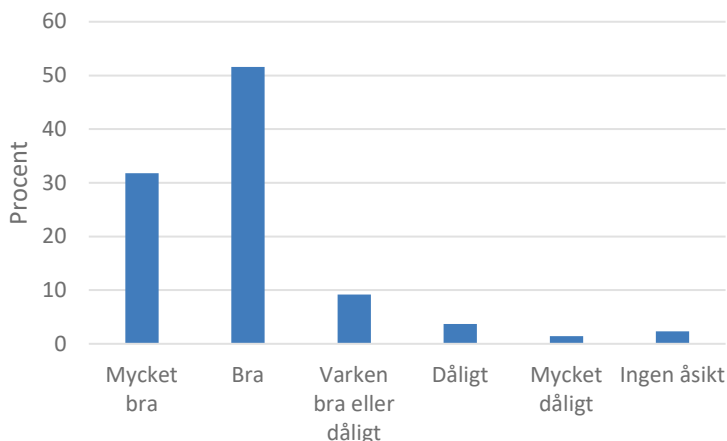
Jag tycker det är problematiskt ur ett demokratiperspektiv att bara 55 ledamöter voterar. Riksdagen bör kunna hantera det digitalt på distans i nödlägen som detta.

Någon ledamot konstaterar bara kort att ”Jag har ju knappt voterat under hela året, så det är svårt att uttala mig om det”. Det bör även noteras att voteringarna och den begränsade gruppen ledamöter som enligt överenskommelsen mellan gruppledarna har deltagit i voteringarna även berörs i svaren på de mer framåtriktade frågorna mot slutet av enkäten (se vidare nedan).

### *Sammantagen bedömning av kammarens arbete under 2020*

Ledamöterna ombads göra en samlad bedömning av hur de ansåg att kammarens arbete hade fungerat under 2020. Enkätsvarens fördelning redovisas i figur C3.

**Figur C3 Ledamöternas samlade bedömning av hur kammararbetet fungerade under 2020 (antal svar = 217)**



Av diagrammet kan man utläsa att drygt 83 procent av de svarande bedömde att kammarens arbete sammantaget hade fungerat bra eller mycket bra och att det var ca 5 procent av respondenterna som tyckte att arbetet i kammaren sammantaget hade fungerat dåligt eller mycket dåligt.

I likhet med de tidigare redovisade frågorna ombads respondenterna att jämföra sina svar om förhållandena under 2020 med hur de sammantaget såg

på kammarens arbete under hösten 2019. Av de 211 svaren på denna fråga framgår det att ungefär hälften av respondenterna inte ansåg att det hade skett någon förändring av hur kammaren fungerade under 2020 jämfört med 2019. Knappt 37 procent av de svarande ansåg att arbetet i kammaren sammantaget hade fungerat sämre eller mycket sämre. Knappt 9 procent ansåg att arbetet sammantaget hade fungerat bättre eller mycket bättre under 2020.

## Utskotten och EU-nämnden

### *Inledning*

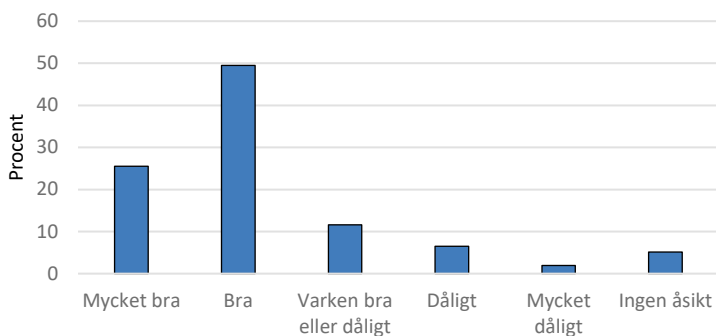
Utskottens olika arbetsuppgifter har beskrivits närmare i rapportens del B. Där anges också att det förekom distansmöten i utskotten under våren 2020 och att det som betecknades ”det allmänna utskottet” svarade för det formella beslutsfattandet under en period våren 2020. Sedan en ändring i riksdagsordningen trädde kraft i juni 2020 blev det emellertid möjligt för utskottens ledamöter att delta i beslutsfattandet på distans. Sammantaget präglades mycket av utskottens arbete under 2020 av den snabba omställning från fysiska möten i egna sessionssalar (en per utskott) till möten där huvuddelen av utskottens ledamöter deltog på distans.

### *Ledamöternas sammantagna syn på utskottsarbetet*

#### **Samtliga respondenter**

I enkäten ombads ledamöterna att bedöma hur utskotten och EU-nämnden hade fullgjort sina viktigaste uppgifter under 2020. Respondenterna instruerades att basera sin bedömning på sina erfarenheter från det utskott (alt. EU-nämnden) där de hade sin ordinarie plats under huvuddelen av 2020 alternativt där de som ersättare hade varit mest verksamma under 2020. Fördelningen av svaren på frågan redovisas i figur C4.

**Figur C4 Ledamöternas syn på hur utskotten/EU-nämnden fullgjorde sina viktigaste arbetsuppgifter under 2020 (antal svar = 216)**

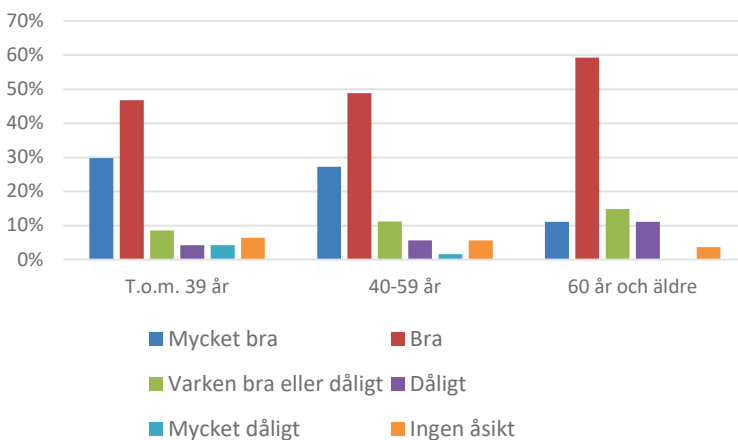


Av diagrammet framgår det att tre fjärdedelar av respondenterna ansåg – baserat på erfarenheterna från det ”egna” utskottet – att de viktigaste arbetsuppgifterna hade fullgjorts på ett bra eller mycket bra sätt. Drygt 8 procent av respondenterna ansåg att dessa arbetsuppgifter hade utförts på ett dåligt eller mycket dåligt sätt. Noterbart är att det är en större andel bland de manliga respondenterna än bland de kvinnliga som anger att arbete i utskotten har fungerat dåligt eller mycket dåligt (knappt 11 procent för männen och 5 procent för kvinnorna.). Andelarna som har angett svaret bra eller mycket bra är nästan lika stora för män respektive kvinnor; knappt 77 procent för männen och ca 75 procent för kvinnorna.

### Betyder respondenternas ålder och antal år i riksdagen något för synen på utskottens arbete?

Gör man en uppdelning av svaren på frågan om hur utskotten och EU-nämnden fullgjorde sina viktigaste uppgifter under 2020 med avseende på respondenternas ålder finner man det mönster som redovisas i figur C5.

**Figur C5 Respondenternas syn på hur utskotten och EU-nämnden fullgjorde sina viktigaste arbetsuppgifter under 2020, uppdelat efter respondenternas ålder.**

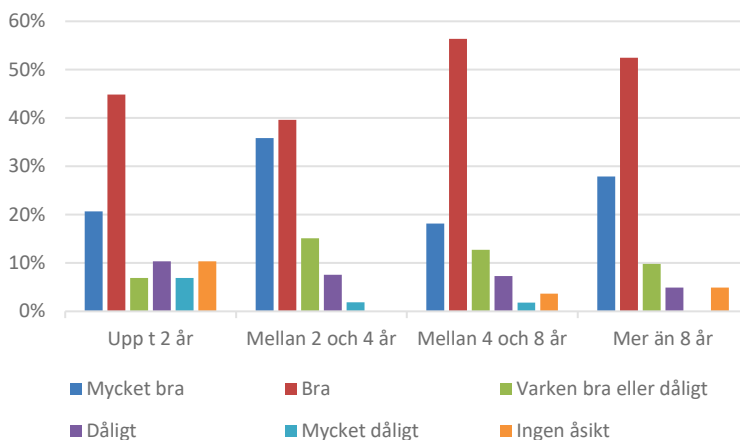


Allmänt kan man konstatera att de två positiva svarsalternativen i dominerar alla de tre åldersgrupperna. Mellan ca 70 och 78 procent i respektive åldersgrupp ha angett något av de två svarsalternativen bra eller mycket bra. Den lägsta siffran gäller den äldsta åldersgruppen (60 plus). Den tydligaste trenden som går att utläsa ur figuren är att det är fler av de yngre respondenterna än de äldre som tycker att arbetet i utskotten EU-nämnden har fungerat mycket bra. Å andra sidan ”kompenseras” detta i någon mån av att det är en större andel i den äldsta kategorin (60 plus) som har angett alternativet bra. Det bör även noteras att det är en något större andel i den kategorin som har angett svaret dåligt (ca 11 procent) än i den yngsta kategorin upp t.o.m. 39 år. Å andra sidan

summerar de två negativa svarsalternativen ihop till en ungefär lika stor andel i den yngre åldersgruppen som i den äldsta.

Gör man en liknande uppdelning med avseende på hur många år respondenterna har varit ledamot av riksdagen får man det diagram som finns i figur C6.

**Figur C6 Respondenternas syn på hur utskotten och EU-nämnden fullgjorde sina viktigaste arbetsuppgifter under 2020, uppdelat efter hur länge respondenterna har varit riksdagsledamöter**



Inte heller här går det att se några tydliga trender i synen på hur utskotten och EU-nämnden fullgjorde sina viktigaste arbetsuppgifter. Det som kan konstateras är att den sammanlagda relativa andelen svar i de två positiva kategorierna ökar (bra och mycket bra) ökar trendmässigt beroende på hur länge respondenterna har suttit i riksdagen. Bland de som har suttit kortast tid är denna siffra ca 66 procent medan den bland de som har suttit längst (mer än åtta år) är drygt 80 procent. En motsatt trend är att det är en större andel (ca 17 procent) bland de som har suttit kortast tid som anger de två mest negativa svarsalternativen (dåligt eller mycket dåligt) än bland de som har suttit längst (ca 5 procent).

### Förändring över tid

När respondenterna i den efterföljande frågan ombads jämföra förhållanden under 2020 (dvs. det svar de angett i den föregående frågan) med hur de uppfattade att utskotten och EU-nämnden hade klarat av motsvarande uppgifter före pandemin (hösten 2019) framgår det att knappt 51 procent ansåg att det hade fungerat sämre eller mycket sämre under 2020. Ungefär en tredjedel av de som hade besvarat frågan ansåg inte att det hade skett någon förändring och drygt en tiondel ansåg att det hade fungerat bättre under 2020 jämfört med under hösten 2019.

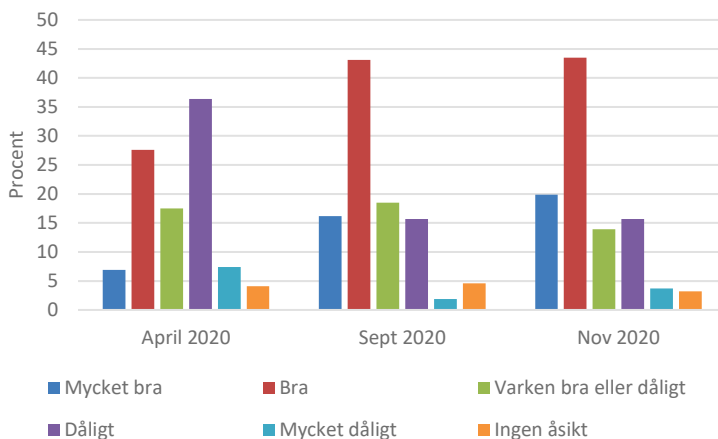
### *Synen på distansmöten*

Eftersom huvuddelen av utskotten övergick från fysiska utskottssammanträden i Riksdagshuset till distanssammanträden under 2020 ställdes frågor i enkäten om hur ledamöterna uppfattade att denna övergång hade fungerat. Ledamöterna ombads bedöma hur distanssammanträdena i utskotten hade fungerat vid följande tre tidpunkter under 2020:

- *April 2020.* Detta var relativt tidigt i pandemin. Utskotten sammanträdde då i huvudsak på distans, men saknade vid denna tidpunkt formella möjligheter att fatta beslut på distans, exempelvis att slutjustera betänkanden. Fackutskottens distanssammanträden omfattade vid denna tidpunkt därför i stort sett endast ärendeberedning och informationspunkter. De formella besluten fattades i stället av fysiskt närvarande ledamöter i det s.k. allmänna utskott som har beskrivits närmare i del B. Det bör vidare noteras att det vid denna tidpunkt fanns en betydande ovana hos ledamöter, kanslipersonal och andra inom Riksdagsförvaltningen att hantera en del av de tekniska utmaningar som följde av kraven på att utskottssammanträdena skulle genomföras på distans.
- *September 2020.* Vid denna tidpunkt hade riksdagen beslutat om en ändring i riksdagsordningen som gjorde det möjligt för utskotten att fatta beslut på distans. Konsekvensen var att utskotten som regel sammanträdde på distans och att endast ordföranden och några ledamöter samt viss personal från utskottskanslierna fanns på plats i respektive utskotts sessionssal. De senare hade bl.a. uppgiften att föredra ärenden och att hantera mötets it- och medieteknik. Ökad vana att sammanträda på distans och att bemästra olika distansmötetekniska utmaningar hos såväl ledamöter som kanslipersonal torde ha utvecklats.
- *November 2020.* Som en effekt av den tilltagande smittspridningen under hösten 2020 hade det vid denna tidpunkt slutits en överenskommelse om att samtliga utskottssammanträden skulle genomföras på distans och att endast ordföranden och ett fåtal utskottstjänstemän skulle vara på plats fysiskt i utskottets sessionssal i Riksdagshuset.

Sammantaget syftade de tre mättidpunkterna till att försöka belysa huruvida ledamöterna uppfattade att utskottssammanträdena fungerade bättre och bättre under året, vilket i sin tur skulle kunna vara en indikation på att både de och den berörda utskottspersonalen genomgick en läroprocess som gjorde det lättare för alla att bemästra de utmaningar som den snabba omställningen från fysiska möten till distansmöten innebar. I figur C7 redovisas svaren på den aktuella frågan.

**Figur C7 Ledamöternas syn på utskottens distanssammanträden vid tre olika tidpunkter under 2020 (antal svar 216–217).**



Ur diagrammet kan man utläsa att staplarna för svarsalternativen bra respektive mycket bra har växt över tid, samtidigt som alternativet dåligt eller mycket dåligt har minskat åtminstone mellan april och september. Däremot syns inte samma minskning för de två negativa alternativen mellan september och november. Detta kan eventuellt förklaras av att det har varit svårt för respondenterna att särskilja förhållande under två så pass närliggande tidpunkter.

### *Respondenternas kommentarer om utskottsarbetet*

#### **Distansmötetekniken**

Många av de ledamöter som besvarade enkäten utnyttjade möjligheten att lämna kommentarer kring hur utskottsarbetet hade fungerat under 2020. Flera av synpunkterna kretsade kring funktionen hos den teknik som användes vid distanssammanträdena. Här framförs alltifrån starka negativa åsikter om teknikens funktion till de som tycker att tekniken har fungerat bra eller åtminstone att den har förbättrats efterhand. Några exempel på uppfattningar som framfördes var:

Distansarbetet främst med verktyget Skype är inte på något sätt optimalt, det digitala stödet har i vart fall initialt mycket dåligt. Men har successivt blivit bättre.

□

Vill understryka att de digitala mötena inte fungerat optimalt på grund av bristande teknisk utrustning och de program riksdagen valt att använda. Det har bidragit till att man som ledamot inte getts möjlighet att delta fullt ut, nästan vid varje möte är det något tekniskt problem med ljud, uppkoppling, bild etc.

□

Har blivit smidigare och smidigare, dels tekniskt men även för att rutiner arbetats fram och folk vant sig vid digitala möten.

### Fysiska utskottssammanträden eller sammanträden på distans

Flera av respondenterna uppehöll sig kring för- och nackdelar med att sammanträda på distans. Vissa framhöll att avsaknaden av fysiska möten försvårade det parlamentariska arbetet. Andra underströk värdet av att slippa långa resor till Stockholm för att delta vid korta utskottssammanträden. Några exempel på mer positiva kommentarer var:

Det fungerar bra. Men det är betydligt sämre än när vi möts fysiskt. Möjligheten till att lyssna in varandra försämras när man inte möts fysiskt.

□

Övergången till att ha utskott digitalt är mycket bra. Det gör det möjligt att värdera när det är motiverat att medverka fysiskt respektive digitalt.

□

Många gånger har det känts mer effektivt att ha möten på distans eftersom en del utskottsmöten är så korta. Onödig restid/transporttid för att ta sig till ett fysiskt möte.

Det fanns dock även de som var mindre nöjda med utskottens distansmöten:

Bristen på interaktion blir allt mer påtaglig allt eftersom tiden går. Ett sammanträde handlar inte bara om att lyssna och se talaren. Det handlar minst lika mycket om att kunna läsa av alla andra som närvarar. Dessutom försvinner all spontan interaktion före och efter mötena. Det här är inte kritik mot hur riksdagen hanterat pandemin utan snarare att betrakta som ett konstaterande.

□

Det är viktigt med möjlighet till informella samtal mellan partierna. Den möjligheten har försämrats.

□

Det viktiga förhandlingsarbetet utanför utskottets sessionssal blir lidande av digitala möten.

Andra tar fasta på att det finns både för- och nackdelar med att utskotten sammanträder på distans och förordar olika kombinationer av fysiska sammanträden och möten på distans:

Att ha möjligheten att välja mellan att delta på distans är verkligen en fördel för oss som pendlar långt. Det ger mer tid för förberedelse samt tid i valkretsen. När väl alla hade lärt sig systemet och den digitala mötestekniken så fungerar det bra. Det var en bra kombination när vi var en från varje parti i salen rent fysiskt och sedan kunde ersättare delta på distans. Det upplevde jag som väldigt bra.

□

Det fungerar mycket bra med digitala möten för att hantera de formella beslut och beredningar som behövs. Dock minskar samtalen om olika politiska förslag och möjligheter att hitta kompromisser, när det inte blir småprat till och från utskottsmöten.



## Synpunkter på det ”allmänna utskottet”

Några av ledamöterna framförde synpunkter på det s.k. ”allmänna utskottets” funktion:

Jag tyckte utskottsarbetet under våren [2020] var ohållbart när justeringar skulle göras på löpande band i en sal och varken tekniken eller regelverken för ledamöter att delta på distans fanns på plats. Beslutet att möjliggöra deltagande på distans var helt nödvändigt.

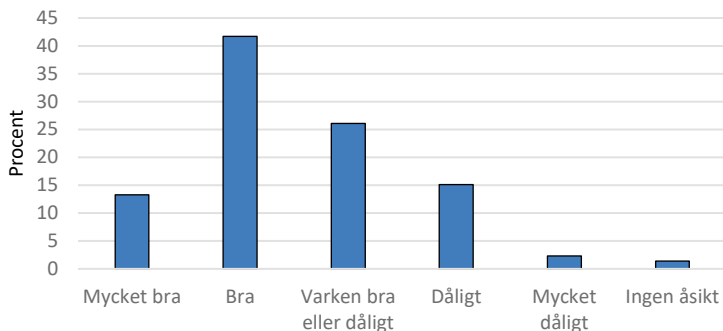
□

Beslutsfattande i utskott utan ansvariga ledamöter från varje parti var en nödlösning som verkligen inte var bra. Att det vid ändrade uppfattningar alltid behövde skjutas på beslut visade att vi behöver ha många utskott med ledamöter som verkligen hinner sätta sig in i ärendena ordentligt.

## Riksdagen som bärare av demokratiska värden under pandemin

I ett försök att fånga ledamöternas syn på vissa demokratiaspekter knutna till riksdagens roll under 2020 ombads de att ange hur de ansåg att riksdagen sammantaget hade lyckats möta det medborgarna bör kunna förvänta sig när det gäller riksdagens roll som bärare av olika demokratiska värden och att vara en viktig arena för öppen debatt. Svaren på frågan redovisas i figur C8.

**Figur C8 Ledamöternas svar på frågan om hur de anser att riksdagen sammantaget lyckades möta det medborgarna bör kunna förvänta sig när det gäller riksdagens roll som bärare av demokratiska värden och att fungera som en arena för öppen debatt under 2020? (antal svar = 218)**



Av diagrammet kan man utläsa att ca 55 procent av de ledamöter som har besvarat frågan anser att riksdagen har lyckats möta medborgarnas förväntningar på detta område på ett bra eller mycket bra sätt. Ungefär en fjärdedel av svaren hamnar i kategorin varken bra eller dåligt och drygt 17 procent av respondenterna anser att riksdagen har lyckats dåligt eller mycket dåligt när det gäller att möta medborgarnas förväntningar om att fungera som en viktig bärare av demokratiska värden.

Utöver liknande reflektioner som i avsnittet om utskotten ovan om värdet för ledamöterna att kunna mötas fysiskt som en viktig del av det parlamentariska beslutsfattandet i en representativ demokrati, kretsade kommentarerna i

anslutning till denna fråga annars i mångt och mycket kring de smittskyddsrelaterade restriktioner som både samhället i allmänhet och riksdagsledamöterna tvingades förhålla sig till. Kommentarererna handlade bl.a. om de begränsade möjligheterna till fysiska möten med väljare, intresseorganisationer och andra intressenter både i den egna valkretsen och på andra håll i landet. Några exempel:

Medborgardialog förutsätter helt enkelt mänskliga möten och ett öppet riksdagshus.

□

Begränsningarna har ju påverkat förutsättningarna för demokratin. Att inte fler har kunnat delta i debatter, svårare att på ett fullödigt sätt fullgöra utskottsarbetet med mera. Därutöver svårt att vi inte kunnat ha lika mycket kontakt med väljare. Men vi kunde ju inte göra på något annat sätt.

□

Studiebesök m.m. utgör en central del av tillgängliggörandet av vår demokrati, detta har fått stå tillbaka ... Som ledamot har även möjligheterna till studiebesök, väljarkontakter och annat kraftigt begränsats med risk för att politiken distanserat sig från det omgivande samhället.

□

Det demokratiska samtalet har blivit lidande i den digitala världen. Man får inte lika bra kontakt med människor och kommer inte in i nya sammanhang lika enkelt som när allt var på plats. Det försvarar för partiöverskridande samtal och kontakter.

□

Det blir inte alls samma dynamik och kreativa verkstad som när man möts öga mot öga. I kammardebatterna uppmanas bara talespersonerna deltaga, vilket ger färre deltagare och mindre möjlighet att belysa olika aspekter av de olika förslagen. För den politiker som inte är Stockholmsbaserad blir det även svårare att komma ut i de nationella medierna, när man inte kommer ut i samlad tropp från utskottssammanträdena, åtminstone i början. Med tiden har även de vant sig vid att göra intervjuer på distans. Även studiebesök inom den sektor man arbetar och i hemnavalkretsen har försvårats, vilket också påverkar möjligheten till medborgarkontakter.

### **”De digitala vägarna är nu upptrampade”**

Citatet i rubriken kommer från ett av enkätsvaren och ger till viss del en motbild till den som tecknas i det föregående avsnittet. Några av respondenterna pekar nämligen på att ”det digitala språnget” bland både riksdagsledamöterna och befolkningen i allmänhet har öppnat upp för fler möjligheter att delta – om än då alltså digitalt – vid olika typer av sammankomster på flera platser runt om i landet under en och samma kväll. Detta är något som annars hade varit omöjligt inte minst av rent reselogistiska skäl. Dessa möjligheter framhåller vissa som en positiv effekt av pandemin som har bidragit till en viss vitalisering av demokratin:

Fördelar och nackdelar. Främsta fördelen är digitalisering med större tillgänglighet på många sätt. Främsta nackdelen är uteblivna mellanmänskliga möten som oftast är behövliga förr eller senare.

□

Med tanke på att hela samhället ställde om till digitala möten så har det varit en naturlig övergång att även möta medborgare, väljare och lokala politiker eller beslutsfattare och opinionsbildare så.

□

De digitala arbetssätten har gjort det möjligt att ha mer tid att prata med medborgarna så själva arbetssätten har bidragit positivt till demokratin.

Några pekar också på att besöksrestriktionerna i Riksdagshuset under pandemin har gjort att skolklasser och andra besökare inte har kunnat tas emot, vilket har gjort att allmänhetens kunskap och förståelse för riksdagsarbetet kan ha minskat. Några representativa citat från enkätsvaren på detta tema är följande:

Öppenheten med studiebesök och direkta kontakter i riksdagens lokaler har upphört helt och kunskapen och förståelsen för riksdagsarbetet har med det minskat.

□

Något sämre än i normalfallet givet besöksförbud osv. men givet omständigheterna ändå godtagbart. En stor eftergift är färre externa besökare som kommer med relevant input för oss politiker. Jag upplever att kunskapsinhämtningen har blivit lidande.

Ett annat tema för kommentarerna i anslutning till denna fråga sammanhängde med huruvida det begränsade antalet ledamöter som voterade kunde anses representera folket och om urvalet av de voterande ledamöterna avspeglade valresultatet på ett godtagbart sätt.

Bra på grund av svåra förutsättningar men representativiteten för valkretsarna blir lidande när bara närmsta ledamöter har möjlighet att vara aktiva.

□

Syns man inte så finns man inte. Speciellt då man tillhör en s.k. riskgrupp. Ingen representation av 65 plus.

□

Det är orimligt att riksdagen under så lång tid endast representeras av 55 av de folkvalda.

En annan aspekt som lyftes fram och som i viss utsträckning hängde samman med beslutet om det begränsade antalet ledamöter som deltog i voteringarna gällde det demokratiska värdet av att riksdagen kunde fortsätta att fungera även under pandemin.

Otroligt viktigt att riksdagen var igång och att vi fattade alla beslut som vi skulle fatta!

□

Beslutskapaciteten kunde upprätthållas tack vare överenskommelsen mellan gruppledarna. Riksdagen kunde därmed fortsätta att stifta lag och granska regeringen. Därmed kunde också viktiga aspekter av demokratin i Sverige upprätthållas.

□

I stort tycker jag att det har fungerat mycket bra. Naturligtvis blir det ett demokratiunderskott när inte alla riksdagsledamöter kan vara med och voterat. Alla ska ju bära sitt ansvar.

## EU-arbetet

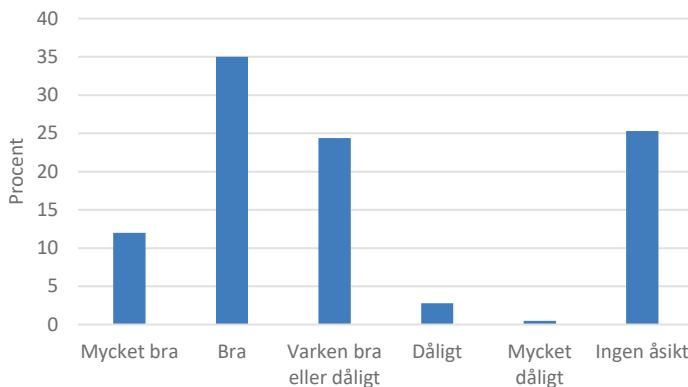
### *Inledning*

Riksdagens arbete med EU-frågor har beskrivits i del B. I enkäten ombads ledamöterna att redovisa hur de uppfattar att riksdagen lyckades hantera olika delar av EU-arbetet.

### *Samråd i EU-nämnden*

Det är i EU-nämnden som riksdagen samråder med regeringen inför rådsmöten, och det är där regeringen får det förhandlingsmandat med vilket de agerar i rådet. I figur C9 redovisas fördelningen av svaren på enkätfrågan om hur ledamöterna bedömer att dessa samråd fungerade.

**Figur C9 Svarens fördelning på frågan om hur ledamöterna bedömer att riksdagen genomförde uppgiften att ge regeringen förhandlingsmandat genom samråd i EU-nämnden (antal svar = 217)**



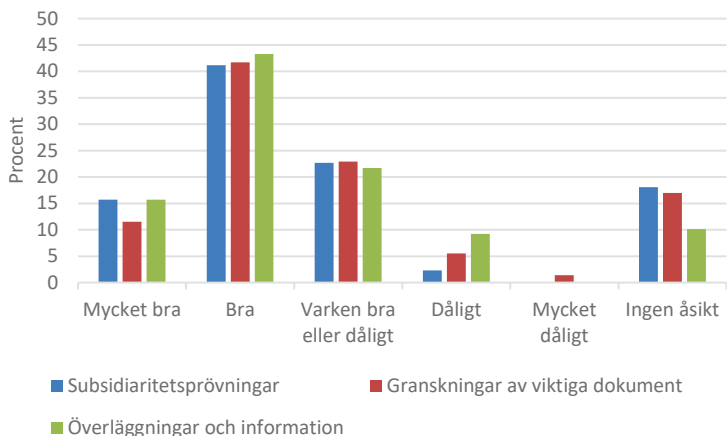
Det kan noteras att knappt hälften (47 procent) av de som besvarade frågan ansåg att denna del av riksdagens EU-arbete hade fungerat bra eller mycket bra. Det framgår också att endast drygt 3 procent ansåg att riksdagsarbetet hade fungerat dåligt eller mycket dåligt på detta område. Den förhållandevis höga andelen (cirka hälften) av respondenterna som anger att de inte har någon åsikt eller som har valt alternativet varken bra eller dåligt kan förklaras av att det är många ledamöter som inte sitter i EU-nämnden och som därför inte har direkt insyn i hur denna del av riksdagens EU-arbete har fungerat.

### *Överläggningar, subsidiaritetsprövningar och granskningar av viktiga EU-dokument*

En del av riksdagens EU-arbete utförs i utskotten. Det handlar om att genomföra s.k. subsidiaritetsprövningar av förslag till rättsakter från EU, att lämna utlåtanden om sådana EU-dokument som bedöms vara av särskild betydelse samt att överlägga med eller få information av regeringsföreträdare innan des-

sa samråder med EU-nämnden inför möten i ministerrådet. Ledamöternas syn på hur riksdagen utförde dessa uppgifter under 2020 redovisas i figur C10.

**Figur C10 Respondenternas syn på hur olika EU-relaterade uppgifter hantearades i utskotten under 2020 (antal svar = 216–218).**



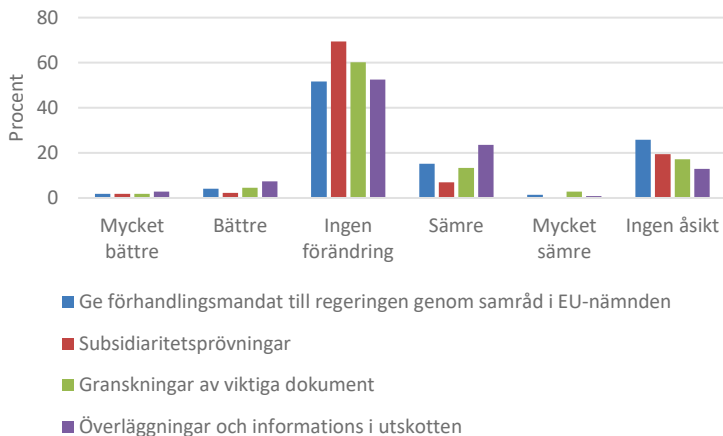
Även här kan man konstatera att fler än hälften av de svarande anser att de tre uppgifterna har kunnat utföras bra eller mycket bra. Under 10 procent av respondenterna ansåg att var och en av de tre EU-relaterade uppgifterna hade hanterats dåligt eller mycket dåligt.<sup>289</sup>

### *Förändring över tid*

För att göra det möjligt att bedöma på vilket sätt riksdagens EU-arbete har påverkats under pandemin ombads ledamöterna även att ange hur de tyckte att detta arbete hade förändrats i jämförelse med hur det fungerade under tiden alldeles före pandemins utbrott (hösten 2019). Svarens fördelning redovisas i figur C11.

<sup>289</sup> Det bör noteras att respondenterna ombads att basera sina svar på erfarenheterna från det utskott (alt. EU-nämnden) där de hade sin ordinarie plats under huvuddelen av 2020 eller – om de inte hade någon ordinarie plats – på erfarenheterna från det utskott (alt. EU-nämnden) där de hade varit mest verksamma under 2020. Härutöver bör det nämnas att utskotten berörs i olika grad av att hantera EU-relaterade uppgifter av detta slag och att granskningar av viktiga EU-dokument är en relativt sällsynt förekomst (under 2020 var det totalt 7 ärenden av detta slag som efter beredning inkom och behandlades av kammaren).

**Figur C11 Respondenternas syn på hur vissa delar av riksdagens EU-relaterade uppgifter förändrades under 2020 jämfört med förhållandena hösten 2019 (dvs. före pandemin) och under 2020 (antal svar = 216–217).**



Mer än hälften av de som har besvarat frågan anser att det EU-relaterade riksdagsarbetet varken har förbättrats eller försämrats sedan hösten 2019. Några få procent anser att arbetet har blivit bättre eller mycket bättre. En dryg femtedel av respondenterna anser att de överläggningar och den information som utskotten genomför med statsråd har blivit sämre under pandemin, vilket möjligen kan sammanhånga med att dessa i huvudsak genomfördes på distans under större delen av 2020.

### *Ledamöternas kommentarer om riksdagens EU-arbete under 2020*

I likhet med många av de övriga frågorna har ledamöterna lämnat synpunkter på EU-arbetet i de öppna kommentarsrutorna.

### **Positiva omdömen**

Ett antal ledamöter framförde positiva synpunkter på hur EU-arbetet bedrevs under 2020:

Tycker det har fungerat bra, tog ju lite tid innan man hittade formerna i utskotten för överläggningarna, men t.ex. chattfunktionen i Skype har verkligen underlättat när utskott och minister ska kompromissa fram tilllägg och ändringar och jag upplever också att ledamöterna kommit mer förberedda till överläggningar när de vet att de behöver presentera skriftliga förslag i chatten. Sen är det så klart alltid lättare när man sitter i samma rum och man känner stämningen, men tycker det verkligen har fungerat över förväntan!

☐

EUN [=EU-nämnden] är nog den del av riksdagsarbetet som fungerade bäst genom pandemin.

☐

EU-nämnden har arbetat en del på distans redan innan pandemin (exempelvis under pågående förhandlingar i rådet) och har därför vanan inne. Tycker det har fungerat mycket bra.

Digitala möten har fungerat bra, men i några fall skulle EU-nämnden kunna samråda fysiskt och smittsäkert i större lokaler (t.ex. Första- eller Andrakammarsalen).

### **Förhandlingar och överläggningar på distans har varit en utmaning**

Behovet av fysiska sammanträden i sådana förhandlingssituationer som förekommer i EU-nämnden eller vid överläggningar i utskotten lyfts fram av några respondenter:

Mycket svårare att få till stånd överläggningar när man inte är på plats fysiskt. Skype ger inte heller utrymme att läsa av kroppsspråk på samma sätt, vilket kan vara betydelsefullt för att kunna hitta gångbara vägar framåt i en uppgörelse.

□

Det har fungerat, men eftersom man inte sitter i samma rum så blir det svårt med förhandling eller ajournering.

### **Utmaningar med sekretessbelagda underlag**

EU-nämnden hanterar en del material som omfattas av sekretess, vilket har varit en utmaning som ett par av respondenterna lyfter upp. De pekar på svårigheter att granska vissa dokument om man inte är på plats i Stockholm.

## **Ledamöterna om sitt uppdrag under pandemin**

### **Inledning**

Kommittén har till uppgift att belysa hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå under de speciella förhållanden som rådde under större delen av 2020. Därför ställdes ett antal frågor i enkäten med denna inriktning, och svaren på dessa frågor redovisas i följande avsnitt.

### **Synen på distansarbete**

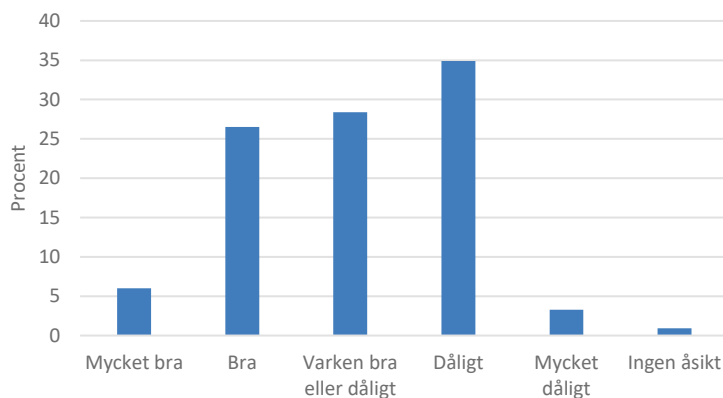
#### *Inledning*

Från att veckopendla till Stockholm (alternativt dagligen för de ledamöter som är bosatta närmare Riksdagshuset) för att utöva sitt uppdrag på plats i utskott, kammare, partigrupper och andra konstellationer till att befinna sig i hemmet och delta i möten på distans har sannolikt varit den mest påtagliga omställningen för många riksdagsledamöter. I enkäten ställdes därför ett antal frågor om olika aspekter av att utöva riksdagsuppdraget på distans. Svaren på dessa frågor redovisas i det följande.

### *Distansarbetets påverkan på uppdraget som riksdagsledamot som helhet*

En fråga gällde ledamöternas sammanvägda syn på hur omställningen till distansarbete hade påverkat deras möjligheter att utöva sitt uppdrag. Svarsfördelningen redovisas i figur C12.

**Figur C12 Respondenternas svar på frågan om hur distansarbetet har påverkat deras uppdrag som riksdagsledamot som helhet (antal svar = 215)**



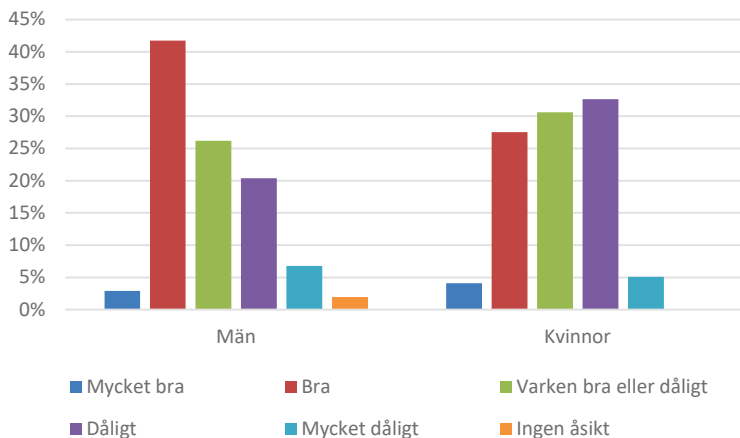
Knappt 40 procent av de som har besvarat frågan anger att distansarbetet som helhet har varit dåligt eller mycket dåligt för deras uppdrag som riksdagsledamot. Ungefär en tredjedel av respondenterna anger emellertid att det har varit bra eller mycket bra för uppdraget.

### **Olika syn bland manliga och kvinnliga respondenter**

Delar man upp svaren ovan med avseende på respondenternas kön får man det diagram som redovisas i figur C13.



**Figur C13 Respondenternas svar på frågan om hur distansarbetet har påverkat deras uppdrag som riksdagsledamot som helhet, uppdelade efter variabeln kön**

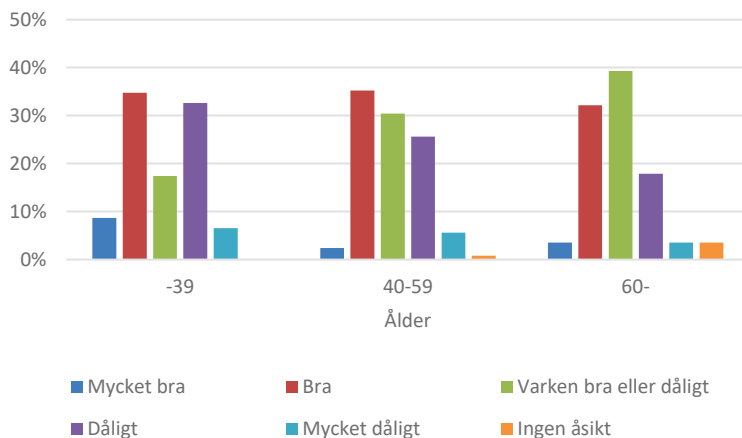


Av diagrammet framgår att det är en större andel manliga respondenter (ca 45 procent) som har valt något av de två positiva svarsalternativen (bra eller mycket bra) än bland de kvinnliga respondenterna (ca 32 procent). Bland kvinnorna har nästan 38 procent i stället valt något av de två negativa svarsalternativen (dåligt eller mycket dåligt) i jämförelse med de manliga respondenterna där motsvarande siffra var ca 27 procent.

#### **Samband mellan respondenternas ålder och synen på distansarbete**

I figur C14 har svaren på frågan om hur distansarbetet har påverkat respondenternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag delats upp efter respondenternas ålder.

**Figur C14 Respondenternas svar på frågan om hur distansarbetet har påverkat deras uppdrag som riksdagsledamot som helhet, uppdelade efter variabeln ålder**

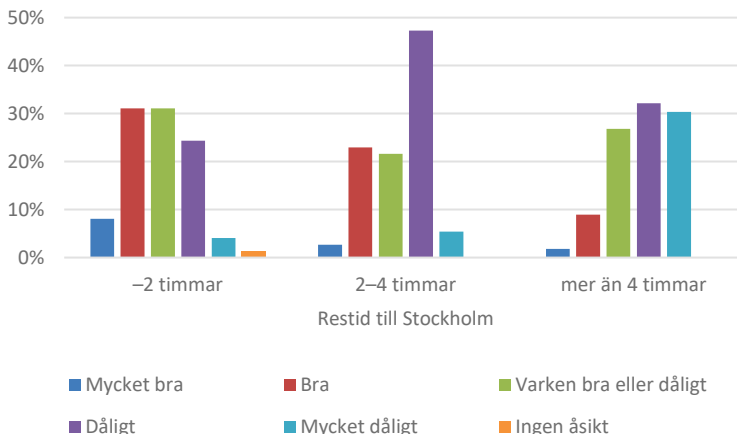


Av diagrammet framgår det att det är en större andel (ca 39 procent) i den yngsta ålderskategorin (upp till 39 år) som anger något av de två negativa alternativen i de två andra ålderskategorierna. I ålderskategorin 40–59 år är motsvarande siffra ca 31 procent och för ålderskategorin 60 plus uppgår den till drygt 21 procent. Samtidigt bör det noteras att den sammanlagda andelen bland de äldsta respondenterna (dvs. 60 plus) som har valt att ange något av de två positiva svarsalternativen är lägre än i de två andra kategorierna. Andelen som har valt svarsalternativet bra eller mycket bra bland den äldsta kategorin är ca 36 procent, vilket kan jämföras med 37 procent för mellankategorin och ca 44 procent bland de yngsta respondenterna. Noterbart är också att det är en betydligt större andel i den äldsta kategorin som har valt det neutrala svarsalternativet ”varken bra eller dåligt” jämfört med i de två andra kategorierna.

### Har restiden betydelse för synen på hur distansarbetet har påverkat uppdraget som riksdagsledamot?

Kan det vara så att resorna till och från Stockholm försvårar för ledamöterna att utöva sitt uppdrag och att ett utökat distansarbete därför eventuellt skulle kunna ses om något positivt för vissa ledamöter och då kanske främst för de som tillbringar mycket tid på resande fot mellan hemorten och Stockholm. Delar man upp svaren på frågan om distansarbetets påverkan på respondenternas syn på förutsättningarna att utöva sitt uppdrag under pandemin får det man det diagram som återfinns i figur C14.

**Figur C15 Respondenternas svar på frågan om hur distansarbetet har påverkat deras uppdrag som riksdagsledamot som helhet, uppdelade efter variabeln restid till Stockholm/Riksdagshuset**



Av diagrammet framgår det att det finns en viss samvariation mellan restid till Stockholm och hur ledamöterna upplevde möjligheterna att utöva sitt uppdrag under pandemins första år. Bland de med längst restid (mer än 4 timmar) är det nästan 63 procent som har valt att ange något av de två negativa svarsalternativen. Motsvarande andel för mellankategorin (2–4 timmar) är något lägre (ca 53 procent) och för de med kortast restid betydligt lägre (ca 28 procent). Det bör även noteras att det är bland de med längst restid som en betydligt större andel (ca 30 procent) har valt det mest negativa alternativet (dvs. mycket dåligt), vilket kan jämföras med de två andra kategorierna där motsvarande andel endast är ca 4 procent för de med en restid under 2 timmar respektive 5,4 procent för de med en restid mellan och 2 och 4 timmar.

### *Respondenternas kommentarer om distansarbetets påverkan på deras förutsättningar att kunna utöva uppdraget som riksdagsledamot*

Flera av respondenterna har lämnat kommentarer om distansarbetets påverkan på deras förutsättningar att utöva sitt uppdrag. Här följer några av kommentarerna i citatform under vissa tematiserade rubriker:

#### **Avsaknaden av fysiska möten försvårar**

Att många av respondenterna saknar de fysiska mötena med kollegor, väljare och andra framgår tydligt av deras kommentarer kring detta:

Att träffas fysiskt är väldigt viktigt, sen har det fungerat, men man missar mycket.

□

Eftersom uppdraget bygger på möjligheten att ha personliga kontakter och det inte har gått, så blir det svårt att utföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Politiker ska vara ute och träffa medborgare, väljare, medlemmar i sitt parti, andra partiers företrädare, ha seminarier etc. Såklart har det drabbats hårt.

□

Det går inte att jämföra med förutsättningarna innan pandemin, det är stor skillnad att inte kunna mötas fysiskt och göra fysiska möten och besök. Men återigen, under förutsättningarna som pandemin gett oss tycker jag det överlag ändå har fungerat bra. En del möten har blivit lättare att få till och genomföra tack vare att det blivit möjligt att ha det digitalt, man har också kunnat vara tillgänglig på fler aktiviteter av samma anledning eftersom det inte har krävts någon resa.

□

Alltså, det har ju funkat, men inte alls tillfredsställande. De gånger det varit nödvändigt att vara fysiskt på plats i riksdagen har varit rena energikickar. Man får så mycket ut av att möta medarbetare (och motståndare) tredimensionellt, möten vid kaffeautomaten osv. Även om det också tar sina timmar och kräver viss energi att ta sig till Stockholm, så ger det så mycket mer.

□

Alla former av politik bygger på mänsklig kontakt. Att förhandla och kunna göra upp bygger nästan helt på mänskliga möten. Internationella kontakter handlar om tillit. Det kan endast skapas genom mänskliga möten.

□

Stor del bygger på fysisk interaktivitet, och riksdagen som så utgör en samlingsplats för möten, diskussion, men även spontana aktiviteter som är mycket värdefulla i det dagliga arbetet. Det lokala valkretsarbetet har kraftigt försämrats, dock mestadels utifrån att externa aktörer inte har kunnat träffats eller tillåtit besök.

□

Avsaknaden av pulsen i huset är enorm. Svårt skapa kreativa utvecklingsprojekt på distans. Det digitala upplägget är TRÅKIGT!

### **Distansarbete leder till nya sätt att utöva uppdraget**

Samtidigt innebar distansarbetet att andra sätt att arbeta växte fram:

Det är klart att det har fungerat mycket sämre på de flesta sätt. Men med tanke på förutsättningarna så har det fungerat bättre än jag kunnat förvänta mig. Vi har lärt oss andra sätt att bedriva vårt uppdrag.

□

Haft många fler kontakter och möten, om än digitala, under detta året på grund av minskad transporttid inför och mellan möten så hinner man träffa fler och "åka" till fler ställen i landet samma förmiddag. Likadant fler på digitala seminarier och webinarier eftersom det blir enkelt att delta och vara med på stora geografiska avstånd. Har inte gjort sedvanliga besök på grund av pandemin men de digitala har fungerat bra.

□

Jag har haft mycket bättre förutsättningar att kombinera uppdraget i riksdagen med att ta in inspel och synpunkter från väljare och organisationer från min valkrets och inom mina arbetsområden. Både på grund av effek-

tivare arbetssätt och mindre restider. Det har varit mycket positivt för den demokratiska förankringen av riksdagsarbetet. Det har även varit positivt ur ett jämställdhetsperspektiv då det nu är enklare för personer utanför Sthlm att kombinera uppdrag och familjeliv.

□

Generellt har förutsättningarna för mig som ledamot försämrats av distansarbetet. Jag är mindre delaktig i partigruppsmöten, känner mindre glädje inför uppdraget, byter sällan till aldrig några ord med folk från andra partier. Dock har det möjliggjort ett större engagemang i partiet lokalt och regionalt och jag har fått ta ett stort ansvar för att digitalisera den egna organisationens inre verksamhet. Det som blivit mest lidande är mina kontakter med väljare. Det som tjänat mest på distansarbetet är det egna familjelivet. Många internationella resor har blivit inställda som en följd av pandemin.

□

Det är klart att det påverkar det politiska arbetet när man inte kan förhandla, kompromissa, diskutera, debattera med direkt ögonkontakt och rumsnärvaro. Möjligt att det blev bättre med tiden, men generellt känner jag så.

### Lättare att kombinera uppdraget med privatlivet

En kombination av digitala och fysiska möten ser vissa som den bästa lösningen:

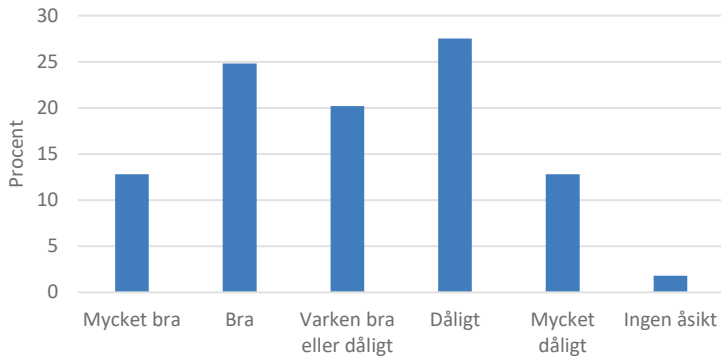
Totalt sett skulle jag säga att pandemin påverkat min möjlighet att utöva uppdraget som riksdagsledamot negativt. Men möjligheten att kombinera uppdraget som riksdagsledamot och familjeliv har däremot varit helt fantastisk när jag inte varit tvungen att vara hemifrån 3–5 dagar i veckan, och jag hoppas verkligen att livet som riksdagsledamot *post corona* blir en kombination av det digitala och det fysiska (samt med en del förändringar i arbetet i kammaren) så att det blir lättare att kunna kombinera livet i riksdagen med en familj och boende i annan del av Sverige.

### *De praktiska möjligheterna för ledamöterna att utöva sin rätt att rösta i kammaren*

Överenskommelsen mellan gruppledarna om att endast 55 ledamöter skulle delta vid voteringarna i kammaren innebar i praktiken att ledamöterna inte hade möjlighet att fritt utöva sin rösträtt. Partierna tycks ha valt ut de som skulle delta i voteringarna på lite olika sätt och sammansättningen varierade också över tid. Avstånd till Stockholm gjorde att reserestriktioner kunde begränsa vissa ledamöters möjligheter att bli ”uttagna” att ingå bland de 55 voterande liksom även om man tillhörde en riskgrupp (ålder var här en faktor) eller hade närstående som gjorde det.

På en fråga i enkäten om hur ledamöterna såg på hur distansarbetet hade påverkat deras praktiska möjligheter att utöva sin rätt att rösta i kammaren fördelade sig svaren i enlighet med diagrammet i figur C16.

**Figur C16 Ledamöternas sammantagna bedömning av de praktiska möjligheterna för dem att utöva sin rätt att rösta i kammaren under 2020 (antal svar = 218)**



Det framgår av diagrammet att cirka två femtedelar av respondenterna ansåg att deras möjligheter att utöva sin rätt att rösta i kammaren har fungerat dåligt eller mycket dåligt. En nästan lika stor andel (ca 37 procent) anser å andra sidan att det har fungerat bra eller mycket bra. En femtedel av de som har svarat valde alternativet varken bra eller dåligt.

Bland de kommentarer som har lämnats är det någon som konstaterar att hen inte har kunnat vara med och votera i ärenden som vederbörande har arbetat med under lång tid. En annan respondent slår fast: ”Då jag är 70 plus så har jag inte fått komma till riksdagen. Och det har funnits mer begränsningar även på hemmaplan för att kunna utöva mitt uppdrag på bästa sätt.” De begränsade möjligheterna att utöva det personliga mandatet lyfts fram i följande två citat:

55-mannariksdagen innebär förstås att min personliga rätt att rösta i alla frågor kringskärs kraftigt. Utfallsmässigt hade det dock förmodligen inte spelat någon roll.

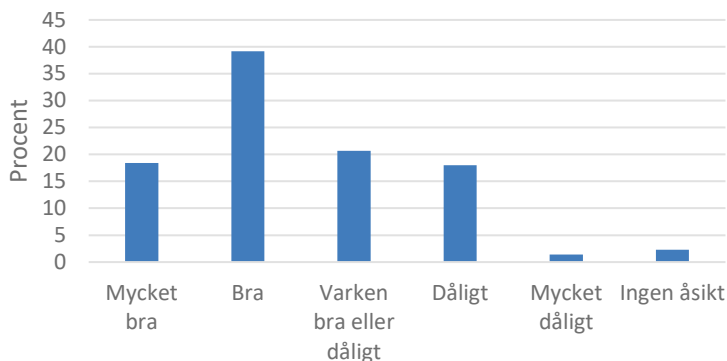
□

Tycker att mitt uppdrag som ledamot i riksdagen helt underminerats. En viss diskriminering har skett. Urvalet av vilka ledamöter som har fått tjänstgöra är anmärkningsvärt. Min totala utvärdering är att arbetet har skett under näst intill odemokratiska former.

### *Utskottsarbetet*

Ledamöterna ombads ange hur utskottsarbetet fungerade under de speciella förhållanden som rådde under större delen av 2020. Svarens fördelning redovisas i figur C17.

**Figur C17 Respondenternas syn på hur utskottsarbetet har påverkats av distansarbetet (antal svar = 217)**

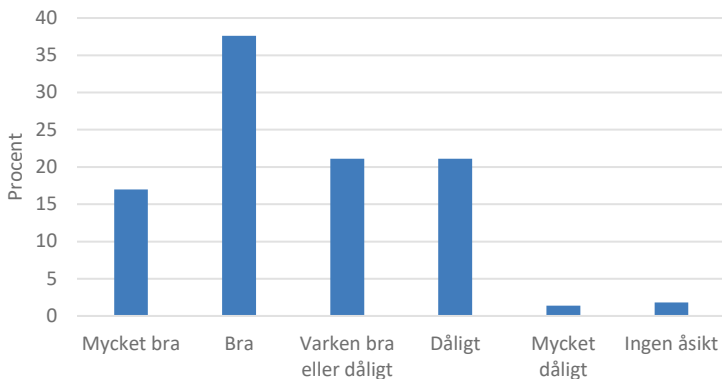


Av diagrammet kan man utläsa att knappt en femtedel av respondenterna anger att utskottsarbetet har fungerat dåligt eller mycket dåligt. Knappt 58 procent anger att arbetet har fungerat bra eller mycket bra.

#### *Arbetet i den egna riksdagsgruppen*

Respondenternas syn på hur arbetet i den egna riksdagsgruppen har påverkats av distansarbetet under 2020 redovisas i figur C18.

**Figur C18 Respondenternas syn på hur arbetet i den egna riksdagsgruppen fungerade under 2020 (antal svar = 218)**



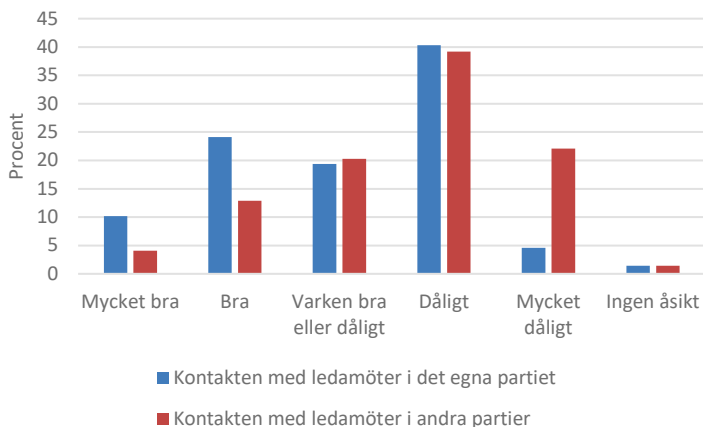
Här kan man konstatera att en majoritet av svaren hamnar i kategorierna bra eller mycket bra (totalt ca 55 procent) samtidigt som knappt 23 procent anger att arbetet i den egna riksdagsgruppen fungerade dåligt eller mycket dåligt. En dryg femtedel av respondenterna valde att ange svaret ”varken bra eller dåligt”.

### Kontakten med andra ledamöter

Riksdagsarbetet bygger i mångt och mycket på kontakter mellan ledamöter både inom och mellan partier. Förutsättningarna för sådana kontakter kan förväntas ha påverkats av omställningen till distansarbete. Inte minst gäller det den typ av spontana fysiska möten som förekommer på plats i riksdagens lokaler i anslutning till utskottssammanträden, kammrararbetet, partigruppsmöten, måltider etc.

Mot den bakgrunden ställdes en fråga i enkäten om hur övergången till distansarbete hade påverkat kontakterna med andra ledamöter inom det egna partiet och med ledamöter i andra partier. Svaret på de två frågorna redovisas i figur C19.

**Figur C19 Respondenternas syn på hur kontakterna fungerade med ledamöter inom det egna partiet och med ledamöter i andra partier (antal svar = 216 respektive 217)**



Här kan det noteras att respondenterna anger att både kontakterna med ledamöter inom det egna partiet och med ledamöter i andra partier har fungerat förhållandevis dåligt under de distansarbetsförhållanden som har rått under större delen av pandemin. Ungefär 44 procent har angett att kontakten med ledamöter inom det egna partiet har fungerat dåligt eller mycket dåligt. Cirka 61 procent ha angett att kontakten med ledamöter i andra partier har fungerat dåligt eller mycket dåligt. Här finns det skäl att särskilt peka på att andelen som har svarat mycket dåligt är ca 22 procent, vilket kan jämföras med motsvarande siffra för kontakterna med ledamöter i det egna partiet; 4,6 procent. Ett citat som illustrerar detta är följande:

Jag saknar att möta kollegor från det egna partiet och andra i korridoren, fiket, innan voteringarna. De där tillfällena man kan ta upp något man funderat på, något som man vill stämma av, reda ut frågetecken etc. Det påverkar negativt.

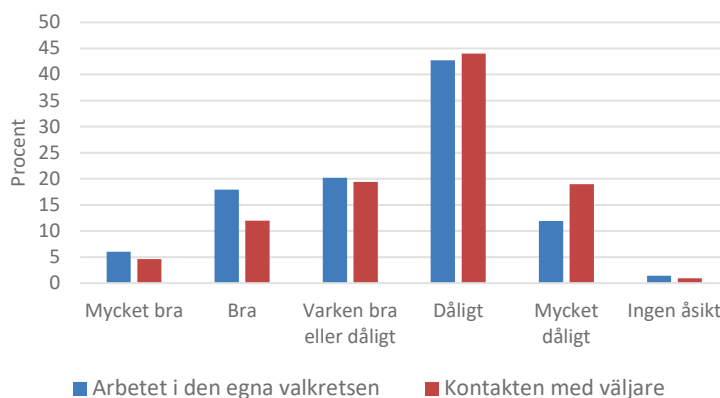


### Arbetet i den egna valkretsen och kontakten med väljare

Distansarbete och det faktum att resor till och från Stockholm var begränsade under 2020 skulle kunna innebära att tid frigörs för ledamöterna att vara mer närvarande i den egna valkretsen och för kontakter med väljarna. Å andra sidan har möjligheterna till fysiska möten varit begränsade även lokalt, vilket har inneburit att många partiarrangemang har fått ställas in eller omvandlas till digitala möten. Även andra tillställningar där riksdagsledamöter ofta medverkar fysiskt (seminarier, konferenser, debatter etc.) har fått stöpas om till något annat format eller skjutas på framtiden. Detsamma gäller sådana studiebesök etc. som riksdagsledamöter genomför i den egna valkretsen eller tillsammans med partikamrater i andra valkretsar.

I figur C20 redovisas hur respondenterna har ställt sig till hur arbetet i den egna valkretsen respektive kontakten med väljare fungerade under 2020.

**Figur C20 Respondenternas syn på hur arbetet i den egna valkretsen respektive kontakten med väljare fungerade under 2020 (antal svar = 218 respektive 216)**



Av figuren kan man utläsa att knappt 55 procent av respondenterna anger att arbetet i den egna valkretsen har fungerat dåligt eller mycket dåligt. Motsvarande siffra när det gäller kontakten med väljare är 63 procent. Knappt en fjärdedel av respondenterna anger att arbetet i den egna valkretsen har fungerat bra eller mycket bra. Här är motsvarande siffra för kontakten med väljarna knappt 17 procent.

Följande citat ger ytterligare underlag för att kunna tolka dessa data:

Arbetet i den egna valkretsen och kontakten med väljare förbättrades betydligt eftersom vi nu spenderade väldigt mycket mer tid där, men försvårdades samtidigt av att det var svårt att tidvis genomföra verksamhetsbesök, möten etc.

□

Givet restriktionerna kring möjligheten att träffas människor emellan (möten, marknader, skolor, arbetsplatser osv.) har kontakten med väljare

försvårats. Har försökt hitta andra vägar för att möta och nå, men det är ett ständigt arbete.

☐

En i teorin positiv effekt av att kunna arbeta mer på distans är att man skulle kunna avlägga fler verksamhetsbesök och utöka det lokala arbetet men på grund av pandemin har det varit "nej tack" nästan överallt, vilket har försvårat arbetet. Mer distansarbete efter pandemin skulle vara optimalt för att kunna ha en mycket tätare kontakt med företag och väljare i egna valkretsen.

☐

Svårt med arbetet i valkretsen när man ska undvika nya kontakter.

☐

Det svåraste under pandemin har varit att möta väljarna då fysiska möten har uteblivit. Däremot har tiden i valkretsen gjort att om pandemin inte funnits hade dialogen med väljarna kunnat vara mycket bättre än i "vanliga fall".

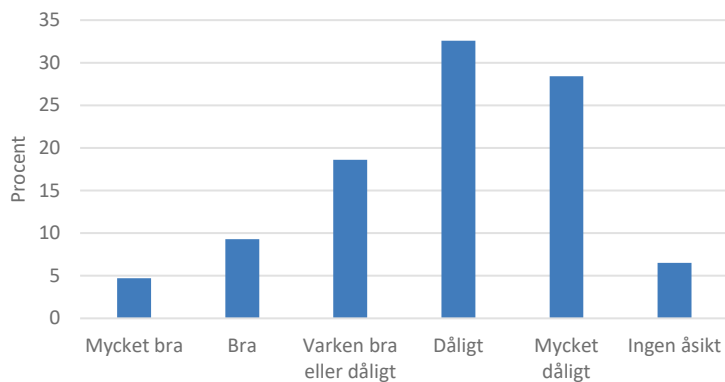
☐

Det är en stor fördel för rollen som förtroendevald att man kan lägga mer tid i valkretsen, i stället för att resa till/från riksdagen varje vecka.

### *Internationella kontakter*

Riksdagens ledamöter är i olika utsträckning involverade i riksdagens internationella arbete. Det handlar bl.a. om att delta i utrikes resor med utskotten, ingå i de delegationer som riksdagen utser för arbete i olika interparlamentariska samarbeten och att ta emot utländska besök i riksdagen. Mycket av ledamöternas internationella arbete som har byggt på resor utomlands och på att ta emot inkommande utländska besök fick antingen ställas in under 2020 eller omvandlas till digitala alternativ. I figur C21 redovisas respondenternas syn på hur det fungerade att upprätthålla de internationella kontakterna under 2020.

**Figur C21 Respondenternas syn på hur det gick att upprätthålla de internationella kontakterna under 2020 (antal svar = 215)**



Av figuren kan man utläsa att drygt 60 procent av respondenterna ansåg att de internationella kontakterna fungerade dåligt eller mycket dåligt under 2020. Ungefär 14 procent ansåg att dessa kontakter fungerade bra eller mycket bra.

Det var inte särskilt många av respondenterna som valde att kommentera frågan om de internationella kontakterna. De synpunkter som framfördes tog dock i huvudsak sikte på att de internationella kontakterna hade underlättats till följd av att resor kan undvikas och med hänvisning till en mer accepterad och allmänt tillämpad användning av digitala kanaler i det internationella arbetet:

Jag har inte så många internationella kontakter i mitt ansvarsområde, men det har ju blivit betydligt enklare att ta sådana nu när man kan ta en timmes möte framför datorn i stället för att behöva resa utomlands, så det kommer jag förhoppningsvis använda mer i mitt uppdrag framöver.

□

Lättare att ha internationella kontakter då digitalt arbete är standard för alla.

□

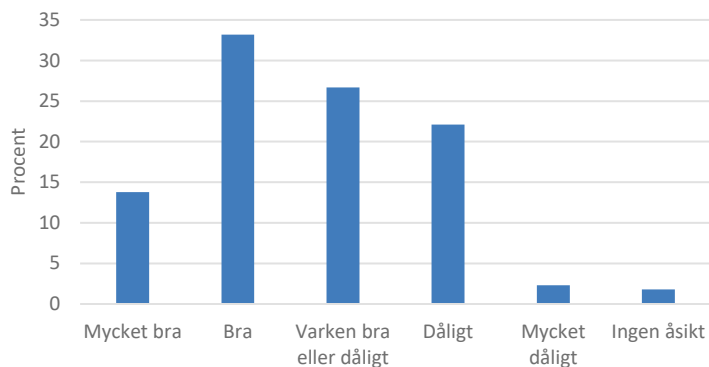
Det har varit lättare med internationella kontakter, då de har kunnat ske på distans och resor har kunnat undvikas. Det fungerar bättre och bättre på distans med kollegor, dock är det ett bekymmer att det inte har kunnat genomföras t.ex. fysiska verksamhetsbesök.

### *Det egna partikansliet*

Riksdagens ledamöter har under normala förhållanden mer eller mindre regelbundna fysiska möten med en eller flera av de tjänstemän som är anställda vid respektive partis riksdagskansli. Den fysiska närvaron i riksdagens lokaler ger också förutsättningar för sådana spontana möten och avstämningar mellan ledamöter och partikanslitjänstemän som kan vara värdefulla för att ledamöterna ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Hjälpt med olika praktikaliteter som kräver fysisk närvaro i riksdagens lokaler hör också till partikansliernas arbetsuppgifter. Under 2020 fick många av dessa möten ersättas av distansmöten som en följd av att både ledamöterna och de partikanslianställda i huvudsak arbetade på distans.

I figur C22 redovisas hur respondenterna ser på hur kontakten med det egna partikansliet fungerade under 2020.

**Figur C22 Respondenternas syn på hur kontakten med det egna partikansliet fungerade under 2020 (antal svar = 217)**



Av figuren kan man utläsa att knappt hälften av respondenterna (47 procent) ansåg att kontakten med det egna partikansliet hade fungerat bra eller mycket bra. En knapp fjärdedel ansåg att denna kontakt hade fungerat dåligt eller mycket dåligt. Endast några av respondenterna kommenterade denna fråga. Några kommentarer löd enligt följande:

Utskottsarbete och kontakt med partikansli m.m. sker ofta på så formaliserad väg att det fungerar ändå. Däremot har den spontana kontakten med egna partikamrater man annars träffar och diskuterar med i korridorerna blivit lidande.

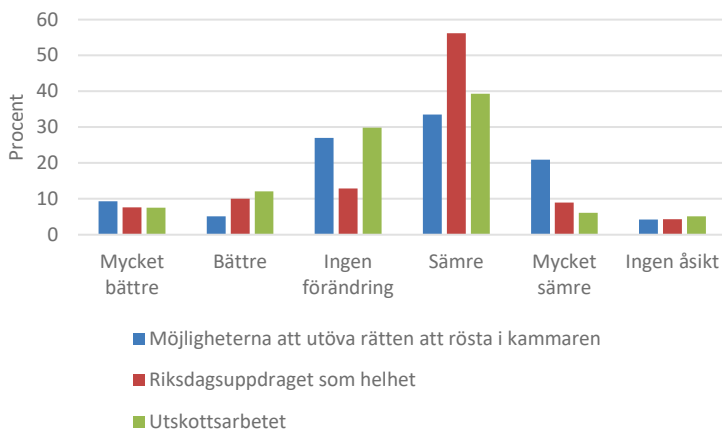
□

Att inte kunna lämna in frågor och interpellationer helt digitalt har varit ett rejält minus under pandemin när färre tjänstemän (på partikanslierna) har varit på plats. Nu har rutinen i mitt parti förbättrats men under en period var det lite knöligt och jag fick lägga tid på att jaga efter personal som kunde hjälpa mig att formellt lämna in mina frågor och interpellationer i mitt ställe.

### *Förändring över tid*

I likhet med tidigare frågor ombads ledamöterna att göra en jämförelse mellan förhållandena före och under själva pandemin. I figurena C23, C24 och C25 nedan redovisas svarsfördelningen avseende dessa jämförelser.

**Figur C23 Respondenternas syn på hur olika aspekter av riksdagsuppdraget har förändrats mellan hösten 2019 (dvs. före pandemin) och 2020 (antal svar 215–216)**

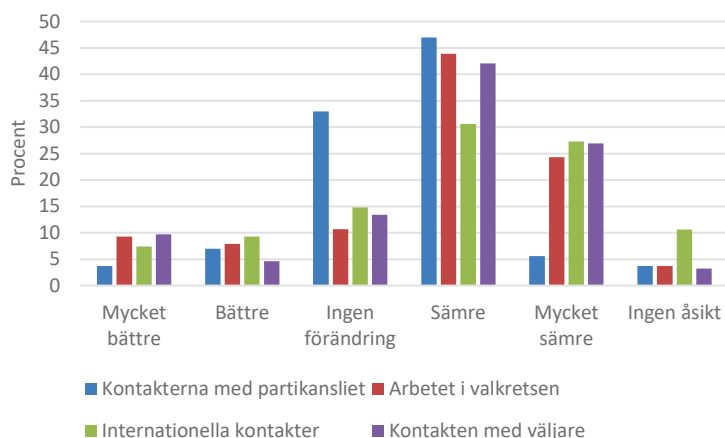


Av diagrammet kan man utläsa att respondenterna i samtliga de tre redovisade fallen anser att dessa har fungerat sämre under pandemin än innan pandemin bröt ut. Det är knappt två tredjedelar av respondenterna som anser att riksdagsuppdraget som helhet fungerade sämre 2020 än under 2019. Knappt 18 procent anser att arbetet som helhet har fungerat bättre eller mycket bättre.

När det gäller utskottsarbetet är det drygt 45 procent av respondenterna som anser att detta har fungerat sämre eller mycket sämre, samtidigt som ungefär en femtedel av de som har besvarat frågan anger att utskottsarbetet har fungerat bättre eller mycket bättre.

Det är frågan om möjligheterna att utöva sin rösträtt i kammaren som har generat den största andelen svar i kategorin ”mycket sämre”. Detta torde i viss utsträckning kunna förklaras av att samtliga ledamöter hade möjligheten att utöva sin rätt att rösta i kammaren före pandemin men att denna möjlighet begränsades under pandemin både av olika individuella smittskyddsöverväganden (ovilja att resa, ledamoten eller någon närstående tillhör en riskgrupp etc.), men också av att antalet som deltog beslutsfattandet i kammaren under större delen av 2020 var begränsat genom den överenskommelse som slöts av gruppledarna i mars 2020.

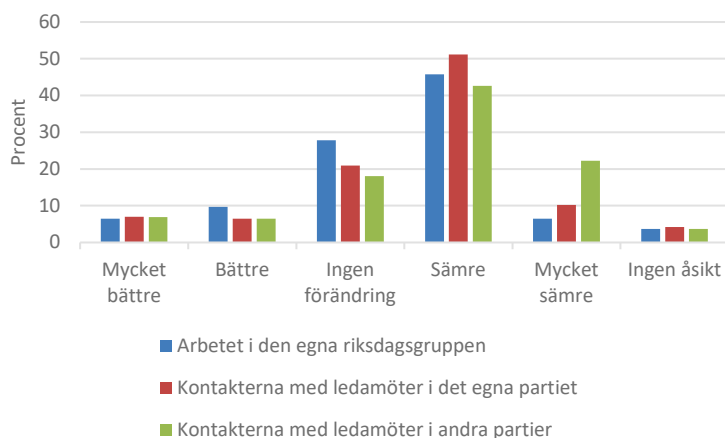
**Figur C24 Respondenternas syn på hur olika aspekter av riksdagsuppdraget förändrades mellan hösten 2019 (dvs. före pandemin) och 2020 (antal svar 214–216)**



Av diagrammet kan man se att en majoritet av respondenterna anser att samtliga dessa aspekter har försämrats under pandemin. Den högsta siffran gäller kontakten med väljarna där knappt 70 procent anger att denna kontakt har blivit sämre eller mycket sämre under 2020 jämfört med förhållandena under 2019. En nästan lika hög siffra anges dock även för kontakterna med det egna partikansliet.

Mellan 11 procent (kontakterna med partikansliet) och 17 procent (arbetet i valkretsen) av respondenterna anger att dessa aspekter har blivit bättre eller mycket bättre under pandemin.

**Figur C25 Respondenternas syn på hur olika aspekter av riksdagsarbetet har förändrats mellan hösten 2019 (dvs. före pandemin) och 2020 (antal svar 215–216)**



Här kan det inledningsvis konstateras att det är kontakten med ledamöter i andra partier som har försämrats mest. Cirka 65 procent av respondenterna anser att denna kontakt har blivit sämre eller mycket sämre. Motsvarande siffra för kontakterna med ledamöter i det egna partiet är drygt 61 procent. Noterbart i sammanhanget är att andelen som tycker att kontakterna med ledamöter i andra partier är ”mycket sämre” är större än vad motsvarande andel är när det gäller de partiinterna kontakterna.

Vidare kan det nämnas att det är mellan ca 10 procent (kontakterna med partikansliet) och 17 procent (arbetet i valkretsen) av respondenterna som anger att dessa aspekter har blivit bättre eller mycket bättre under 2020 jämfört med förhållandena under hösten 2019.

### *Ledamöternas kommentarer kring förändringen över tid*

Även i anslutning till denna fråga valde flera av respondenterna att utveckla sina ”kryssvar” genom att lämna kommentarer. Några av dessa återges nedan

Vi har blivit bättre än tidigare på digitala möten. Vi har minskat andelen resor och fått tid över till fler digitala möten

□

Det här året har varit katastrof. Vi har mer eller mindre blivit bestulna på en mandatperiod känns det som.

□

En fördel med digitala möten har varit att man inte behövt ledtider för att förflytta sig mellan sammanträden. Som ny ledamot skulle jag behövt tid för att bygga upp internationella kontakter. Kontakter med internationella kontakter har ju samtidigt blivit enklare när man får in vanan att ses digitalt men för den första kontakten behöver man oftast ses på en konferens eller studieresa.

□

Fysiska möten kan inte ersätta de digitala mötena därav mitt svar att det generellt blivit sämre, dock vill jag understryka att det som sagt har underlättat en del möten som annars aldrig kunnat ske på grund av geografi och resor.

□

På vissa sätt har övergången till mer digitala möten varit bra, lättare att samla människor från olika delar av landet och mindre restid. Men samtalen blir färre både spontana med väljare och planerade besök. Kontakterna mellan partier har försvårats när vi inte möts fysiskt och det spontana snacket och relationsbyggandet i korridorerna helt uteblivit.

□

Att uppdraget i helhet fungerat sämre beror inte på lösningarna i riksdagen utan på pandemin som helhet. Distansarbetet har egentligen skapat fantastiska förutsättningar för ett bättre arbete lokalt i valkretsen men pandemin har likväl satt stopp för det. Tyvärr.

□

Digitaliseringen av det internationella arbetet med utveckling av möten via länk sparade mycket tid, vi fick mer gjort på kortare tid. Men på sikt måste arbete via länk varvas med fysiska möten. Fysiska möten ger personkän-

nedom och behövs vid lösande av frågor där det finns olika uppfattningar om lösningar.

□

Jag ser väldigt positivt på de digitala besöken och mötena för man har kunnat träffa fler, men det är klart att inget slår ju fysiska möten och verksamhetsbesök.

□

De personliga samtalen och företagsbesöken uteblev, även om en del kunde lösas med distans. Väljarkontakten var det som blev mest begränsat, men det var ju en allmän del av pandemirestriktionerna. Kontakten med de personer man kände innan var inga problem, men det har varit svårare att göra nya kontakter.

## Inställda resor, studiebesök etc.

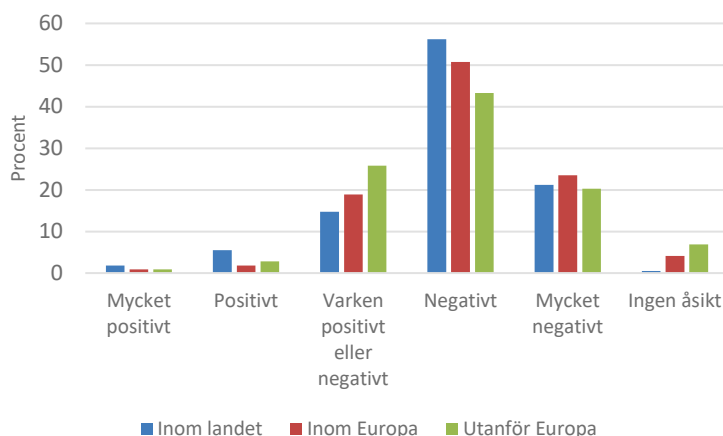
### Inledning

Flera av de nationellt påbjudna smittskyddsrestriktionerna påverkade förutsättningarna för riksdagens ledamöter att utöva sina uppdrag under 2020. Reserestriktioner, begränsningar i möjligheterna att möta fysiskt etc. har redan berörts i flera av de ovan citerade kommentarerna från ledamöterna. I syfte att få ytterligare underlag för att kunna bedöma denna påverkan fanns en fråga i enkäten där ledamöterna ombads ta ställning till hur bl.a. inställda studiebesök, och resor inom och utom landet, har påverkat deras möjligheter att utöva sitt uppdrag som riksdagsledamot.

### Resebegränsningar

I figur C26 redovisas respondenternas syn på hur olika resebegränsningar har påverkat deras möjligheter att utöva sina uppdrag.

**Figur C26 Respondenternas uppfattningar om hur begränsningar i resor har påverkat deras möjligheter att utöva sina uppdrag (antal svar = 217)**





Av diagrammet framgår det att en majoritet av respondenterna anser att de resebegränsningar som har införts under pandemin har påverkat deras möjligheter att utöva sitt uppdrag. Slår man samman de två negativa svarsalternativen för respektive ”resekategori” finner man att den högsta andelen avser resor inom landet (ca 77 procent) och den nästa högsta resor inom Europa (ca 72 procent). Motsvarande värde för resor utanför Europa är drygt 63 procent.<sup>290</sup> Drygt 7 procent av respondenterna ser positivt eller mycket positivt på effekten av resebegränsningarna inom landet. Motsvarande siffra för de två andra resekategorierna är under 4 procent.

Det bör poängteras att ledamöterna i enkätfrågan ombads att beakta de möjligheter som i vissa fall kan ha funnits att ersätta vissa resor och fysiska möten etc. med t.ex. distansmöten.

### *Respondenternas kommentarer kring uteblivna resor*

#### **Färre resor ger mer tid över till annat**

Det är flera av respondenterna som påpekar att resor kan vara tidsödande, och att de ställdes in under större delen av 2020 innebar att det frigjordes tid för andra aktiviteter.

Det har varit en fördel på flera sätt att resor varit begränsade. En hel del viktiga möten har ersatts av distansmöten som besparat mycket tid, särskilt när det kommer till kontakter utomlands. Det har blivit lättare att träffa många aktörer tack vare detta. I övrigt är det en solklar försämring av förutsättningarna.

En annan respondent formulerar sig på detta sätt:

Det är klart att man gärna rest runt i landet men med alla distansbesök och digitala möten har fler resor kunnat göras, fler väljarkontakter kunnat tas, därmed också fler lokala medieintervjuer då man rest digitalt till fler ställen. Jag upplever också att jag mött fler personer under senaste året, om än digitalt. Både för att det är mer lättillgängligt, man kan samla fler samtidigt och hinna med fler möten.

Andra pekar på att då alternativet att resa fysiskt inom landet eller till något annat land inte har funnits, har detta bidragit till att man har valt att eller varit nödgad att välja digitala alternativ i stället, vilket i sin tur har gynnat vanan vid och kunskaperna om att använda olika digitala lösningar. Färre resor har också öppnat upp för möjligheter att genomföra fler möten än tidigare. Två typiska uttalanden från enkäten på detta tema är följande:

Vi har blivit bättre än tidigare på digitala möten och vi har minskat andelen resor och fått tid över till fler digitala möten. Men vissa typer av möten, studiebesök m.m. har helt uteblivit.

□

Det är alltid trevligt att träffas fysiskt eftersom dynamiken blir en annan. Men jag har hunnit träffa väldigt många fler företag, organisationer,

<sup>290</sup> Vissa tolkningsproblem uppkommer emellertid här eftersom vissa respondenter kan ha sett kategorin ”resor inom landet” som en delmängd av kategorin ”resor inom Europa”.

väljare, medborgare etc. genom att vi har träffats digitalt. Jag har haft större möjlighet att delta i hela landet genom digitala möten i stället för fysiskt. Likaså har jag varit med i fler panelsamtal, debatter osv. än vad jag normalt hinner.

Andra är inte lika övertygade om de digitala alternativens möjligheter att ersätta resor, konferenser och studiebesök, men kan i stället se andra fördelar med att slippa resa:

I viss mån har det kunnat uppvägas med distansmöten och studiebesök på distans, men det ger inte samma upplevelse. Möjligheten att delta i internationella konferenser har varit bättre, men man förlorar helt möjligheten till nätverksbygge, som när man är på plats. Å andra sidan har jag kunnat fördjupa relationen till familjen på ett sätt som inte varit möjligt på många år.

En delvis motsatt erfarenhet vittnar denne respondent om:

Mina resor till och från riksdagen har avsevärt försvårats, vilket har varit påfrestande för familjen och mig själv. Att inte kunna besöka företag och organisationer upplever jag som mycket begränsande ur kunskapsinhämtningssynpunkt.

Det tycks också råda delade meningar om i vilken utsträckning ledamöternas resande kommer att återupptas i samma utsträckning som tidigare när verksamheten återgår till ett nytt normalläge. En respondent menade följande:

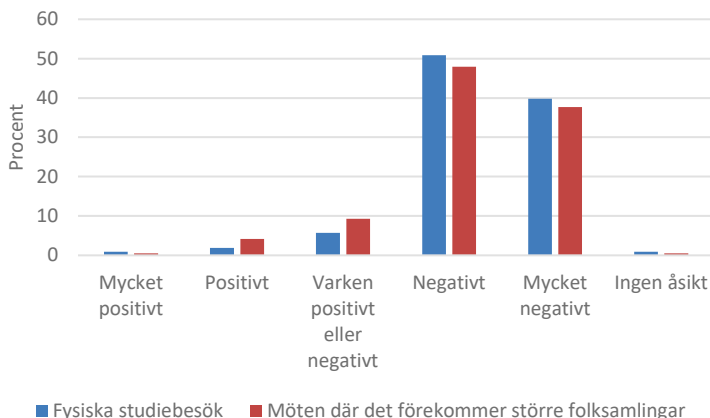
Den svenska riksdagen är ett resande parlament, mycket beroende på avstånden i Sverige och vi kommer att behöva återgå till att resa mycket när pandemin är över. Samma sak med Europa och världen. De som nu drömmer om att vi inte ska resa lika mycket, varken inrikes eller utrikes, som före pandemin har i grunden fel.

### *Begränsningar i möjligheterna att medverka vid studiebesök och fysiska möten där det förekommer större folksamlingar*

En riksdagsledamot träffar vanligen många olika aktörer när hen utövar sitt uppdrag. Utöver de interna kontakterna inom det egna partiet och med andra med direkt koppling till riksdagsarbetet förekommer mängder av externa fysiska kontakter med väljare, intresseorganisationer, myndigheter, företag m.fl. Att träffa dessa kategorier aktörer i deras egna sammanhang i form av studiebesök på företag, myndigheter, universitet och andra arbetsplatser är en del av en riksdagsledamots vardag som har fått begränsas avsevärt till följd av pandemin.

I figur C27 redovisas hur respondenterna har värderat hur begränsningarna i möjligheterna att delta fysiskt i externa studiebesök samt fysiska möten där det förekommer större folksamlingar (t.ex. demonstrationer, partimöten, föreläsningar etc.) har påverkat deras möjligheter att utöva uppdraget som riksdagsledamot.

**Figur C27 Respondenternas syn på hur begränsningarna i möjligheterna att delta i fysiska studiebesök eller i fysiska möten där det förekommer större folksamlingar har påverkat deras möjligheter att utöva uppdraget som riksdagsledamot? (antal svar = 216 respektive 215)**



Av diagrammet framgår det tydligt att respondenterna anser att de begränsade möjligheterna att delta i fysiska studiebesök eller möten där det förekommer större folksamlingar har påverkat deras möjligheter att utöva uppdraget som riksdagsledamot negativt eller mycket negativt. När det gäller de fysiska studiebesöken är det ca 91 procent av respondenterna som anger något av de två negativa svarsalternativen. Motsvarande siffra för frågan om möten med större folksamlingar är ca 86 procent.

Även om negativa uppfattningarna tydligt överväger i svaren på denna fråga är det vissa respondenter som i detta sammanhang, liksom i anslutning till frågan om resorna, pekar på att de digitala alternativen har gjort det möjligt att delta i flera olika arrangemang under en och samma dag, men att de kvaliteter som följer med ett fysiskt studiebesök inte alltid kan ersättas med en digital motsvarighet.

Även om respondenterna ser det som negativt, är det få eller ingen av dem som har kommenterat det faktum att de har haft begränsade möjligheter att delta i möten där det förekommer större folksamlingar.

### **Smittskyddsrelaterade begränsningar i möjligheterna att ta emot besök i riksdagens lokaler**

I riksdagshuset på Helgeandsholmen och i riksdagens övriga lokaler i anslutning till riksdagshuset bedrivs inte bara formella möten i utskott och kammare eller mer informella kontakter mellan de folkvalda både inom och mellan de olika partierna. Lokalerna fungerar också som en viktig arena för möten mellan de folkvalda och olika kategorier av aktörer. Det kan handla om allt från bilaterala möten mellan en enskild väljare och en ledamot till större seminarier eller föreläsningar med många medverkande. Därtill genomför årligen ett

betydande antal gymnasieklasser studiebesök i riksdagen. Dessa guidas då vanligen runt av någon av de folkvalda.

Av svaren på den enkätfråga som gällde hur begränsningarna att ta emot externa besök i riksdagens lokaler har påverkat ledamöternas möjligheter att utöva sitt uppdrag framgår det att drygt fyra av fem anser att detta har varit negativt eller mycket negativt. Knappt två procent anser att besöksbegränsningarna har varit positiva eller mycket positiva. Resterande knappt 18 procent anser att begränsningarna varken har varit positiva eller negativa (16,5 procent) eller har valt svarsalternativet ”ingen åsikt” (1,4 procent).

En av de ledamöter som har svarat på enkäten konstaterar att ”Det svåraste under pandemin är att kontakterna med medborgare och organisationer nästan helt har uteblivit.”

## **Psykosociala aspekter och fysisk arbetsmiljö**

### *Inledning*

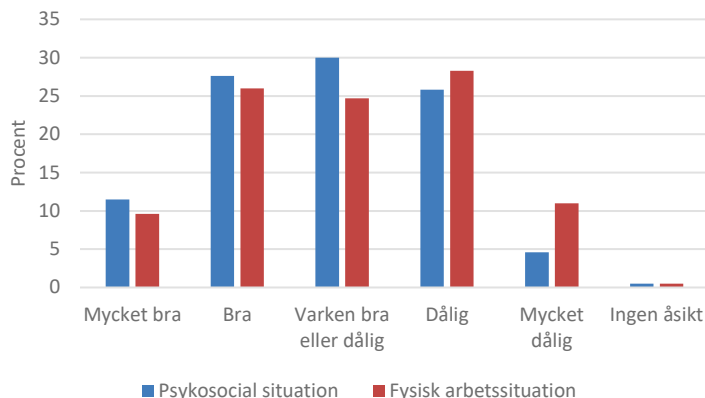
I enkäten ställdes två frågor om ledamöternas psykosociala situation och deras fysiska arbetssituation. Det kan finna skäl att återge de två frågorna i sin helhet:

- *Psykosocial situation:* Flera åtgärder vidtogs inom riksdagen och av Riksdagsförvaltningen med anledning av pandemin under 2020. Distansarbete kan exempelvis innebära både positiv och negativ påverkan på den psykosociala situationen. Vilken är din sammantagna bedömning av hur du upplevde din psykosociala situation under 2020 som en följd av pandemin och de förändrade förutsättningarna att utöva ditt uppdrag som riksdagsledamot?
- *Fysisk arbetssituation:* Distansarbete kan innebära både positiv och negativ påverkan på den fysiska arbetssituationen (arbetsställning, arbetshöjd, ljud, ljus, inomhusklimat etc.). Vilken är din sammantagna bedömning av hur du upplevde din fysiska arbetssituation under 2020?

Den förstnämnda frågan har en något bredare ingång än den andra mot bakgrund av att det bedömdes vara svårt för ledamöterna att på ett entydigt sätt skilja på psykosociala påverkansfaktorer som kan hänföras till själva riksdagsuppdraget och sådana som har en annan grund, t.ex. olika privata förhållanden. Svaren på den förstnämnda frågan bör därför ses som en sammanvägning av privata respektive uppdragsrelaterade faktorer. Det kan exempelvis handla om att det påbjudna distansarbetet gör det enklare att kombinera riksdagsuppdraget med ett fungerande familjeliv, vilket torde kunna ge positiva effekter på de berörda ledamöternas psykosociala situation som helhet. Å andra sidan kan situationen var den omvända, dvs. att distansarbetet bidrar till isolering på hemorten och/eller till att andra negativa eller positiva förhållanden inom den privata sfären blir mer påtagliga.

När det gäller frågan om den fysiska arbetssituationen är det sannolikt lättare för ledamöterna att skilja denna från de mer sammanflätade arbetsrelaterade och privata faktorer som kännetecknar den psykosociala situationen. Å andra sidan kan det även här finnas vissa svårigheter att entydigt klassificera en företeelse som en del av de fysiska arbetsförhållandena. Ett skrikande barn som vill ha mammas eller pappas uppmärksamhet är ett exempel där den fysiska och den psykosociala situationen kan sammanfalla.

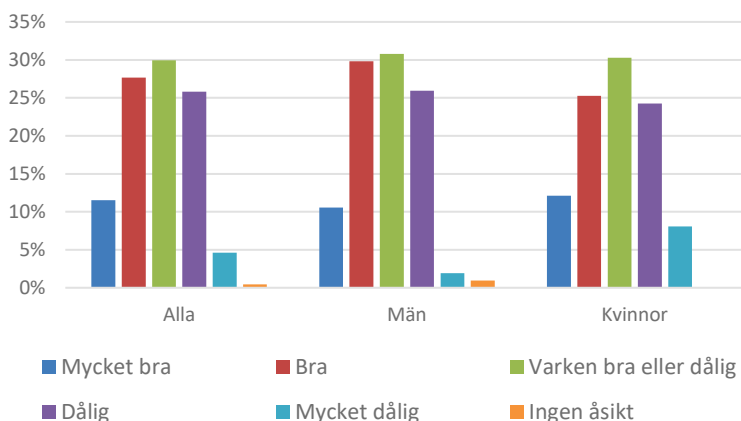
**Figur C28 Respondenternas syn på sin psykosociala situation under pandemin samt på sin fysiska situation (antal svar 217 respektive 219)**



Diagrammet i figur C28 ger ingen entydig bild av hur respondenterna ser på dessa båda frågor. Svaren fördelar sig relativt jämt mellan de båda positiva svarsalternativen (den psykosociala situationen ca 39 procent och den fysiska arbetssituationen ca 36 procent) respektive de båda negativa svarsalternativen (ca 30 procent respektive ca 39 procent), och en ungefär lika stor andel av svaren hamnar i kategorin ”varken bra eller dåligt” (30 respektive 25 procent).

Tar man fram ett diagram över den psykosociala situationen, men med svaren uppdelade efter variabelerna kön respektive ålder får man de diagram som finns i figurerna C29 och C30.

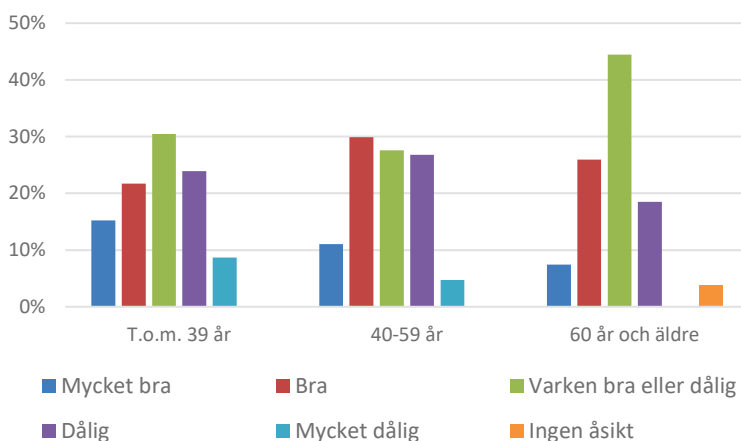
**Figur C29 Respondenternas syn på sin psykosociala situation under 2020 uppdelad efter variabeln kön (antal svar 217)**



Av diagrammet framgår det att det är en större andel av de kvinnliga respondenterna som uppfattade sin psykosociala situation under 2020 som mycket dålig (8 procent) eller dålig (24 procent) än bland de manliga respondenterna (2 respektive 26 procent). Det är samtidigt en något större andel bland de manliga respondenterna som anger svarsalternativen bra eller mycket bra (41 procent) än bland de kvinnliga respondenterna (37 procent).

I figur C30 har svaren på frågan om den psykosociala situationen delats upp med avseende på variabeln ålder.

**Figur C30 Respondenternas syn på sin psykosociala situation under 2020 uppdelad efter variabeln ålder (antal svar 200)**

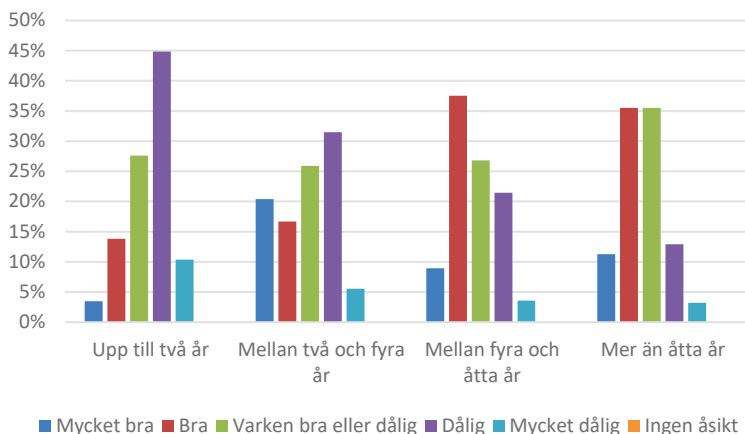


Här kan man konstatera att det är en ungefär lika stor andel i de två yngre ålderskategorierna som anger att deras psykosociala situation under 2020 har varit dålig eller mycket dålig. I ålderskategorin upp till 39 år är denna siffra 33

procent och för kategorin 40–59 år är den 32 procent. I gruppen med de äldsta respondenterna (60 år och äldre) är andelen dock lägre (19 procent), och här bör man även observera att ingen har valt att ange svarsalternativet mycket dåligt. I den yngsta kategorin är det 9 procent som har valt detta alternativ, vilket i absoluta tal är fyra svar. Vidare kan det noteras att andelen respondenter i den äldsta gruppen som valde alternativet varken bra eller dåligt är högre än i de två andra ålderskategorierna. Ytterligare en iakttagelse är att det var en större andel (15 procent) i den yngsta ålderskategorin som har angett att deras psykosociala situation under 2020 var mycket bra än i de två andra åldersgrupperna, där motsvarande andelar var 11 procent i åldersgruppen 40–59 år och 7 procent bland de äldsta respondenterna (60 år och äldre).

Kan antalet år som man ha varit riksdagsledamot samvariera med hur respondenterna har upplevt sin psykosociala situation under pandemin? En uppdelning av svaren på frågan om hur ledamöterna upplevde sin psykosociala situation under 2020 efter hur många år de har suttit i riksdagen redovisas i figur C31.

**Figur C31 Ledamöternas syn på sin psykosociala situation under 2020 uppdelat efter hur många år de har varit riksdagsledamöter (antal svar 201)**

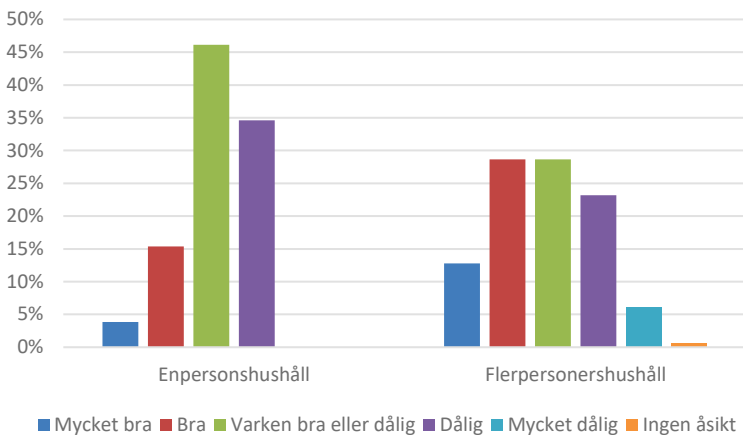


Av diagrammen i figuren ser man att det är en betydligt större andel bland de som har suttit kortast tid i riksdagen (upp till två år) som anger något av svarsalternativen dåligt eller mycket dåligt (55 procent) än bland de ledamöter som har suttit längst i riksdagen (mer än åtta år) där motsvarande siffra är 16 procent. Det går också att utläsa en trendmässig minskning när det gäller dessa svar om man även betraktar de två mellanliggande kategorierna. Bland de respondenter som har suttit i riksdagen i mellan två och fyra år är det 37 procent som har valt svarsalternativet dåligt eller mycket dåligt och bland de som suttit mellan fyra och åtta år är det en fjärdedel som har valt något av de svarsalternativen. Av diagrammet framgår det också att det finns en motsatt trend när det gäller andelarna i respektive kategori som har valt de två positiva

svarsalternativen. I gruppen med respondenter som har suttit kortast tid i riksdagen är det 17 procent som har valt något av dessa alternativ medan motsvarande siffra i var och en av de övriga tre kategorierna ligger på 37 procent (kategorin 2–4 år) respektive 46 och 47 procent i de två kategorierna med respondenter som har suttit längst i riksdagen. Det bör även noteras att det är bland de som har varit ledamöter i mellan två och fyra år som uppvisar den största andelen (20 procent) svar i kategorin mycket bra.

I kommitténs kontakter med gruppledarna har det framkommit att dessa har fått signaler om att det påbjudna distansarbetet har bidragit till en känsla av isolering hos vissa ledamöter och att detta även skulle kunna vara särskilt påtagligt för de ledamöter som lever i enpersonshushåll. Delar man upp svaren på frågan om den psykosociala situationen under 2020 efter bakgrundsvariabeln enpersons- eller flerpersonershushåll får man den svarsfördelning som återfinns i figur C32.

**Figur C32 Ledamöternas syn på sin psykosociala situation under 2020 uppdelat efter om respondenten lever i ett enpersons- eller flerpersonershushåll (antal svar 190)**



Av diagrammet kan man utläsa att det är en mer än dubbelt så stor andel (42 procent) bland de respondenter som lever i flerpersonershushåll än bland de som lever i enpersonshushåll (19 procent) som har valt något av alternativen bra eller mycket bra när de ska beskriva sin psykosociala situation under 2020. Tittar man på de två negativa svarsalternativen finner man att det är en något större andel (35 procent) bland respondenterna i enpersonshushåll som har valt något av de svarsalternativen. Motsvarande siffra för de i flerpersonershushåll var 29 procent. Det bör även uppmärksammas att det är 10 av respondenterna i flerpersonershushåll (vilket motsvarar under 6 procent i den kategorin) som angav att de hade upplevt sin psykosociala situation som mycket dålig. Ingen bland de i enpersonshushåll valde det alternativet.

Det bör dock noteras att antalet respondenter som anger att de lever i ett enpersonshushåll endast uppgår till 26 stycken. Vidare är det viktigt att



understryka att frågan tar sikte på en sammanvägd psykosocial situation och alltså inte enbart kan anses avspegla effekterna av de anpassningar som har gjorts av riksdagsarbetet eller de förändrade förutsättningarna att utöva riksdagsuppdraget.

### *Ledamöternas synpunkter på den fysiska arbetsmiljön och sin psykosociala situation*

#### **Fysisk arbetsmiljö**

Frågor kopplade till den fysiska arbetsmiljön och till olika psykosociala aspekter berörs i den ruta för kommentarer som fanns i anslutning till frågan om den fysiska arbetsmiljön.<sup>291</sup> Dessutom ges psykosociala aspekter en betydande tyngd i svaren på den fråga som låg till grund för det s.k. ordmoln som redovisas i figur C35 (se längre fram i denna del av rapporten).

När det gäller den fysiska arbetsmiljön pekar flera respondenter på svårigheterna att ”få till” en bra fysisk arbetsmiljö i hemmet, och att distansarbetet i sig innebär många timmar stillasittande framför skärmen. Några exempel på detta är:

Den tekniska utrustningen har varit det största hindret. Jag bor också litet, vilket gör att det blivit svårt att kunna jobba hemifrån på ett bra sätt samtidigt som fler i hushållet jobbar hemma. Dessutom har man som riksdagsledamot ofta uppdrag och möten hela dagarna, väldigt ofta sitter man vid skärmen från 8 till efter 21 på kvällarna. Det är svårt att få till de naturliga pauserna.

□

Jättebra att riksdagen ordnat med utrustning för hemmakontor, men för ett optimalt arbete hemma så skulle jag behöva investera i ett höj- och sänkbart skrivbord, bättre belysning etc. Sådana investeringar kanske man drar sig för att göra när man inte riktigt vet vad som är bäst. Så kanske det framöver skulle kunna vara en hjälp som riksdagsledamöterna kan få, att när man börjar som ledamot kan man boka in en distansrådgivning kring hur arbetsplatsen hemma kan utformas ergonomiskt riktigt. För egen del tog det tid innan jag hittade rutiner i hemarbetet, vilket gjorde att jag inte kom ut och röjde mig och satt långa stunder vid datorn. Men när jag började med promenader till och från jobbet, fasta fikatider etc. så har det blivit mycket lättare att jobba hemifrån och jag har mått fysiskt och psykiskt bättre. Att inte träffa kollegor och väljare utan sitta framför en datorskärm har dock varit jobbigt.

□

Mer stillasittande i dålig position i hemmaarbetet.

□

Ett hem är inte anpassat för att vara en permanent arbetsplats.

□

<sup>291</sup> Det bör noteras att kommittén valde att inte inkludera någon motsvarande möjlighet för ledamöterna att lämna synpunkter i direkt anslutning till frågan om hur de hade upplevt sin psykosociala situation. Motivet till detta var att möjligaste mån undvika att behöva hantera sådana personuppgifter som skulle kunna betraktas som känsliga.

Inget miljöombyte och Zoom-möten från morgon till sen kväll har varit svårt.

□

Jag har inte samma goda ergonomiska arbetsplats hemma, som på kontoret med höj- & sänkbart skrivbord, bra stol etc. Det har blivit många, långa dagar framför datorn. Jag upplever också att genombrottet för digitala möten skapade en ny stress, där man ofta först satt i digitala möten hela dagen och sedan flera kvällar i veckan.

□

Mindre mellanmännisklig kontakt är frustrerande. Känslan av att göra meningsfulla saker i uppdraget infinner sig inte när hela arbetet utgår från samma rum med endast digitala kontakter som arena, även om mötena varit aldrig så viktiga eller avgörande. Jag har fått huvudvärk och blivit tvungen att skaffa glasögon som en följd av den stort ökade mängden skärmarbete.

Begränsningarna när det gällde resor lyfts också fram som något som har bidragit till att riksdagsuppdraget har blivit mer stillasittande:

Minskad fysisk aktivitet har varit ett resultat av att jag inte längre transporterar mig till och från riksdagen och går fram och tillbaka mellan kammaren, möten och arbetsrum.

En motsatt bild ges av de som har valt att genomföra många av sina distansmöten ”till fots”. En ledamot uttrycker detta på följande sätt:

Har kunnat röra på mig mer utomhus med digitala möten samtidigt något som inte möjliggörs vid fysiska möten eller många och långa transporter.

Andra pekar på att problemen har varit begränsade och någon konstaterar helt kort att ”[jag] har ett mycket väl fungerande hemmakontor”.

Det redovisas också en del skilda uppfattningar om hur Riksdagsförvaltningen har bistått med teknisk utrustning, möbler m.m. i ledamöternas hemarbetsmiljö:

Inga underlättande hjälpmedel som exempelvis arm till bildskärm som kan höjas och sänkas, lampa som förstärker ljuset, ingen riktigt arbetsstol (svårt att ta med sig stollen från rummet i riksdagen).

□

När jag fick skaffat ett höj- och sänkbart skrivbord till mitt hem så löste sig många problem, men det fick jag skaffa på egen hand utan bistånd av Riksdagsförvaltningen. Dåligt! Det hade aldrig accepterats på en normal arbetsplats, men ledamöterna ses som ledamöter när det passar förvaltningen och ses som anställda vid andra tillfällen. Borde ändras efter pandemin!

□

Initialt visste jag inte att jag kunde få skärm, tangentbord, skrivare och headset till hemmet. När jag väl beställde detta fick jag snabb leverans och blev mycket nöjd. Detta kunde ha kommunicerats bättre/snabbare.

Det faktum att hemmet också brukas som distansarbetsplats av flera andra lyfts fram av vissa som en faktor som har påverkat den fysiska arbetsmiljön. Någon

konstaterar exempelvis att hemmet inte var anpassat för två personer som arbetade på distans.

### Psykosociala aspekter

Flera ledamöter som har kommenterat denna fråga berör olika psykosociala aspekter som hänger samman med det distansbaserade arbetssättet under pandemin. Det handlar exempelvis om en känsla av isolering och avsaknad av sociala kontakter, en känsla av otillräcklighet eller att det man främst uppskattar med att vara riksdagsledamot inte längre har varit möjligt att praktisera under pandemin. Några uttrycker detta på följande sätt:

Avsaknaden av sociala kontakter har haft en tydlig negativ påverkan på psykisk hälsa. Ökad stress har kommit av att ha behövt arbeta hemifrån samtidigt som barnen varit hemma med mycket milda symptom.

□

Ångest och stress på grund av stora förväntningar av väljare, sympatisörer och allmänhet på mig som riksdagsledamot. Har ej kunnat fullgöra det jag anser är mina egna förväntningar som ledamot.

□

Alla roliga arbetsuppgifter har försvunnit och de tråkiga har blivit kvar. Det har gjort uppdraget tråkigare och mer innehållslöst.

Andra pekar på att en ökad närvaro i hemmet under pandemin har gjort det lättare att kombinera riksdagsuppdraget med ett fungerande familjeliv, vilket har bidragit till att minska den stress som annars tycks kunna förknippas med den bortavaro som uppdraget normalt innebär.

Möjligheten att kombinera familjeliv med politik har förbättrats avsevärt och minskat en del på stressen för hela familjen. Samtidigt har det inneburit minskad möjlighet till barnpassning när mor- och farföräldrar varit i karantän, vilket har påverkat utrymmet att kunna arbeta så mycket som egentligen behövs för att hinna med.

□

Skönt att hinna göra vardagssysslor hemma så att min partner slipper dra ett lika stort lass som när jag är i Stockholm.

□

Jag mår så oerhört mycket bättre. Min uppfattning är att det gäller alla jag pratat med som kombinerar uppdraget med att ha barn inte minst.

□

Angående den psykosociala situationen går det inte att bortse från de positiva delar som uppstår på grund av att man är på plats hemma med sin familj och inte har långväga resväg från riksdagen till bostadsorten.

Omställningens dubbelhet fångas kanske särskilt väl i följande citat:

Har levtt ett tristare och mindre hektiskt liv, vilket väl också kan vara mindre stressande.

Även flera av gruppledarna vittnar om att de har mött ledamöter som upplever psykosociala problem med koppling till de förändrade arbetsförhållandena. Man nämner exempelvis en känsla av isolering för de ledamöter (men även

partikanslianställda) som har byggt upp mycket av sin tillvaro kring riksdagsuppdraget och som kanske också har mycket av sitt sociala liv knutet till partikamrater eller partikanslianställda i riksdagen och/eller i Stockholm. En annan av gruppledarna konstaterade:

Många är ensamma det vet jag... Kanske värst för en del yngre och kanske särskilt för de på partikansliet som bor trångt själva och som kanske inte har så mycket sociala kontakter.

Eller som en annan gruppledare uttryckte det: ”De känner sig ”avkapade” från det sociala sammanhang som uppdraget innebär och man saknar möjligheterna att ”hårdas samman som grupp”.

En gruppledare menar att distansarbete inbjuder till osund sjuknärvaro. Ledamöter fortsätter att arbeta eftersom de kan göra det digitalt fastän de är sjuka. Eller som gruppledaren uttryckte det: ”Det är liksom svårare att tillåta sig att känna efter när man ändå kanske halvligger hemma i soffan. Folk är ju arbetsnarkomaner, men det är viktigt att sjukskriva sig om man är sjuk!”

## Synen på Riksdagsförvaltningens smittskyddsarbete

### Inledning

Riksdagsförvaltningen, riksdagsstyrelsen och talmannen var tidigt under pandemin överens om att riksdagen och Riksdagsförvaltningen också hade att följa de råd och rekommendationer avseende smittskydd som gavs av regeringen och expertmyndigheterna. Särskilt råden och rekommendationerna från Folkhälsomyndigheten har varit framträdande i sammanhanget. Reserestriktionerna och rekommendationerna om distansarbete var centrala för detta smittskyddsarbete, men en del andra åtgärder vidtogs även på plats i riksdagens lokaler. Det handlade om att ställa in studiebesök, stänga vissa lokaler, vidta åtgärder för att underlätta fysisk distansering, utplacering av handsprit, skyltning om vikten av god handhygien m.m. Hur flera av dessa åtgärder omsattes i praktiken i riksdagens lokaler beskrivs närmare i del D.

### Respondenterna om åtgärderna ut ett smittskyddsperspektiv

I figurena C33 och C34 redovisas respondenternas syn på ett antal av de smittskyddsåtgärder som har vidtagits i riksdagens lokaler, dels ur ett smittskyddsperspektiv, dels hur dessa åtgärder har påverkat ledamöternas möjligheter att utöva sitt uppdrag.

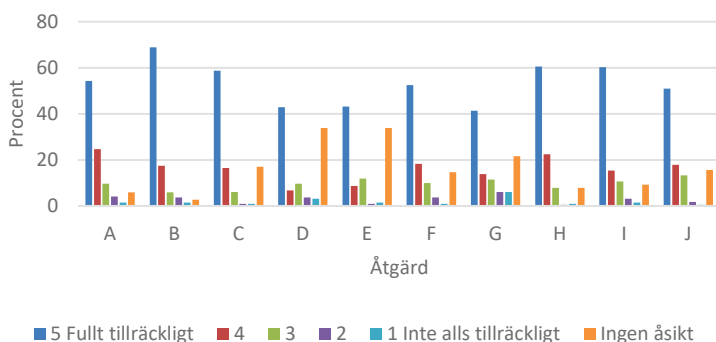
Bokstäverna på de båda diagrammens kategoriåxlar motsvarar följande åtgärder:

- A. De utökade möjligheterna till fysisk distansering i möteslokaler
- B. Tillhandahållandet av handsprit
- C. Förstärkt städning
- D. Begränsad tillgänglighet till riksdagens gym

- E. Begränsad service i och tillgänglighet till Riksdagsbiblioteket
- F. Möjligheterna till fysisk distansering i matsalen
- G. Möjligheterna att genomföra antikroppstester i riksdagens lokaler
- H. Skyltning om att hålla avstånd, handtvätt m.m.
- I. Begränsningar i möjligheterna att ta emot externa besök.
- J. De begränsade möjligheterna att få direkt stöd från enheten ledamotsadministration på plats i riksdagens lokaler.

Ledamöterna ombads ange ett värde på skalan 1 till 5, där 1 motsvarade ”inte alls tillräckligt” och 5 ”fullt tillräckligt”.

**Figur C33 Respondenternas uppfattning om ett antal smittskyddsåtgärder ur ett smittskyddsperspektiv (antal svar = 216–219)**



Av diagrammet framgår att ytterlighetsalternativet ”fullt tillräckligt” är det som har valts i störst utsträckning för samtliga de listade åtgärderna. Slår man dessutom samman de två högsta värdena som har angetts för respektive åtgärd finner man att mellan ca 50 och 86 procent har angett dessa alternativ. Det högsta värdet gäller åtgärden B (Tillhandahållandet av handsprit) och det lägsta värdet avser åtgärden D (Begränsad tillgång till gymmet). Det kan i sammanhanget nämnas att de restriktioner som har tillämpats avseende gymmet och riksdagens övriga friskvårdslokaler har resulterat i flera kommentarer kring huruvida denna åtgärd har varit lämpligt utformad (se nedan).

Vidare kan det vara på sin plats att konstatera att de två lägsta svarsalternativen bara i ett fall når upp till en sammanlagd svarsandel som överstiger 7 procent. Den åtgärd som avviker är den som har betecknats G (Möjligheten att genomföra antikroppstester i riksdagens lokaler). Här har 12 procent av respondenterna angett svarsalternativen 1 eller 2.

Det bör i sammanhanget också noteras att det påbjudna distansarbetet har inneburit att många ledamöter inte har uppehållit sig i riksdagens lokaler i någon större utsträckning. Detta torde till viss del kunna förklara den relativt höga andelen som har valt alternativet ”ingen åsikt” i några av frågorna. Detta kan å andra sidan också sammanhänga med att ledamöterna inte anser sig kunna bedöma de enskilda åtgärdernas effekt ur just ett smittskyddsperspektiv.

Ytterligare en reflektion som bör göras i sammanhanget är att det utifrån frågeställningen är svårt att uttyda om huruvida vissa anser att de vidtagna åtgärderna har varit för långtgående. De som har valt alternativet fullt tillräckligt kan ju exempelvis anse att stängningen av friskvårdslokalerna har varit fullt tillräckliga ur ett smittskyddsperspektiv, men samtidigt anse att den åtgärden har varit alldeles för långtgående och att samma smittskyddseffekt hade kunnat uppnås genom upprätthållande av fysisk distans i dessa lokaler och/eller genom att begränsa antalet personer som vistas i lokalerna.

### *Respondenternas kommentarer*

Ledamöterna gavs också möjlighet att kommentera hur de såg på de vidtagna åtgärderna ur ett smittskyddsperspektiv. Liksom i samhället i stort fanns det en del olika uppfattningar om när, var och hur olika smittskyddsåtgärder sattes in eller avvecklades. Tilltron till förvaltningens insatser och i vilken utsträckning den borde följa nationella rekommendationer eller gå längre än dessa berörs i några fall. Någon respondent säger sig lita på att förvaltningen följer myndigheternas rekommendationer/restriktioner, samtidigt som en annan upplever att åtgärderna har varit mer långtgående än på många andra platser och ibland kanske även rent av överdrivna. Vederbörande konstaterar dock samtidigt att väldigt få har smittats i riksdagen.

Frågan om begränsningarna i tillgängligheten till riksdagens friskvårdslokaler (gym, omklädningsrum och idrottshall) tycks annars ha väckt ett betydande engagemang hos vissa:

Det hade i mitt tycke varit bättre att begränsa antalet personer som kunde vara i gymmet samtidigt än att helt stänga ner det.

□

Vansinne att stänga gymmet när behovet av fysik aktivitet snarare ökat under pandemin.

□

... mer rimligt att begränsa antalet personer i gymmet i stället för att stänga det. Nu har ledamöter i stället hänvisats till gym på stan och det är väl knappast säkrare ur smittrisksynpunkt.

Tillgången till handsprit berörs av vissa och användningen av munskydd omnämns också (där ett visst krav på användning i kammaren infördes under en period 2021<sup>292</sup>):

<sup>292</sup> Talmannen och gruppledarna var i slutet av februari 2021 överens om att rekommendera munskydd i kammare och kammarfoajé när avstånd inte kunde hållas. Den som talade i kammaren behövde inte bära munskydd. Ledamöter som var på väg till och från kammaren uppmanades att inte uppehålla sig i kammarfoajén i onödan. Munskydd tillhandahölls av Riksdagsförvaltningen i kammarfoajén. Det ansågs även att munskydd borde användas vid fysiska sammanträden med många deltagare i utskotten och EU-nämnden. Rekommendationen gällde fr.o.m. den 26 februari 2021. Överenskommelsen om munskydd upphävdes fr.o.m. den 14 juni 2021 mot bakgrund av att Region Stockholms särskilda regionala rekommendationer med anledning av covid-19 pandemin skulle upphöra att gälla fr.o.m. den dagen (källa: Riksdagens intranät 2021-02-25 och 2021-06-14).

Vi borde ha infört munskydd tidigare och haft mer handsprit, på fler platser än i dag och tidigare samt inför fler andra åtgärder för att underlätta distansarbetet.

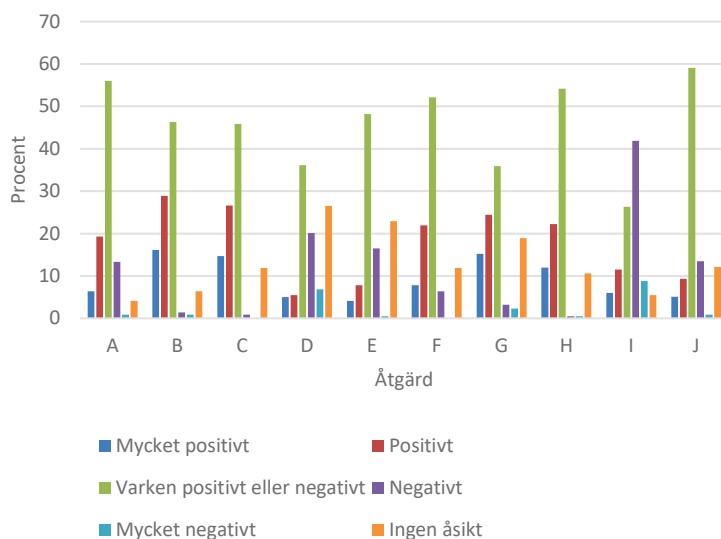
### **Smittskyddsåtgärder som ledamöterna saknade**

Ledamöterna gavs också möjlighet att ange om det var några smittskyddsåtgärder de saknade i riksdagens lokaler. Många av de som valde att lämna kommentarer konstaterade bara kort och gott: Nej. Andra valde att peka på att de saknade handsprit eller munskydd eller att tillgången till handsprit eller munskydd har varit otillräcklig eller kommit på plats för sent eller på fel ställen. Just frågan om när, var och hur munskydd borde ha använts tycks – i likhet med i samhället i övrigt – ha väckt ett särskilt engagemang bland de ledamöter som valde att kommentera den här frågan (se även nedan om åtgärder som respondenterna anser bör slopas). Några har också framfört synpunkter på möjligheterna att kunna hålla fysiskt avstånd i vissa lokaler samt redovisat viss kritik mot att det inte var tillräckligt tydligt vad som gällde för externa besök eller för ledamöternas och tjänstemännens närvaro i riksdagens lokaler i början av pandemin.

### **Ledamöterna om smittskyddsåtgärdernas påverkan på deras möjligheter att utöva uppdraget som riksdagsledamot**

I figur C34 redovisas ledamöternas syn på hur samma åtgärder som i figur C33 ovan har påverkat deras förutsättningar för att utöva uppdraget som riksdagsledamot. Bokstäverna på kategoriaxeln motsvarar samma åtgärder som i figur C33.

**Figur C34 Respondenternas syn på hur vissa smittskyddsåtgärder påverkade förutsättningarna för dem att utöva uppdraget som riksdagsledamot (antal svar = 215–219)**



Av diagrammet framgår det att de listade smittskyddsåtgärderna anses ha haft begränsad påverkan på ledamöternas möjligheter att utöva sitt uppdrag. För samtliga åtgärder utom en är det mellan och 36 och 59 procent av respondenterna som har valt det alternativet. Undantaget är åtgärden I (de begränsade möjligheterna att ta emot externa besök) där endast ca 26 procent har valt detta alternativ. När det gäller den åtgärden är det i stället drygt hälften av respondenterna som anser att denna åtgärd har varit negativ eller mycket negativ för deras förutsättningar att utöva uppdraget som riksdagsledamot.

### *Respondenternas kommentarer*

Även här gavs ledamöterna möjlighet att lämna kommentarer. I flera av svaren konstaterar respondenterna att de på grund av reserestriktioner eller andra skäl (att man t.ex. tillhör en riskgrupp) inte har varit i riksdagen och att dessa därför egentligen inte har påverkats av de åtgärder som har vidtagits i riksdagens lokaler. Ett antal av de som har lämnat kommentarer menar också att stängningen av riksdagens gym har uppfattats som negativt för möjligheterna att utöva uppdraget och man anser att någon form av differentierade öppettider hade varit rimligt. Några konstaterar också att de begränsade möjligheterna att ta emot externa besök har varit en av de mest negativa konsekvenserna av pandemin.

På en öppen fråga om det var några andra smittskyddsrelaterade åtgärder än de ovan listade som påverkade ledamöternas möjligheter att utöva sitt uppdrag svarade de flesta nej. Några återkommer till att reserestriktionerna har inneburit problem eller att hemarbetssituationen har varit påfrestande:



Att vi inte fick resa till Stockholm. Borde varit ett rullande schema.

□

Familjesituation med många på plats hemma för distansarbete, stör och försvårar arbetet, både ur ett störande som ur ett säkerhetsperspektiv.

□

Svårt med delade kontorsplatser när det inte gick att arbeta hemifrån. Dålig ergonomi på hemmaarbetsplatsen, då vi sitter mer fysiskt stilla bakom en skärm än vid "normalt" hemarbete.

### En samlad bild...

I enkäten ombads ledamöterna att beskriva sin upplevelse av att vara riksdagsledamot under pandemiåret 2020 med tre ord. De svar som avgavs har sammanställts i det s.k. ordmoln som återfinns i figur C35. I ordmolnet avspeglar ordens storlek den frekvens med vilken orden har förekommit i svaren på den aktuella enkätfrågan.<sup>293</sup>

Ett ordmoln är ett sätt att visualisera vissa kvalitativa data. Bilden nedan får i huvudsak tala för sig själv, men det är tydligt att de negativt värdeladdade orden dominerar. Möjligen bör det noteras att vissa av de mest frekvent förekommande orden även finns i andra böjningsformer än de som har givit störst avtryck i ordmolnet. Två sådana exempel är ordet ensam som också förekommer i formen ensam, samt tråkigt som även återfinns som komparationsformerna tråkig och – det relativt frekvent förekommande – tråkigare och i de sammansatta konstruktionerna "så mycket tråkigare", "viktigt och möjligt men tråkigt" och "tråkigt men godtagbart". Ord som är närbesläktade med tråkigt eller rent av synonymer förekommer också, exempelvis tradigt, långtråkigt, trist och dötrist. Ordet *ensam* förekommer även i konstruktionen ensamarbete och i de sammansatta konstaterandena "ibland lite ensam" och "mer ensam".

De ord med en viss positiv värdeladdning som var mest frekvent förekommande var lärorikt, utmanande och flexibelt.

<sup>293</sup> Det bör noteras att vissa ledamöter har angivit fler eller färre än tre ord och andra har valt att konstruera en mening av de tre orden (exv. "det har gått"). I det förra fallet har samtliga ord inkluderats i ordmolnet och i det senare fallet har meningen hållits samman som ett uttryck med hjälp av s.k. understreck mellan orden. På motsvarande sätt har fraser som "förvänsvärt väl" eller "dåligt att inte få träffas" hållits samman i ordmolnet. Det bör även noteras att några ledamöter har valt att upprepa ett och samma ord tre gånger exempelvis "Digitalt, digitalt, digitalt". Detta får då tydligare genomslag i ordmolnet.



## Ledamöterna om Riksdagsförvaltningens stöd och service

### Inledning

Utöver det praktiska arbetet med att omsätta olika smittskyddsrelaterade åtgärder i praktiken har Riksdagsförvaltningen haft i uppgift att – i likhet med vad som gäller även under normala förhållanden – tillhandahålla det stöd och den service som de folkvalda i riksdagen behöver för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. I detta avsnitt redovisas ledamöternas syn på hur de anser att Riksdagsförvaltningen fullgjorde denna uppgift under pandemins första år, dvs. under 2020.

### Servicenivån i kammaren

På en fråga om hur ledamöterna anser att Riksdagsförvaltningen har upprätthållit servicenivån i kammaren under 2020 svarade 91 procent av respondenterna att de ansåg att denna hade varit bra eller mycket bra. Endast 1 procent av de svarande ansåg att servicen hade varit dålig eller mycket dålig. När ledamöterna ombads att jämföra med hur servicenivån i kammaren hade förändrats sedan tiden före pandemin (hösten 2019) konstaterar cirka fyra femtedelar att det inte hade skett någon förändring. Drygt 11 procent anser att servicenivån i kammaren har blivit bättre eller mycket bättre. Två procent menar att servicenivån har blivit sämre.

### It- och medieteknikfrågor

#### *Inledning*

Övergången från fysiska möten på plats i riksdagens lokaler till arbete på distans för det stora flertalet av riksdagens ledamöter, partikanslitjänstemän samt anställda inom Riksdagsförvaltningen, innebar en snabb och omfattande omställning för den del av Riksdagsförvaltningen som tillhandahåller it- och medietekniskt stöd för digitala distansmöten.

#### *Vissa distansmötesrelaterade it-aspekter*

I figurerna C36 och C37 redovisas hur respondenterna har ställt sig till ett antal it-tekniska aspekter med koppling till förutsättningarna att kunna delta digitalt i möten på distans. För att kunna bedöma om det har skett en positiv utveckling under 2020 bl.a. till följd av tekniska anpassningar, utbildning och ökad distansmötesvana ombads respondenterna ta ställning till hur de såg på ett antal distansmötesrelaterade it-aspekter vid följande två tidpunkter under det aktuella året:

- *April–maj 2020:* Vid denna tidpunkt genomfördes utskottssammanträden huvudsakligen på distans. Det fanns dock ingen konstitutionell grund för

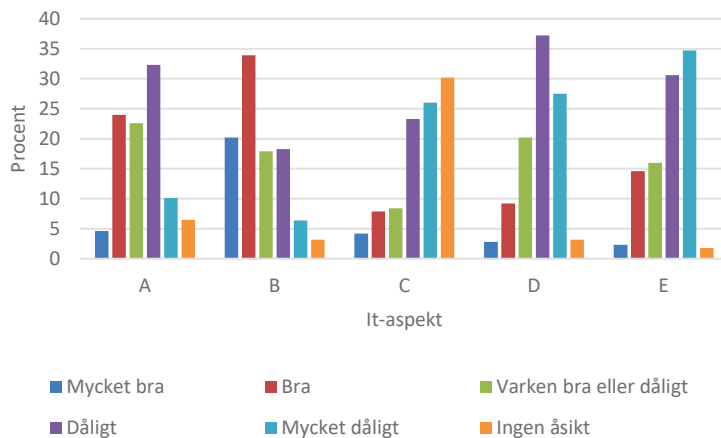
utskotten att fatta beslut på distans, utan det formella besluten fattades av fysiskt närvarande ledamöter i det s.k. allmänna utskottet (se del B).

- *November–december 2020:* Vid denna tidpunkt hade riksdagsordningen ändrats, vilket gjorde det möjligt för ledamöterna att även delta i utskottssammanträdenas beslutsfattande på distans. Därtill var det vid denna tidpunkt påbjudet att utskottssammanträdena i möjligaste mån skulle genomföras på distans.

Bokstäverna på diagrammens X-axel avser följande distansmötesrelaterade it-aspekter:

- Riksdagsdatorernas driftssäkerhet
- Internetuppkoppling från hemmet
- Internetuppkoppling från ev. övernattningslägenhet
- Skypes driftssäkerhet
- Skypes användarvänlighet

**Figur C36: Svarens fördelning på frågan om ledamöternas sammantagna uppfattning om vissa aspekter med koppling till riksdagsanknutna distansmöten som genomfördes under perioden april–maj 2020?**

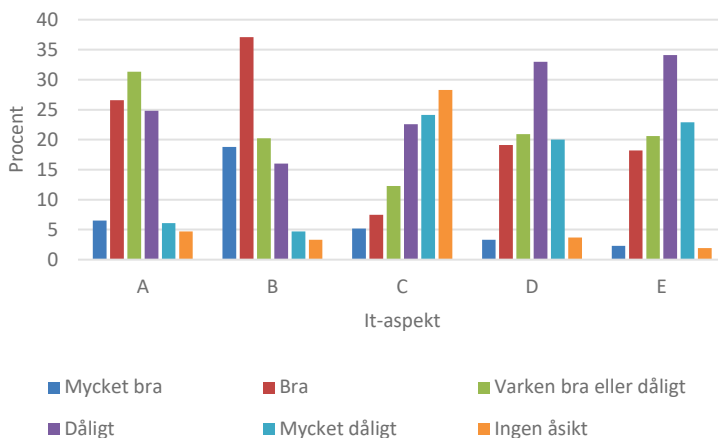


Av diagrammet kan man utläsa att de negativa uppfattningarna dominerar när det gäller de två alternativen som gäller den distansmötesplattform som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller (alternativen D och E). När det gäller distansmötesplattformens driftssäkerhet respektive användarvänlighet är det i båda fallen ca 65 procent av respondenterna som anger alternativet mycket dåligt eller dåligt. Beträffande användarvänligheten är det knappt 35 procent av respondenterna som anser att den är mycket dålig. Tolv procent av respondenterna anser att plattformens driftssäkerhet är bra eller mycket bra. Motsvarande siffra beträffande plattformens användarvänlighet var ca 17 procent. Vidare kan det noteras att ca 42 procent av respondenterna anser att de bärbara

datorer som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller har dålig eller mycket dålig driftssäkerhet.

I övrigt bör det noteras att den förhållandevis stora andelen som anger att de inte har någon åsikt om uppkopplingsmöjligheterna från övernattningslägenhet (it-aspekt C i diagrammet) torde avspegla det faktum att vederbörande inte har någon sådan lägenhet eller att den inte har utnyttjats under pandemin.

**Figur C37 Respondenternas sammantagna uppfattning om vissa aspekter med koppling till riksdagsanknutna distansmöten som genomfördes under perioden november–december 2020**

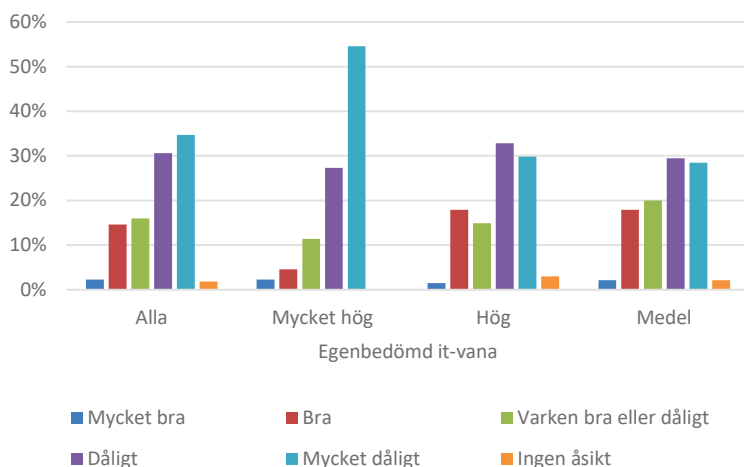


Om man jämför de båda figurerna framgår det att svarmönstret i flera avseenden är ungefär detsamma vid de båda mättidpunkterna. Tydligast negativa uppfattningar redovisas alltså beträffande distansmötesplattformens driftssäkerhet och användarvänlighet även om de sammanlagda andelarna för de två mest negativa alternativen har minskat något och uppgår för mättidpunkten november–december 2020 till 53 (driftssäkerheten) respektive 57 procent (användarvänligheten). Det är även en större andel av respondenterna som för denna mättidpunkt anger något av de två positiva svarsalternativen (drygt 22 procent för driftssäkerheten och knappt 21 procent för användarvänligheten).

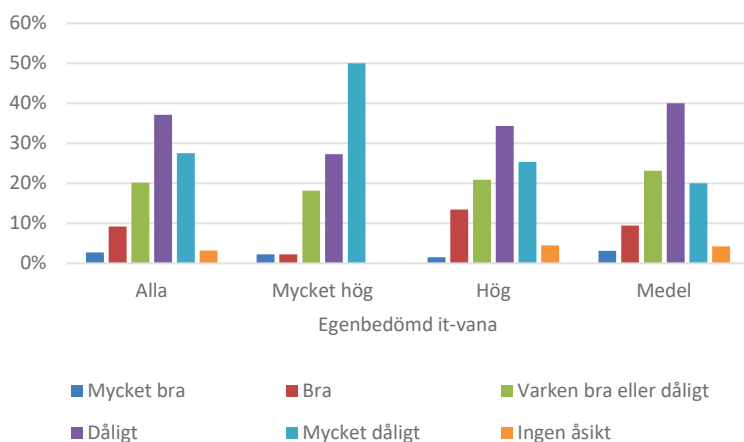
Vidare bör det noteras att det är en mindre andel av respondenterna som för den senare mättidpunkten anger något av de negativa alternativen angående riksdagsdatorernas driftssäkerhet (31 procent för november–december 2020 jämfört med 42 procent för perioden april–maj 2020).

För att belysa en eventuell samvariation mellan respondenternas skattning av sin egen it-vana och deras syn på distansmötesplattformens användarvänlighet och driftssäkerhet skapades diagrammen i figurerna C38 och C39.

**Figur C38 Respondenternas syn på distansplattformens användarvänlighet (i mars–april 2020) uppdelad efter deras egenbedömda it-vana**



**Figur C39 Respondenternas syn på distansplattformens driftssäkerhet i mars–april 2020 uppdelad efter deras egenbedömda it-vana**



Av de två diagrammen kan man utläsa att de av respondenterna som anser sig ha den största it-vana är de som var mest missnöjda med distansmötesplattformens användarvänlighet och driftssäkerhet i början av pandemin. Närmare 82 procent av de som hade angett att de hade mycket hög it-vana ansåg att användarvänligheten var dålig eller mycket dålig, därtill med en tydlig tyngdpunkt bland svaren i kategorin mycket dålig (54 procent). Liknande mönster finns i diagrammet som illustrerar synen på distansplattformens driftssäkerhet, där närmare 77 procent av de med den högsta egenbedömda it-vanan väljer någon

av två mest negativa svarsalternativen. Cirka hälften av respondenterna i denna kategori anser att driftssäkerheten var mycket dålig.

Det tycks också vara så att synen på driftssäkerheten och användarvänligheten mildras något i de fall respondenterna skattar sin it-vana något lägre. Det är exempelvis bara ungefär en fjärdedel av de som har skattat sin egen it-vana som hög som har angett att driftssäkerheten har varit mycket och bland som anger medelgod it-vana är andelen ungefär en femtedel. Liknande mönster ser man när det gäller synen på användarvänligheten.

Det bör avslutningsvis noteras att det endast var en handfull av respondenterna som har skattat sin egen it-vana som låg eller mycket låg. Svarsfördelningen för dessa få svar har därför inte inkluderats i de två diagrammen.

### *Ledamöternas synpunkter på olika distansmötesaspekter*

Det har under arbetets gång blivit tydligt för kommittén att det finns många starka – inte sällan negativa – uppfattningar bland ledamöterna om hur den distansmötesrelaterade tekniken har fungerat. Detta framgår också av de kommentarer som lämnades i anslutning till denna fråga. Följande citat illustrerar detta, även om de allra starkaste negativa uttalandena inte har återgetts här:

Det har inte fungerat med riksdagens it-miljö. Jag har haft problem med tekniken näst intill varje vecka och de tips och råd som ges om omstart av dator etc. hjälper inte när man är mitt inne på ett utskottsmöte. Skype har som program fungerat väldigt dåligt och även möjligheten att använda andra program för möten med företag, organisationer och väljare har varit svårt i och med att t.ex. Zoom och Teams inte varit anpassat för vår it-miljö under året, även om vissa förbättringar skedde gradvis under pandemin.

□

Blir ofta ”utslängd” från webbmöte. Frustrerande. Tycker inte om att min bostad är synlig för andra, exv. externa talare, valkrets, civilsamhälle och andra riksdagsledamöter. Är ett intrång i privatlivet.

□

It-systemen håller helt enkelt inte. Datorerna uppdaterar i årtal, funkar ofta inte när man ska koppla upp sig, stänger av sig själv. [Distansmötesplattformen] är en katastrof att behöva jobba med. Kanslipersonalen kan inte systemen tillräckligt bra. Detta är absolut det största problemet av alla med Corona.

□

[Distansmötesplattformen] är ibland ett skämt och alla dessa uppdateringar på datorn som av någon anledning alltid gör sig ”påmindra” lagom till eller under möten. Man blir tokig. Jag har vid flertalet tillfällen startat och startat om datorn, i god tid innan möten, men ändå fått uppdatering mitt i mötet. När man sedan skjuter upp dessa och försöker få igång dom efter mötet, så startar inte uppdateringen. Man har lust att skrika rakt ut.

□

It-frågorna är det största och mest betydande exemplet på Riksdagsförvaltningens oförmåga att snabbt förstå problemen och sätta in åtgärder. Det är inte för mycket sagt att säga att de omfattande bristerna i it-frågorna varit farligt nära att hota möjligheterna för ledamöterna att utöva sina uppdrag.

☐

Ideliga uppdateringar till förbannelse av riksdagsdatorerna börjar upplevas som ett arbetsmiljöproblem ... I övrigt upplever jag att it-mognaden ökat i samband med pandemin.

☐

Otroligt svårt att få tillräckligt stöd om hur man kan arbeta digitalt. Skype har varit helt otillräckligt för externa möten. Att riksdagen inte gjorde om sina mötesrum till digitala mötesrum, med bra och användarvänlig kamera, mikrofon, m.m. har varit ett stort problem och hinder. Ingen internet-uppkoppling från min övernattningsbostad, vilket t.ex. har gjort det svårt att uppdatera dator, Ipad och telefon som alltid lyckas tajma med min vistelse i Stockholm...

### *Support och viss information med koppling till distansmöten*

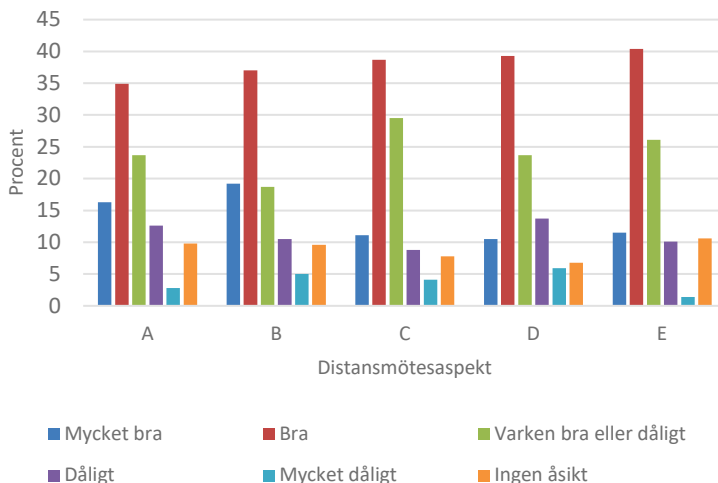
I enkäten ställdes också frågor om hur ledamöterna hade uppfattat den support som tillhandahölls av olika aktörer inom Riksdagsförvaltningen samt om den information som gavs med koppling till distansmöten. Även här redovisas svaren vid två olika tidpunkter under 2020 för att det ska vara möjligt att se om uppfattningarna har förändrats över tid. Svaren på dessa frågor redovisas i figurerna C40 och C41.

Bokstäverna på diagrammens X-axel motsvarar följande aspekter som ledamöterna ombads att bedöma:

- A. It-support från utskottens/EU-nämndens kanslipersonal
- B. It-support från personal från it-avdelningen i samband med distansmöten
- C. Information om informationssäkerhet
- D. Informationen om val av hårdvara vid distansmöten (dator, telefon, platta).
- E. Information/tips om mötesrutiner (exv. hur man begär ordet)

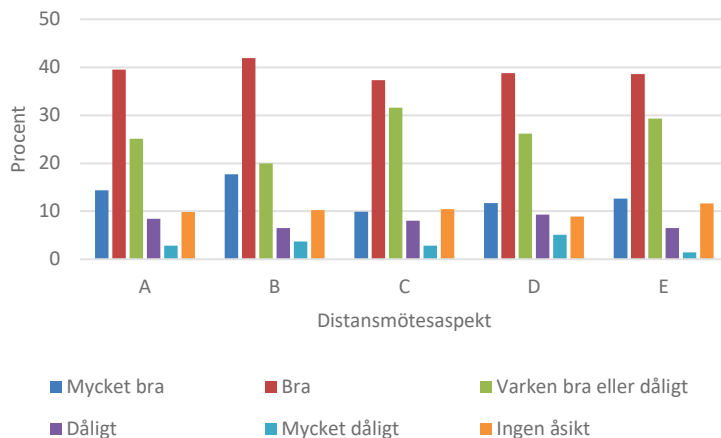


**Figur C40 Respondenternas sammantagna uppfattning om vissa aspekter med koppling till riksdagsanknutna distansmöten som genomfördes under perioden april–maj 2020 (antal svar 215–219)**



Här kan man inledningsvis konstatera att ungefär hälften av respondenterna anser att samtliga de angivna distansmötesaspekterna har fungerat bra eller mycket bra. Den högsta sammanlagda andelen (ca 56 procent) som har valt de två positiva svarsalternativen avser alternativ B (It-support från personal från it-avdelningen i samband med distansmöten). Mellan ca 12 och 20 procent av respondenterna har valt något av de två alternativen dåligt eller mycket dåligt. Den högsta andelen negativa svar gäller valet av hårdvara. Detta torde avspegla det faktum att det har funnits ett visst missnöje bland ledamöterna när det gäller uppmaningen att de ska använda den bärbara datorn vid distansmöten för att öka förutsättningarna för stabila digitala mötesförutsättningar och för att göra det möjligt att upprätthålla kraven på erforderlig informations säkerhet. Bärbar hårdvara som exempelvis mobiltelefoner eller läsplattor har ledamöterna av de skälen uppmanats att inte använda (se vidare del D).

**Figur C41 Svarens fördelning på frågan om ledamöternas sammantagna uppfattning om vissa aspekter med koppling till riksdagsanknutna distansmöten som genomfördes under perioden november–december 2020 (antal svar 212–215)**



En jämförelserna av värdena som ligger till grund för de båda figurerna ger vid handen att de sammanlagda andelarna för de två positiva svarsalternativen är högre vid den senare mättidpunkten (november–december 2020) än vid den tidigare (april–maj) när det gäller tre av de listade distansmötesaspekterna (A, B och D). Noterbart är att andelarna har sjunkit något när det gäller informationssäkerhet (alternativ C) och det alternativ som gäller tips och information om mötesrutiner (alternativ E). Den största ökningen avser alternativet B (It-support från personal från it-avdelningen i samband med distansmöten) där det är 3,4 procentenheter fler av respondenterna som har valt något av de två positiva alternativen. Vidare kan det konstateras att andelarna som har valt något av de två negativa alternativen har sjunkit för samtliga de fem listade aspekterna med mellan 2,1 (alternativ C om informationssäkerhet) och 5,3 procent (alternativ B om supporten från it-avdelningens personal).

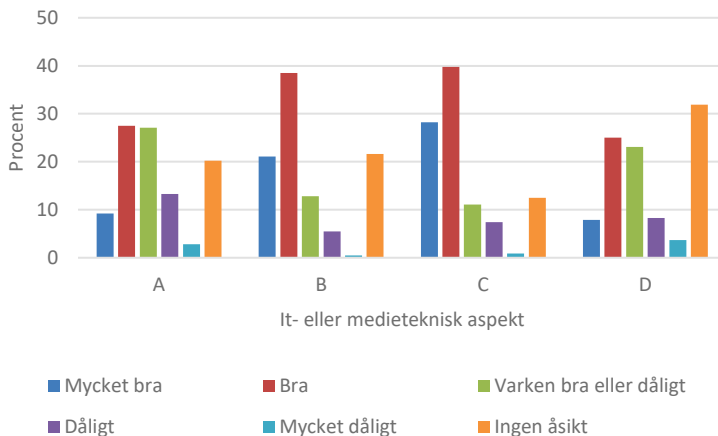
Även om den redovisade jämförelsen indikerar en svag positiv utveckling över tid när det gäller de listade aspekterna bör det poängteras att det kan vara svårt för respondenterna att i efterhand på ett tillförlitligt sätt särskilja förhållandena vid två olika tidpunkter. En respondent kommenterade detta på följande sätt: ”Svårt att komma ihåg, men det har ju gått åt rätt håll under året vart efter vi ledamöter har vant oss”.

### *Vissa övriga it- och medietekniska aspekter*

Utöver de ovan redovisade enkätfrågorna om vissa distansmötesaspekter fick ledamöterna också ta ställning till ytterligare ett par frågor om vissa andra it- och medieteknikrelaterade frågor. Svaren på dessa frågor redovisas i figur C42. Bokstäverna på diagrammets X-axel motsvarar följande it-/medietekniska aspekter:

- A. Telefonkonferenser
- B. It-support på plats i Bankhallen
- C. It-support via telefon
- D. Utbildning i it-frågor

**Figur C42 Respondenternas sammantagna uppfattning om hur vissa andra it- och medietekniska företeelser fungerade under 2020 (antal svar = 216–218)**



Av figuren kan man utläsa att de positiva omdömena dominerar. Mellan 33 och 68 procent av respondenterna har valt något av de två positiva alternativen. Den högsta siffran avser den it-support som ges via telefon. Minst nöjda är respondenterna med utbildningen i it-frågor (alternativ D). Här har 12 procent angett något av de två negativa svarsalternativen. Samtidigt bör det noteras att det är ca en tredjedel av respondenterna som anger att de inte har någon åsikt om just it-utbildningen.

### *Respondenternas kommentarer*

Det är inte så många av respondenterna som har kommenterat dessa ”övriga it- och medieteknikaspekter”. Någon konstaterar att ”Helpdesk har gjort så gott de har förmått. Inte deras fel att systemen inte fungerar” och någon annan framhåller att ”[d]e som arbetar på it i bankhallen är hjältar. Utan dem hade det varit mycket som hade varit kaos”. Några framhåller dock att det ibland har varit lång väntetid hos helpdesk i Bankhallen.

Beträffande it-utbildning framhåller någon att ”utbildningen riktade sig till dem som redan kan väldigt mycket, inte till mig som tycker att digitala möten är superbra men som är dålig på teknik”. En annan synpunkt kring utbildningen om it-frågor var att den skulle kommit mycket tidigare, i mars/april 2020.

### *Det respondenterna saknade på det it- eller medietekniska området under 2020*

Ledamöterna ombads ange om det var något de saknade på det it- eller medietekniska området under 2020. En majoritet av svaren på den öppna frågan kretsade kring behovet av alternativ till den it-plattform som Riksdagsförvaltningen tillhandahöll som förstahandsalternativ för digitala distansmöten. En del kommentarer gällde förbättrade möjligheter att kunna använda annan hårdvara än riksdagsdatorn för att delta i utskottsmöten på distans (exv. mobiltelefon eller läsplatta). Ytterligare några kommentarer gällde bättre trådlösa uppkopplingsmöjligheter i övernattningslägenheter. Det framfördes även vissa synpunkter på ändamålsenligheten för distansmöten hos den it-utrustning och de program som tillhandahölls. En respondent uttryckte sig på följande sätt:

Vi borde ha fått hem större skärmar och en riktig webbkamera till hemmakontoren. Ibland är det pinsamt hur vissa ledamöter tvingas bedriva sitt arbete gentemot intresseorganisationer och internationella möten från soffor och med köksskåp i bakgrunden. Detta kunde lätt ha avhjälpats med en dimfunktion i Skype som andra digitala mötesleverantörer erbjuder.

En annan respondent framförde följande:

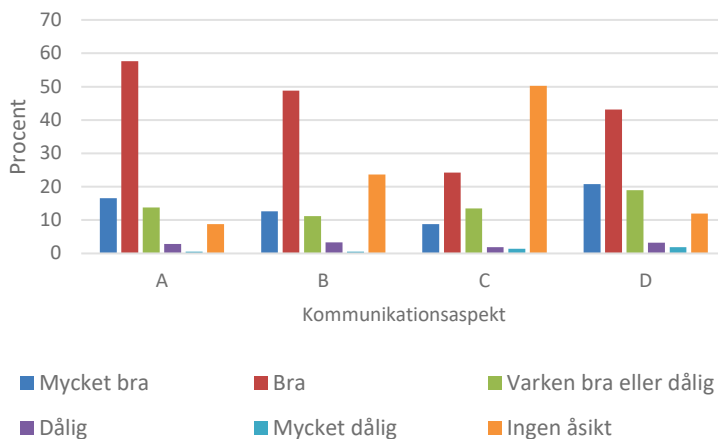
Belysning, bättre telefon med bättre kamera, dator med program som går att redigera bilder och film i, zoom, bättre webbkamera, stativ till hemmakontor, bra och bekväma hörlurar.

## **Kommunikationsfrågor**

### *Inledning*

När ett samhälle eller en institution befinner sig någon form av krissituation är det ofta viktigt med en väl fungerande kommunikation både extern och internt. Mot bakgrund av detta ombads ledamöterna redovisa sin uppfattning om följande kommunikationsinsatser:

- A. Den samlade coronainformationen på Intranätet
- B. Den samlade coronainformationen på riksdagens webbplats ([www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se))
- C. Riksdagsdirektörens filmer på Intranätet
- D. Talmannens kommunikation med ledamöterna via exv. brev (e-post) och Skypemöten

**Figur C43 Respondenternas syn på ett antal kommunikationsfrågor (antal svar = 215–217)**

Diagrammet ger vid handen att en majoritet av respondenterna anser att de listade kommunikationsinsatserna har varit bra eller mycket bra. Tydligast är detta när det gäller alternativ A, dvs. den coronarelaterade information som har tillhandahållits via den interna informationswebbplats som riksdagen och Riksdagsförvaltningen använder (Intranätet). Här är det ungefär tre fjärdedelar av respondenterna som har valt något av två positiva svarsalternativen. Den lägsta siffran (33 procent gäller riksdagsdirektörens filmer på Intranätet (alternativ C), men beträffande det alternativet är de å andra sidan fler än hälften av respondenterna som har valt att ange alternativet ”ingen åsikt”. Troligen hänger detta till stor del samman med att de helt enkelt inte har sett dessa filmer.

Det bör även noteras att det beträffande samtliga de fyra listade kommunikationsaspekterna är under fem procent av respondenterna som har valt något av de två negativa svarsalternativen.

### *Respondenternas kommentarer*

Det var inte särskilt många av respondenterna som lämnade kommentarer i anslutning till frågorna om kommunikationen. Några exempel var dock följande:

Man hade från början av neddragningen på antal voterande kunnat vara betydligt tydligare med att voteringarna är en bråkdel av riksdagsledamöternas arbete – det där har ställt till med en del onödiga diskussioner.

□

Talmannens kommunikation med ledamöterna har fungerat bra, kanske skulle kommunikationen kunnat ske något oftare.

□

Ledamöterna borde ha fått mycket mer av direkt kontakt med talmannen och riksdagsdirektören under krisen. Det har genomgående varit för lite och för sent.

Någon pekade också på att mycket av den information de tog del av kom från riksdagsgruppens ledning snarare än via de kanaler som listades i enkätfrågeställningen.

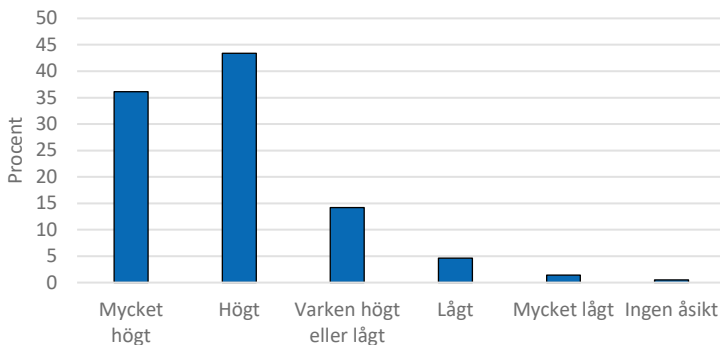
När ledamöterna i enkäten fick den öppna frågan om det var något med koppling till riksdagens/Riksdagsförvaltningens information/kommunikation kring hanteringen av coronapandemin som de hade saknat under 2020 valde många av de som svarade att ange ett reservationslöst nej. Någon efterfrågade mer information om coronatestning och någon önskade en större förståelse för de it-utmaningar som har uppkommit i kölvattnet av kraven på distansarbete.

## Respondenternas samlade förtroende för Riksdagsförvaltningen

### *Inledning*

Respondenterna ombads att ange sitt samlade förtroende för hur Riksdagsförvaltningen skötte sitt arbete under 2020. Svarens fördelning redovisas i figur C44.

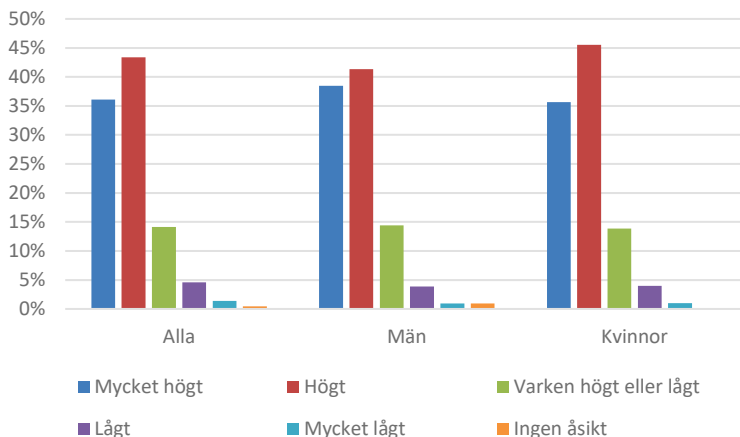
**Figur C44 Respondenterna samlade förtroende för hur Riksdagsförvaltningen skötte sitt arbete under 2020? (Antal svar = 219)**



Av figuren framgår det att närmare 80 procent av respondenterna anser sig ha ett högt eller mycket högt förtroende för hur Riksdagsförvaltningen skötte sitt arbete under 2020. Sex procent anger att de har ett lågt eller ett mycket lågt förtroende.

### **Finns det skillnader mellan manliga och kvinnliga ledamöter i förtroendet för Riksdagsförvaltningens arbete under 2020?**

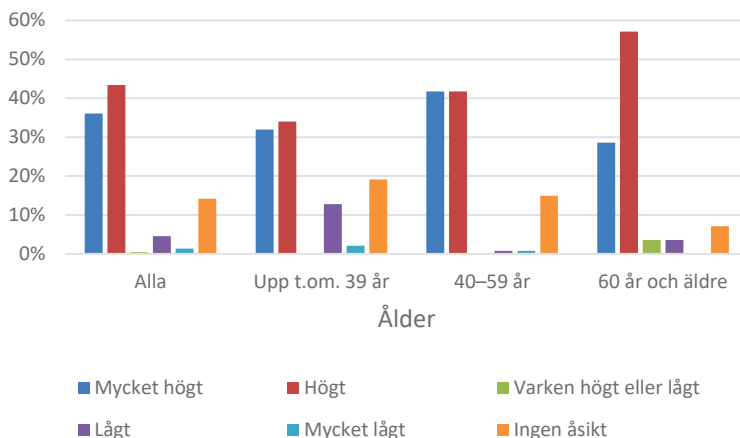
Delar man upp svaren på frågan om respondenternas förtroende för riksdagsförvaltningen efter respondenternas kön. Får man diagrammet i figur C45.

**Figur C45 Respondenternas samlade förtroende för Riksdagsförvaltningen under 2020, svaren uppdelade efter bakgrundsvariabeln kön**

Av diagrammet framgår det att svarsfördelningen när det gäller förtroendet bland respondenterna blir ungefär densamma om man kontrollerar för variabeln kön. De två mest positiva svarsalternativen samlar sammanlagt ungefär 80 procent av svaren oavsett om det är manliga eller kvinnliga ledamöter som svarar liksom om man beräknar andelarna med beaktande av samtliga svarande.

### Samvarierar ledamöternas ålder med deras syn på Riksdagsförvaltningens arbete under 2020?

I figur C46 har svaren på frågan om respondenternas förtroende för Riksdagsförvaltningen delats upp efter bakgrundsvariabeln ålder.

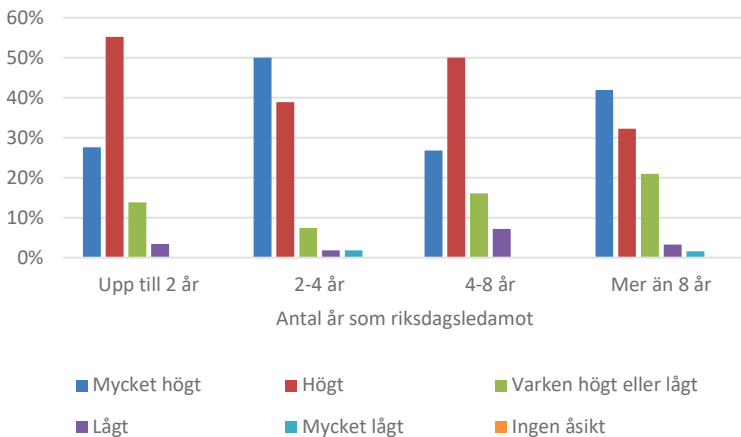
**Figur C46: Respondenternas samlade förtroende för Riksdagsförvaltningen under 2020, svaren uppdelade efter respondenternas ålder**

Här kan man konstatera att det är ungefär lika stora andelar som har angett något av de två mest positiva svarsalternativen i de två äldsta ålderskategorierna. Dessa två alternativ (högt eller mycket högt förtroende) ligger i dessa två ålders kategorier på 84 respektive 86 procent, om än med lite olika fördelningen mellan de två svarsalternativen. Noterbart är att det är en mindre andel som har valt något av de två positiva alternativen (66 procent) i gruppen med de yngsta respondenterna.

### Har antalet år som riksdagsledamot någon betydelse för respondenternas förtroende för Riksdagsförvaltningen?

Kan det vara så att synen på Riksdagsförvaltningen har något samband med hur länge man har varit riksdagsledamot? I figur C47 har svaren på frågan om ledamöternas förtroende för Riksdagsförvaltningen delats upp efter det antal år som de svarande har varit riksdagsledamot.

**Figur C47 Respondenternas samlade förtroende för Riksdagsförvaltningen under 2020, svaren uppdelade efter antal år som riksdagsledamot**



Av diagrammet kan man utläsa att oavsett hur länge respondenterna har varit riksdagsledamot är det samlade förtroendet för Riksdagsförvaltningen under 2020 överlag högt eller mycket högt. Mellan 73 och 83 procent av respondenterna har valt något av de svarsalternativen i respektive kategori. Noterbart är att den lägre siffran finns i kategorin med de respondenter som har suttit längst i riksdagen. Vidare kan det konstateras att det i samtliga kategorier är högst 7 procent av respondenterna som har angett att förtroendet för Riksdagsförvaltningen under 2020 var lågt eller mycket lågt.

### Förändring över tid i förtroendet för Riksdagsförvaltningen

Respondenterna fick även ta ställning till om huruvida deras samlade förtroende för Riksdagsförvaltningen förändrades under 2020 i jämförelse med tiden innan pandemin bröt ut. Trots de förändrade förutsättningarna för



Riksdagsförvaltningen att kunna utföra delar av sitt uppdrag under pandemin är det 71 procent av respondenterna som anser att deras förtroende för förvaltningens arbete inte har förändrats sedan tiden före pandemin. Samtidigt är det ungefär lika stora andel som anger att förtroendet har blivit högre eller mycket högre (ca 13 procent) som de som anger att det har blivit lägre eller mycket lägre (ca 15 procent).

### *Respondenternas kommentarer i anslutning till frågan om deras samlade förtroende för Riksdagsförvaltningen*

De relativt få uppfattningar som respondenterna redovisar i den öppna kommentarsruta som fanns i anslutning till frågan om deras förtroende för Riksdagsförvaltningen innehåller både ”ris och ros”. Någon framhåller att ”pandemin verkligen [har] visat att det [Riksdagsförvaltningen] är en organisation som kan ta ansvar och lösa problem”. En annan respondent uttryckte sig på följande sätt: ”Hade högt förtroende redan innan, men det har blivit ännu högre efter coronahanteringen. Är stolt över att Riksdagsförvaltningen följer restriktionerna och är med och räddar liv.” Ytterligare en positivt inriktad kommentar var denna: ”Det är alltid hög kvalitet, men förvaltningen har överraskat och verkligen gjort det där lilla extra som behövts under pandemi.”

Mer negativa var följande kommentarer: ”En del saker bättre och bättre. En del erfarenheter är dock att processer går långsamt och en omodern miljö”, ”Man klarade inte av att möta pandemins utmaningar i alla delar” samt ”Riksdagsförvaltningen är proffsig och jag har högt förtroende för dem. Dock tycker jag att en del saker har gått för långsamt och att man inte fullt ut har haft förståelse för ledamöternas situation under perioden”.

I en mer neutral kommentar besläktad med de tidigare redovisade synpunkterna som tog fasta på de speciella rådande omständigheterna konstaterades det att ”förvaltningen har klarat det så väl som man kan”.

## Framtidsperspektiv

### **Inledning**

I enkäten ombads ledamöterna att på två öppna frågor ange vilka anpassningar av riksdagens respektive Riksdagsförvaltningens arbete som de ansåg bör behållas respektive slopas när pandemin har klingat av och riksdagen återgår till det som brukar betecknas som ”ett nytt normalläge”. Det bör i sammanhanget även noteras att ett antal respondenter tydligt framhåller att det inte anser att några anpassningar till följd av pandemin bör behållas utan att riksdagen så snart som möjligt bör återgå till de arbetsformerna m.m. som tillämpades innan pandemin bröt ut.

Sammantaget kretsar majoriteten av kommentarerna kring bibehållna eller utökade möjligheter till fortsatt distansarbete. I de följande redovisas svaren på dessa två frågor under tematiserade rubriker.

## Kammarens arbete

### *Några vill behålla modellen med färre som voterar...*

Några respondenter anser att man bör behålla modellen med ett begränsat antal som deltar i voterar i kammaren eller att ha ”full styrka” under vissa veckor. Någon pekar på att möjligheten till grupp- och utskottsmöten på distans och att ett minskat antal som voterar gör det möjligt att arbeta mer hemifrån och därmed lättare kunna kombinera familjeliv med riksdagsuppdraget. Just familjeliv och möjligheterna att kombinera riksdagsuppdraget med att vara småbarnsförälder lyfts fram. Någon uttryckte det på följande sätt:

Riksdagen måste bli en modern arbetsplats där man kan förena möjligheten att ha ett småbarnsliv runt om i landet med att vara fullt fungerande riksdagsledamot. Voteringstiderna bör kunna komprimeras till ett tillfälle och behöver inte läggas en torsdag eftermiddag, så bråttom kan det inte vara att fatta besluten samma vecka. Kanske kan läggas tisdagar och onsdagar? Något av utskottsmötena bör kunna vara frivilligt digitala när det är beredning och inte justering. Riksdagen måste ta klivet in i framtiden och bli en attraktiv arbetsplats så man kan möjliggöra för föräldrar att både vara föräldrar och ha ett tungt och intensivt arbete som riksdagsledamot. Avgörande jämställdhetsfråga.

En annan variant som innebär att färre deltar i voteringarna som nämns i ett av enkätsvaren är följande:

Riksdagen bör då återgå till en grund att 365 ledamöter voterar men kanske med en uppgörelse mellan alla parter att ett litet antal ledamöter är utskvittade varje votering utom när det är stora frågor av särskild vikt.

Även följande variant föreslås:

Att minska antalet som voterar varje vecka (utöka kvittningssystemet till exempelvis 150 ledamöter per votering) och möjliggöra för fortsatta möten på distans.

### *... andra vill återgå till hur det var före pandemin*

Flera av de respondenter som uttalar sig är tydliga med att de vill att kammarens arbete – i stort sett utan förändringar – bör återställas till de arbetsformer som rådde innan coronapandemin bröt ut. Någon riktar kritik mot vissa delar av kammarens arbetsformer under pandemin och ser gärna att modellen med frågestunder från bänken tas bort med hänvisning till att hen anser att duellmetoden gör frågestunden betydligt bättre. Några respondenter vill att de begränsningar som finns för närvaro i kammaren i samband med debatter ska tas bort.

### *Digitala voteringar och kammararbete på distans*

Några av respondenterna vill se mer betydande förändringar i hur kammaren arbetar som avviker både från det tidigare normalläget och de arbetsformer som har tillämpats under pandemin. Här framförs bl.a. önskemål om att det

kan finnas skäl att ”på sikt överväga digitala voteringar som komplement, om de kan göras säkra”. En annan respondent uttrycker sig på följande sätt:

Nytt voteringsystem. Det är inte hållbart att sitta en timme och trycka på knappar om frågor där partigrupperna i nästan alla fall ska rösta lika, och sedan samlas ett antal företrädare för att i efterhand förklara varför de tryckt fel.

Andra förslag är att interpellationsdebatter och frågestunder genomförs digitalt eller att det ska vara möjligt att delta i kammardebatter på distans. Utökade möjligheter att lämna in motioner, frågor och interpellationer digitalt lyfts också fram som ett sätt att främja distansarbete. Här betonas det att detta är något som bör genomföras oavsett om det råder en pandemi eller inte.

### *Andra voteringsstider och förändrad planering*

Det förändrade arbetssättet i kammaren under pandemin har också genererat eller aktualiserat synpunkter på kammarens både kort- och långsiktiga planering. Det handlar om exempelvis om när under en riksdagsvecka voteringsstiderna bör infalla och om mer koncentrerade riksdagsveckor som skulle kunna göra det möjligt att frigöra mer tid för ledamöterna att utöva sitt uppdrag i den egna valkretsen eller från hemorten. En respondent uttryckte detta på följande sätt:

Organisering av arbetet på sådant sätt att mer tid kan spenderas i valkretsen. Exempelvis större koncentration av utskottsmöten och arbetsplenium till vissa veckor. Alternativt att endast ha utskottsmöten och voteringar en dag i veckan (så att man kan åka hem redan onsdag kväll).

Några andra uttrycker liknande tankegångar på följande sätt:

Man skulle kunna ha varannan vecka digital och varannan vecka fysisk. De vill säga att votera varannan vecka och ha fysiska utskottsmöten. Den andra veckan kan vara digital och inga voteringar. Debatterna kan ske båda veckorna. Med ett sådant arbetssätt ökar möjligheten för de som veckopendlar att kunna vara hemma i valkretsen mer och även ha ett mer ”vanligt” familjeliv.

□

Jag tycker man bör se över hur man kan kombinera ihop det digitala med fysiskt i Stockholm. Kan man styra mera voteringarna och när debatter är så att man kanske kan vara i Stockholm varannan vecka och på hemmaplan varannan vecka men då också kunna ha digitala utskottsmöten under de veckorna man är hemma. Voteringarna kanske man kan samla ihop så man voterar om fler ärenden i stället för bara några stycken.

□

Mår fysiskt bättre av att slippa resor varje vecka och den stress de innebär. Det väcker frågan om det är optimalt att resa så ofta. Kanske kunde riksdagsarbetet organiseras på ett mer modernt sätt, tex med må-fre vecka på plats varvat med en vecka på hemmaplan. Förmodligen skulle stressen på uppdragets båda delar (hemmaplan/Stockholm) minska och arbetet bli effektivare. Dessutom bättre ekonomi och miljö.

## Utskotten och EU-nämnden

### *Utskottsmöten helt eller delvis på distans*

Att utskotten skulle kunna sammanträda mer på distans även under mer normala förhållanden lyfts fram av flera respondenter. Det föreslås olika varianter där utskotten sammanträder fysiskt varannan vecka och digitalt varannan vecka eller att vissa typer av ärenden (t.ex. rena informationspunkter eller när externa gäster som exempelvis experter, myndighetsföreträdare etc. ska delta) koncentreras till vissa mötesdagar och att det ska vara tillåtet med distansdeltagande vid dessa tillfällen. Några exempel på hur respondenterna har uttryckt sig är följande:

Möjligheter att närvara på utskottsmöten digitalt (t.ex. om utskottet har externa gäster för information). Möjlighet att närvara på gruppmöten digitalt (generellt fler digifysiska möten där man kan delta både fysiskt och digitalt i stället för att alla måste vara fysiskt i Stockholm).

□

"Informationsbetonade" aktiviteter som inte kräver så mycket interaktion fungerar bra på distans.

□

Rena beslutsmöten i utskott bör kunna hållas digitalt. Om möjligt bör ärenden delas upp så att beslutsärenden tas på ett möte och beredningsärenden på ett annat.

□

Att ha kortare utskottsmöten med formalia digitalt, absolut. Allt annat är slöseri med allas tid.

□

Möjlighet att fortsätta att ha vissa utskottsmöten på distans skulle frigöra mer tid i valkretsen. Är absolut något att överväga. Kanske kunde man t.ex. ha tisdagarnas utskottsmöten på distans och torsdagarnas fysiskt på plats?

□

Distansarbetet, typ vara på plats var tredje vecka på utskott m.m.

□

Digitala veckor då alla utskottsmöten sker digitalt.

Hybridmöten (som även betecknas digifysiska möten) där alltså vissa deltar fysiskt på plats i Stockholm och andra på distans, lyfts också fram som varianter på hur det kan vara möjligt att underlätta för distansdeltagande.

Hybridmöten/distansmöten i utskottsarbetet som medger att vissa ledamöter kan delta på distans. Skulle ge ökade möjligheter att arbeta hemifrån vissa veckor, Hybrid/distansmöten för partiernas gruppmöten. Allt som ökar möjligheten till en högre grad av distansarbete bör behållas.

Det finns även exempel på respondenter som pekar på att det borde vara tillåtet att delta på distans under vissa särskilda förutsättningar:

Föräldrar som vårdar sjukt barn (vab) borde kunna vara med på möten på distans i t.ex. utskott, gruppmöten osv.

*Familj, internationellt arbete och ett effektivare arbetssätt som argument för distansmöten*

De argument som förs fram för att behålla ett mer digitalt arbetssätt inom utskotten – i likhet med som anfördes om kammarens arbete – tycks bl.a. handla om att göra det lättare att kombinera riksdagsuppdraget med en fungerande familjesituation eller med åtaganden på hemorten. Följande enkätsvar fångar detta synsätt:

Möjligheten att kunna delta på utskottsmötena på distans, att slippa åka till Stockholm bara för att tre minuter sitta på sin stol i utskottet och sen åka hem igen. Jag har i sju år varit ensam i mitt utskott utan ersättare, att kunna delta på distans har gjort min familjesituation enormt mycket enklare.

□

Fler möjligheter till digitala möten, både tex utskott och gruppmöten. Det underlättar livspusslet för många och är ett rimligt inslag i ett modernt arbetsliv.

□

Möjligheten till distansarbete till viss del, eller åtminstone digifysiska möten. Gärna inplanerad rutin, där ledamoten vid veckans ena utskottsmöte (förslagsvis tisdag) utan problem kan delta på distans, medan exempelvis externa besök koncentreras till det andra mötet (i så fall torsdag), vilket då också samordnas med voteringsdagarna. Det skulle underlätta möjligheten att kombinera riksdagsarbetet och Stockholmsresorna med ett något mindre inskränkt familjeliv.

Andra pekar på att arbetet blir mer effektivt om man som ledamot slipper tillbringa mycket tid på resande fot:

Fler möjligheter till distanssammanträden, inte minst vid utskottens informationsärenden. Det har i många avseenden inneburit ett effektiviserat arbete, inte minst tack vare minskad restid.

Andra pekar också på att det vore lättare att kombinera utskottsarbetet med internationella åtaganden om deltagande i utskottsmöten på distans blir möjligt även i ett nytt normalläge:

Möjligheten att delta på distans vid utskottsmöten är väldigt bra för oss som har internationella uppdrag. Respekt för att man kanske inte ska ha möjlighet att rösta, men att delta och yttra sig räcker.

□

Om du är utomlands på uppdrag av riksdagen, t.ex. valobservation el. dyl., bör man se över möjligheten att vara med på utskott.

Ytterligare ett argument för fortsatt distansarbete sammanhänger med en önskan om att ta till vara de digitala erfarenheter som har byggts upp som en följd av att arbetssättet har fått ändras under pandemin:

Utskott på distans. Det kommer säkert fler pandemier, varför montera ner systemet för att sedan bygga upp det igenom om några år?

### *Återgång till fysiska utskottsmöten*

Liksom när det gäller kammarens arbete finns det respondenter som anser att utskottsarbetet i huvudsak bör återgå till de arbetsformer som rådde innan pandemin. Det huvudsakliga argumentet för detta är att de fysiska interaktioner som uppkommer under och i anslutning till utskottens möten är viktiga för samordning av det egna partiföreträdaarnas uppfattningar i en fråga, för att kunna nå uppgörelser över partigränser men också för att bygga sådana förtroendeskapande relationer som kan vara till gagn på många olika sätt i det politiska arbetet. Några respondenter anser att det vederbörande betecknar beredande utskottsmöten på distans (diskussion) bör slopas eller att distansmöten som regel vid utskottssammanträden bör avskaffas.

### **Mer om distansarbete**

#### *Behåll möjligheterna till distansarbete*

Utöver det som har redovisats ovan om kammarens och utskottens framtida arbetsformer är det ett antal respondenter som lyfter fram mer allmänt hållna önskemål om att det även i ett nytt normalläge ska vara möjligt med mer distansarbete. Samtidigt är det flera som också framhåller behovet av fysiska möten. Följande citat belyser dessa synsätt:

Möjlighet att delta på distans bör bibehållas (även om fysiska möten så klart ska vara norm).

□

Behålla möjligheten till digifysiska möten rakt av.

□

Alltid digitala möten när så är möjligt och önskvärt för att minska resandet. Använda fysiska möten till det de är bra på; diskussion, förhandling, nätverkande osv.

□

Möjligheten att delta i möten på distans, jag tror att det underlättar för många ledamöter i vardagen.

□

Möjligheten att göra vissa arbetsuppgifter på distans har både underlättat deltagande i det lokala och regionala arbetet – möjliggjort möten och besök som annars aldrig hunnits med – och underlättat vardagspusslet och familjelivet. Jag tycker att det vore en bra ambition med ett varannanveckssystem så att fysiska sammanträden och omröstningar i Sthlm koncentreras till den ena veckan, den andra ger möjlighet till arbete i valkretsen och familjevård. Om det krävs bör man överväga att ha ett extra vöringstillfälle och eventuellt en extra ordinarie dag på de fysiska veckorna. En positiv bieffekt skulle ju också bli att mina resor till och från Stockholm skulle halveras jämfört med det gamla normalläget. Det sparar tid, pengar och miljö.

Även här framhålls möjligheterna att kunna kombinera uppdraget som riksdagsledamot med ett fungerande familjeliv som ett argument för bibehållna eller utökade möjligheter till distansarbete även efter pandemin:

Bra med vissa distansmöten då och då för att minska resande och möjliggöra ökad kontakt med valkretsen och någon extra kväll med små barn. Fysisk närvaro behövs vid svåra diskussioner och för långsiktiga relationer med kollegor, men var femte möte kan gott skötas på distans.

□

Vi bör behålla möjligheten att arbeta på distans. Speciellt för de ledamöter som har långt till Stockholm. Ur ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att underlätta så att det är möjligt att vara riksdagsledamot samtidigt som man har ett familjeliv med exv. små barn hemma.

□

Mer möjlighet till distansarbete för att få livet i övrigt att gå ihop, inte krascha fler relationer, vara en närvarande förälder osv. Jag tänker att några fler plenulfria/distansveckor där utskottsmöten kanske anordnas, men hålls på distans med endast ordförande på plats i Stockholm.

□

Jag tycker generellt att man seriöst bör fundera på hur riksdagsarbetet kan ändras och moderniseras genom såväl digital teknik som förändringar i kammararbetet så att det blir mindre Stockholmsbaserat och lättare för ledamöter med familj och långa restider att kunna få ett fungerande liv. Tror många riksdagsledamöter funderar både en och två gånger kring omval efter att ha fått tillbringa mer tid hemma under pandemin.

□

Möjligheten för mig som småbarnsförälder att kunna vara en del av mina barns liv har kraftigt förbättrats under pandemin.

Därtill betonar vissa värdet av att få mer tid över till arbete i den egna valkretsen framför resande till och från möten i Stockholm.

Fler möten generellt bör hållas digitalt för att möjliggöra arbete hemma i valkretsen. Enligt mig bedrivs det viktigaste riksdagsarbetet inte i sammanträdesrummen i Stockholm utan i dialogen med väljarna i den representativa demokratin.

□

Att kunna jobba från valkretsen fler veckor skulle ge väljarna och valkretsen en mer närvarande riksdagsledamot.

Att distansarbetet har bidragit till en högre effektivitet påpekas av en del respondenter. Det handlar då dels om att man slipper tillbringa tid på resande fot, dels om att man kan få till fler (företrädesvis digitala) möten på olika platser runt om i landet på en och samma dag.

Det framförs även synpunkter på att ledamöternas (och olika riksdagsgrupperingars) internationella arbete bör kunna bedrivas digitalt i större utsträckning.

Vidare kan det noteras att någon respondent anser att det definitivt bör vara möjligt med fler distansmöten, men vederbörande anger också förbehållet ”om tekniken fungerar”.

Här kan också nämnas att det har inkommit en skrivelse till kommittén under tecknad av 14 riksdagsledamöter från samtliga åtta riksdagspartier. Under tecknarna betecknar sig som ”ledamöter och föräldrar med lång resväg till

riksdagen”.<sup>294</sup> I skrivelsen anför det liknande tankegångar som i de ovan refererade citaten om att verksamheten i riksdagen under pandemin har visat att det finns goda möjligheter till större flexibilitet i arbetsformerna, utan att det demokratiska arbetet blir lidande. I skrivelsen framförs förslag på vissa förändringar i riksdagens arbetsformer som bl.a. gäller kortare och mer koncentrerade arbetsveckor i Stockholm i kombination med förlängda vår- och höst-sessioner.

### *Andra mer tveksamma till distansarbete*

Andra är mer tveksamma till distansarbete och/eller digitala möten eller pekar på nödvändigheten av att konsekvenserna av förändrade arbetssätt utreds innan de görs mer permanenta. Några citat från enkäten som belyser dessa synsätt är följande:

Jag anser att voteringar i kammaren och utskottssammanträden ska återgå till fysiska möten fullt ut på plats. Möjligen kan det passa vissa att fortsätta på distans, t.ex. EU-nämnd på distans.

□

Vårt uppdrag går ut på fysiska möten och besök för att samla in kunskaper. Blir aldrig samma sak digitalt och känner jag mig otillräcklig såsom arbetet fortlöper nu.

□

Deltagande på distans om man av hälso- eller andra praktiska skäl ej kan närvara fysiskt. Dock ska möten på plats vara huvudregel.

□

Riksdagen har fortsatt att fungera, vilket är mycket viktigt. Vi har fått ge avkall på en del saker men klarar uppgiften. Men i längden går det inte att arbeta på det här sättet. Vi behöver komma tillbaka till normala arbetsformer så snart det är möjligt och ansvarsfullt.

□

Jag anser att extrainsatta utskottsmöten under plenifria veckor på sommaren samt EU-nämndens julimöten bör kunna hållas på distans. Det skulle spara pengar och på miljön vad gäller resor till och från riksdagen och lösa ut problemet med ledamöter som reser till och från sommarbostad. Jag anser också att det bör finnas teknik till att bjuda in myndigheter som ligger långt bort från utskotten samt internationella gäster digitalt till utskottsmöten för att utöka nätverkandet utan att behöva långa resor. Fysiska möten med myndigheter och utländska besökare ska givetvis fortsätta men digitala träffar kan komplettera och förenkla.

Någon menar – i likhet med vad som framgår av det tidigare redovisade ordmolnet i figur C35 – följande: ”Hemarbete har påverkat mig negativt. Arbetskapaciteten har minskat. Mitt psykiska välmående har påverkats negativt. Arbetet är tråkigare.

<sup>294</sup> Ann-Sofie Alm (M), m.fl. (S, M, SD, C, V, KD, L, MP), *Till den parlamentariska kommittén med uppdrag att genomföra en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin* (skrivelse, 2021-08-03).



### *Vissa andra synpunkter på distansarbete*

Några respondenter pekar på behovet av en väl fungerande hemarbetsplats och/eller en god distansarbetsmiljö som en faktor som påverkar deras uppfattning om hur väl de anser att det fungerar att arbeta på distans. Det handlar exempelvis om att få stöd för att utforma hemkontoret ergonomiskt med t.ex. möbler eller andra hjälpmedel eller att på något annat sätt få ”bättre möjligheter för arbete på hemorten när hemmet inte räcker till”. Några typiska uttalanden på detta tema är följande:

Bättre förutsättningar att utöva arbetet på distans, framför allt vad avser arbetsmiljö (tillgång till skrivbord, arbetsstolar, internetuppkoppling m.m.) samt driftsäkrare och mer användarvänligare it-miljö (datorer, internetuppkoppling, programvaror m.m.)

□

Vettiga hemarbetsplatser i form av erbjudande om bra stolar och höj- och sänkbara bord.

Någon respondent pekar också på vikten av att dra lärdomar från de distansarbetsutmaningar som har uppkommit under coronapandemin och att bygga upp en bättre beredskap för att snabbt kunna ställa om riksdagsarbetet till distansarbete när det behövs.

## **Smittskyddsåtgärder i riksdagen**

### *Inledning*

Som har framgått tidigare var det inte så många av respondenterna som framförde synpunkter på de smittskyddsåtgärder som har vidtagits i riksdagens lokaler. I denna ”framtidinriktade” del av enkäten är det dock några sådana frågor som berörs.

### *Behåll handspriten*

När det gäller smittskyddsåtgärderna är det flera respondenter som framför önskemål om att det även fortsättningsvis ska finnas tillgång till handsprit i riksdagens lokaler. Någon framför också önskemål om mer frekvent städning av toaletter (flera gånger per dag).

### *Slopa kravet på munskydd*

Ytterligare en smittskyddsåtgärd som omnämns bland de som borde avskaffas är den rekommendation om munskydd i kammare och kammarfoajé när avstånd inte kan hållas som talmannen och gruppledarna kom överens om i februari 2021. Några av respondenterna uttryckte sig på följande sätt:

Munskydd i kammaren är en fånig åtgärd som förmodligen inte har hindrat en enda viruspartikel från att överföras. Kammaren är stor och har varit otroligt glest befolkad för det mesta.

□

Att krångla med ansiktsmask vid debatter i kammaren sänder signalen att ledamöter är hysteriska/löjliga. Det försvårar dessutom anförandet. Ledamöterna håller hela tiden den distans som gäller.

□

Tycker att det borde vara hårdare krav på 2 meter ifrån varandra och det blir fånigt med munskydd i kammaren när det är mer än 2 meter emellan folk.

□

Att munskyddsrekommendation infördes först i samband med utrikespolitiska debatten (för att man inte ville skämmas gentemot utländska åhörare) visar på bristande agerande. Förvaltningen bör agera proaktivt och vara ett föredöme för medborgarna.

Det bör nämnas att denna rekommendation om att bära munskydd sedermera upphävdes genom en ny överenskommelse mellan talmannen och gruppledarna i juni 2021.

Några av respondenterna framhåller att de restriktioner som har införts för externa besök i riksdagen bör tas bort. Några andra anser att riksdagens gym bör öppna eller göras tillgängligt med vissa restriktioner.

## **It- och medietekniska framtidsfrågor**

### *Inledning*

Mot bakgrund av de utmaningar som har funnits på det it-och medietekniska området i riksdagen under pandemin är det några ledamöter som i detta sammanhang pekar på behovet av bättre it-utrustning, bättre uppkopplingsmöjligheter i övernattningsbostäderna etc. Någon menar också att it-frågorna måste bli föremål för en särskild utredning efter pandemin med sikte på ökad driftsäkerhet och på att upprätthålla riksdagens beslutskapacitet i krissituationer. Det framförs även önskemål om utbildning om distansmöten och om den teknik som dessa möten kräver.

### *Byt eller komplettera den befintliga distansmötesplattformen*

Ett flertal av respondenterna framför önskemål om att den distansmötesplattform som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller bör överges eller att det bör öppnas större möjligheter att använda alternativa sådana plattformar. Exempel på enkätsvar på detta tema är följande:

Ledamöterna bör erbjudas digitala mötessystem med bättre funktionalitet än Skype för att använda i aktiviteter med externa deltagare. Skype fungerar skapligt när samtliga deltagare finns i riksdagens it-miljö men betydligt sämre med externa deltagare. Om det inte är möjligt att installera den typen av system i riksdagsdatorerna bör det övervägas om det åtminstone kan användas i ledamöternas Ipads eller med webbklient.

Andra pekar på behovet av att finna system för uppdateringar av mjukvara som inte leder till störningar under pågående distansmöten.

### *It i hemmet och i övernattningsbostäderna samt alternativ hårdvara*

Ett antal respondenter framför synpunkter på hur väl den it-utrustning som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller fungerar för distansarbete eller att man saknar viss utrustning för att kunna arbeta effektivt på distans. Det handlar bl.a. om att man önskar att få en fast wifi-uppkoppling i sin övernattningslägenhet.

Några ledamöter pekar på problem med den begränsning som har funnits när det gäller överföring av mobildata när frekvensen distansmöten har ökat. Det har upplevts som besvärande eftersom den tillgängliga surfpotten har tagit slut och det då har varit nödvändigt för dem att kontakta it-servicecenter för att få påfyllning.

Av informationssäkerhetsskäl och för att säkerställa en god mötesprestanda (större risk att digitala möten påverkas negativt om deltagarna är i rörelse) har ledamöterna uppmanats att använda sina datorer och inte några mobila enheter (mobiltelefoner, läsplattor etc.) bl.a. för möten med utskotten. Vissa ledamöter efterfrågar dock utökade möjligheter att kunna använda de mobila enheterna för fler typer av distansmöten.

## **Övrigt**

### *Inledning*

I enkäten ombads ledamöterna också att redogöra för om det fanns några ytterligare förändringar som de ansåg att det kan finnas skäl för riksdagens eller Riksdagsförvaltningens ledning att överväga som en följd av ledamöternas erfarenheter av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under 2020. Därutöver gavs ledamöterna möjlighet att framföra andra eventuella synpunkter.

### *Behåll talmannens och riksdagsdirektörens digitala stormöten*

Någon ledamot framför positiva omdömen om talmannens och riksdagsdirektörens gemensamma digitala möten med ledamöterna och önskar att sådana kan genomföras även framöver. Vederbörande framhåller att mötena har gjort att hen har känt sig sedd och att situationen som ledamot har uppfattats som viktig. Hen menar att detta skulle kännas bra även i ett normalläge och anser att ett ”avstämningsmöte” en gång per år med alla ledamöter kunde vara lagom.

### *Ökad krisberedskap, säkerhetsklassad information och cykling*

Några enstaka önskemål om vad som bör övervägas inför ett nytt normalläge gällde följande:

- Förbättrad framförhållning genom att det tas fram en tydlig handbok i hur en eventuell framtida kris ska hanteras. Generella kurser i civil beredskap.

- Tillse möjlighet att dela information på ett säkert sätt för de som hanterar säkerhetsklassad information.
- Främja cykling. Cykeln bör vara förstavalet för alla resor inom Stockholms innerstad som ledamöter gör, och förstaval för alla som bor inom 20 km radie.

## Kommitténs sammanfattande iakttagelser

### Ledamöternas syn på riksdagen som beslutsorgan

#### *Det begränsade antalet ledamöter som voterar*

Kommittén kan konstatera att det är en betydande majoritet av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät som anser att den begränsning i antalet ledamöter som deltar i voteringarna har fungerat bra eller mycket bra. Vissa pekar på att neddragningen var nödvändig givet de smittskyddsrestriktioner som gällde i det omgivande samhället samtidigt som det sågs som betydelsefullt att det gick att nå en bred överenskommelse som säkrade att riksdagen kunde fungera även under de extraordinära förhållanden som pandemin har inneburit och med de anpassningar av verksamheten som därmed har varit nödvändiga.

Det ska samtidigt hållas i minnet att det är fler av de som har besvarat frågan positivt som också har angett att svaret avser de rådande förhållandena med betydande samhällsliga smittskyddsrestriktioner och som uttryckligen eller mer underförstått menar att de i jämförelse med mer normala omständigheter kanske hade svarat annorlunda.

Samma mönster uppträder när det gäller voteringarnas genomförande mer specifikt, dvs. en klar majoritet (över 80 procent) av de som har besvarat kommitténs enkät anser att voteringarna har fungerat bra eller mycket bra. Även här anges dock i flera fall förbehåll för att svaren avser voteringarnas funktion ”under de rådande omständigheterna”.

I sammanhanget noterar kommittén att det framförs en del synpunkter i enkäten på hur partierna har valt ut de som ska votera. Olika modeller tycks ha förekommit, där covidsmittade, riskgrupper (sjukdom, hög ålder, närstående som tillhör en riskgrupp el. likn.) eller de som av reserestriktionsskäl har svårt att resa till Stockholm sannolikt har ingått bland ”de 55 voterande” i lägre utsträckning än andra. Någon pekar t.o.m. på att det är statusen i riksdagsgruppen som har använts som kriterium för att välja ut de ledamöter som ska ingå i det berörda partiets ”voteringspatrull”. Det framförs vissa synpunkter på att den valda modellen kringskar enskilda ledamöters möjligheter att utöva sitt personliga mandat och att partiernas urvalsprocesser kan påverka den representativitet som är en följd av valresultatet.

Partierna tycks dessutom ha varit olika strikta när det gäller hur de har sett på att enskilda ledamöter i det egna partiet befinner sig i Riksdagshuset ”utan

anledning” i betydelsen att man inte tillhör de 55 som ska votera eller har något annat legitimt skäl att vara där. En gruppleddare uttryckte sig på följande sätt:

En utmaning i början var att ledamöterna helst ville verka på plats och ibland ”gjorde sig en del ärenden” i Stockholm fast de inte var schema-lagda. Man ville gärna vara med och fatta beslut när man ändå var på plats. Det fanns en iver om att få vara med på egna ärenden. Det ställde till en del problem och skapade en ojämvikt mellan och inom partierna utifrån den överenskommelse om distansarbete och miniriksdag som nåtts. Vi har dock varit stränga, ja nästan brutala när vi har klargjort för våra led vad som gäller. Det skapade kanske viss frustration i början. Alla partier har kanske inte kunnat eller valt att vara lika tydliga. Vissa inom vårt parti var inte alls nöjda med den valda modellen, men nu knorrar man inte så mycket längre.

En annan gruppleddare formulerade sig på följande sätt:

Ett viktigt överordnat mål för mig var att riksdagen inte fick bli en generator för smittspridning! Vi måste vara föregångare. Vi ställde tuffare krav på att man inte längre bara kunde ”drälla in” på möten när man var i Stockholm. Stockholmsledamöter åkte gärna in till riksdagen, särskilt om de hade en situation i hemmet som försvårade arbete därifrån.

Ett annat synsätt framfördes av en av gruppleddarna: ”Som en följd av de risker man såg med passiviteten lättade vi sedan ytterligare på möjligheterna för ledamöterna att vara i riksdagen, vilket ledde till att ca 40–50 procent av partiets ledamöter numera är på plats under en riksdagsvecka. De bedömdes vara viktigt med fysisk närvaro av flera för att inte utskottsarbetet skulle bli lidande.”

Det är kommitténs uppfattning att partiernas delvis olika syn på att deras ledamöter befinner sig i Riksdagshuset riskerade att urholka trovärdigheten i allmänna och riksdagsöverenskomna smittskyddsrestriktionerna och att skapa spänningar och irritation inom och mellan enskilda ledamöter och partier.

### *Alla är i tjänst!*

Kommittén har noterat att det har funnits en viss frustration bland ledamöterna över att förståelsen bland medborgarna för att endast 55 ledamöter deltar i voteringarna till en del har varit bristfällig. Det har uppfattats att en del av allmänheten tolkar begrepp som ”miniriksdagen” eller ”55-riksdagen” som att knappt 300 av riksdagens ledamöter inte längre arbetar trots att de uppstår full ersättning, vilket kan undergräva riksdagens legitimitet som folkvald institution och synen på de enskilda ledamöternas arbete. Kommittén vill understryka att alla ledamöter har varit i tjänst och att erfarenheten är att ledamöterna fullgjort viktiga delar av ledamotsuppdraget utanför kammaren.

### *Arbetet i kammaren i övrigt*

I likhet med den ovan redovisade allmänna uppfattningen om hur riksdagen har fungerat med ett begränsat antal ledamöter som deltar i voteringarna, ser huvuddelen av de som har besvarat kommitténs enkät positivt på hur olika moment i kammaren har fungerat. De moment som avses är ärendedebatter,

interpellationsdebatter, frågestunder och skriftliga frågor. För vart och ett av momenten framförs spridda synpunkter på hur dessa har fungerat. Det handlar exempelvis om att vissa av ärendedebatterna under våren 2020 kunde vara lite ”fattiga” som en följd av att de mest berörda ledamöterna av olika skäl (sjukdom, man tillhör en riskgrupp, man ingår inte bland de som ska votera den aktuella dagen, reserestriktioner etc.) inte har deltagit i debatten, utan den har i stället genomförts av någon ledamot med mer begränsade kunskaper i det aktuella ämnet. Läsande ur färdigskrivna manus och mer eller mindre uttalade överenskommelser att inte ta repliker på anföranden från ”reserver” bidrog till att ärendedebatterna under en period uppfattades ha lägre kvalitet.

Vissa synpunkter har också framförts kring de begränsningar som har funnits för deltagande i kammaren vid debatter. Att endast en ledamot per parti och utskott har uppmanats att närvara har vissa sett som en ur smittskyddssynpunkt onödigt begränsning, utifrån det faktum att plenisalen är stor och att det fanns goda förutsättningar att upprätthålla nödvändig fysisk distans.

### *Arbetet i utskotten och EU-nämnden*

Arbetet i utskotten under 2020 kan delas in två perioder. Under våren var det inte möjligt att delta i utskottens beslutsfattande på distans. Efter en ändring i riksdagsordningen i juni 2020 öppnades dock den möjligheten. Under våren tillämpades i stället en modell med vissa distansmöten i utskotten och ett ”allmänt utskott” för beslutsfattandet på plats i Riksdagshuset.

Arbetet i det allmänna utskottet tycks ha setts som ”nödlösning” där det fattades beslut enligt en löpandebandprincip av ledamöter som inte alltid hade någon närmare kännedom om de frågor som behandlades. Möjligheterna till beslutsfattande på distans uppfattades därför sannolikt som både nödvändiga och positiva.

Cirka 75 procent av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät anser dock sammantaget att utskottsarbetet (baserat på erfarenheterna från det egna utskottet) fungerade bra eller mycket bra under 2020 och att begränsningarna i de fysiska mötena var nödvändiga av smittskyddsskäl. Samtidigt pekar flera respondenter på de nackdelar som följer av att inte träffa partikamrater och andra utskottsledamöter fysiskt under och i anslutning till utskottssammanträdena. De informella relationsskapande kontakter som uppkommer i samband med dessa möten uteblir, vilket uppfattas som negativt. Förutsättningarna att nå förhandlingslösningar begränsas, och det digitala formatet försvårar möjligheterna att ”läsa av” kroppsspråk och stämningar på ett sätt som annars bedöms vara värdefullt för utskottsarbetet.

Kommittén kan konstatera att omställningen från fysiska utskottsmöten till möten på distans har genererat en betydande mängd kommentarer i enkätsvaren. Det handlar inte minst om sådana som tar sikte på funktionen (eller snarare det man har upplevt som brist på funktion) hos den it- och medieteknik som har använts.

Vissa ledamöter pekar på fördelarna med att slippa resa till Stockholm för att delta i korta utskottssammanträden och ser erfarenheterna från utskottsarbetet under pandemin som en god grund för att göra detta mer distansbaserat även i ett ”nytt normalläge”. Det handlar då exempelvis om att tillämpa någon form av ”varannanveckassystem” där fysiska utskottsmöten varvas med digitala eller att man inom en riksdagsvecka varvar fysiska och digitala möten (t.ex. tisdag digitalt möte och torsdag fysiskt). Andra modeller som nämns är att öppna upp för att kunna hålla digifysiska utskottssammanträden (hybridmöten) där vissa av utskottets ledamöter finns på plats i Stockholm och andra deltar på distans.

Kommittén konstaterar att utökade möjligheter för utskotten att sammanträda helt eller delvis på distans kräver ändringar i riksdagsordningen. Den bestämmelse i riksdagsordningen som beslutades om i juni 2020 och som möjliggör utskottssammanträden på distans kan endast tillämpas med hänvisning till synnerliga skäl och således inte ligga till grund för fortsatta distanssammanträden under normala förhållanden.

### **Riksdagen som bärare av demokratiska värden under pandemin**

Av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät anser drygt hälften att riksdagen har lyckats möta medborgarnas förväntningar om hur riksdagen har fungerat som bärare av demokratiska värden under pandemin på ett bra eller mycket bra sätt.

Vissa pekar dock på att de allmänna smittskyddsrestriktionerna (t.ex. rese-restriktioner, krav på fysisk distansering etc.) och dess tillämpning i riksdagen i form av exempelvis besöksförbud har hämmat möjligheterna till de fysiska möten med väljare, intresseorganisationer och andra som i normala fall präglar en riksdagsledamots vardag och som är en viktig del av ledamöters möjligheter att verka inom ramen för en representativ demokrati. Kommittén konstaterar samtidigt att den snabba omställningen till och vanan vid digitala distansmöten både bland de folkvalda i riksdagen och i många andra delar av samhället har öppnat betydande möjligheter för ledamöterna att ”möta” olika aktörer på ett annat sätt och dessutom utan att behöva tillbringa mycket tid på resande fot. Hur och i vilken utsträckning färre fysiska möten har kunnat kompenseras av en ökad kvantitet digital interaktion bör enligt kommitténs uppfattning kunna vara av intresse att studera närmare.

Kan 55 voterande ledamöter anses avspegla valresultatet på ett sätt som kan betraktas som godtagbart för en representativ demokrati? Finns det skäl att stanna upp vid följande uttalande från en av gruppledarna:

Det har bildats ett A- och ett B-lag bland ledamöterna. De som kan ingå bland de 55 och de som av olika skäl (ålder, att man tillhör en riskgrupp, omöjliga resvägar etc.) inte tillhör denna skara.

Hur länge är det godtagbart att riksdagen bara representeras av 55 av de folkvalda? Det här är frågeställningar som väcks i anslutning till den ovan nämnda enkätfrågan om riksdagen som bärare av demokratiska värden under pandemin.

Kommittén anser att det kan finnas skäl att – när riksdagen åter verkar med full styrka i Stockholm – närmare undersöka vilka eventuella representativa ”skevheter” som har uppkommit under den period då antalet voterande ledamöter har varit begränsat. Är det exempelvis så att äldre ledamöter (t.ex. 70 plus) eller de med särskilt långa resvägar har haft svårare att utöva sitt mandat genom att delta i voteringarna och vad har detta i så fall betytt för demokratin?

## **EU-arbetet**

Det är en förhållandevis liten andel (under 10 procent) av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät som anser att olika delar av riksdagens EU-arbete har fungerat dåligt eller mycket dåligt under pandemin. Mer än hälften av de som har besvarat frågan anser att det EU-relaterade riksdagsarbetet varken har förbättrats eller försämrats sedan hösten 2019, dvs. före pandemin. Någon framhåller att EU-nämnden kanske är den del av riksdagen som har fungerat bäst under pandemin och någon annan pekar på att EU-nämnden redan före pandemin hade en vana att sammanträda och att fatta beslut på distans. Samtidigt har vissa upplevt problem i att en del sekretessbelagda EU-relaterade underlag bara har kunnat granskas på plats i Stockholm.

Det är också vissa av de som har besvarat enkäten som pekar på att de överläggningar som genomförs med statsråd i utskotten om vissa EU-frågor har försvårats av det digitala formatet. Dylika överläggningar kan innefatta ett visst förhandlingsinslag som fungerar bättre vid ett fysiskt möte. Information från statsråd om EU-frågor i utskotten tycks ha fungerat bättre på distans.

Avslutningsvis bör det noteras att de pandemirelaterade utmaningarna för riksdagen på EU-området inte i obetydlig utsträckning tycks hänga samman med att även EU:s institutioner tvingades att anpassa sina arbetssätt till följd av pandemin.

## **Ledamöterna om sitt uppdrag under pandemin**

### *Inledning*

Trots att alla ledamöter formellt har behållit sina uppdrag under pandemin har olika smittskyddsrestriktioner, överenskommelsen att endast 55 ledamöter ska delta i kammarens voteringar m.m. gjort att förutsättningarna för att utöva uppdraget som riksdagsledamot har förändrats för så gott som samtliga ledamöter. För vissa har förändringarna varit större och för andra mindre påtagliga. Konsekvenserna av förändringarna för de enskilda ledamöterna har också varierat både i magnitud och i art. För vissa har de varit av godo, men för andra mest av ondo. Eller som en av gruppledarna uttryckte det: ”Hur de enskilda ledamöterna upplever den nya arbetssituationen är dock väldigt individuellt, och den hänger delvis ihop med ”teknikfrågan”. En annan gruppleddare formulerade sig på följande sätt: ”Vissa tycker det är skönt att slippa resa till Sthlm



och få mer tid över till annat. För andra har det varit en plåga. Arbetet blir lidande och man saknar motivation.”

Många upplever att arbetsbördan har varit än högre än normalt, dels på grund av många pandemirelaterade ärenden, dels som en följd av nya arbetsformer. För andra har arbetsbelastningen plötsligt minskat avsevärt, vilket av vissa kan uppfattas som något negativt.

### *Den digitala omställningens möjligheter och utmaningar*

Den snabba digitala mognaden och en bredare samhällelig acceptans för och förmåga att använda distansmöteslösningar har gjort riksdagsledamöterna mer tillgängliga. Detta öppnar möjligheter för ledamöterna att delta i möten på flera platser och under samma dag/kväll (”Först ett distriktsmöte med partimedlemmar i Sveg kl. 18 via Skype och sedan ett via Teams med en grupp pensionärer i Uddevalla kl. 20.”) Den ökade tillgängligheten via distansmöten kan dock ha en baksida som innebär att det blir svårare att tacka nej till möten av logistiska skäl, vilket kan innebära en viss press. Eller som en gruppleddare uttryckte det: ”Allt ställdes ju in i början av pandemin ... Sedan svängde det till att många blev mer vana vid digitala möten och i stället bokade in för mycket. De kunde bli sittande framför datorn hela dagen och även på kvällen och kanske i samma rum som någon annan om man bor på liten yta.”

### *Arbetet i den egna valkretsen – lättare och svårare?*

Även om ledamöterna arbetar mer hemifrån den egna valkretsen är det svårare än innan pandemin att interagera med de lokala väljarna. En gruppleddare beskrev detta på följande sätt:

Ledamotsuppdraget utspelar sig ju mycket hos väljare i den egna valkretsen på mån och fredag. Det här har inte alls fungerat på samma sätt som tidigare! Visst kan man besöka flera lokala möten digitalt på en och samma kväll, men de spontana mötena och de direkta kontakterna över en kaffekopp uteblir liksom värdefulla studiebesök.

### *Distansarbete på gott och ont*

Ledamöterna syn på distansarbete varierar. Av svaren på enkäten framgår det att nästan lika stora andelar anser att distansarbete har varit dåligt eller mycket dåligt (knapp 40 procent), varken bra eller dåligt (ca 28 procent) respektive bra eller mycket bra (34 procent). Skälen till hur man ser på distansarbetet varierar också. Fördelar med distansupplägget som anges är bl.a. dessa:

- lättare att kombinera uppdraget med familjelivet
- mindre tid på resande fot frigör tid för annat, t.ex. fler digitala möten eller tid med familj.

Exempel på nackdelar som omnämns:

- Fysiska möten är nödvändiga för att kunna utöva uppdraget.
  - Det kreativa skapandet av ny politik kräver fysisk interaktion.
  - I mötessituationer som har inslag av förhandling är det ofta nödvändigt att mötas fysiskt.
  - Kunskapsinhämtning via studiebesök etc. hämmas.
  - Informella fysiska möten (exempelvis med andra ledamöter, partikanslianställda eller anställda inom Riksdagsförvaltningen) där enkla frågor lätt kan hanteras uteblir, vilket påverkar effektiviteten i arbetet.
  - Kontakten med ledamöter inom det egna partiet och med ledamöter i andra partier försämras. En gruppleddare uttryckte sig på följande sätt: ”Svårare nu när man ska mötas digitalt i partigruppen. Man tappar ”dynamiken i rummet”. Man har liksom ”bestämt sig i förväg”. Kan ju även behöva förhandlas i en partigrupp och det är svårare digitalt när man inte har den nödvändiga mötesdynamiken.”
  - Arbetet i den egna valkretsen försvåras.
  - Direktkontakten med väljare försämras.
  - Svårare att etablera nya kontakter i andra länder.
- Isolering i hemmiljön.
- Bristande arbetsglädje. Distansarbete uppfattas som ensamt och tråkigt.
- Brister i den fysiska hemarbetsmiljön
- Svårt att komma in i riksdagsarbetet för nya ledamöter
- Ökad digital tillgänglighet leder till en ökad efterfrågan på att ledamöter ska delta i fler möten, vilket resulterar i stress.
- Digital stress på grund av bristfällig teknik eller otillräckliga it-kunskaper eller för att man sitter i digitala möten hela dagarna och flera kvällar i veckan.

### **Studiebesök och interaktion med större grupper saknas...**

Det framgår tydligt av enkätsvaren att många av ledamöterna upplever det som negativt eller mycket negativt att de under pandemin inte har haft möjlighet att delta i studiebesök eller att delta i möten där det förekommer större folksamlingar (t.ex. demonstrationer, partimöten etc.)

### **...liksom möjligheterna att ta emot besökare i riksdagens lokaler**

Även begränsningarna att ta emot besökare i riksdagens lokaler är något som många av de som har besvarat enkäten har angett som något negativt.

### **Internationella kontakter har både underlättats och försvårats**

Riksdagens ledamöter är i olika utsträckning involverade i riksdagens internationella arbete. Det handlar bl.a. om att delta i utrikes resor med utskotten, ingå i de delegationer som riksdagen utser för arbete i olika interparlamentariska samarbeten och att ta emot utländska besök i riksdagen. Mycket av ledamöternas internationella arbete som har byggts på resor utomlands och på att ta emot inkommande utländska besök fick antingen ställas in under 2020 eller omvandlas till digitala alternativ.

Kommittén kan konstatera att drygt 60 procent av de som har besvarat kommitténs enkät anser att det har gått dåligt eller mycket dåligt att upprätthålla de internationella kontakterna under 2020. Cirka 14 procent anser att det gått bra eller mycket bra.

På frågor om hur begränsningarna i möjligheterna att resa inom respektive utanför Europa har påverkat ledamöternas möjlighet att utöva sitt uppdrag är det en tydlig majoritet av de som har besvarat enkäten som anser att dessa reserestriktioner har haft en negativ eller mycket negativ påverkan på ledamöternas möjligheter att utöva sitt uppdrag.

Några framhåller att det allmänt mer tillämpade digitala arbetssättet även internationellt har gjort det lättare att upprätthålla de internationella kontakterna och att medverka vid eller ta del av fler internationella konferenser. Tid som tidigare gick åt för resor kan användas för andra ändamål, däribland att delta – om än då alltså digitalt – i fler internationella sammanhang än tidigare. Vissa pekar dock på avsaknaden av fysiska verksamhetsbesök i andra länder och på att det är svårare att etablera nya internationella kontakter via digitala kanaler. Fysiska möten tycks i detta avseende ofta fungera som ett viktigt första steg vid etablerandet av internationella kontakter.

Begränsningarna för internationella aktörer att resa till Sverige samt de besöksrestriktioner som finns i Riksdagshuset anges också som faktorer som har påverkat förutsättningarna att upprätthålla olika internationella relationer.

### **Ensamhet, isolering, otillräcklighet och tristess...**

Det visade sig tidigt under kommitténs arbete att det fanns ett önskemål bl.a. från gruppledarna om att kommittén inom ramen för den del av uppdraget som gäller ledamöternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag under pandemin på individnivå även skulle belysa de psykosociala aspekter som kan förknippas med de förändrade förutsättningarna. Flera gruppledare vittnade också om att de hade mött många ledamöter som upplevde att det nya distansbaserade arbetssättet har medfört utmaningar på det psykosociala planet.

Ledamöter har upplevt ensamhet och isolering från arenor ”där det händer” i kombination med en känsla av otillräcklighet när det gäller att leva upp till väljarnas förväntningar eller att hinna med allt man har föresatt sig till följd av att 2020 av vissa upplevs som ett ”förlorat år”. Någon gruppledare pekar på att det kan ha varit svårt för nyinvalda ledamöter och ersättare att finna sin plats i ”riksdagsmaskineriet” och kunna bilda sig en uppfattning om hur

riksdagen, utskott, partigrupper etc. fungerar ”på riktigt”. En gruppleddare sa att många kände en press över att ha blivit valda men har haft fått svårt att leva upp till vad väljarna förväntade sig till följd av pandemin (”tiden tickar på ...”).

Ord som ensamt och tråkigt i olika böjningsformer eller sammansättningar eller ord av synonym eller likartad betydelse dominerar det ordmoln som kommittén har baserat på frågan om hur ledamöterna vill beskriva sitt ”coronaår 2020”. Att dessa ord dominerar stämmer enligt kommittén till eftertanke och bör tillsammans med de övriga iakttagelserna kring olika psykosociala aspekter studeras närmare i särskild ordning. Här vore det exempelvis värdefullt att belysa hur dessa aspekter har påverkat ledamöternas syn på att kandidera på nytt till riksdagen. Vidare bör det övervägas hur de negativa effekterna och deras orsaker kan mildras.

### **... eller äntligen ett fungerande familjeliv**

Samtidigt är det viktigt att framhålla att vissa ledamöter är tydliga med att sådan stress som tidigare har hängt samman med svårigheter att kunna kombinera riksdagsuppdraget med ett fungerande familjeliv eller föräldraskap har mildrats av att man har kunnat vara mer närvarande i hemmet.

### **Distansmötetekniken som hjälper och stjärper**

Tekniken för distansmöten har varit en utmaning, särskilt i utskotten. Bristande it-vana och/eller ovilja eller möjligheter att följa rekommendationer när det gäller val av hårdvara vid uppkoppling (mobil eller läsplatta i stället för riksdagsdator) har resulterat i it-störningar (handhavandefel). Otillräckliga bredbandsuppkopplingar och bristande it-support har sannolikt också bidragit till problem. Vissa ledamöter riktar också en stark misstro mot Riksdagsförvaltningens förmåga eller vilja att hantera dessa problem.

### **Bristfälliga hemarbetsförhållanden**

Av enkätsvaren framgår det att vissa har upplevt problem med de fysiska arbetsförhållandena på hemorten medan andra har varit mer nöjda med dessa. Studerar man de kommentarer som har lämnats är det föga förvånande de negativa invändningarna som dominerar. Det handlar om svårigheter att utöva sitt uppdrag på distans till följd av trångboddhet, dålig uppkoppling, otillräckligt anpassat möblemang (stolar, skrivbord etc.), dålig belysning eller ventilation etc. Andra fysiska (och kanske även psykosociala) störningsmoment kan vara hemmavarande små barn, gymnasieelever som studerar hemifrån eller andra vuxna som också arbetar på distans från hemmet etc. Eller som en gruppleddare uttryckte det: ”Det kan vara svårt att förklara för små barn att mamma är hemma, men att hon sitter inlåst i ett annat rum.”

Distansarbete som till en betydande del bygger på digitala möten tycks i allmänhet också tendera att bli mer stillasittande, även om det också finns

möjligheter att genomföra en del möten ”till fots” och vissa ledamöter anger att de har rört på sig mer under 2020 än tidigare.

Kommittén konstaterar att den snabba omställningen till distansarbete och tillsammans med att ledamöternas hem blev den huvudsakliga arbetsplatsen reste en del frågetecken kring vem eller vilka som har ansvaret för att utrusta ledamöternas ”hemmakontor” och vem som ansvarar för den fysiska arbetsmiljön på hemorten.

## **Synen på Riksdagsförvaltningens stöd och service**

### *Inledning*

Kommittén kan inledningsvis konstatera att det övergripande intrycket är att ledamöterna – med vissa undantag som kommittén återkommer till nedan – är nöjda med det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahöll under coronapandemins första år. Närmare 80 procent av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät anger att de har ett högt eller mycket högt förtroende för hur Riksdagsförvaltningen skötte sitt arbete under 2020. Därtill är det drygt 70 procent av respondenterna som anger att deras förtroende inte har förändrats sedan tiden före pandemin.

Vidare noterar kommittén att ledamöternas syn på Riksdagsförvaltningens arbete i större eller mindre utsträckning tycks präglas av vilken vikt de lägger vid hur förvaltningen har lyckats förhålla sig till de mycket speciella omständigheter som coronapandemin har inneburit. Detta synsätt skulle kunna sammanfattas i uppfattningen ”att det har fungerat, men givet omständigheterna har det varit jättebra”.

Det bör även framhållas att det påbjudna distansarbete som präglade ledamöternas vardag gjorde att många av dem inte på samma sätt som tidigare har kunnat ta del av den service och det stöd som Riksdagsförvaltningen normalt tillhandahåller ”på plats” i riksdagens lokaler.

### *It- och medietekniska frågor*

Det är utan tvekan så att det är de it- och medietekniska utmaningar som har följt i spåren av nödvändigheten att på ett abrupt sätt omorientera verksamheten från fysiska möten på plats i riksdagens lokaler till distansarbete som har medfört de största påfrestningarna i relationerna mellan ledamöterna och Riksdagsförvaltningen. Mer konkret har det i stor utsträckning handlat om ett missnöje som har riktats mot den distansmötesplattform som Riksdagsförvaltningen har tillhandahållit och förordat, men det har även framförts synpunkter på den hårdvara som erbjuds och på uppkopplingsmöjligheter i hemarbetsmiljön och i övernattningslägenheterna. En del mycket starka negativa uppfattningar har luftats i kommitténs enkät på dessa områden.

Kommittén kan i sammanhanget även konstatera att Riksdagsförvaltningen har haft svårt att få gehör för valet av distansmötesplattform hos många av ledamöterna och partikanslierna. De kommunikativa utmaningarna på detta

område komplicerades dessutom under 2020 av pågående rättsprocesser på EU-nivå som i augusti 2020 bl.a. utmynnade i den s.k. Schrems II-domen och de splittrade uttolkningarna av olika aktörer både nationellt och internationellt (däribland olika nationella parlament inom EU) om vad denna dom skulle få för praktiska implikationer när det gäller användningen av olika distansmötes-tjänster som lagrar vissa data i molntjänster baserade i USA.

De informationssäkerhets- och personuppgiftsrelaterade argument som förvaltningen har anfört för valet av distansmötesplattform har inte fått ett brett genomslag och alternativa distansmötesplattformar används av flera av riksdagens partier. Dessa plattformars driftssäkerhet och användarvänlighet används inte sällan som jämförelsenorm när ledamöterna bedömer motsvarande prestanda hos den plattform som Riksdagsförvaltningen förordade. Vidare konstaterar kommittén att andra distansmötesplattformar används mer frekvent inom ramen för olika internationella samarbeten (inklusive interparlamentariska sådana), vilket både har försvårat en del av ledamöternas internationella kontakter, dels i någon mån borde kunna tas som intäkt för att dessa plattformar uppfyller nödvändiga informationssäkerhetskrav kopplade till lagring av data i molntjänster.

Kommittén har förståelse för att det inte fanns några genomarbetade förberedelser inom Riksdagsförvaltningen för den mycket snabba omställningen på det it- och medietekniska området, men förutsätter att Riksdagsförvaltningen tar ett samlat grepp om dessa frågor för att säkerställa att beredskapen på området är bättre när en kris av liknande slag inträffar nästa gång. Samtidigt konstaterar kommittén att erfarenheterna och den brant upptriktade inlärningskurvan bland ledamöterna när det gäller att handha både hård distansmötes-teknik och nödvändiga mjukvaruapplikationer borgar för att det kommer att bli lättare att ställa om i den händelse det är just distansarbete som kommer att vara nödvändigt. Kommer distansarbete dessutom att bli legio i samhället i ett nytt normalläge finns betydligt bättre förutsättningar för att kunna upprätthålla en helt annan beredskap på detta område än före pandemin, då distansarbete trots allt var en relativt begränsad företeelse. En majoritet av riksdagens grupp- ledare vittnar exempelvis om att man före pandemin endast hade använt distansmöteteknik i begränsad omfattning för det partiinterna arbetet.

Kommittén vill dock understryka att ett väl genomtänkt tillvaratagande av de it- och medietekniska lärdomar som distansarbetet under pandemin har in- neburit och ett fortsatt utvecklingsarbete på detta område inte får överskugga det faktum att nästa kris kan vara av ett helt annat slag än coronapandemin och medföra sådana utmaningar som inte alls kan mötas med den kunskap och de erfarenheter som har vunnits när det gäller just distansarbete och den teknik som förknippas med sådant arbete. Om det exempelvis är el- och dataöverfö- ringskapaciteten som fallerar under nästa kris kanske det i stället är nödvändigt med en betydligt högre grad av fysisk närvaro.

### *Synen på Riksdagsförvaltningens smittskyddsarbete*

Riksdagen och Riksdagsförvaltningen hade också att följa de råd och rekommendationer angående olika smittskyddsrelaterade restriktioner som gavs av regeringen eller expertmyndigheterna. Särskilt råden och rekommendationerna från Folkhälsomyndigheten har varit framträdande i sammanhanget. Den mest påtagliga följden av detta har varit att de reserestriktioner som har förekommit, och rekommendationerna när det gäller fysisk distansering, utmynnade i beslutet att begränsa antalet voterande ledamöter till 55 och att huvuddelen av riksdagens ledamöter har utövat sitt uppdrag i den egna valkretsen eller på distans i stället för i riksdagens lokaler i Stockholm. Följden av detta var bl.a. att många av ledamöterna inte påverkades i någon nämnvärd omfattning av hur Riksdagsförvaltningen omsatte de nationellt beslutade restriktionerna eller rekommendationerna i riksdagens lokaler. Trots detta konstaterar kommittén att de ledamöter som har besvarat enkäten överlag är nöjda med de olika smittskyddsåtgärder som har vidtagits i riksdagens lokaler. I de fall synpunkter har framförts har dessa främst gällt tillämpningen av rekommendationerna i riksdagens friskvårdslokaler.

Kommittén noterar också att det är få av de som har besvarat enkäten som anger att de har saknat några smittskyddsrelaterade åtgärder från Riksdagsförvaltningens sida. Vidare noterar kommittén att det har funnits vissa spridda uppfattningar bland ledamöterna om att riksdagen och Riksdagsförvaltningen borde ha gått längre än de nationella restriktionerna och rekommendationerna eller att vissa smittskyddsåtgärder borde ha omsatts snabbare i riksdagens lokaler än vad som blev fallet. I det senare fallet tycks det främst ha handlat om att externa besök borde ha stoppats på ett tidigare stadium.

Kommittén vill här också återknyta till den iakttagelse om gjordes tidigare i detta avsnitt om att det tycks ha förekommit lite olika syn både inom och mellan partier när det gäller tillämpningen av de lokala smittskyddsrekommendationerna och att detta kan ha bidragit till viss irritation och effektivitetsförluster. För att undvika detta och för att riksdagsgrupperna och deras kanslier ska stå ännu bättre rustade inför liknande prövningar anser kommittén att dessa bör uppmuntras att dela med sig av sina erfarenheter sinsemellan samt att föra samtal om hur man lämpligen kan samordna olika åtgärder för att uppnå den största nyttan även i andra krissituationer.

### *Kommunikationsfrågor*

En väl fungerande kommunikation både internt och externt är betydelsefullt under en krissituation. Här konstaterar kommittén att de ledamöter som har besvarat enkäten överlag tycks vara nöjda med Riksdagsförvaltningens kommunikation under pandemin. Samtidigt bör det hållas i åtanke att även den kommunikation om vad som gäller i fråga om smittskyddsrestriktioner i riksdagens lokaler, distansarbete etc. har vidareförmedlats internt inom respektive parti i samband med gruppmöten, partikanslimöten, partiintern e-postkommu-

nikation och liknande. Den information som har flödat genom dessa kanaler bör, enligt kommitténs uppfattning, inte underskattas.

Kommittén instämmer dock i den uppfattning som har framförts om att Riksdagsförvaltningen på ett tydligare sätt externt borde ha kommunicerat in- nebörden av att antalet beslutsfattande ledamöter begränsades av smittskydds- skäl, men att alla ledamöter trots detta alltjämt var i tjänst – om än inte i Stock- holm – och ännu tydligare borde ha betonat att beslutsfattandet i kammaren endast är en mycket begränsad del av riksdagsuppdraget.

## **Framtidsperspektiv**

### *Inledning*

Kommittén kan inledningsvis konstatera att arbetsituationen har påverkats på många olika sätt för breda arbetstagarkategorier både i Sverige och globalt. Vissas arbetsuppgifter har försvunnit för gott eller tillfälligt eller begränsats på något sätt i kölvattnet av pandemin. Andra har fått utöva sitt arbete under helt nya förutsättningar. Det kan handla om att man får utföra sina arbetsupp- gifter bakom smittskyddsmotiverade avskärmningar eller att huvuddelen av arbetsuppgifterna utförs på distans, inte sällan från den egna bostaden. Det är också kommitténs uppfattning att den påverkan som de coronarelaterade an- passningarna av arbetslivet har inneburit kommer att bidra till att omforma en del av den allmänna synen på när, var och hur olika arbetsuppgifter lämpligen bör utföras i framtiden. Även de folkvalda i riksdagen och de anställda inom Riksdagsförvaltningen samt på partikanslierna upplever för- och nackdelar med den nya situationen och tar del av de diskussioner som förs i det omgi- vande samhället om dessa frågor. Tankar som rör sig i fältet mellan en önskan om en snar och fullständig återgång till hur verksamheten bedrevs före pande- min och sådana som är tydligt inriktade på bestående förändring förekommer bland dessa aktörer på samma sätt som i många andra grupper.

Kommittén kan i ljuset av detta konstatera att riksdagen, Riksdagsförvalt- ningen, de enskilda ledamöterna, partikanslierna m.fl. har tvingats att anpassa sin verksamhet på en mängd olika sätt till följd av coronapandemin och dess konsekvenser. Denna anpassning har varit mer eller mindre påfrestande för de berörda institutionerna och för enskilda individer. Samtidigt har den legat till grund för att bygga upp en betydande kunskap om vad som har fungerat mer eller mindre bra under sådana förhållanden som har rått under coronapande- min.

Det är onekligen så att många av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät vill lägga de nyvunna erfarenheterna från riksdagens och Riksdagsför- valtningens coronaanpassningar till grund för mer permanenta förändringar av riksdagens arbetsformer eller för att göra justeringar i Riksdagsförvaltningens stöd eller serviceutbud. Samtidigt noterar kommittén att det är många av de som har besvarat enkäten som förordar en så snar återgång som möjligt till hur verksamheten bedrevs innan pandemin bröt ut.



### *Riksdagens arbetsformer*

Kommittén har tidigare uttryckt vikten av att både överväga utökade möjligheter för utskotten att sammanträda på distans och möjligheter för ledamöterna att delta i kammarens arbete på distans. Utöver detta vill kommittén också, bl.a. med stöd av svaren i enkäten anföra att det kan finnas skäl att närmare analysera och överväga alternativa upplägg av riksdagens arbete som kombinerar arbetsveckor på plats i Stockholm med utökade möjligheter till att fler delar av det ”Stockholmsbaserade” riksdagsuppdraget kan utövas på distans. Här är några exempel på möjliga alternativ som då bör övervägas:

- Någon form av varannanveckasmodell, där ”Stockholmsveckorna” kan innehålla fysiska utskottsmöten, kammardebatter och voteringar och distansveckorna i huvudsak ägnas åt arbete i den egna valkretsen samt digitala distansmöten i utskotten. Voteringarnas tidsmässiga placering under Stockholmsveckorna bör analyseras närmare i samband med detta.
- Utökade möjligheter till distansmöten (eller hybridvarianter där vissa deltar fysiskt och andra på distans) i utskotten under normala förhållanden, vilket dock kräver en ändring i riksdagsordningen.

Kommittén bedömer att vissa justeringar av arbetsformerna i den nämnda riktningen kan öka riksdagsuppdragets attraktivitet bland vissa som överväger att kandidera till riksdagen för första gången eller som ser ändrade arbetsformer som en förutsättning för att ställa upp för omval. Att finna en lämplig avvägning mellan fysiska möten i Stockholm och distansmöten anser kommittén också kunna gynna de ledamöter som av olika skäl har haft svårt att finna sig till rätta under de påtvingade distansarbetet under coronapandemin. Den fysiska interaktionen mellan ledamöter inom och mellan olika partier anser kommittén vara absolut nödvändig för att åstadkomma den typ av kreativa relationer och miljöer som både kan generera nya politiska lösningar och bidra till att viktiga uppgörelser nås eller till att besvärande politiska lösningar kan luckras upp. Att mötas ”öga mot öga” skapar en sådan social interaktion som enligt kommitténs uppfattning inte utan vidare kan ersättas av digitalt baserade distansalternativ.

# Del D – Riksdagsförvaltningens stöd och service under coronapandemin

## Inledning

### Direktivet

I kommitténs direktiv anges att Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under den pågående pandemin ska undersökas. Det slås fast att de nya förutsättningarna har skapat krav på ny teknik och förändrade arbetsprocesser i riksdagen. Som exempel anges här att förvaltningen på kort tid har behövt införa nya digitala lösningar. Ett antal åtgärder har också behövt vidtas för att minska risken för smittspridning. Fokus i uppföljningen i denna del ligger på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

### Disposition

I detta kapitel beskrivs inledningsvis Riksdagsförvaltningens uppdrag och organisation. Därtill redovisas ett antal centrala styrdokument, med särskilt fokus på sådana dokument som har bedömts ha särskild betydelse för Riksdagsförvaltningens förmåga att upprätthålla sin kapacitet att tillhandahålla nödvändigt stöd och service till den parlamentariska processen även under coronapandemin. Därefter följer en beskrivning av den krisledningsorganisation som inrättades inom Riksdagsförvaltningen i inledningen av pandemin och det arbete som bedrevs och de beslut som togs av denna tillfälliga konstellation som var verksam under 2020 och under större delen av 2021. Denna beskrivning är till viss del både tematiserad och kronologiskt strukturerad.

I de efterföljande avsnitten återfinns en redovisning av coronakrisen som utgår från de olika delarna av Riksdagsförvaltningens organisation. Även i dessa delar ges en kort introduktion till respektive avdelnings och enhets verksamhet under ”normala förhållanden” varefter de anpassningar av verksamheten som har varit nödvändiga för att möta coronapandemin redovisas. De olika delarna beskrivs mer eller mindre utförligt beroende på i vilken utsträckning de bedöms ha en direkt koppling till den parlamentariska beslutsprocessen eller om verksamheten har påverkats i mer betydande omfattning under pandemin.

## Riksdagsförvaltningens uppdrag och organisation

### Riksdagsförvaltningens uppdrag

Riksdagsförvaltningen är en myndighet vars uppgifter framgår av 14 kap. i riksdagsordningen (RO). I 2 § anges att Riksdagsförvaltningen har i uppgift att ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet.<sup>295</sup> I den nyssnämnda bestämmelsen anges också att utskotten och EU-nämnden biträds av kanslier som ingår i Riksdagsförvaltningen.

En närmare precisering av Riksdagsförvaltningens uppgifter finns i den instruktion som beslutas av riksdagen i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. 3 § RO.<sup>296</sup> Av 1 § i instruktionen anges att Riksdagsförvaltningen ska

1. tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna
2. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 14 kap. 2 § riksdagsordningen
3. informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU
4. vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar.

I sammanhanget bör det noteras att det i instruktionen anges att Riksdagsförvaltningen i sin verksamhet ska svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen (se vidare nedan).<sup>297</sup>

### Riksdagsförvaltningens ledning

Riksdagsförvaltningen leds av riksdagsstyrelsen.<sup>298</sup> Styrelsen består av tio riksdagsledamöter och av riksdagens talman, som är ordförande.<sup>299</sup> Riksdagsstyrelsen överlägger om planering av riksdagsarbetet och beslutar i ärenden av större vikt som rör förvaltningen. Chef för Riksdagsförvaltningen är riksdagsdirektören.<sup>300</sup> Riksdagsdirektören väljs av riksdagen.<sup>301</sup> Riksdagsdirektörens ledningsgrupp är ett samrådsorgan för riksdagsdirektören och ett forum för planering och samordning av frågor inom Riksdagsförvaltningens olika upp-

<sup>295</sup> Utöver denna uppgift, som alltså är reglerad direkt i RO, pekas ytterligare några uppgifter ut som ska utföras i den omfattning som riksdagen bestämmer. Det gäller exempelvis att Riksdagsförvaltningen ska ansvara för de centrala förhandlingarna med de fackliga organisationerna och att handlägga frågor inom förvaltningen inom riksdagen.

<sup>296</sup> Lag (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

<sup>297</sup> 3 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

<sup>298</sup> 4 kap. 4 § RO och 8 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

<sup>299</sup> 4 kap. 4 § RO, tilläggsbestämmelse RO 4.4.1.

<sup>300</sup> 14 kap. 4 § RO.

<sup>301</sup> 14 kap. 5 § RO.

dragsområden (dessa beskrivs närmare nedan). Ledningsgruppen består av förvaltningens avdelningschefer.

Därtill finns en ledningsstab, en enhet direkt underställd riksdagsdirektören och talmannen.<sup>302</sup> Vid ledningsstaben arbetar ca 15 medarbetare dels med att ge stöd åt talmannen, dels med att ge stöd åt riksdagsdirektören.

Kansliet för ledningsstaben T (talmannen)

- stöder talmannen och de vice talmännen i deras arbete
- tar fram underlag, förbereder ärenden och aktiviteter samt planerar, samordnar och administrerar verksamheten
- svarar för talmannens, de vice talmännens och riksdagsdirektörens kommunikation och pressfrågor.

Kansliet för ledningsstaben R (riksdagsdirektören)

- stöder riksdagsdirektören i hans arbete
- tar fram underlag, förbereder ärenden och aktiviteter samt planerar, samordnar och administrerar verksamheten
- samordnar och utvecklar Riksdagsförvaltningens arbete med planering och uppföljning av verksamheten inklusive styrning och kontroll samt projekt
- samordnar och utvecklar Riksdagsförvaltningens arbete med klarspråk, miljöledning och tillgänglighet.<sup>303</sup>

Här kan också nämnas att riksdagsstyrelsen utser ett samrådsorgan för beredning av ledamotsnära frågor för aktuell valperiod (det s.k. ledamotsrådet). I ledamotsrådet behandlas administrativa frågor som berör ledamöterna, t.ex. ledamöternas bostäder, resebestämmelser och teknisk utrustning. I rådet ingår en ledamot för varje partigrupp. Riksdagsdirektören leder rådet.

Den 17 mars 2020 beslutade riksdagsdirektören att inrätta en särskild krisledningsorganisation med anledning av hanteringen av coronaviruset (se vidare nedan).<sup>304</sup>

## Riksdagsförvaltningens organisation

### *Den organisation som gällde under 2020 och 2021*

Enligt Riksdagsförvaltningens instruktion beslutar riksdagsdirektören om förvaltningens organisation i de delar detta inte är reglerat i riksdagsordningen eller någon annan författning.<sup>305</sup> Riksdagsdirektörens beslut i detta avseende finns i en föreskrift med bestämmelser om Riksdagsförvaltningens organisatoriska indelning.<sup>306</sup>

<sup>302</sup> 11 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>303</sup> Riksdagens intranät.

<sup>304</sup> Riksdagsförvaltningen, *Beslut om att inrätta en krisledningsorganisation* (dnr 1537-2019/20), 2020-03-17.

<sup>305</sup> 21 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

<sup>306</sup> Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

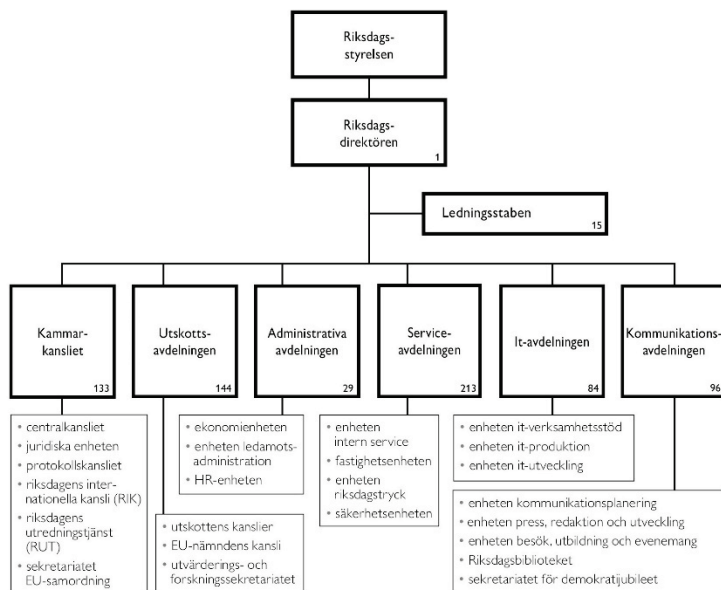
En schematisk bild över Riksdagsförvaltningens organisation återfinns i figur D1. Av figuren framgår det att verksamheten är indelad i följande sex avdelningar:<sup>307</sup>

- kammarkansliet
- utskottsavdelningen
- administrativa avdelningen
- serviceavdelningen
- it-avdelningen
- kommunikationsavdelningen.

Respektive avdelning delas i sin tur in i ett antal enheter (i vissa fall även i sektioner), vars uppdrag och påverkan av coronapandemin beskrivs närmare längre fram i denna del av rapporten.

**Figur D1 Riksdagsförvaltningens organisation**<sup>308</sup>

Riksdagsförvaltningens organisation  
Per den 31 december 2020



Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1).

<sup>307</sup> 3 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>308</sup> Siffrorna i figuren anger antalet anställda inom respektive organisationsdel.

### *Något förändrad organisation 2022*

I juni 2021 fattade riksdagsdirektören ett inriktningsbeslut om förändringar i Riksdagsförvaltningens organisation. Inriktningen är att verksamheten ska organiseras i sju avdelningar inklusive en ny säkerhetsavdelning.

Riksdagsdirektörens inriktningsbeslut har följts av ett arbete med det praktiska genomförandet av förändringen. I slutet av september 2021 redovisade ledningsgruppen ett förslag på ny organisatorisk struktur. I början av december väntas riksdagsdirektören fatta det formella beslutet om den nya organisationen och om fördelningen av ansvarsområden. Förändringarna träder sedan i kraft den 1 januari 2022.

## Styrning av verksamheten

### **Riksdagsförvaltningens vision och Riksdagsförvaltningens hus**

Riksdagsförvaltningens vision lyder ”Tillsammans för riksdagens bästa”. De gemensamma utgångspunkterna för allt arbete och planering i förvaltningen har visualiserats genom metaforen Riksdagsförvaltningens hus. Utöver visionen består Riksdagsförvaltningens hus av ett antal ”byggstenar” som ska fungera som utgångspunkter för förvaltningens arbete. Dessa byggstenar är följande:

- *stommen*: uppdragsområden
- *grunden*: värdegrund, ledarskap och medarbetarskap
- *väggarna*: principer för att utforma och utveckla verksamheten.

### **Uppdragsområden**

Riksdagsförvaltningen ska skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens och ledamöternas arbete genom att verka inom följande fem uppdragsområden, där bokstavs-beteckningarna är de som används inom Riksdagsförvaltningen:<sup>309</sup>

- A. svara för ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m.
- B. svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier
- C. främja kunskapen om riksdagen och riksdagens arbete
- D. vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar
- E. vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare.

Uppdragen är utgångspunkten för den strategiska planeringen. I den strategiska planen för 2019–2022 (se vidare nedan) anges att Riksdagsförvaltningen i första hand prioriterar den verksamhet som bedrivs inom uppdragsområde A. Därefter prioriteras verksamheten inom uppdragsområde B.

<sup>309</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022* (dnr 1810-2018/19. Beslutad av riksdagsstyrelsen 2019-03-27).

## Strategisk planering

### *Övergripande inriktning*

Riksdagsstyrelsen fastställer en strategisk plan för Riksdagsförvaltningen. I den strategiska planen beskrivs ambitionerna för en valperiod. I inledningen av valperioden läggs huvudinriktningen fast och varje år görs sedan en avstämning av om innehållet fortfarande är relevant. Vid behov uppdateras då innehållet.

Planen är i sin tur utgångspunkten för Riksdagsförvaltningens årliga planering. Den är ett stöd för vårens arbete med förslag till anslag och texter till budgetpropositionen. Den är också en utgångspunkt för avdelningarnas och dess underenheters verksamhetsplanering under hösten.

### *Uppföljning av den strategiska planen för 2015–2018*

Våren 2018 presenterade Riksdagsförvaltningen en uppföljning av den strategiska plan som gällde för 2015–2018.<sup>310</sup> I denna uppföljning lyfte förvaltningen bl.a. fram följande som man betecknade som ”viktiga utvecklingsområden”:

- *Utvecklat stöd till den parlamentariska processen:* Det tvärfunktionella samarbetet och förmågan att arbeta med olika incidenter i riksdagsarbetet har förstärkts. Flera funktioner inom förvaltningen bidrar nu för att säkerställa att det parlamentariska arbetet kan upprätthållas på ett bra sätt.
- *Digitalisering är en central faktor för bättre stöd.* Förvaltningens stöd till beslutsprocessen samt tjänster och service till ledamöterna är i många delar digitalt. Utvecklingsarbete pågår kontinuerligt, i större och mindre projekt: från de komplexa it-system som ska stödja utskottens och kammarens arbete till den digitala mötestjänsten, från digitala samarbetsytor till ett digitalt servicecenter m.m. Här finns goda exempel på framsteg som förenklar processer och effektiviserar stödet, men det finns också utmaningar i att möta behoven. Det finns behov av att se över hur förvaltningen i än högre grad kan ta till vara digitaliseringen så att den blir ett verktyg för ökad effektivitet med bibehållen säkerhet.
- *Förstärkt säkerhet ger förutsättningar för en fortsatt trygg och öppen riksdag.* Det förändrade säkerhetsläget har gjort att förvaltningen utvecklat säkerhetsarbetet i snabbare takt än planerat. Inriktningen har gått från bevakning till säkerhet. Det handlar både om långsiktigt, strategiskt säkerhetsarbete och om den dagliga verksamheten. Arbetet med informationssäkerhet har också systematiserats och ett ledningssystem är infört. Detta arbete görs samtidigt som förvaltningen håller fast vid ambitionen om en öppen riksdag.

<sup>310</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022* (dnr 1810-2018/19. Beslutad av riksdagsstyrelsen 2019-03-27).

## *Riksdagsförvaltningens strategiska plan för 2019–2022*

Den nu gällande strategiska planen beslutades av riksdagsstyrelsen i mars 2019 och gäller för perioden 2019–2022.<sup>311</sup> I ett inledande avsnitt undertecknat av riksdagsdirektör Ingvar Mattson anges den huvudinriktning för verksamheten som alltså slogs fast ganska precis ett år innan coronapandemin bröt ut:

Hur ser riksdagsarbetet ut om fem–tio år? Vilket stöd behöver ledamöterna från Riksdagsförvaltningen för att kunna utföra sitt uppdrag? Vilka är utmaningarna? Dessa framåtblickar har varit vägledande när vi har tagit fram förvaltningens strategiska plan för 2019–2022.

Planen visar vägen för hur förvaltningens verksamhet ska utvecklas på lång sikt. Några områden har utkristalliserat sig som särskilt viktiga för att vi ska kunna stödja riksdagen och riksdagens ledamöter på bästa sätt. Hjärtat i verksamheten – den parlamentariska processen – står givetvis i fokus men vi behöver också skapa förutsättningar för riksdagsarbetet ur ett bredare perspektiv. Det handlar till exempel om att förbättra förvaltningens kontinuitetsförmåga och att utveckla riksdagens fastigheter och lokaler så att de både är säkra och funktionella. Vi behöver också i högre grad använda oss av digitalisering som ett verktyg för att effektivisera riksdagens och förvaltningens arbetsprocesser. Dessutom ska vi skapa en tydligare och mer samordnad service som underlättar ledamöternas vardag.<sup>312</sup>

När det gäller inriktningen för den aktuella planeringsperioden bör det noteras att en ökad digitalisering lyfts fram som ett viktigt område liksom beredskap, kontinuitet och säkerhet. Följande anför:

Under de senaste åren har hotbilden mot Sverige förhöjts och ett ökat teknikberoende har medfört nya sårbarheter. Detta får konsekvenser för riksdagens arbete och ledamöternas uppdrag. Säkerhetsarbetet ska fortsätta att vara prioriterat och förvaltningen behöver säkerställa att den parlamentariska processen fungerar oavsett situation, det vill säga såväl i vardagen och vid incidenter och kriser som vid krigsfara och krig.<sup>313</sup>

Under rubriken digitalisering anges följande:

Digitalisering är ett verktyg som rätt använt kan göra processer och tjänster säkrare, mer effektiva och lättillgängliga. Riksdagsförvaltningen ska därför öka den digitala hanteringen i den parlamentariska processen. Även det administrativa stöd och den service som förvaltningen erbjuder ska utvecklas genom ökad digitalisering. Förvaltningen ska också fortsätta att se över sina egna arbetsprocesser och it-system för att öka effektiviteten.<sup>314</sup>

## *Uppdragsområdena i den strategiska planen*

### **Inledning**

<sup>311</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022* (dnr 1810-2018/19), 2019-03-27.

<sup>312</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 3.

<sup>313</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 6. Understrykningen tillagd i efterhand.

<sup>314</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 6. Understrykningen tillagd i efterhand.



I detta avsnitt ges en orientering om vilken strategisk inriktning som Riksdagsförvaltningen hade stakat ut inom respektive uppdragsområde ungefär ett år innan pandemin bröt ut. Inriktningen inom uppdragsområdena A, B och E beskrivs något mer utförligt än den inom uppdragsområdena C och D med hänvisning till att kommittén enligt sitt direktiv ska fokusera på de delar av förvaltningens verksamhet som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

### **Uppdragsområde A: Svara för ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m.**

I den strategiska planen anges att uppdraget är att stödja kammarens, utskottens, EU-nämndens, talmannens och de vice talmännens arbete samt riksdagens internationella arbete.<sup>315</sup> För det prioriterade uppdragsområdet A anges följande målbild till 2022:

*Stödet till det parlamentariska arbetet är professionellt, effektivt och stabilt. Den parlamentariska processen får ett professionellt stöd från förvaltningen i form av bred kompetens i konstitutionella och sakpolitiska frågor. Stödet till utskotten är mer enhetligt och it-systemen är effektiva och robusta. Kammaren och utskotten har förutsättningar att verka såväl vid oförutsedda händelser som vid kris, krigsfara eller krig.<sup>316</sup>*

Till målbilden finns en handfull strategier knutna. Tre av dessa strategier kan anses ha en tydlig koppling till den utmaning som coronapandemin har inneburit för Riksdagsförvaltningen.<sup>317</sup> Dessa är att

- skapa robusta, säkra och användarvänliga it-system
- stegvis införa en helt digital dokumenthantering i den parlamentariska processen
- utveckla beredskapen och kontinuitetsförmågan såväl i fredstid som vid krigsfara och krig samt planera för civilt försvar.

### **Uppdragsområde B: Svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier**

Uppdragsområde B anges också vara prioriterat. Här är uppdraget att ge ledamöterna tillgång till bl.a. utredningstjänster, intranät, bibliotek och arbetsrum. Förvaltningen hanterar och betalar också ut arvoden, resekostnadsersättningar, traktamenten och pensioner samt stöd till partigrupperna. För uppdragsområdet anges följande målbild 2022 i den strategiska planen:

- *En öppen och säker riksdag där stödet och servicen till ledamöter och partikanslier är lättillgänglig och enhetlig. Riksdagen som arbetsplats och institution är säker att vistas och verka i. Det gör också att riksdagen kan*

<sup>315</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 7. Det anges också att myndighetens produktion och försäljning av riksdagstryck ingår i uppdraget.

<sup>316</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 7.

<sup>317</sup> De övriga två strategierna var att upprätthålla och utveckla kompetensen i konstitutionella och sakpolitiska frågor samt att stödja utvecklingen av mer enhetliga arbetsformer i utskottsarbetet.

vara ett öppet och tillgängligt parlament. Säkerhetsarbetet är integrerat i verksamheten, vilket stöds av en utvecklad säkerhetskultur där alla bidrar och känner ett ansvar. Stödet och servicen till ledamöter och partikanslier är målgruppsanpassad och utgår från en beslutad standard. Digitala och lättillgängliga administrativa lösningar ökar ledamöternas flexibilitet och möjlighet att verka i sitt ledamotsuppdrag.<sup>318</sup>

Även till denna målbild knyts ett antal strategier för förvaltningens arbete:

- utveckla ett väl anpassat säkerhets- och verksamhetsskydd i relation till skyddsvärden, hot och sårbarheter
- integrera säkerhetsarbetet i alla delar av verksamheten
- skapa en enhetlig och samordnad service i dialog med ledamöter och partikanslier
- utveckla ett flexibelt och lättillgängligt administrativt stöd med hjälp av digitalisering
- utveckla kommunikationen genom att tillhandahålla målgruppsanpassad information i relevanta kanaler.

### **Uppdragsområde C: Främja kunskapen om riksdagen och dess arbete**

Inom detta uppdragsområde är uppdraget att främja insynen i och kunskapen om riksdagens funktion, arbete och beslut samt att göra information och tjänster användbara och lättillgängliga. I området ingår också att informera om EU.

Målbilden är att kommunikationen om demokrati och riksdagens arbete är tillförlitlig, lättillgänglig och mottagaranpassad och bland strategierna för att nå målbilden nämns bl.a. att utveckla den digitala kommunikationen så att fler får kunskap och information om riksdagens funktion och beslut samt att synliggöra demokratins genombrott och dagens demokratiska frågor.<sup>319</sup>

### **Uppdragsområde D: Vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar**

Här är uppdraget sammanfattningsvis att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar så att de kan användas i dag och i framtiden. Arbetet omfattar bl.a. underhåll, fastighetsförvaltning, renovering av byggnader, lokalvård och digitalisering av dokument och bilder.<sup>320</sup>

### **Uppdragsområde E Vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare**

Uppdraget inom uppdragsområde E preciseras enligt följande i den strategiska planen för 2019–2022:

Riksdagsförvaltningen ska vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare för att på bästa sätt kunna stödja den parlamentariska processen. Till

<sup>318</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 8.

<sup>319</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 9.

<sup>320</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 10.

området hör bl.a. verksamhetsplanering och uppföljning, budgetarbete, kompetensförsörjning, it-stöd, administrativa uppgifter inom ekonomi och förvaltningsjuridik samt stöd till riksdagens myndigheter och nämnder.<sup>321</sup>

Målbilden är att Riksdagsförvaltningen är en attraktiv myndighet med kompetenta ledare och medarbetare som i samverkan utvecklar verksamheten. Myndigheten ska arbeta systematiskt med kompetensförsörjning. Genom ett kommunikativt ledarskap, som inkluderar ledningskommunikation, är förvaltningen en välfungerande myndighet med goda förutsättningar för medarbetare att vara delaktiga och ansvarstagande. Digitalisering används som ett verktyg för att öka effektiviteten.

## Verksamhetsplanering

### *Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan för 2020*

Hösten 2019 behandlade riksdagen budgetpropositionen för 2020<sup>322</sup>, genom vilken Riksdagsförvaltningens verksamhet finansieras, och i december 2019 beslutade riksdagsstyrelsen om Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan för 2020 och om en internbudget för verksamheten.<sup>323</sup> Vid denna tidpunkt var coronaviruset och dess hälsoeffekter i stort sett helt okända, och dess eventuella påverkan på Riksdagsförvaltningens verksamhet alltså inget som hade beaktats när planen eller internbudgeten togs fram eller när riksdagsstyrelsen fattade sitt beslut. Ord som virus, pandemi och distansarbete saknas av förklarliga skäl helt i verksamhetsplanen och föga anade riksdagsdirektören vad som väntade när han i sina inledningsord avslutade med orden ”och tillsammans har vi ett fullmatat arbetsår framför oss”.<sup>324</sup>

I tabell D1 redovisas ett urval av åtgärderna från verksamhetsplanen för 2020 med fokus på de områden som har bedömts ha den tydligaste kopplingen till den parlamentariska beslutsprocessen och som i efterhand även kan anses ha haft ett visst samband med utvecklingen under coronapandemin och de åtgärder och anpassningar av verksamheten som genomfördes under året.

<sup>321</sup> Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022*, s. 11.

<sup>322</sup> Prop. 2019/20:1, utg.omr. i Rikets styrelse, bet. 2019/20:KU1.

<sup>323</sup> Riksdagsstyrelsen, *Beslut om verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen för 2020* (dnr 646–2019/20), 2019-12-18.

<sup>324</sup> *Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2020* (bilaga till riksdagsstyrelsens beslut, 2019-12-18), s. 3.

**Tabell D1 Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan för 2020, uppdragsområden, strategier och åtgärder (urval)**

Uppdragsområde	Strategi 2019–2022	Åtgärder
A	Skapa robusta, säkra och användarvänliga it-system	Genomföra åtgärder inom området säker teknik
A	Stegvis införa en helt digital dokumenthantering i den parlamentariska processen	Utreda de juridiska och tekniska förutsättningarna för digital hantering av dokument och utveckla samarbetet med Regeringskansliet för att digitalisera den parlamentariska processen
A	Utveckla beredskapen och kontinuitetsförmågan såväl i fredstid som vid krigsfara och krig samt planera för civilt försvar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planera, genomföra och följa upp aktiviteter i samband med totalförsvarsövningen 2020</li> <li>- Fastställa en plan för civilt försvar och påbörja genomförandet</li> <li>- Slutföra kontinuitetsuppdraget som syftar till att stärka förmågan att upprätthålla prioriterade processer oavsett händelse</li> <li>- Vidareutveckla metoderna och processerna för arbetet med krisberedskap och särskild krisberedskap</li> </ul>
B	Utveckla ett väl anpassat säkerhets- och verksamhetskydd i relation till skyddsvärden, hot och sårbarheter.	Identifiera säkerhets känsliga verksamheter och informationssystem enligt säkerhetsskyddslagen och utveckla regelverket för kravställning av it-säkerheten för dessa.
B	Utveckla ett flexibelt och lättillgängligt administrativt stöd med hjälp av digitalisering.	Etablera en plattform för digital signering och förbereda för att använda elektroniska signaturer för bl.a. ledighetsansökningar för ledamöter.
E	Dra nytta av digitaliseringens möjligheter för att effektivisera myndigheten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ta fram riktlinjer för när molntjänster kan användas.</li> <li>- Genomföra kunskapshöjande aktiviteter om digitalisering och förändringsledning.</li> <li>- Fasa ut gammal teknik i samband med införande av ny teknik.</li> </ul>

### *Prioriterade risker*

Under det riskanalysarbete som genomfördes under 2019 som ett led i den strategiska planeringen identifierade Riksdagsförvaltningen sju prioriterade risker. Dessa risker ingick i förvaltningens verksamhetsplan 2020. Här kan det särskilt uppmärksammas att under rubriken prioriterade risker anfördes följande i verksamhetsplanen beträffande uppdragsområde A:

Det finns risk för att verksamheten i kammare och utskott påverkas negativt på grund av incidenter och problem i it-systemen som stöder den parlamentariska processen. För att minska risken behöver delar av systemen byggas om och förbättras.

Det finns även risk för att verksamheten inte kan uppfylla säkerhets-skydds krav på grund av bristfälliga förutsättningar att hantera mycket känslig information. För att minska risken arbetar förvaltningen med att utveckla permanenta tekniska lösningar och se över det interna regelverket för sådant skydd.

Det bör noteras att det under 2020 inte beslutades om någon revidering av verksamhetsplanen. I Riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2020 konstateras det sammanfattningsvis bl.a. att arbetet med att utveckla beredskapen och kontinuitetsförmågan delvis har prioriterats ned, då fokus har legat på arbetet med krishantering i samband med coronapandemin.<sup>325</sup>

### *Uppdragsbeskrivningar*

I januari–mars 2020 beslutade riksdagsdirektören om de uppdragsbeskrivningar som syftade till att ytterligare konkretisera vad respektive avdelning och enhet skulle bidra med under året för att förvaltningen ska kunna genomföra verksamhetsplanen för 2020.<sup>326</sup> Vid denna tidpunkt hade coronavirusets och dess spridning, potentiella hälsoeffekter och befarade samhällspåverkan inte börjat diskuteras särskilt frekvent i Sverige.

När uppdragsbeskrivningarna är beslutade ska de konkretiseras inom avdelningarna och fördelas till enheter, kanslier och sekretariat. Detta genomfördes i februari 2020. I denna del beslutar respektive avdelningschef.

Avsikten är sedan att avdelningarna ska göra löpande uppdateringar av sina egna konkretiseringar. Om det exempelvis inträffar någon försening kan ett slutdatum justeras. Det bör dock noteras att respektive avdelnings uppdragsbeskrivning inte kan omformuleras under året. Uppkommer det ett behov av att justera uppdraget görs det i stället inför nästkommande år.

## **Riksdagsförvaltningens finansiering**

Riksdagen och Riksdagsförvaltningen finansieras genom följande tre anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse i statsbudgeten<sup>327</sup>:

<sup>325</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 10.

<sup>326</sup> Uppdragsbeskrivningarna undertecknas av riksdagsdirektören och respektive avdelningschef.

<sup>327</sup> Prop. 2019/20:1, utg.omr. 1 Rikets styrelse, s. 19 f.

- *Anslaget 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m.* (ledamotsanslaget), ca 969 miljoner kronor under 2020.
- *Anslaget 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag* (förvaltningsanslaget), ca 861 miljoner kronor under 2020.
- *Anslaget 2:3 Riksdagens fastighetsanslag* (fastighetsanslaget), 100 miljoner kronor under 2020.

Ekonomienheten ansvarar för redovisning av hur anslagen har använts och för att upprätta förslag om anslagen. Hur Riksdagsförvaltningens ekonomi påverkades under 2020 redovisas i avsnittet om ekonomienheten längre fram i denna del.

## Uppföljning och kontroll

### *Risکانalyser och chefernas självvärdering*

Riksdagsförvaltningens årliga process för intern styrning och kontroll innehåller två delar som båda ligger till grund för bedömningen av den interna styrningen och kontrollen. Den första delen innebär att riskanalyser genomförs och att de prioriterade riskerna följs upp löpande. Den andra delen utgörs av chefernas självvärdering.

Uppföljningen resulterar bl.a. i tertiärrapporter och en årsredovisning. Under 2020 identifierade förvaltningen ett antal risker som bedömdes vara prioriterade med utgångspunkt från att de kan påverka myndighetens möjligheter att genomföra sitt uppdrag. De prioriterade riskerna och åtgärderna för att minska dem har regelbundet redovisats för riksdagsstyrelsen under 2020.<sup>328</sup>

Riksdagsförvaltningen har gått igenom de prioriterade riskerna och resultatet av självvärderingarna. Underlaget har presenterats för förvaltningens ledningsgrupp och har tillsammans med intern- och externrevisionens iakttagelser legat till grund för riksdagsdirektörens bedömning av förvaltningens interna styrning och kontroll.

I februari 2021 presenterades ett underlag till grund för riksdagsstyrelsens bedömning och uttalande i årsredovisningen för 2020 om huruvida den interna styrningen och kontrollen av verksamheten var betryggande under det aktuella året eller inte.<sup>329</sup> Riksdagsdirektören gjorde, efter samråd med Riksdagsförvaltningens ledningsgrupp, den sammantagna bedömningen att Riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll har varit betryggande och att den bedömningen står sig trots de ändrade förutsättningar som coronapandemin har inneburit.

<sup>328</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 8.

<sup>329</sup> Riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll 2020, 2021-02-02.

### *Coronarelaterade och prioriterade risker*

Verksamhetsplaneringen inför 2021 baseras bl.a. på en riskanalys som gjordes hösten 2020.<sup>330</sup> Bland de risker med ett riskvärde över 12<sup>331</sup> som identifierades i detta arbete finns dels sådana risker som har identifierats sedan tidigare, dels sådana som är nya. Bland de nya riskerna var det flera som betecknades som coronarelaterade.

De identifierade riskerna analyserades och presenterades för riksdagsdirektören och förvaltningens ledningsgrupp. Efter samråd med ledningsgruppen föreslog riksdagsdirektören vilka risker som ska prioriteras för 2021. Dessa redovisas i Riksdagsförvaltningens verksamhetsplan för 2021 som beslutades av riksdagsstyrelsen i december 2020.<sup>332</sup>

Bland de prioriterade risker som nämndes i verksamhetsplanen för 2021 med koppling till pandemin och som kräver fortsatta insatser från Riksdagsförvaltningen sida återfinns t.ex. risken att riksdagen och dess ledamöter i arbetet i utskotten och EU-nämnden samt i EU-samarbetet inte kan genomföra möten på grund av brister i digitala lösningar för deltagande på distans. Vidare anges under uppdragsområde E att det finns en risk för försämrad fysisk och psykosocial hälsa med anledning av pandemin såväl för de medarbetare som distansarbetar som de som utför arbetet i riksdagen lokaler.<sup>333</sup>

De prioriterade riskerna följs upp och redovisas tertialvis för riksdagsstyrelsen. De risker som inte tas upp i verksamhetsplanen hanteras och följs upp på enhetsnivå.

### *Utvecklingsarbetet har påverkats av pandemin*

Av Riksdagsförvaltningens årsredovisning framgår att coronapandemin har begränsat möjligheterna att bedriva ett utvecklingsarbete inom förvaltningen.<sup>334</sup> Uppdraget att undersöka hur förvaltningen kan utveckla arbetet med ett processinriktat arbetssätt har exempelvis pausats och vissa utvecklingsaktiviteter för att stärka medarbetarskapet inom förvaltningen har inte kunnat prioriteras. Även frågan om att utreda och föreslå hur det systematiska arbetsmiljöarbetet kan utvecklas har fått prioriteras ned. Arbetet med det praktiska införandet av hållbarhetsperspektiv i det interna miljöarbetet har fått skjutas fram som en följd av pandemin. Annat utvecklingsarbete har, enligt vad som framgår av årsredovisningen för 2020, dock fortlöpt enligt plan. Det gäller

<sup>330</sup> Riksdagsförvaltningen, *Stöd för riskanalys* (Version 1.0), 2020-07-06.

<sup>331</sup> Riskvärdet är produkten av de värden på en skala 1–5 som anges för de två variablerna sannolikhet och konsekvenser. En risk som har låg sannolikhet att inträffa och som bedöms få små konsekvenser får således ett lågt riskvärde. Ett högt riskvärde (maximalt 5\*5=25) innebär att det är en stor sannolikhet att det som har riskvärderats ska inträffa och att det dessutom kommer att få allvarliga negativa konsekvenser.

<sup>332</sup> *Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2021* (bilaga till riksdagsstyrelsens beslut, 2020-12-16, dnr 510-2020/21).

<sup>333</sup> *Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2021* (bilaga till riksdagsstyrelsens beslut, 2020-12-16, dnr 510-2020/21).

<sup>334</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 74.

exempelvis arbetet med att utveckla förvaltningens styrning. Processen för planering och uppföljning har också fortsatt.

## Resultatuppföljning i budgetpropositionen

I budgetpropositionen för 2021 som överlämnades till riksdagen hösten 2020 redovisades i första hand Riksdagsförvaltningens resultat under 2019 (dvs. före pandemin). Under rubriken analys och slutsatser redovisades dock kortfattat att fr.o.m. mars 2020 har coronapandemin påverkat Riksdagsförvaltningens arbete inom samtliga uppdragsområden.<sup>335</sup> Det framhölls vidare att förvaltningen har gjort nödvändiga anpassningar och bedömer att ett fullgott och välfungerande stöd har kunnat ges trots förändrade förutsättningar.

I budgetpropositionen för 2022 redovisas en sammanfattning av Riksdagsförvaltningens resultat sedan januari 2020, dvs. med tyngdpunkt på den period då pandemin var som mest påtaglig. I några fall lyfts pandemin fram som en faktor som har påverkat förvaltningens verksamhet:

- Riksdagsförvaltningen har gett kammare och utskott ett väl fungerande stöd (uppdragsområde A). Utvecklingsarbetet inom uppdragsområdet har i stora delar genomförts enligt plan, men har också påverkats av coronapandemin. I förvaltningens arbete har fokus legat på arbetet med krishantering i samband med coronapandemin. Pandemin påverkar även förutsättningarna för kammar- och utskottsarbetet 2021 liksom för riksdagens internationella arbete och arbetet med EU-frågor.
- Riksdagsförvaltningen har gett ledamöter och partikanslier ett väl fungerande stöd och god service (uppdragsområde B). Utvecklingsarbetet inom uppdragsområdet har i stora delar genomförts enligt plan, men har också påverkats av coronapandemin. Här nämns bl.a. att en del utvecklingsinsatser på säkerhetsområdet, bl.a. de som krävt närvaro av deltagarna i riksdagens lokaler, inte har kunnat genomföras på grund av restriktioner under coronapandemin.
- Riksdagsförvaltningen har vårdat och bevarat riksdagens byggnader och samlingar på ett systematiskt sätt (uppdragsområde D). Utvecklingsarbetet inom uppdragsområde D anges i huvudsak ha genomförts enligt plan. Det redovisas dock att planen för renovering av sammanträdesrum har reviderats till följd av coronapandemin som har medfört ett ökat behov av rum för digitala möten.
- Riksdagsförvaltningen har varit en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (uppdragsområde E). Det redovisas att delar av utvecklingsarbetet inom uppdragsområdet inte har kunnat genomföras som planerat. Förvaltningen har behövt göra omprioriteringar, och arbetet med den löpande verksamheten har påverkats av och delvis inriktats på åtgärder med anledning av coronapandemin.

<sup>335</sup> Prop. 2020/21:1, utg.omr. 1 Rikets styrelse, s. 27.



Sammanfattningsvis gjordes denna bedömning:

Riksdagsförvaltningen har genomfört sina uppdrag med ett tillfredsställande resultat. Coronapandemin ändrade förutsättningarna för kammar- och utskottsarbetet och har ställt nya krav på Riksdagsförvaltningens stöd till riksdagen och dess ledamöter. Förvaltningen har därmed fått planera och ställa om för att ge ett fullgott stöd anpassat till den nya situationen. Inte bara utskottssammanträden har varit digitala utan större delen av förvaltningens verksamhetsmöten, liksom möten i de samverkansforum som finns mellan förvaltningen och ledamöter och partikanslier. Sammantaget har det medfört ett kompetenslyft i it-frågor både för förvaltning och riksdag, men det har också inneburit utmaningar och behov av nya utvecklingsinsatser. Förvaltningen har lagt stor vikt vid arbetet med att utveckla tekniskt stabila lösningar som uppfyller såväl informationssäkerhetsmässiga som juridiska krav. Detta utvecklingsarbete fortsätter även under 2021. Totalrenoveringen av ledamotshuset har fortsatt under året även om coronapandemin påverkat den i vissa delar.<sup>336</sup>

### *En utvecklad verksamhetsstyrning*

Här kan avslutningsvis nämnas att det pågår ett arbete med att utveckla verksamhetsstyrningen inom Riksdagsförvaltningen. I februari 2021 fick ledningsstaben i uppdrag att utveckla myndighetens modell för denna styrning.<sup>337</sup> Syftet är att skapa en effektivare styrning med bättre förutsättningar att prioritera utifrån ett helhetsperspektiv. Det bör noteras att uppdraget utgick från en förstudie som genomfördes under 2019, dvs. före pandemin.

I mars 2021 presenterade ledningsstaben en handlingsplan för arbetets genomförande. I arbetet med styrmodellen tas erfarenheter från verksamheten löpande in inklusive sådana som härrör från hanteringen av coronapandemin. Arbetet som är mycket brett och involverar ledningen och hela förvaltningen ska slutredovisas i maj 2022.

## Krisledningsorganisationens arbete under pandemin

### **Inledning**

Följande avsnitt syftar till att beskriva hur Riksdagsförvaltningen kom att organisera sin krisledning och vilka åtgärder som vidtogs och diskuterades på central nivå inom organisationen pandemiåret 2020, en period där förvaltningens linjeorganisation var satt under press (för information om riksdagens krisberedskap innan pandemins utbrott, se avsnittet om säkerhetsnheten i denna del D).

<sup>336</sup> Prop. 2021/22:1, utg.omr. 1 Rikets styrelse, s. 17 f.

<sup>337</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdrag om en utvecklad modell för verksamhetsstyrning* (dnr 1199–2020/21) och Riksdagsförvaltningen, *Riksdagsdirektörens protokoll*, 2021-02-11.

## Det inledande skedet av krishanteringsarbetet

### *En informell samordnings- och krisledningsgrupp börjar att verka*

Riksdagsförvaltningen, i huvudsak genom säkerhetsenheten, började tidigt att omvärldsbevaka frågor som rörde spridningen av sjukdomen covid-19 och fundera över i vilken mån denna kunde påverka riksdagen och dess arbete. I samband med sportlovsveckorna i Sverige i februari 2020, och det resande de gav upphov till, blev det alltmer uppenbart för förvaltningen att spridningen av coronaviruset började att öka och att det fick konsekvenser både för Sverige och för riksdagen.

Kontakter mellan Riksdagsförvaltningen och partier hade dock redan tagits under första halvan av februari. Redan vid dessa kontakter lyftes frågor om krisberedskap, riksdagens pandemiplan, rutiner för sjukdomsfall och möjliga restriktioner som kunde vidtas.

Ett första möte mellan partikanslierna och Riksdagsförvaltningen hölls den 28 februari. Vissa av de politiska partierna hade börjat inventera till vilka områden som deras respektive ledamöter och medarbetare hade rest. Vid detta möte framgick att säkerhetsenheten avsåg att hålla veckovisa möten med partikanslierna varje onsdag. Avsikten var att ge ytterligare information på onsdagarnas gruppleddarmöten. Vid den tidpunkten angavs att eventuell frånvaro av ledamöter på grund av karantän eller sjukdom skulle hanteras inom ramen för kvittningssystemet.<sup>338</sup>

Riksdagsdirektören uttryckte tidigt att Riksdagsförvaltningen hade att följa expertmyndigheternas råd och rekommendationer, vilket inriktade förvaltningens arbete som snart kom att kretsa kring åtgärder för att minska risken för smittspridning, planeringen för en eskalering av antalet smittade, genomgång av rutiner för sjukdomsfall i riksdagens lokaler, åtgärder för att dämpa oro och osäkerhet inom organisationen m.m.<sup>339</sup>

Riksdagsförvaltningens ledningsgrupp – ett samrådsorgan för riksdagsdirektören – uttryckte också på ett tidigt stadium vikten av att förvaltningen fokuserade på åtgärder som syftade till att minska risken för smittspridning genom t.ex. förbättrad hygien, skyddandet av riskgrupper, främjandet av arbete på distans, användandet av telefon- och Skypemöten i stället för fysiska möten, planerandet för en eskalering av situationen m.m.<sup>340</sup>

Det bildades redan i slutet av februari en samordningsgrupp inom förvaltningen där bl.a. företrädare för säkerhetsenheten, centralkansliet, kommunikationsavdelningen, utskottsavdelningen och HR-enheten ingick. Gruppen kom ibland att kallas för Coronagruppen och rapporterade till en informell krisledningsgrupp, bestående av förvaltningens ledningsgrupp samt cheferna för HR-enheten respektive säkerhetsenheten. Inom ramen för Coronagruppen, och senare i krisledningsstaben (se vidare nedan), fanns en mindre gruppering be-

<sup>338</sup> *Verksamhetsberättelse miniriksdagen* (intern promemoria, Moderaterna).

<sup>339</sup> Coronagruppens mötesanteckningar, 2020-03-02.

<sup>340</sup> Riksdagsförvaltningens händelselogg för pandemin, 2020-03-09.

stående av personal från bl.a. säkerhetsenheten och kommunikations- och it-avdelningarna som i hög grad drev på det dagliga krishanteringsarbetet tillsammans med HR-enheten.<sup>341</sup>

Organisations- och samverkansfrågor inom förvaltningen var tidigt på agendan inom den nämnda samordningsgruppen. Lägesbilder togs fram och delades regelbundet med den ovan nämnda, informella krisledningsgruppen. Information lades ut på Intranätet. Talmannen bidrog bl.a. med att skicka ut information från sitt e-postkonto till alla ledamöter om var mer information om situationen och dess hantering kunde hittas.<sup>342</sup>

Den 4 mars fick partiernas gruppledare formellt, för första gången under coronakrisens inledning, information av säkerhetsenhetens chef om det pågående arbete med att bedöma situationen och om behovet av åtgärder.<sup>343</sup>

### *De första besluten tas*

Den informella krisledningsgruppen fattade tidigt beslut om hygienåtgärder för att förhindra smittspridning, om att samverka med Regeringskansliet, partikanslierna och dess chefer och region Stockholm samt om att utbyta information med andra länders parlament m.fl.<sup>344</sup>

I takt med att smittspridningen ökade, ökade också förvaltningens förståelse av konsekvenserna för verksamheten. Det vidtogs allt fler åtgärder av varierande karaktär. I samordningsgruppen informerades t.ex. tidigt om att utskottsavdelningen skulle verka för att ställa in alla utlandsresor för utskotten, att riksdagens internationella kansli skulle arbeta för att ställa in det fysiska deltagandet på internationella möten, att it-avdelningen skulle ställa in sina fysiska utbildningar och i stället verka för alternativa utbildningsformer m.m.<sup>345</sup>

Riksdagsdirektören beslutade den 11 mars om att alla visningar för allmänheten av riksdagens lokaler, visningar för skolklasser och konstvisningar skulle ställas in.<sup>346</sup>

Gruppledarnas överenskommelse den 16 mars om ett ändrat arbetssätt i kammaren och i utskotten betraktades som ett viktigt ingångsvärde för hur förvaltningen skulle bedriva sin verksamhet hädanefter (för mer information om denna överenskommelse, se del B).

Den 16 mars uppmanade riksdagsdirektören samtliga chefer i Riksdagsförvaltningen att fr.o.m. den 17 mars avboka större möten, seminarier, utbildningar och evenemang med flera externa deltagare i riksdagens lokaler. Han uppmanade också alla chefer i förvaltningen att undersöka vilka medarbetare

<sup>341</sup> E-post från Niklas Åström, t.f. chef för serviceavdelningen, under 2020 chef för säkerhetsenheten, 2021-10-11.

<sup>342</sup> Coronagruppens mötesanteckningar, 2020-03-04.

<sup>343</sup> Riksdagsförvaltningens händelselogg för pandemin, 2020-03-04.

<sup>344</sup> Coronagruppens mötesanteckningar, 2020-02-28.

<sup>345</sup> Coronagruppens mötesanteckningar, 2020-03-11.

<sup>346</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-11.

som kunde arbeta på distans. Riksdagsdirektören beslutade också om att stänga friskvårdslokalerna.<sup>347</sup>

Krisledningsgruppen beslutade den 16 mars om att fysiska besök på servicecentret för it-frågor inte längre skulle vara tillåtna utan tidsbokning. Det samma kom att gälla för ledamotsadministrationen.<sup>348</sup>

Vidare beslutade riksdagsdirektören den 17 mars om att stänga Riksdagsbiblioteket för allmänheten tills vidare.<sup>349</sup> Påföljande dag beslutade han, på förfrågan av riksdagsjournalisternas ordförande, att stolarna i presscentret skulle glesas ut av smittspridningsskäl.<sup>350</sup>

I samråd med enhetschefen för intern service beslutade enhetschefen för kommunikationsplanering den 17 mars att stänga riksdagens presentshop. Ansvarig sektionschef för interiörer och konst beslutade samma dag, efter avstämning med avdelningschefen för serviceavdelningen, att stänga konstförrådet där ledamöter och tjänstemän kan låna konst till sina tjänsterum.<sup>351</sup>

Enhetschefen för intern service beslutade om stängning av en av riksdagens restauranger, restaurang Strömmen. Skälet till stängningen var främst att det var personalbrist hos restauratören till följd av att flera kockar var sjuka. Fokus skulle i stället vara på att hålla öppet i självserveringen och kaféet.<sup>352</sup>

Säkerhetschefen beslutade att den tillåtna distansen för persontransporter av de ledamöter som hade rätt att utnyttja riksdagens bilar med chaufförer utökades för att dessa ledamöter inte skulle behöva åka kollektivtrafik vissa sträckor av smittskyddsskäl.<sup>353</sup>

## **Krishanteringsarbetets organisation efter den 16 mars 2020<sup>354</sup>**

### *En formell krisledningsgrupp och krisledningsstab bildas*

Riksdagsdirektören tog den 17 mars 2020 beslut om en formaliserad krisledningsorganisation för att bättre kunna samordna avdelningarnas arbete för att säkerställa Riksdagsförvaltningens stöd till den parlamentariska processen och arbetet med att hindra smittspridning på kort och lång sikt.<sup>355</sup>

Mer specifikt var syftet att förvaltningen skulle säkerställa sitt stöd till riksdagen oavsett situation för att skapa förutsättningar att vidmakthålla den

<sup>347</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-16.

<sup>348</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-16.

<sup>349</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-17.

<sup>350</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-18.

<sup>351</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-17.

<sup>352</sup> Riksdagsförvaltningens händelselogg för pandemin, 2020-03-17.

<sup>353</sup> Riksdagens intranät, *Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset*, 2020-03-18.

<sup>354</sup> Avsnittet bygger, om inte annat anges, på det bakgrundsmaterial som presenterades vid det första mötet med krisledningsgruppen 2020-03-18.

<sup>355</sup> Riksdagsförvaltningen, *Beslut om att inrätta en krisledningsorganisation* (dnr 1537-2019/20), 2020-03-17.

parlamentariska processen enligt ordinarie rutiner eller, då det inte var möjligt, säkerställa att processen kunde genomföras på en acceptabel nivå. I övrigt handlade arbetet om att bidra till att riksdagen och förvaltningen kunde hantera situationen på ett effektivt och förtroendefullt sätt, att analysera påverkan på den strategiska planen och verksamhetsplanen, och att skapa trygghet hos medarbetare genom att förvaltningen vidtog åtgärder som värnade deras liv, hälsa och välmående.

En formell krisledningsgrupp bildades inom förvaltningen för att kunna fatta beslut om inriktning, prioriteringar och åtgärder och för att lyfta fram nya behov, informera löpande internt samt bereda beslutsunderlag till riksdagsdirektören. Även om många av gruppens medlemmar också ingick i ledningsgruppen var det i krisledningsgruppen som de pandemirelaterade frågorna i huvudsak behandlades och beslutades inom organisationen. Pandemifrågan var dock regelbundet uppe som en informationspunkt i ledningsgruppen.

Krisledningsgruppen leddes av den biträdande riksdagsdirektören och bestod i övrigt av cheferna för den administrativa avdelningen och it-avdelningen (vid denna tidpunkt samma person), serviceavdelningen, kommunikationsavdelningen, säkerhetsenheten och HR-enheten. Gruppens första möte hölls den 18 mars 2020 och man möttes därefter regelbundet under resten av året och ända in på hösten 2021, ofta två gånger i veckan till en början. Krisledningsgruppen avvecklades genom ett beslut av riksdagsdirektören den 7 oktober 2021 (för mer information, se vidare i bilaga 2).

En formell krisledningsstab bildades också med syfte att förse krisledningsgruppen med beslutsunderlag utifrån en aktuell lägesbild och analys. I staben ingick, förutom medarbetare från säkerhetsenheten, även medarbetare från it-avdelningen, kommunikationsavdelningen, serviceavdelningen, administrativa avdelningen, utskottsavdelningen och ledningsstaben. Gruppens första möte hölls den 18 mars 2020 och under de kommande månaderna sammanträdde staben frekvent, ofta två gånger per dag. Mötesverksamheten för staben pågick också ända in på hösten 2021 då den genom ett beslut av riksdagsdirektören den 7 oktober 2021 direkt underställdes honom eftersom krisledningsgruppen avvecklades (se ovan).

I stabens arbete ingick att bedriva omvärldsbevakning, främja samverkan och samordning, ta fram analysunderlag, t.ex. dagliga lägesbilder (staben var bl.a. representerad vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps samordningsmöten med anledning av pandemin), initiera och följa upp beslut och åtgärder som krävde en insats av linjeorganisationen. I uppgifterna ingick också att sammanställa och analysera information och statistik från linjeorganisationen inom förvaltningen.

Stabens arbete syftade också till att förbereda möten med ledningsgruppen och krisledningsgruppen inför veckans möten med talmansberedningen och partikanslicheferna. Delar av staben deltog också regelbundet i dessa möten.

Centralt i sammanhanget var att de åtgärder som vidtogs, inklusive kommunikationen, skulle vara samordnade och utformade utifrån ett helhets-

perspektiv. Att skapa kontinuitet och uthållighet över tid var tidigt viktiga ledord i arbetet.

Avdelningarna inom förvaltningen hade som uppgift att genomföra de åtgärder som krisledningsgruppen beslutade om och att ta fram den information som krävdes för en uppdaterad lägesbild.

### *Planering för ett mycket ansträngt läge*

I ett tidigt skede angavs att den utveckling som krisledningsgruppen planerade för inbegrep ett mycket ansträngt läge över tid i ett samhälle som präglades av stor osäkerhet, ett betydande bortfall av personal (på grund av sjukdom, stängda skolor, oro, begränsade möjligheter till transporter men också som en följd av möjliga dödsfall) samt uteblivna leveranser och samhällsresurser. En intensiv parlamentarisk beslutsprocess förväntades också som en konsekvens av en ökad mängd lagförslag från regeringen med anledning av pandemin.

Det förutsågs mycket stora krav på kommunikativa insatser, både internt och externt. Budskapet var att samhället i stort, inklusive riksdagen och Riksdagsförvaltningen, skulle komma att ställas inför mycket stora prövningar och påfrestningar under lång tid framöver (för vidare information se avsnittet om kommunikationsavdelningen i denna del D).

Det underströks att Riksdagsförvaltningen skulle säkerställa sitt stöd till riksdagen oavsett situation. Det betydde att man kontinuerligt behövde följa utvecklingen och bedöma risker och behov av åtgärder. I arbetet utgick krisledningsorganisationen bl.a. från de ansvariga myndigheternas bedömningar och rekommendationer.

## **Krisledningsgruppens beslut och överväganden<sup>356</sup>**

### *Arbetet konkretiseras*

Vid krisledningsgruppens första sammanträde den 18 mars underströks bl.a. vikten av att säkerställa att stödet till den parlamentariska processen fortgick. Det framhävdes att befintliga kontinuitetsplaner behövde omsättas i praktiken (t.ex. upplärning, skiftarbete och justerade arbetsformer). En mall och rutin för att kunna följa upp verksamheten avsågs att tas fram. Att skapa förutsättningar för uthållighet i organisationen dryftades också. Det utökade distansarbetet bedömdes kunna medföra utmaningar på sikt i fråga om arbetsmiljö, motivation, sammanhållning och arbetsmoral. Olika proaktiva åtgärder diskuterades. Det beslutades att kommunikationsavdelningen skulle ta fram ett förslag till kommunikationsplan, att avdelningscheferna skulle följa upp resursläget inom förvaltningen och att cheferna för den administrativa avdelningen respektive HR-enheten skulle lämna förslag i fråga om hemlån av ergonomisk och teknisk utrustning. HR-enheten fick också i uppdrag att ta fram underlag till chefer om att leda på distans och tips till medarbetare om distansarbete. Diskussionen om

<sup>356</sup> Avsnittet bygger på krisledningsgruppens mötesanteckningar under 2020.

resursfördelning inom förvaltningen och eventuella utlån av personal mellan enheter var också tidigt uppe för diskussion.

### *Den övergripande krishanteringens innan sommaruppehållet – smittan blossar upp för att sedan klinga av*

Krisledningsgruppens arbete kännetecknades från pandemins början av att försöka finna relevanta och effektiva arbetsformer för sitt eget arbete och att föra en dialog om dessa med förvaltningens linjeorganisation och företrädare för riksdagens partier.

Krisledningsgruppen bedömde tidigt att krisledningsorganisationen behövde vara aktiv åtminstone t.o.m. sommarens slut. Den 23 april hölls en diskussion i krisledningsgruppen om budskapet inför semesterplaneringen, att förvaltningen skulle inrikta sig på en annorlunda sommar i fråga om bemanning som gjorde att förvaltningen bibehöll förmågan att stödja den parlamentariska processen också i en extraordinär situation.

Vid samma tidpunkt beslutade krisledningsgruppen att Intranätet skulle fortsätta att vara huvudkanalen för information om pandemin. Avdelningscheferna hade också ett ansvar för att informera cheferna inom sina respektive verksamheter.

Fram emot sommaren 2020 fanns förhoppningar i samhället om att pandemin höll på att klinga av, vilket gjorde att krisledningsgruppen då började att tala i termer av en återstart av delar av verksamheten och om en återgång till ett ”nytt normalläge”. Ramarna för planeringen för en återstart av förvaltningen och en återgång till ett nytt normalläge började därför att diskuteras.

Den 27 april angav krisledningsgruppen att de åtgärder som hade vidtagits skulle gälla minst till den 1 september 2020. Diskussioner fördes dock om hur angivandet av ett specifikt datum skulle kunna uppfattas bland medarbetarna. Å ena sidan var det viktigt att ange ett datum längre fram i tiden för att kommunicera vikten av att vidtagna åtgärder skulle upprätthållas trots att smittan minskade. Å andra sidan kunde utpekandet av ett specifikt datum signalera att krisen skulle vara över just då och att verksamheten sålunda kunde återgå till det normala trots att man inte kunde ha någon kännedom på förhand om smittläget vid just den tidpunkten. Vissa yrkeskategorier var särskilt angelägna om att få ett datum för återgång till det normala, t.ex. de riksdagsguider som i detta läge inte hade några arbetsuppgifter på grund av att besöksverksamheten hade avstannat.

Den 25 maj diskuterades på förslag av staben tre parallella spår för en återgångsplanering: fastställande av ett nytt gemensamt normalläge, återupptagande av den service och det utbud som förvaltningen hade erbjudit ledamöterna, partikanslierna, medarbetarna, allmänheten m.fl. före pandemin, samt tillvaratagandet av lärdomar i den löpande verksamheten, t.ex. i fråga om effektivare arbetssätt och nya mötesformer.

Mot bakgrund av att Folkhälsomyndigheten bedömde att Sverige hade passerat det värsta i fråga om smittspridning, men att det rådde stora regionala

skillnader, diskuterade krisledningsgruppen den 1 juni återigen återgången till nytt normalläge. Man beslutade att inriktningen skulle vara att krisledningsorganisationen skulle finnas kvar till den 30 september, men att mötesfrekvensen m.m. efter semestrarna skulle styras av situationen där och då.

Mot bakgrund av diskussioner i ledningsgruppen höll krisledningsgruppen den 16 juni själva en diskussion om vissa verksamhetsövergripande frågor inför återgången till ett nytt normalläge. Ledningsgruppen hade framför allt diskuterat den fysiska arbetsmiljön och lokalerna. Budskapet var att en säker återgång skulle ske successivt. Avvägningar fick göras på enhetsnivå utifrån verksamhetens behov och krav, med expertmyndigheternas råd och rekommendationer som grund.

Det sista mötet med krisledningsgruppen innan sommaruppehållet hölls den 22 juni. Därefter förväntades staben i stället rapportera till den biträdande riksdagsdirektören t.o.m. den 13 juli. Efter den 13 juli skulle staben rapportera till den som tjänstgjorde som riksdagsdirektör när den ordinarie hade semester. Det aviserades att krisledningsstaben skulle starta upp verksamheten igen den 20 augusti. Då skulle bl.a. planeringen för ett återupptagande av förvaltningens service och utbud stå på agendan.

#### *Den övergripande krishantering efter sommaruppehållet 2020 – smittan tilltar igen*

Det första mötet med krisledningsgruppen efter sommaruppehållet hölls den 24 augusti. Då noterades att smittspridningen ökade igen i hela Europa och gruppen diskuterade hur man skulle möta höstens utmaningar i fråga om kontinuitet för personal och verksamhet, arbetsmiljö, smittspridning m.m. Krisledningsorganisationen hade vidare fått i uppdrag av ledningsgruppen att föreslå åtgärder för verksamheten under hösten. Inriktningen var att distansarbete skulle gälla även fortsättningsvis, men att det dessutom skulle vara möjligt att på ett säkert och flexibelt sätt kunna arbeta och genomföra utskottssammanträden på plats i riksdagens lokaler, under det som senare kom att kallas Stockholmsveckorna (för mer information om de s.k. Stockholmsveckorna, se del B).

Vid mötet den 31 augusti fortsatte krisledningsgruppen att diskutera distansarbete eftersom ledningsgruppen ansåg att detta skulle vara huvudregeln även fortsättningsvis. I vissa fall fanns det dock behov av möten på arbetsplatsen eller att arbetet behövde utföras fysiskt på plats för att verksamheten skulle fungera.

Den 7 september underströks att det var linjeorganisationens ansvar att genomföra åtgärder för att öppna upp verksamheter och att sedan rapportera åtgärderna till staben för att denna skulle kunna få en samlad bild. Det underströks att krisledningsstaben hade en samordnings- och analysfunktion även i fortsättningen, medan ansvaret för åtgärder i verksamheten fanns i linjeorganisationen. Krisledningsorganisationen ansågs vid detta tillfälle behöva bli kvar t.o.m. november månad ut på grund av smittläget.



Mot bakgrund av den ökade smittspridningen meddelade krisledningsgruppen den 8 oktober att krisledningsstaben skulle börja blicka framåt i planeringen och diskutera vilka behov av åtgärder som skulle kunna bli aktuella om läget förändrades än mer till det sämre under hösten.

Krisledningsstaben presenterade den 2 november ett antal förslag till åtgärder med anledning av de skärpta restriktionerna i Stockholms län.

Krisledningsgruppen kom fram till att följande åtgärder skulle gälla:

- Hemarbete var fortsatt huvudregel. Arbete på plats skulle endast förekomma om det krävde fysisk närvaro. Det var respektive chef som gjorde bedömningen för sin verksamhet.
- Friskvårdslokalerna skulle stängas.
- Alla möten rekommenderades att genomföras digitalt, inklusive enhets-, kansli- och sektionsmöten.
- Förvaltningen skulle i dialog med företrädare för restaurangen se över om ytterligare åtgärder kunde genomföras för att undvika att trängsel uppstod.
- Besök av externa besökare behövde begränsas ytterligare.

Åtgärderna och kommunikationen avsågs vara i samklang med de åtgärder som talmannen och gruppledarna hade kommit överens om vid gruppleadmötet den 31 oktober 2020 för att gälla året ut (för mer information om denna överenskommelse se del B).

Den 12 november uttrycktes det en oro i krisledningsgruppen över att personalläget skulle bli alltmer ansträngt. Man ansåg att förvaltningen behövde ta i beräkning att händelseutvecklingen kunde leda till ett bortfall av personal (på grund av sjukdom, stängda skolor och förskolor, begränsade möjligheter att ta sig till arbetet m.m.), bortfall av leveranser och samhällsresurser samt en hög arbetsbelastning för vissa yrkesgrupper. Det diskuterades eventuella åtgärder som behövdes för att

- säkerställa kontinuitet för verksamhetskritiska funktioner
- säkerställa en minskad risk för smittspridning och arbetsmiljö – t.ex. vid medieproduktionen där medarbetarna tvingades att arbeta tätt in på varandra och behövde tillgång till munskydd (vilket man senare fick)
- få ännu fler att arbeta på distans
- säkerställa en systematisk uppföljning av personalläget, kritiska leveranser etc.

På krisledningsmötet den 10 december redovisades det att riksdagsdirektören hade beslutat att krisledningsorganisationen skulle fortsätta i sin aktuella form åtminstone januari 2021 ut, men troligtvis ännu längre. Inget arbete planerades att utföras i gruppen under juluppehållet. Ordinarie krisberedskap utanför kontorstid, dvs. tjänsteman i beredskap (TiB), fick i uppdrag att bevaka utvecklingen av pandemin under denna period (för mer information om TiB, se avsnittet om säkerhetsnheten i denna del D).

## **Krisledningsorganisationens tematiska diskussioner och beslut**

Krisledningsgruppen och dess stab kom även att diskutera, och i förekommande fall besluta i, en rad övriga frågor som beskrivs i följande avsnitt.

### *Distansarbete och arbetsmiljö*

En rad arbetsmiljöfrågor kom att avhandlas av krisledningsgruppen under 2020 eftersom det tidigt stod klart att distansarbete bedömdes vara nödvändigt i stor utsträckning. Den 26 mars beslutade krisledningsgruppen om att arbetsplatsutrustning fick tas hem om behov förelåg för att arbetsuppgifter skulle kunna genomföras. Detta gällde även för partikanslierna. Det var dock inte aktuellt att köpa in ny utrustning för ändamålet.

I fråga om medarbetare som tillhörde riskgrupper och inte kunde utföra ordinarie arbetsuppgifter på distans uttryckte krisledningsgruppen den 30 mars att respektive chef måste kunna göra en egen bedömning av hur man skulle hantera detta. Varje fall ansågs som unikt.

Eftersom det förelåg en risk för att för- och grundskolor skulle stänga, särskilt i början av pandemin, utredde krisledningsstaben om det fanns behov av barnomsorg för medarbetare i en sådan situation. Denna utredning var klar den 8 april för att kunna användas vid behov som dock inte kom att uppstå under 2020.

Den 4 juni sammanfattades det övergripande resultatet av den riskbedömning som cheferna inom förvaltningen hade gjort tillsammans med sin personal. Sammantaget bedömde krisledningsgruppen resultatet som bra eftersom det fanns möjlighet att agera på de risker som hade påtalats. Eftersom det kunde konstateras att det inte hade varit någon hög sjukfrånvaro inom förvaltningen och att stödet till den parlamentariska processen hela tiden hade upprätthållits tydde detta på att de åtgärder som hade vidtagits fungerade och man kunde fortsätta på den inslagna vägen, ansåg krisledningsgruppen.

I samband med de åtgärder som talmannen och gruppledarna hade kommit överens om vid gruppleddarmötet den 31 oktober, med anledning av de förvärrade smittläget, presenterade krisledningsstaben som tidigare angetts ett antal förslag den 2 november till åtgärder utifrån de nya allmänna råden från Folkhälsomyndigheten. Dessa åtgärder innebar bl.a. att hemarbete skulle vara huvudregel även fortsättningsvis (för mer information se avsnittet om HR-enheten i denna del D).

### *Tekniken för distansmöten och informationssäkerhet*

Krisledningsgruppen diskuterade teknik för distansmöten och informationssäkerhet vid ett antal tillfällen under sina möten, bl.a. mot bakgrund av it-avdelningens utmaningar. Skype kom tidigt, som bl.a. har nämnts tidigare i del B, att gälla som huvudalternativ för distansmöten tillsammans med telefonkonferenser. Den 26 mars 2020 framförde partikanslierna önskemål om att fler Skype-rum än de som stod till buds skulle göras tillgängliga. Önskemål om andra videokonferenssystem gjorde sig också hörda. På mötet den 30 mars

underströk krisledningsgruppen dock att det redan upphandlade och installerade Skype var det system för distansmöten som gällde för förvaltningen framför andra mindre säkra alternativ. Vidare var informationssäkerhet ofta uppe på krisledningsgruppens möten (för mer information se avsnittet om it-avdelningen och om säkerhetsnheten i denna del D).

### *Smittskydd*

Som en följd av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd vidtog Riksdagsförvaltningen fortlöpande olika smittskyddsåtgärder. Det rapporterades i krisledningsgruppen den 6 april 2020 att nya anslag hade satts upp på strategiska platser och information om att undvika onödiga resor i arbetet hade lagts ut på Intranätet. Krisledningsgruppen beslutade samma datum att chefer och andra som ansvarade för kommande arrangemang också var ansvariga för att de gjorde en riskanalys enligt Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer.

Den 16 april diskuterade krisledningsgruppen att det fanns en risk för att de positiva signaler som vid den tiden spreds både nationellt och internationellt om smittspridningen övertolkades som att faran var över. Distansarbete skulle gälla även i fortsättningen, ansåg gruppen.

Den 24 augusti rapporterades att krisledningsgruppen, efter önskemål från partiernas gruppleddare, hade fått i uppgift att förbereda för att kunna erbjuda munskydd om Folkhälsomyndigheten ändrade sina rekommendationer. Krisledningsgruppen bestämde den 3 september att en första beställning av munskydd skulle göras utifrån de förslag som krisledningsstaben hade redovisat, detta för att säkerställa att ett beredskapslager fanns på plats. Serviceavdelningen skulle sköta inköpen. Den 22 oktober informerades vidare om att serviceavdelningen, tillsammans med centralkansliet, beslutat om att ha ett beredskapslager för munskydd för arbetet runt kammaren som skulle räcka i 14 dagar.

Behovet av att tillhandahålla handsprit på än fler platser i riksdagens lokaler diskuterades den 3 september. Serviceavdelningen fick i uppdrag att se till att det ordnades. På förfrågan från partikanslierna fick staben senare i månaden i uppdrag av krisledningsgruppen att ta fram en inriktning för tillhandahållande av handsprit för förvaltningen.

Den 24 september noterades i gruppen att det fanns tydliga tecken på en ökad smittspridning i Sverige, framför allt i Stockholm, även om det fortfarande var på jämförelsevis låga nivåer. Statistik från entréer visade på att fler vistades i riksdagens lokaler. Att ledamöternas efterfrågan på eftersändning av post minskade togs också som ett tecken på detta.

Partikanslierna undrade i samband med riksmötets öppnande hur motionsinlämningen under den allmänna motionstiden skulle gå till. Krisledningsgruppen tog den 28 september upp åtgärder för att förhindra smittspridning i samband med motionsinlämningen under den allmänna motionstiden. Centralkansliet formulerade sedermera en information riktad till partikanslicheferna.

Formgivarna inom kommunikationsavdelningen tog vidare fram olika skyltar som kunde användas för att påminna om vikten av att hålla avstånd till varandra i riksdagens lokaler m.m. i samband med motionsinlämningen.

Den 1 oktober diskuterades i krisledningsgruppen behovet av en vägledning för mottagande av externa besök i riksdagen. Riksdagens internationella kansli och besöksverksamheten fick i uppdrag att ta fram ett förslag i samråd med utskottsavdelningen. Ett förslag togs fram men kom aldrig till användning under 2020 eftersom smittspridningen tilltog igen under hösten.

Krisledningsgruppen uttryckte den 8 oktober att julbordsarrangemang inte var någon lämplig aktivitet för förvaltningens anställda bl.a. av smittskyddsskäl.

Som har nämnts tidigare beslutade krisledningsgruppen den 2 november, på förslag av krisledningsstaben, om ett antal förslag till åtgärder utifrån de nya allmänna råden från Folkhälsomyndigheten. Dessa smittskyddsåtgärder var i linje med de åtgärder som talmannen och gruppledarna hade kommit överens om vid gruppleadmötet den 31 oktober och som avsågs att gälla året ut.

När det gäller regeringens beslut om att maximalt åtta personer fick samlas vid allmänna sammankomster betonades det på krisledningsgruppens möte den 19 november att kammarens möten inte var att betrakta som en allmän sammankomst men att det av smittskyddsskäl ändå redan rädde begränsningar i fråga om antalet åhörare som fick vara på kammarens läktare (för mer information om smittskyddsåtgärder, se bl.a. avsnitten om enheten för intern service och om kommunikationsavdelningen i denna del D).

### *Antikroppstester*

Den 30 april 2020 diskuterades det underlag som krisledningsstaben hade tagit fram över de möjligheter som fanns till testning och hur kunskapsläget såg ut i fråga om detta. Förvaltningens upphandlade företagshälsövärd rapporterades ge visst stöd i frågan.

Den 16 juni diskuterades talmannens önskemål om att förvaltningen skulle kunna erbjuda antikroppstester under hösten för ledamöterna, och gärna då i riksdagens egna lokaler. Eftersom Region Stockholm erbjöd tester för alla som ville, ansågs förvaltningen inte behöva vara en kontaktväg för medarbetare som ville testa sig.

Den 3 september konstaterades att smittspridningen i Sverige fortfarande var låg i jämförelse med många andra länder i Europa. HR-enheten informerade krisledningsgruppen om att det nu var klart att antikroppstester för ledamöter skulle kunna erbjudas i riksdagens lokaler, enligt talmannens önskemål. HR-enheten meddelade på krisledningsgruppens möte den 26 oktober att antikroppstesterna för ledamöterna löpte på (för mer information se avsnittet om HR-enheten i denna del D).

### *Test för pågående covid-19*

Den 11 juni 2020 diskuterade krisledningsgruppen vilket vägval som förvaltningen skulle göra när det gällde provtagningsfrågan för smitta och kom fram till att förorda att Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare skulle beställa provtagning för nyckelpersoner med symtom som behövdes på arbetet. Förvaltningen skulle också samordna beställningen av provtagningar för ledamöter, talmannen och de vice talmännen, eftersom de som folkvalda inte hade någon arbetsgivare att vända sig till. HR-enheten och enheten för ledamotsadministration fick i uppdrag att med stöd av krisledningsstaben föreslå rutiner för detta under sommaren. Riksdagsförvaltningen kom i slutändan dock inte att generellt erbjuda ledamöter s.k. PCR-test.

Mot bakgrund av att Länsstyrelsen i Stockholm hade gett Region Stockholm i uppdrag att säkerställa att personal i samhällsviktig verksamhet skulle få möjlighet att testa sig för pågående covid-19 diskuterade krisledningsgruppen provtagning på sitt möte också den 19 november. Krisledningsgruppen bestämde att avdelningscheferna skulle informeras om möjligheten till provtagning för medarbetare med verksamhetskritiska uppgifter som måste vara på plats i riksdagens lokaler för att kunna utföra sitt arbete. Förvaltningen skulle ha ett restriktivt förhållningssätt när det gällde att bevilja testning.

Det kom att erbjudas ett s.k. PCR-test för de ledamöter eller anställda som skulle på tjänsteresa och behövde få ett reseintyg (för mer information se avsnittet om HR-enheten i denna del D).

### *Vaccinationsåtgärder*

Den 19 november 2020 fick HR-enheten i uppdrag av krisledningsgruppen att föra en dialog med företagshälsovården om kapacitet m.m. för vaccinationsåtgärder mot covid-19.

HR-enheten och staben fick den 3 december i uppdrag att se över hur förvaltningen i dialog med företagshälsovården kunde planera för att det skulle bli möjligt att genomföra vaccinering i riksdagens lokaler. Det blev av olika skäl dock inte aktuellt med någon vaccinering i riksdagens lokaler (för mer information se avsnittet om HR-enheten i denna del D).

### *Verktyg för uppföljning av avvikelser i verksamheten tas fram*

För att kunna följa upp kritisk verksamhet inom Riksdagsförvaltningen skapade krisledningsstaben tidigt ett enkelt Excelverktyg som respektive avdelning fick i uppgift att använda. Krisledningsgruppen beslutade dock före sommaruppehållet 2020, och mot bakgrund av den minskande smittan, att eventuella avvikelser i verksamheten härnäst skulle hanteras enligt ordinarie rutiner i linjeorganisationen.

Eftersom smittspridningen ökade igen under hösten tog staben fram ett förslag på ett nytt rapporteringsverktyg för uppföljning som diskuterades i krisledningsgruppen den 12 november. Syftet med verktyget var att skapa en process som gav stöd åt förvaltningens chefer att kunna rapportera till

krisledningsorganisationen när det fanns en risk för, eller en faktisk påverkan på, verksamhetskritiska funktioner. Avsikten var att cheferna även skulle rapportera om vilka konsekvenser detta kunde få och vilka åtgärder som det planerades för. Grunden var att inget skulle behöva rapporteras till krisledningsgruppen förrän ett eller två kriterier för betydande påverkan på verksamheten var uppfyllda enligt verktyget. Krisledningsgruppen antog förslaget.

Den 26 november kunde det konstateras att it-avdelningen hade rapporterat in måttlig påverkan på funktionerna för it-support till staben i det för ändamålet avsedda verktyget. It-avdelningen hade vidtagit flera åtgärder för att säkerställa kontinuitet i verksamheten, särskilt genom personalplanering och åtgärder för att minska risken för smittspridning inom arbetsgrupperna.

## Utskottsavdelningen

### Organisation och uppgifter

Som har redovisats i del A och B i denna rapport förbereder ledamöterna de beslut som riksdagen sedan fattar i de 15 utskotten. I EU-nämnden förankrar regeringen sin EU-politik. Enligt riksdagsdirektörens föreskrift om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen biträder utskottens kanslier utskottens verksamhet och EU-nämndens kansli biträder EU-nämnden.<sup>357</sup>

Utskottsavdelningen består sålunda av 16 kanslier, dvs. ett för varje utskott samt ett för EU-nämnden.<sup>358</sup> Kanslierna ska bistå ledamöterna i utskotten genom att bl.a. ta fram beslutsunderlag och förbereda betänkanden.

Varje kansli består av ett antal opolitiska tjänstemän med en kanslichef som huvudansvarig. Kansliernas storlek varierar sinsemellan, bl.a. beroende på hur många ärenden de förväntas hantera på årsbasis. Inom utskottsavdelningen finns även riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat (RUFSS). Enligt ovan nämnda föreskrift stöder RUFSS utskotten och EU-nämnden i arbetet med utvärderings- och forskningsfrågor.

Enligt avdelningens uppdragsbeskrivning för 2020 ska avdelningen framför allt bidra till ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m. (uppdragsområde A) och att ledamöter och partikanslier får väl fungerande stöd och service (uppdragsområde B).<sup>359</sup>

<sup>357</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>358</sup> 8 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>359</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid utskottsavdelningen för 2020* (dnr 618–2019/20), 2020-01-15.

## Coronautmaningar och coronaanpassningar<sup>360</sup>

### *Utskottsavdelningens tidiga involvering i krishanteringsarbetet*

Pandemin har som tidigare nämnts ställt krav på snabb hantering inom ramen för den parlamentariska processen, vilket även har påverkat behovet av stöd och service från Riksdagsförvaltningen. Arbetsformerna har även inom utskottsavdelningen behövt anpassas för att minska risken för smittspridning. Fokus i uppföljningen i denna del ligger på hur utskottsavdelningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

I det inledande skedet av pandemin ansågs det viktigt inom utskottsavdelningen att den tidigt blev involverad i Riksdagsförvaltningens krisledningsorganisation (se tidigare avsnitt i denna del D), både för förvaltningens del och för avdelningens egen räkning. Två tjänstemän utsågs därför i mars 2020 för att ingå i den krisledningsstab som hade satts upp för att vara ett stöd till förvaltningens krisledningsgrupp. För att dessa bägge personer dels skulle kunna bidra på ett effektivt sätt till krisledningsstabens arbete utifrån ett utskottsavdelningsperspektiv, dels ha ett forum inom utskottsavdelningen att avrapportera till, skapades en s.k. stödgrupp inom avdelningen under ledning av avdelningschefen. Denna grupp bestod i övrigt av ett mindre antal tjänstemän med olika ansvar inom avdelningen samt en representant från kammarkansliets centralkansli, det senare för att kunna samordna arbetet med centralkansliets verksamhet.

Veckovisa möten hölls inom denna gruppering under hela 2020 och in på 2021 för att diskutera hur utskottsavdelningen skulle hantera sitt uppdrag under pandemin. En mängd olika frågor kom att diskuteras under detta första pandemiår, vilket återspeglades i avdelningens chefsmöten. Avdelningschefen sammanträdde regelbundet med kanslicheferna i aktuella frågor som var relaterade till pandemin, t.ex. lägesbilden, teknikfrågor, behovet av fysisk distansering och distansarbete, resursplanering, informationsspridning och administration som t.ex. nya mallar för bl.a. möteskallelser och protokoll. Tjänstemän från stödgruppen deltog också regelbundet vid dessa möten. Avdelningschefen kommunicerade ut besluten och innehållet i diskussionerna i regelbundna informationsbrev till avdelningen eftersom fysiska möten med hela avdelningen inte kunde hållas av smittspridningsskäl. Möten kunde dock hållas regelbundet med assistenter och handläggare i det s.k. AIT-nätverket (administration och it) inom avdelningen.

### *Ett utmanande distansarbete med telefon och videomöten inleds*

Den mest framträdande frågan som diskuterades inom utskottsavdelningen under 2020 var, som också framgår av beskrivningarna i del B, hur ett smittsäkert och effektivt distansarbete skulle kunna säkerställas såväl för ledamöterna i

<sup>360</sup> Avsnittet bygger, där inte annat anges, på anteckningar från möten hållna av utskottsavdelningens s.k. stödgrupp.

respektive utskott och EU-nämnden som för utskottsavdelningens tjänstemän. Redan på ett tidigt stadium gällde det för ledamöter och för tjänstemän – som för de flesta andra i riksdagen – att arbetet i mesta möjliga mån skulle bedrivas på annan plats än i riksdagens lokaler, hemifrån eller från någon annan plats där det var möjligt att hålla tillräcklig fysisk distans.

För beslut och beredning av ärenden behövde dock ledamöterna fortfarande träffas fysiskt under det första halvåret 2020 då riksdagsordningen inte tillät något annat. Som tidigare beskrivits infördes en delvis ny arbetsordning där ambitionen var att de flesta utskott som justerade ärenden eller hade överläggningar i EU-frågor skulle ha fysiska sammanträden på torsdagar i större salar, t.ex. Förstakammarsalen där det var möjligt att sitta med fysisk distansering. Detta kom ibland att kallas för ”det allmänna utskottet” (se vidare i del B) som på grund av kraven på att arbeta på distans ofta bestod av samma ledamöter som fick fatta beslut om vitt skilda ärenden som dessförinnan hade beretts i olika utskott. Det var i princip endast tjänstemännen från de olika utskottens kanslier som avlöste varandra under sammanträdena, beroende på vilket utskott som ansvarade för beredningen av de aktuella frågorna. Det allmänna utskottets sammanträden byggde på ett förhållandevis strikt minutschema för att det skulle vara möjligt att hinna behandla alla de berörda utskottens ärenden under den tillgängliga tiden och för att kanslitjänstemännen skulle veta ungefär när deras respektive ärende skulle behandlas. Detta innebar en stor planeringsutmaning för kanslierna.

I början av pandemin användes i huvudsak telefonkonferenser som kommunikationsmedel under de utskottssammanträden som hölls parallellt med det s.k. ”allmänna utskottet”, och som i huvudsak handlade om att dela information. Videomöten med Skype kom dock ganska snart att användas mer frekvent, i huvudsak med telefonuppkoppling som reservlösning (se vidare avsnittet om it-avdelningen i denna del D).

Att Skype kom att användas alltmer som kommunikationsmedel hängde samman med att behoven av distansarbete ökade, t.ex. efter att förändringen i riksdagsordningen i juni möjliggjort att ledamöter kunde delta i beslut och beredningar på distans (se vidare del B). Det handlade också om hur respektive sammanträdesrums möjligheter till Skypeanvändning började att utvecklas, men också som en konsekvens av att det inte gick att garantera sammanträdenas slutenhet eftersom det fanns informationssäkerhetsmässiga utmaningar med den upphandlade telefonmötestjänsten.

En första manual för Skypeanvändning togs tidigt fram och utbildningar gavs internt inom avdelningen för att personalen både skulle kunna genomföra digitala utskottssammanträden och kunna dela med sig av kunskap till utskottens ledamöter.

Utskottssammanträdena kännetecknades i sig ofta av tekniska utmaningar vid användandet av Skype som återkom med regelbundenhet under året. Deltagarna hade t.ex. svårt att koppla upp sig på systemet, blev av till synes oförklarliga skäl bortkopplade från mötet, stördes av programuppdateringar, upplevde att ljud- och bildfunktioner fungerade dåligt m.m. Kanslipersonalens



förmåga att kunna ge vägledning eller att lösa problem av detta slag varierade men blev allt bättre med tiden genom utbildning och erfarenhet.

Som tidigare har beskrivits i del B tidigare förekom det avvikelser från det gängse användandet av Skype, av lite olika skäl. Ibland hängde det samman med att känsliga frågor behövde diskuteras utan risk för avlyssning, ibland att ett utskott ansåg att man behövde mötas öga mot öga för att kunna förhandla ordentligt. Det innebar tidigt en utmaning för utskottskanslierna att kunna förbereda möten med olika tekniska krav beroende på vad mötet skulle avhandla och vilken teknisk kapacitet de olika sammanträdessalarna hade.

### *Förbättrat smittläge och önskemål om fysiska utskottssammanträden*

När smittläget lättade något i juni 2020 påbörjades ett arbete inom förvaltningen, inklusive utskottsavdelningen, med att planera för en återstart till ett nytt normalläge efter sommaren. Detta arbete kom att redovisas i slutet av augusti och innehöll bl.a. planer på återstart av viss verksamhet som tidigare stängts ned. Som en följd av att smittläget förvärrades igen strax efteråt kom denna plan emellertid inte att förverkligas under 2020.

Innan smittspridningen tog fart igen under hösten fanns det också önskemål bland ledamöterna om att till del kunna återgå till att sammanträda fysiskt i utskotten och då även med en viss regelbundenhet. Utskottsavdelningen införde därför ett rullande schema för sammanträden efter sommaren, ungefär var tredje vecka per utskott – de s.k. Stockholmsveckorna – vilket ställde nya krav på avancerad schemaläggning och samordning från utskottsavdelningens sida. Detta hängde inte minst samman med att endast ett fåtal sammanträdesrum var tillräckligt stora för att fysisk distansering skulle kunna upprätthållas och samtidigt vara fullt utrustade för Skypeanvändning. I ett par utskottssammanträdesrum förlängdes t.ex. mötesborden för att möjliggöra fysisk distansering.

### *Ökade digitala krav på utskottskanslierna*

När smittläget tilltog igen under hösten kom riksdagens gruppleddare i slutet av oktober 2020 fram till en ny överenskommelse (se del B) som bl.a. innebar att hemarbete skulle gälla som huvudregel även för riksdagsledamöter och att utskottens möten därför i huvudsak skulle vara digitala även om det fanns möjligheter att mötas fysiskt vid behov. Det innebar sammantaget att endast den ledamot som ledde sammanträdet – i de flesta fallen var det utskottets ordförande – skulle vara närvarande fysiskt i lokalen, tillsammans med personal från utskottskanslierna.

Utskottsavdelningen fann mot bakgrund av denna händelseutveckling att den hade behov av ytterligare utveckling av digitala möten. Avdelningen träffade därför it-avdelningen och serviceavdelningen och diskuterade möjliga lokaler och möjlig teknik.

I oktober var den nya ljudlösningen för Skype installerad i alla utskottens sessionssalar samt i de flesta större mötesrum som kunde nyttjas för

sammanträden med fysiskt fullsuttna utskott och samtidigt medge nödvändig fysisk distansering. Tester gjordes även med förbättrad bildåtergivning med nya kameror, men dessa kom inte att vara på plats och i full funktion förrän i början av 2021.

Efter förslag från talmannen och riksdagsdirektören i november fokuserades det också på att medieteknikutbilda ledamöterna eftersom det fanns exempel på att handhavandefel också hade varit orsak till att Skype hade upplevts fungera dåligt för vissa under utskottssammanträden. Denna utbildning genomfördes i samverkan mellan utskottsavdelningen och it-avdelningen och erbjöds samtliga utskott och EU-nämnden. Två utskott hann ta del av detta erbjudande under 2020. Alla utskott ville dock inte ha någon utbildning.

Ordförandekonferensen (för utskottsordförande) i början av november bekräftade allvaret i situationen och underströk den överenskommelse om distansmöten som hade slutits mellan talmannen och gruppledarna den 31 oktober.<sup>361</sup>

### *Ett it-omtag görs*

Under hösten 2020 växte kritiken alltmer från vissa gruppledare och utskottsordförande mot förvaltningens teknikutveckling. Många av dem uttryckte samtidigt en förståelse för de olika utmaningar som pandemin hade inneburit för förvaltningens arbete med att klara av det praktiska genomförandet av utskottssammanträden på distans eller i fysiskt format. I vissa fall hade även ledamöter deltagit på distans och på plats i Riksdagshuset samtidigt (en mötesform som ibland brukar betecknas hybridmöten), vilket var komplicerat.

Sammantaget gjorde det att riksdagsdirektören i november beslutade sig för att försöka bättre samordna och prioritera arbetet med digitala möten utifrån behov som identifierats med anledning av pandemin men också med avseende på offentliga utfrågningar. Uppdraget kom att kallas för Omtag digitala möten. It-avdelningen tog fram en ny handlingsplan för ändamålet, bl.a. med stöd av utskottsavdelningen (för mer information om det s.k. omtaget se avsnittet om it-avdelningen i denna del D).

Planen innehöll aktiviteter för att förbättra teknik, lokaler och användarupplevelse bl.a. med koppling till utskottens och EU-nämndens sammanträden, offentliga utfrågningar och ledamöternas digitala vardag. Chefen för utskottsavdelningen deltog i styrgruppen för projektet.<sup>362</sup>

Riksdagsdirektören och cheferna för it- respektive utskottsavdelningen började också att mötas mer regelbundet för att diskutera problem och utmaningar. Viktigt för utskottsavdelningens del var att behålla fokus på utskottssammanträdena och offentliga utfrågningar samt överlag att fokusera på ledamöternas behov i vardagen. Den nya strukturen uppfattades av utskottsavdelningen innebära kortare beslutsvägar för en effektiv hantering av olika problem.

<sup>361</sup> Ordförandekonferensen, protokoll 2020/21:2.

<sup>362</sup> Riksdagens intranät, 2020-11-27.

Utskottsavdelningen prioriterade bl.a. färdigställandet av de sista större sammanträdesrummen i fråga om distansmöteslösningar, att testköra kameror inköpta för att förbättra Skypes bildåtergivning i sessionssalarna, att testköra gemensamma Skypemöten med Regeringskansliet m.m.

Under hösten 2020 betonades det internt inom utskottsavdelningen att det var viktigt att både tjänstemän och ledamöter även fortsättningsvis anmälde konkreta fel till förvaltningens servicecenter-it. Detta ansågs vara betydelsefullt dels för att systemet inte skulle ”kortsutas” genom direktkontakter med vissa supportpersoner som redan var hårt belastade, dels för att felanmälningar via servicecenter-it gav ett strukturerat underlag för uppföljning av vilka prioriteringar man behövde göra framöver.

### *EU-nämndens kansli*<sup>363</sup>

Spridningen av covid-19 påverkade även EU-nämndens verksamhet märkbart, och därmed också dess kansli (se vidare del B). Från den 17 mars hölls EU-nämndens sammanträden i största möjliga mån per telefon, sedan via Skype fr.o.m. september. Av samma anledning ersattes de ordinarie ministerrådsmötena fr.o.m. den 23 mars 2020 av videomöten mellan ministrar, och ett flertal extra videomöten mellan ministrar ägde rum. Rutiner och arbetssätt anpassades av kansliet efter de förutsättningar som gavs. De rådande omständigheterna medförde en högre arbetsbelastning med fler sammanträden än under föregående riksmöten och ett mycket stort antal skriftliga samråd.

Även före pandemin sammanträdde EU-nämnden enligt praxis på distans och per telefon under särskilda omständigheter, t.ex. under pågående möte i ministerrådet. Den nya bestämmelsen i riksdagsordningen innebar i så motto ingen större påverkan på EU-nämndens arbete.

Eftersom det blev fråga om i stort sett bara skriftliga beredningar mellan medlemsstaterna blev det mer dokument att bereda i EU-nämnden, vilka kansliet behövde förbereda. Kansliet fann det initialt dessutom ofta svårt att få klara besked från de olika departementen i Regeringskansliet om när olika ärenden skulle upp på agendan vid rådsmöten. Resultatet av ovanstående blev att det var många ärenden som kom upp på kort notis, ofta en blandning mellan stora och små ärenden. Ibland kom 30–50 ärenden upp under en enda vecka. En ytterligare utmaning för kansliet och för ledamöterna vid dessa skriftliga beredningar har som tidigare beskrivits i del B varit att det inte har funnits möjlighet att dela säkerhetsskyddsklassade dokument eller vissa dokument märkta med utrikessekretess med ledamöter som befunnit sig på distans, utan ledamöterna har endast haft möjlighet att läsa sådana dokument på EU-nämndens kansli.

Användandet av Skype försenades för EU-nämndens räkning till oktober av flera orsaker. Bland annat var inte deras sessionssal, Skandiasalen, tillräcklig för protokollsnotariernas behov av att kunna spela in möten, vilket initialt

<sup>363</sup> Intervju med Johanna Möllerberg Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-04-27 samt *EU-nämndens verksamhet riksmötet 2019/20*, s. 6 ff.

fungerade dåligt med Skype. Ett tag fick nämnden också flytta runt mellan olika sammanträdessalar, vilket upplevdes som utmanande för kansliet, bl.a. för att det gick åt en del tid för att kunna säkerställa att nödvändig utrustning fanns på plats på rätt ställe. Skype rapporterades annars ha fungerat väl med god mötesdisciplin inom nämnden. Kansliet använde sig av ett väl invant telefonkonferenssystem fram till dess att man kunde börja använda sig av Skype.

### *Önskemål om att kunna genomföra offentliga utfrågningar*

Överenskommelsen i slutet av oktober mellan gruppledarna om skärpta begränsningar när det gällde fysiska möten kom alltså att dämpa utskottens efterfrågan på att genomföra fysiska utskottssammanträden med fullsuttna utskott men också på att genomföra offentliga utfrågningar. På ett tidigt stadium ställdes därför dessa in eller omvandlades till digitala seminarier. Eftersom det dock även fortsättningsvis fanns ett behov av att om möjligt kunna genomföra offentliga utfrågningar och att dessa skulle kunna genomföras digitalt samt webbsändas, hyrdes ett nytt digitalt mötessystem in under hösten som kunde möta de tekniska utmaningar som Skype inte kunde hantera i samband med stora evenemang. Detta nya system kräver dock att tekniker finns på plats för att det ska kunna skötas. Det krävs också ett större mått av förberedelser från utskottsavdelningens tjänstemän före ett möte. Det nya systemet fick inte heller något större genomslag i fråga om offentliga utfrågningar förrän under 2021.

### *Distansmöten och informationssäkerhet*

Tidigt betonade utskottsavdelningen och andra inom Riksdagsförvaltningen vikten av informationssäkerhet vid framför allt distansdeltagande via Skype, och att ledamöterna exempelvis skulle använda sin riksdagsdator i stället för mobiltelefon eller läsplatta vid uppkoppling i samband med utskottssammanträden, det senare något som tjänstemän kunde notera förekom emellanåt. Informationssäkerhet kom särskilt att betonas i och med den tidigare nämnda ändringen i riksdagsordningen i juni. Detta formaliserades sedan i oktober 2020 i en ny vägledning<sup>364</sup>, ett formellt styrdokument inom förvaltningen som togs fram inom utskottsavdelningen, samt i den checklista<sup>365</sup> för stöd till utskottsordföranden vid sammanträden, en checklista som också var förankrad bland dessa (för mer uppgifter om informationssäkerhet, se avsnitten om it-avdelningen och säkerhetsenheten i denna del D).

Som tidigare har nämnts fanns det informationssäkerhetsmässiga utmaningar med den upphandlade telefonmötestjänsten, men den ovan nämnda vägledningen uttryckte dock att tjänsten kunde vara ett andrahandsalternativ om man tog hänsyn till informationssäkerhetsaspekterna. Utskottsavdelningen

<sup>364</sup> Riksdagsförvaltningen. *Vägledning om genomförande av sammanträden med deltagande på distans* (dnr 2449-2019/20), 2020-10-01.

<sup>365</sup> Riksdagsförvaltningen *Checklista för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande* (internt dokument utskottsavdelningen), 2020-10-02.

kom hur som helst tidigt att i huvudsak frånga telefonkonferenser som ett alternativt kommunikationssätt.

Säkerhetspolisen medverkade vid ett utskottsavdelningsmöte och vid ordförandekonferensen i mitten av oktober. Där redogjorde myndigheten bl.a. för vad man behövde tänka på vid digitala distansmöten.

### *Tjänstemännens arbete på distans*

Riksdagsdirektörens inriktning var som tidigare beskrivits tidigt att arbetet skulle bedrivas på distans i mesta möjliga mån. Utskottsavdelningen arbetade enligt denna inriktning samtidigt som man försökte få en överblick över vilka personalresurser som vid varje givet tillfälle fanns tillgängliga på plats i Riksdagshuset eller på distans eller som var indisponibla t.ex. på grund av sjukdom eller till följd av att det fanns covidsmittade i vederbörandes omedelbara närhet. Syftet med denna rapportering var bl.a. att vid behov kunna omdisponera personalresurser mellan kanslierna.

Frågan om vad som gällde för tjänstemännens möjlighet att delta på distans aktualiserades ånyo i september 2020 bl.a. genom en fråga från fackförbundet Saco. Avdelningschefen diskuterade frågan med kanslicheferna och man kom fram till följande. Huvudregeln var att tjänstemän som behövde närvara på ett utskottssammanträde gjorde det fysiskt. Undantag kunde göras för medarbetare som tillhörde en riskgrupp i vid bemärkelse eller hade symtom. Medarbetaren förutsattes ha en dialog med sin chef i frågan och chefen fick i sin tur ha en dialog med utskottets presidium och med utskottet. Om utskottet tyckte att det var godtagbart kunde medarbetaren medverka på distans. Om utskottet sade nej, var distansdeltagande inte aktuellt.

Efter att den tidigare beskrivna överenskommelsen mellan talmannen och gruppledarna hade slutits den 31 oktober, mot bakgrund av den ökade smittspridningen, fanns det anledning att överväga frågan på nytt och en justering gjordes beträffande s.k. digitala möten enligt följande. Vid digitala möten borde de tjänstemän som behövdes för sammanrådets praktiska genomförande vara närvarande fysiskt. Tjänstemän som hade ärenden på sammanträdet kunde ges möjlighet att vara fysiskt närvarande eller delta på distans. För övriga tjänstemän ansågs att fysisk närvaro helt skulle undvikas men att det kunde finnas situationer då de gavs möjlighet att vara uppkopplade till hela eller delar av sammanträdet, t.ex. vid information från utomstående. Chefen förutsattes ha en dialog med medarbetarna, presidiet och utskottet i frågan, och det förutsattes även fortsättningsvis att distansdeltagande för tjänstemän godtogs av utskottet. Vid fysiska möten gällde tidigare ordning. De flesta utskott, men inte alla, kom att godta att tjänstemän deltog på distans.<sup>366</sup>

Det försämrade smittläget innebar också att många interna aktiviteter, t.ex. planeringsdagar, fick förläggas i riksdagens lokaler eller hållas digitalt. Regelbundna samtal fördes mellan avdelningschefen och kanslicheferna om perso-

<sup>366</sup> E-post från Monica Hall, chef för utskottsavdelningen, 2021-08-20.

nalläget, eventuella inlån av personal samt rutiner för att hålla resten av förvaltningen informerad om situationen på just denna avdelning.

Internt bland tjänstemännen kom Skype att användas som det huvudsakliga mötesformatet så snart det interna rådet hade lett till att man som tjänsteman skulle arbeta på distans i största möjliga utsträckning. Utskottstjänstemännen kom följaktligen att träffas fysiskt mest i samband med utskottssammanträden och ibland i samband med kanslimöten. En utmaning som sedermera löstes var att skapa it-tekniska möjligheter för protokollsnotarierna att kunna göra uppteckningar från vissa utskottssammanträden och inte minst från EU-nämndens sammanträden som regelbundet upprättar sådana uppteckningar.

### *Ny teknik och ett ökat ärendeflöde leder till nya utmaningar<sup>367</sup>*

Personalen upplevde ofta utskottssammanträdena som stressfyllda eftersom teknik för distanssammanträden, som från början var nästan helt okänd för många inte alltid fungerade på ett önskvärt sätt. Utskottskanslierna har fått lägga mycket tid på att förbereda möten rent tekniskt och praktiskt.

Stressen har förstärkts av att pandemin har lett till att flera utskott, bl.a. finansutskottet och socialutskottet, har behövt bereda fler ärenden än normalt, och dessutom i flera fall genom snabbbehandling. Detta har sammantaget lett till en högre arbetsbörda än normalt för kanslipersonalen vid flera utskott.

Av de synpunkter som har inkommit från utskottens kanslichefer framgår det att det har upplevts som utmanande bland många kanslier att inte kunna träffa sina kollegor fysiskt, att inte kunna utbyta idéer eller umgås socialt. Det har även upplevts som tungrott när varje kort avstämning internt har behövt göras via e-post, telefon eller Skype. Erfarenheten är också att det är svårare att vid distansarbete hålla alla informerade om vad som pågår och även känna av den arbetssociala stämningen och hälsoläget hos medarbetarna. Vissa av dem som har arbetat mycket på distans, ofta i hemmet, har upplevt att det är svårt att få till en bra fysisk arbetsmiljö.

Även om pandemin har lett till en ökad arbetsbörda överlag för utskottsavdelningen finns det också delar av den ordinarie verksamheten som har minskat, t.ex. som en följd av att resor och vissa andra aktiviteter har minskat eller behövt ställas in (se vidare del B).

### *Utskottens uppföljning och utvärdering under coronapandemin*

En av de uppgifter som utskotten också har är som tidigare nämnts i del B att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ämnesområden och att arbeta med forsknings- och framtidsfrågor. Detta görs i huvudsak med hjälp av utvärderings- och forskningssekretariatet (RUFSS) som alltså är en del av utskottsavdelningen. Under 2020 publicerades sammanlagt sex rapporter som RUFSS hade varit med om att ta fram.

<sup>367</sup> E-post från flertalet kanslichefer inom utskottsavdelningen i januari 2021 (mot bakgrund av en enkät från Coronakommitténs sekretariat).

Projekten rapporteras ofta ha tagit längre tid än vanligt då personer inom myndigheter, företag, organisationer, m.m. har varit svårare att få tag på under pandemin.<sup>368</sup>

Med stöd av RUFSS arrangerade Sällskapet riksdagsledamöter och forskare (Rifo), ett forum för kontakt och dialog mellan riksdagsledamöter och forskare, åtta sammankomster i riksdagen under 2020, vilket var färre än 2019 då 18 sammankomster arrangerades. Pandemin anges vara orsaken till att färre sammankomster arrangerades under 2020.<sup>369</sup>

## Kommunikationsavdelningen<sup>370</sup>

### Organisation och uppgifter

Kommunikationsavdelningen arbetar externt för att informera om riksdagens funktion, arbete och beslut. Det innebär att avdelningen informerar om hur den svenska demokratin fungerar, hur riksdagen arbetar och vilka beslut som fattas. Avdelningen arbetar också med att informera om EU:s roll i den svenska demokratin. Detta görs bl.a. med hjälp av kommunikation genom riksdagens webbplatser och i sociala medier. Avdelningen ansvarar också för att ta emot besökare från allmänheten, bedriva informationsverksamhet gentemot skolor, delta på evenemang där det informeras om riksdagen samt har en tjänst som svarar på frågor från allmänheten via telefon och e-post.

Kommunikationsavdelningen arbetar med intern kommunikation utifrån sitt uppdrag att stödja ledamöterna i deras uppdrag och Riksdagsförvaltningen i dess arbete. Det gör man bl.a. genom att kommunicera via Intranätet och genom att ge kommunikationsstöd till olika projekt och aktiviteter. Avdelningen arbetar också med interna arrangemang och utbildningar samt ansvarar för att det finns en grundläggande struktur för den interna kommunikationen. Kommunikationsavdelningen ansvarar även för Riksdagsförvaltningens kommunikation vid kriser och incidenter. Till kommunikationsavdelningen hör även Riksdagsbiblioteket som förser ledamöter, partikanslianställda och tjänstemän med digitala och tryckta faktaunderlag. Biblioteket är öppet för allmänheten.

Det grundläggande uppdraget är att Riksdagsförvaltningens kommunikation ska ge allmänheten korrekt, saklig och tydlig information om riksdagen och om Riksdagsförvaltningen. Kommunikationen ska ge insyn i och öka intresset för riksdagens arbete och beslut samt värna förtroendet för riksdagen som institution. Internt ska kommunikationen bidra till att stödja ledamöterna i deras uppdrag samt ge Riksdagsförvaltningens anställda verktyg och information som bidrar till att förvaltningen kan uppfylla verksamhetsmålen och arbeta effektivt.

<sup>368</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 25.

<sup>369</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 25.

<sup>370</sup> Avsnittet bygger, om inte annat anges, på underlag från kommunikationsavdelningen via e-post, 2021-03-01.

Inom kommunikationsavdelningen finns fem enheter:

- kommunikationsplanering
- press, redaktion och utveckling
- besök, utbildning och evenemang
- riksdagsbiblioteket
- sekretariatet för demokratijubileet.<sup>371</sup>

Viktiga målgrupper för den externa kommunikationen är allmänheten samt myndigheter, regioner, kommuner, organisationer, näringsliv, medier, skolor, högskolor och universitet liksom internationella organ.

Interna målgrupper är ledamöter, förvaltningens medarbetare samt anställda vid partikanslierna.

Enligt avdelningens uppdragsbeskrivning för 2020 ska avdelningen framför allt bidra till att ledamöter och partikanslier får väl fungerande stöd och service (uppdragsområde B), att främja kunskapen om riksdagen och riksdagens arbete (uppdragsområde C), att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar (uppdragsområde D) samt vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (uppdragsområde E).<sup>372</sup>

## Coronautmaningar och coronaanpassningar

### *Plan och organisation för kommunikationsarbetet*

För att stötta den parlamentariska processen under pandemin och för att kunna informera ledamöter, partikanslier och Riksdagsförvaltningens medarbetare om olika åtgärder vidtog kommunikationsavdelningen ett antal åtgärder i början på 2020. Den 27 februari 2020 publicerades t.ex. den första notisen om coronaviruset på Intranätet.

Den 25 mars fastställdes en kommunikationsplan<sup>373</sup> som utgjorde en bas för kommunikationsarbetet. Syftet var att bidra till

- en effektiv hantering av pandemin
- att minska rykten som kunde förvärra situationen
- att förtroendet för hanteringen var stort
- att verksamhet som inte berördes kunde fortsätta så ostört som möjligt.

Kommunikationen syftade internt till att kommunicera om beslut som tagits inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen med anledning av pandemin, så att ledamöter, partikanslianställda och medarbetare vid förvaltningen kunde skydda sig mot pandemins verkningar samt anpassa sina arbetsrutiner för att

<sup>371</sup> 12 § Riksdagsdirektörens föreskrift om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>372</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid kommunikationsavdelningen för 2020* (dnr 618–2019/20), 2020-01-15.

<sup>373</sup> Riksdagsförvaltningen, *Beslut om att inrätta en krisledningsorganisation* (dnr 1537-2019/20).



fortsätta skapa bästa möjliga förutsättningar för riksdagens och ledamöternas arbete.

När Riksdagsförvaltningens särskilda krisledningsorganisation inrättades kom kommunikationschefen att ingå i krisledningsgruppen (se vidare avsnittet om krisledningsorganisationen i denna del D). En kommunikationsstrateg kom att arbeta i krisledningsstaben tillsammans med en expert på kriskommunikation och krishantering.

Efter beslut av avdelningschefen bildades det också en särskild arbetsgrupp inom avdelningen för att genomföra och följa upp samordnade kommunikationsinsatser och budskap, internt så väl som externt. I gruppen ingick olika funktioner som var väsentliga för kommunikationsarbetet i fråga om den externa webbplatsen, Intranätet, svarsservice, press, talmannens pressfunktion m.m. Gruppen arbetade i nära samverkan med de medarbetare från avdelningen som deltog i krisledningsstabens arbete.

#### *Användandet av Intranätet, webbplatsen, sociala medier m.m.*

En rad kommunikationsaktiviteter genomfördes, allt efter specifika behov vid olika tidpunkter. Kommunikationsinsatserna internt riktade sig till ledamöter, partikanslier och Riksdagsförvaltningens medarbetare. Externt var målgruppen främst allmänheten och medier. Den huvudsakliga kommunikationskanalen internt var Intranätet och den huvudsakliga kommunikationskanalen externt var webbplatsen riksdagen.se.

Bland de mer specifika aktiviteter som kommunikationsavdelningen genomförde kan nämnas publiceringen den 4 mars 2020 av en samlingsida på Intranätet med information om Riksdagsförvaltningens arbete med anledning av coronavirusets spridning och i förlängningen pandemin. Informationen uppdaterades kontinuerligt utifrån händelseutvecklingen.

På Intranätet skapades dessutom i mars en specifik sida för chefer. Syftet med sidan var att kunna erbjuda stöd och råd till chefer om hur man kunde leda verksamheten under förändrade förutsättningar med anledning av coronaviruset. En liknande sida skapades på Intranätet för ledamöter och partikanslianställda med relevant information för just dessa målgrupper.

I tillägg till detta togs det även fram sidor på Intranätet om informations säkerhet vid distansarbete för ledamöter. Det togs även fram sidor om stöd vid digitala möten samt en sida för ledamöter som handlade om provtagning (antikroppstester) och vad som gällde vid bokning av tester m.m.

För att informera allmänheten och externa aktörer om vad riksdagen hade gjort med anledning av pandemin skapade kommunikationsavdelningen den 25 mars, via webbsidan riksdagen.se, en sida som samlade all information om pandemin och om hur denna hanterades av förvaltningen. En engelsk version publicerades också. Man lade vid behov också ut s.k. aktuelltnotiser på webbplatsens startsida och gjorde s.k. aktuellt- och pressutskick. Nya rutiner möjliggjorde snabbare publiceringar än vanligt.

Det kan i sammanhanget noteras att 2020 blev ett rekordår för användningen av riksdagens webbplats. Under året hade denna nästan 17,5 miljoner besök, vilket var en ökning med ca 3,5 miljoner besök i jämförelse med 2019 och över 2 miljoner i jämförelse med valåret 2018. Ökningen var särskilt kraftig efter mars 2020, vilket Riksdagsförvaltningen uttrycker antagligen kan kopplas till coronapandemin och den information om pandemin och annan coronarelaterad information som fanns tillgänglig där.<sup>374</sup>

I fråga om kommunikation i sociala medier använde sig kommunikationsavdelningen av riksdagens Twitterkonto när det gällde vissa coronarelaterade ärenden av stort allmänintresse med länkar till fördjupningar på webbplatsen. Man kommunicerade ibland också via andra sociala medier. Riksdagsdirektören och talmannen använde sig även av film för att kommunicera med anledning av pandemin.

Vidare tog kommunikationsavdelningen fram tryckt information i form av skyltar och anslag avsedda för riksdagens lokaler med hänvisningar till gällande restriktioner (handhygien, fysisk distansering m.m.).

Såväl extern information på webbplatsen riksdagen.se som intern information på Intranätet uppdaterades regelbundet med den senaste och mest relevanta informationen för målgrupperna.

Allt detta arbete bedrevs i samarbete med Riksdagsförvaltningens krisledningsorganisation. Återkopplingar från partikanslimöten och gruppleadmöten om olika åtgärder och kommunikationsinsatser låg till grund för justeringar, uppdateringar och ändringar på nämnda sidor.

### *Kommunikationsinsatser i samband med Omtag digitala möten*

Riksdagsdirektören beslutade i november 2020 om ett tillfälligt uppdrag, Omtag digitala möten, med syfte att samordna och prioritera arbetet utifrån de behov som hade identifierats med anledning av pandemin (för mer information om det s.k. omtaget, se avsnittet om it-avdelningen i denna del D).

I uppdraget har representanter från it-, kommunikations- och utskottsavdelningen deltagit. Inom kommunikationsavdelningen bildades dessutom en arbetsgrupp med uppgift att identifiera kommunikationsbehov, initiera åtgärder och fördela arbetsuppgifter inom avdelningen.

Syftet med kommunikationen har varit att hålla målgrupperna uppdaterade om uppdragets arbete och framsteg, att vidareutveckla kommunikation, stöd och instruktioner till digitala möten och att samordna arbetsgruppens kommunikation.

Insatserna har bl.a. omfattat framtagandet av en Skypeguide för Intranätet, en instruktionsfilm för användningen av Skyperum, nyproduktion och översyn av handledningar, översyn av kommunikationen på Intranätet, framtagandet av en presentationsmall för att kunna samordna budskap vid intern förankring hos bl.a. talmannen och gruppleadarna, talepunkter att användas vid

<sup>374</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 45.

mediekontakter samt användning av talmannens e-postkonto för utskick för att säkra att ledamöterna nås av nyheter om arbetet och hur digitala möten kan genomföras.

### *Visningar, studiebesök och besök i Demokrativerkstaden ställs in*

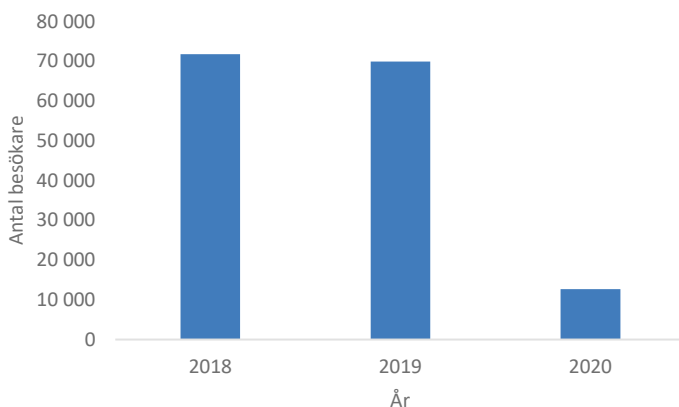
I fråga om övrig verksamhet togs den 11 mars 2020 beslut om att alla visningar av Riksdagshuset för allmänheten och skolklasser skulle ställa in. Även visningarna av riksdagens konstsamlingar ställdes in från detta datum.

Från och med den 11 mars ställdes också alla studiebesök i riksdagen in, liksom även besök i den s.k. Demokrativerkstaden. I den senare kan barn och ungdomar pröva på rollen som riksdagsledamot och ”fatta beslut” i viktiga samhällsfrågor. Med start den 26 augusti 2020 erbjöds i stället digitala studiebesök för skolklasser.

Med anledning av coronapandemin har inte heller några riksdagskurser eller utbildningsdagar för lärare ägt rum i Riksdagshuset under 2020. Däremot anordnade förvaltningen tre digitala utbildningar för lärare i samhällskunskap.<sup>375</sup>

I figur D2 illustreras hur besöksrestriktionerna har påverkat det totala antalet personer som besökte riksdagen under 2020.

**Figur D2 Antal besökare i riksdagen under 2018–2020**



Källa: Riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2020 (2020/21:RS1).

### *Riksdagsbiblioteket begränsar antalet fysiska besökare*

Riksdagsbibliotekets öppettider för allmänheten under 2020 påverkades starkt av pandemin. Biblioteket stängde för allmänheten den 19 mars av smittskyddsskäl. Biblioteket öppnade dock igen med begränsad service fr.o.m. den 14 september för utlånning och återlämning av lånade böcker. Det blev också möjligt att boka ett fåtal forskarplatser med tillgång till bibliotekets material.

<sup>375</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 51.

När pandemin tog ny fart under senhösten begränsades servicen ytterligare fr.o.m. den 19 november. Forskarplatserna stängdes och det var endast öppet för avhämtning av förbeställda böcker. De s.k. ”drop-in-mötena” för användare som brukar finnas tillgängliga i riksdagens lokaler några gånger per termin för att bibliotekets medarbetare ska kunna svara på frågor och visa upp bibliotekets tjänster ställdes in.

Sammantaget bidrog den begränsade tillgängligheten till Riksdagsbiblioteket för allmänheten samt det faktum att riksdagens ledamöter, partikanslianställda och anställda vid Riksdagsförvaltningen företrädesvis arbetade på distans att antalet fysiska besök i Riksdagsbiblioteket minskade med nästan 60 procent, från ca 31 000 besök 2019 till ca 13 000 besök 2020.

I övrigt gör Riksdagsbiblioteket informationssökningar och tar fram faktaunderlag på uppdrag av riksdagsledamöter, partikanslier och anställda. Antalet uppdrag till biblioteket minskade under 2020. Minskningen berodde främst på färre uppdrag från riksdagens internationella kansli (RIK) under coronapandemin. Uppdrag från RIK är oftast kopplade till resor och resorna har uteblivit under pandemin (för mer information, se avsnittet om RIK i denna del D). Antalet uppdrag från riksdagens utredningstjänst var fortfarande stort under 2020.<sup>376</sup>

### *Riksmötets öppnande 2020*

Riksmötets öppnande hålls i september varje år, och kommunikationsavdelningens enhet för besök, utbildning och evenemang (BUE) driver och samordnar arbetet med detta omfattande evenemang.

År 2020 genomfördes riksdagens öppnande i kraftigt reducerat format med endast ett fåtal gäster närvarande i kammaren som anlände vid i förväg angivna tidpunkter för att undvika folksamlingar. Alla de traditionsenliga mingel som vanligtvis äger rum under dagen för öppnandet ställdes också in.

Direkt efter att riksmötet förklarats öppet inleddes ”Eftersnack i Andrakammarsalen” som var ett livesänt magasinprogram som sändes på riksdagens hemsida och som går att se i efterhand på riksdagens Youtubekanal. Efter programmet sändes en förinspelad konsert från Andrakammarsalen. Konserten ersatte den traditionsenliga konsert som brukar äga rum under kvällen för riksmötets öppnande.

### *Sekretariatet för demokratijubileet finner nya vägar*

Sekretariatet för demokratijubileet arbetar med att arrangera firandet av att det 2021 var 100 år sedan det beslutades om att införa allmän och lika rösträtt i Sverige. Denna händelse uppmärksammas mestadels genom samarbeten utanför riksdagen, t.ex. med museer, länsstyrelser, bibliotek, mässor, skolor, föreningar och organisationer m.fl.

<sup>376</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 38.

Eftersom dessa samarbetspartner stängde ned eller ställde om sin verksamhet – ofta med kort varsel – behövde andra sätt hittas för att förvaltningen skulle kunna nå ut med sin verksamhet. Sekretariatet ställde bl.a. om till filmproduktion, medverkade på andras externa, digitala arenor samt använde sig mer av sociala medier.

### *Talmansbesök i länen med anledning av demokratijubileet m.m.*

Talmansbesöken i Sverige startade på nytt under 2019 med tema Demokratijubileet och fortsatte att genomföras en bit in på 2020. Detta organiserades av enheten för besök, utbildning och evenemang (BUE). Med besöken vill talmannen skapa en närhet till riksdagen genom att visa ett intresse för hur demokratin utövas i Sverige. Resorna pausades efter att restriktioner för folksamlingar infördes under våren 2020 på grund av pandemin. Under hösten 2020 tog förvaltningen upp arbetet med att arrangera resorna igen som då innebär att talmannen eller någon av de vice talmännen åkte till respektive ort och genomförde digitala besök från länsstyrelsens lokaler. Besöken kom att genomföras helt digitalt efter att restriktionerna skärptes ytterligare under hösten. Dessa digitala besök bestod fortfarande av ett upplägg med en gymnasieföreläsning, ett seminarium med ett lärosäte och möten med demokratirelaterade verksamheter på orten. Vid några av de digitala talmansbesöken har det hållits möten med länsstyrelsens anställda. Målet är att besöka samtliga län under mandatperioden. Under 2020 kunde nio talmansbesök genomföras.<sup>377</sup>

I sammanhanget kan nämnas hur pandemin också påverkade några andra delar av talmannens uppdrag, i detta fall de uppgifter som ledningsstaben är ett stöd för. I dess ansvar ingår bl.a. att ge stöd inför talmannens årliga vår- och höstmiddagar, avsedda för riksdagsledamöter och företrädare från olika delar av samhällslivet. Dessa evenemang fick dock ställas in under 2020 på grund av pandemin. Det gällde också alla övriga löpande tillställningar för ledamöter och tjänstemän som vanligtvis genomförs under riksdagsåret. Några av dessa aktiviteter ersattes av videohälsningar från talmannen och riksdagsdirektören som publicerades på Intranätet.<sup>378</sup> Vidare höll talmannen tal vid minnesceremonin i kammaren för coronapandemins offer den 17 juni 2020<sup>379</sup> samt förberedde ett förinspelat tal som spelades upp i Uppsala domkyrka vid den nationella minneshögtid som hölls i pandemitid den 31 oktober 2020<sup>380</sup> (för mer information om talmannens internationella uppdrag se avsnittet om Riksdagens internationella kansli i denna del D).

### *Kommunikationsavdelningens utmaningar<sup>381</sup>*

Från kommunikationsavdelningen har det rapporterats om i huvudsak nedanstående utmaningar under 2020.

<sup>377</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 54.

<sup>378</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 55.

<sup>379</sup> Riksdagens webbplats, 2020-06-17.

<sup>380</sup> Riksdagens webbplats, 2020-11-02.

<sup>381</sup> E-post från Anders Hagquist, chef för kommunikationsavdelningen, 2021-01-26.

När det gäller kommunikationsutmaningar nämns det som en utmaning att hantera kommunikationen om pandemin, både externt och internt. Det har gällt såväl utformningen av kommunikationen som samordningen av arbetet med kommunikation i förhållande till andra aktörer samt tillgången till underlag. Utmaningen har främst gällt det interna arbetet med att kommunicera om hur pandemin har påverkat Riksdagsförvaltningens arbete.

Kommunikationen är ett område som följdes upp inom ramen för de två riskbedömningar som gjordes med alla medarbetare under pandemin. Resultatet visar att riskerna kopplat till kommunikationen upplevdes som relativt små i jämförelse med andra riskområden som följdes upp. Det finns därmed skäl att tro att den stora majoriteten av Riksdagsförvaltningens medarbetare ansett att den kommunikation som har tagits fram har varit tillräcklig (för mer information om riskbedömningarna se avsnittet om HR-enheten i denna del D).

I fråga om avdelningens utmaningar i verksamheten nämns följande

- Delar av avdelningens verksamhet har behövt ställas in eller har påverkats kraftigt. Det har inneburit snabba förändringar, ny planering och att en del medarbetare har stått utan ordinarie arbetsuppgifter. Mycket arbete har lagts ned på att skapa förutsättningar för att kunna låna ut personal till andra enheter inom förvaltningen. Riksdagens timanställda guider stod dock från en dag till en annan helt utan uppdrag och därmed också utan lön från Riksdagsförvaltningen.
- Det har behövt hanteras att arbetsformerna har övergått till digitala möten.
- Cheferna har fått en kraftigt ökad arbetsbelastning när de utöver den ordinarie verksamheten också har behövt hantera kommunikationen om pandemin och förändringar i verksamheten. Det har också varit en process att finna nya rutiner till följd av att många medarbetare har distansarbetat.

## Kammarkansliet

### Organisation och uppgifter

Kammarkansliet består av enheterna

- centralkansliet
- juridiska enheten
- protokollskansliet
- riksdagens internationella kansli
- riksdagens utredningstjänst
- sekretariatet EU-samordning.<sup>382</sup>

<sup>382</sup> 7 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

I kammarkansliets uppdragsbeskrivning för 2020 angavs inriktningen för verksamheten under det aktuella året. Där framgår att kammarkansliet framför allt ska bidra till ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m. (uppdragsområde A) och att Riksdagsförvaltningen är en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (uppdragsområde E).

## Centralkansliet

### *Ansvarsområden*

Centralkansliet ansvarar bl.a. för att biträda talmannen och verksamheten i övrigt i kammaren.<sup>383</sup> Utgångspunkten för det arbetet är att beslut ska kunna fattas i rätt tid och i rätt ordning, att det ska finnas utrymme för oförutsedda debatter och att arbetsbelastningen ska vara rimlig. Riksdagsförvaltningen tar fram förslag till sammanträdesplaner som beslutas av talmannen efter överläggning med riksdagsstyrelsen och planerar efter beslut av talmannen om sammanträdena när förutsättningarna ändras.<sup>384</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Fler nytillkommande ärenden påverkade planeringen**

För centralkansliets del var den mest påtagliga konsekvensen av coronapandemin under 2020 en mycket större andel nytillkommande ärenden än vanligt. Det handlade inte minst om att kammaren tog ställning till förslag i utskotts-  
betänkanden som behandlade propositioner som regeringen lade fram med anledning av pandemin och som ofta behövde behandlas snabbare än vanliga betänkanden. Kortare ledtider medförde att bordläggningsplenum, arbetsplenum och voteringar behövde läggas till i sammanträdesplanen oftare än under ett vanligt år. Arbetet präglades även av att ändringar i planeringen behövde göras mycket mer plötsligt än under ett mer normalt år, eftersom de flesta coronarelaterade propositionerna lämnades till riksdagen med kort framförhållning. Samtidigt utgick också ett större antal ärenden ur ärendeplanen än under ett vanligt år, bl.a. till följd av att propositioner från regeringen uteblev eller senarelades.<sup>385</sup> Sammantaget innebar detta att ändringar i ärendeplanen var mycket vanligare än under ett normalår.

<sup>383</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen. Utöver detta ansvarar centralkansliet också för att biträda ordföranden och sekreteraren med arbetet i krigsdelegationen, föra registret över riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen, hantera anmälningar enligt 4 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och hantera anmälningar om riksrevisorernas åtaganden och ekonomiska intressen.

<sup>384</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 15.

<sup>385</sup> Här kan nämnas att behandlingen av två ärenden som krävde särskild beslutsregel (bl.a. ett visst antal röstande) senarelades i ärendeplanen eftersom endast 55 ledamöter deltog vid beslut i kammaren efter överenskommelsen mellan gruppledarna i mars 2020, och beslut i dessa båda ärenden inte bedömdes vara brådskande (bet. 2019/20:UFöU5 och 2019/20:KU25). Betänkandena behandlades den 8 september 2020, vilket var samma dag som riksmötets öppnande och det antal ledamöter som beslutsreglerna krävde befann sig i Riksdagshuset.

Som en följd av coronapandemin har även sammanträdesplanen ändrats vid flera tillfällen under 2020, inte minst för att möjliggöra behandling av de propositioner som lämnades av regeringen med anledning av pandemin. Andra ändringar har därtill gjorts för att ge plats åt åiterrapporteringar från regeringen samt för särskilda debatter.

### **Intensifierade kontakter med Regeringskansliet**

Under normala förhållanden har centralkansliet löpande kontakter med Regeringskansliet om kommande ärenden, planering av frågestunder med statsråd, interpellationsdebatter etc. Dessa kontakter intensifierades under 2020 inte minst när det gällde hur kammaren skulle kunna hantera snabbpropositioner inklusive ett antal ändringsbudgetar. I dessa kontakter tydliggjorde centralkansliet bl.a. att antalet tjänstemän som medföljer de statsråd som skulle agera i kammaren borde begränsas av smittskyddsskäl.

### **Färre ledamöter i kammaren en ny företeelse**

Överenskommelsen mellan gruppledarna i mitten av mars 2020 om att begränsa antalet ledamöter som deltar när kammaren fattar beslut, innebar att kammarens och därmed även centralkansliets arbete successivt fick ställas om. Centralkansliets arbete i samband med debatterna i kammaren förändrades inte i någon betydande utsträckning under 2020. Som har redovisats tidigare blev det totala antalet plenitimmor exempelvis endast något högre än under ett mer normalt år.

En omfattande administrativ uppgift som centralkansliet fick hantera uppkom när gruppledarna sedermera även slöt en överenskommelse om att utöka antalet ersättare i samtliga utskott (se del B). I korthet handlade detta om att ta fram listor över nomineringar, vilket innebar närmare 5 000 hanteringar av olika ersättare, varefter även valberedningen skulle kopplas in. I ett senare skede växte det dock fram en insikt om att det var olämpligt av sekretessskäl med ett utökat antal ersättare i vissa utskott och att det behövde fattas beslut om att ta bort dessa. Även detta medförde en del extraarbete för centralkansliets personal.

### **Vissa smittskyddsanpassningar i kammaren**

Eftersom ledamöterna är placerade valkretsvis i kammaren och många av de ledamöter som deltog i beslutsfattandet kom från valkretsar som ligger nära Stockholm, uppkom en viss ”anhopning i bänkarna” som inte var önskvärd ur ett smittskyddsperspektiv. Därför fick centralkansliet göra en förändring som innebar att ledamöterna kunde logga in med sitt riksdagskort inför votering, vilket gjorde att de fr.o.m. den 16 april 2020 kunde votera från en valfri bänk på ett smittsäkert avstånd från de övriga som befann sig i kammaren. Det gjordes även vissa anpassningar av hur man agerar i kammaren (bl.a. beträffande vilka vägar som ledamöterna ska välja när de förflyttar sig mellan bänkar och talarstol för att kunna upprätthålla nödvändigt fysiskt avstånd). Information



om de ändrade rutinerna har kommunicerats till ledamöterna via e-post från talmannen och det har även ingått i gruppledarnas ansvar att informera parti-grupperna om vad som gäller.<sup>386</sup>

En annan justering var att smittsäkra hanteringen av pappershandlingar i plenisalen. I stället för att dela handlingarna i bänkarna lades dessa på ett antal pelarbord vid ingångarna. På det sättet försökte man undvika att flera personer hanterade samma papper. Därtill placerades handspritsflaskor vid 4–5 platser i kammaren bl.a. vid talarstolarna. Att inte behöva dela ut pappershandlingar i alla bänkarna innebar även en viss personalbesparing. För detta svarar emellertid kammarservice vid enheten intern service vid serviceavdelningen.

Det har förekommit tillfällen under pandemin då särskilda beslutsregler har krävt att ett visst minsta antal ledamöter deltar i beslutsfattandet. Under 2020 behandlade riksdagen t.ex. regeringens proposition om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.<sup>387</sup> Ett beslut i detta ärende förutsatte att mer än hälften av riksdagens ledamöter deltog i voteringen. Kammaren behandlade detta ärende i samband med riksmötets öppnande 2020 då 190 ledamöter deltog i beslutet. Det vidtogs i samband med detta inga särskilda smittskyddsåtgärder eftersom smittläget var något ljusare vid den tidpunkten, men ledamöterna uppmanades att hålla distans till varandra.<sup>388</sup>

Här kan också nämnas att vid misstroendeförklaringen mot statsministern och omröstningen om ny statsminister sommaren 2021, då i princip hela kammaren deltog, vidtogs dock vissa ytterligare smittskyddsmotiverade anpassningar i kammarens omedelbara närhet. Det var t.ex. endast talespersonerna för partierna som tilläts att möta medierna i kammarfoajén. Övriga ledamöter slussades ut valkretsvis via andra utgångar för att undvika trängsel.

### **Svårt för centralkansliets personal att arbeta på distans**

Eftersom centralkansliet ska bemanna kammaren och ta emot dokument från ledamöter och regeringen har distansarbete sällan varit ett möjligt alternativ. För att säkerställa bemanningen inom centralkansliet om viruset skulle sprida sig såg kansliets ledning ändå till att ”hålla en av kammarsekreterarna hemma”, eftersom det inte är så många av medarbetarna som har nödvändiga kunskaper om eller erfarenheter av att bl.a. genomföra en votering.

År 2020 avslutades med en extra påfrestning på centralkansliet eftersom det sent på kvällen den 23 december kom besked från regeringen om att riksdagen behövde kallas in alldeles i början av 2021 för att behandla regeringens förslag till tillfällig pandemilag. Detta innebar bl.a. att anställda vid centralkansliet och andra enheter med uppgifter i kammaren fick justera sina helgledigheter.

<sup>386</sup> Intervju med Annalena Hanell, chef för centralkansliet, 2021-01-27.

<sup>387</sup> Prop. 2019/20:110, bet. 2019/20:UFöU5, rskr. 2020/21:3.

<sup>388</sup> Prot. 2020/21:1.

## Juridiska enheten

### *Ansvarsområden*

Enligt Riksdagsdirektörens föreskrift om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen ansvarar juridiska enheten för att<sup>389</sup>

- biträda Riksdagsförvaltningen med juridiskt verksamhetsstöd
- bereda förslag till föreskrifter inför beslut av riksdagsstyrelsen eller riksdagsdirektören
- samordna arbetet med att kungöra och publicera föreskrifter
- föra Riksdagsförvaltningens centrala diarium
- handlägga dokumenthanterings- och arkivfrågor för riksdagen, Riksdagsförvaltningen och flera riksdagsorgan
- samordna Riksdagsförvaltningens verksamhetsövergripande arbete mot korruption.

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Vissa coronarelaterade frågor**

Coronapandemin har gett upphov till en del frågeställningar som den juridiska enhetens personal fick hantera. Det handlade inte minst om sådana som på olika sätt hängde samman med den snabba omställningen till distansarbete för riksdagens ledamöter och tjänstemän. Det handlade vidare om att – i samarbete med de inom förvaltningen som hanterar informationssäkerhetsfrågor – bedöma vilka distansmötesplattformar som kunde anses möta de krav som ställs i EU:s dataskyddsförordning (General Data Protection Regulation, GDPR) och senare under 2020 också betydelsen i det avseendet av den s.k. Schrems II-domen i EU-domstolen (se vidare avsnitten om it-avdelningen och säkerhetsenheten i denna del D). Enhetens personal har också vid flera tillfällen informerat förvaltningens ledning, partikansliernas chefer m.fl. om dessa frågor och deras juridiska implikationer för valet av distansmötesplattformar.

Andra frågor utan direkt distansmötesanknytning där enheten har bistått andra enheter ( däribland enheten för ledamotsadministration) med juridiskt stöd har bl.a. handlat om reseersättning och om ersättning för andra typer av utlägg (t.ex. för uppkopplingsmöjligheter i ledamöternas övernattningsbostäder).

Riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen innehåller bestämmelser om undertecknande av beslutshandlingar och protokoll innehållande beslut.<sup>390</sup> Smittskyddsrestriktioner har gjort det nödvändigt att förändra vissa former av beslutsfattande på sätt som fortfarande är förenliga

<sup>389</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen. Det bör noteras att informationssäkerhetsfrågor (och personal som hanterar sådana frågor) flyttades från den juridiska enheten till säkerhetsenheten den 1 november 2020.

<sup>390</sup> 25 § Riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen (RFS 2011:10).

med de krav som följer av föreskriften. Enheten har bistått med rådgivning i detta arbete.

Det uppkom även en del frågor om behovet av att begränsa antalet platser tillgängliga för pressackrediterade i samband med riksmötets öppnande både 2020 och 2021. Även här fick enheten bistå med att lämna råd.

I början av hösten 2020 – då smittspridningen hade gått tillbaka och det fanns ett visst hopp om att pandemin var på återgång – ökade också efterfrågan från enskilda ledamöter om att genomföra olika typer av arrangemang i riksdagens lokaler. Här bistod juridiska enhetens personal med rådgivning till verksamhetsansvariga i frågor om förvaltningens möjligheter att säga nej till sådana arrangemang med hänvisning till de gällande restriktionerna. När smittspridningen sedan tilltog igen under hösten dämpades intresset för att genomföra sådana aktiviteter och därmed uteblev även den typen av frågeställningar.

Utöver dessa uppräknade exempel upplevde enheten att pandemin genererade en viss ökad efterfrågan på ”allmänt verksjuridiskt stöd” under 2020.

### **Distansarbete**

Under 2020 bestämdes att de av enhetens personal som arbetar med det centrala diariet skulle vara på kontoret växelvis bl.a. för att det var nödvändigt att kunna registrera inkomna handlingar. Det allmänna intrycket från kontakter med enhetens medarbetare är att det fungerade bra att utföra arbetsuppgifterna på distans, även om man saknade en del av de positiva effekterna av att träffas fysiskt på arbetsplatsen. I början handlade utmaningarna mest om att lära sig distansmötesverktygets olika funktioner, som att t.ex. bifoga handlingar i en inbjudan, dela handlingar under själva mötet etc. Det upplevdes också som lite svårt att genomföra en ”levande” dialog via Skype. Flera vid enheten har efterfrågat att kunna skriva ut material på papper, en möjlighet som har varit begränsad i hemarbetsmiljön men vanligen har kunnat hanteras i samband med att man har varit inne på kontoret.

Enhetens personal redovisar även en viss avsaknad av att kunna utbyta erfarenheter med kollegor vid andra myndigheter i samband med nätverksträffar med verksjurister som återkommande brukar anordnas under mer normala förhållanden. De digitala alternativ som i vissa fall har erbjudits har inte alltid upplevts som fullgoda substitut till de fysiska nätverksträffarna.

Enhetens chef har upplevt en viss utmaning i att kunna hantera arbetsmiljörelaterade frågor kring medarbetares distansarbete, men anser ändå att det kan finnas skäl att i ett nytt normalläge behålla de utökade möjligheter till arbete på distans för enhetens personal som har tillämpats under stora delar av pandemin. Digitala möten med arbetsinnehåll och/eller av mer social karaktär (”digital fika”) har fått ersätta ordinarie enhetsmöten och att träffas fysiskt på arbetsplatsen.

## Protokollskansliet

### *Ansvarsområden*

Enligt Riksdagsdirektörens föreskrift om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen ansvarar protokollskansliet för att<sup>391</sup>

- föra kammarens protokoll och uppteckningar från EU-nämnden samt från offentliga utfrågningar i utskotten
- svara för språkvården
- utföra textgranskning
- svara för engelsk översättarservice.

I enheten ingår sektionen för textgranskning och översättning.<sup>392</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

Arbetet med kammarprotokollet m.m. behöver huvudsakligen bedrivas från riksdagens lokaler. Inga större anpassningar har därför varit möjliga. Översättning, textgranskning och språkvård har dock främst genomförts på distans. I den mån medarbetarna har kunnat undvika att resa till och från arbetet under rusningstrafik har de gjort det.

Ur protokollskansliets perspektiv innebar anpassningarna av kammarverksamheten under 2020 inte några större förändringar i förhållande till de normala rutinerna. Kammarprotokoll från bordläggningsplenium har dock kunnat framställas från distans. Därtill har smärre justeringar gjorts i processen och i schemalaggningen. Det bör vidare noteras att kammarverksamheten minskade under våren 2020, vilket påverkade protokollskansliet. Samtidigt ökade dock EU-nämndens mötesfrekvens, och konstitutionsutskottets granskning flyttades från våren till hösten. Detta påverkade protokollskansliets belastning under hösten 2020. Det visade sig senare att riksmötet 2020/21 blev ett av de mest arbetstunga på många år, vilket bl.a. framgår av den statistik som förs över protokollsnotariernas beting.

Att EU-nämndens sammanträden och vissa utskottsaktiviteter som exempelvis offentliga utfrågningar har genomförts på distans har inneburit en del nya förutsättningar, inte minst it- och medietekniska utmaningar för protokollskansliets personal som sammanhänger med att ljudåtergivningen från distansdeltagare inte alltid har varit tillräckligt bra för att personalen ska kunna föra fullgoda anteckningar.

Den del av enheten som hanterar kammarens protokoll ersatte sina veckomöten med skriftlig information. Här upplevdes ett behov av att återgå till gemensamma möten i samma lokal. Sektionen för textgranskning och översättning har företrädesvis genomfört sina sektionsmöten på distans. Enhetens samlade storlek (totalt 37 personer) medförde vissa svårigheter att kommunicera vid distansmöten.

<sup>391</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>392</sup> 13 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

Både för protokollspersonal, textgranskare och översättare ställde beredningen av ärenden med koppling till coronapandemin krav på snabb hantering och i vissa fall även beredskap under kvällar och helger. Ett exempel är beredningen av pandemilagen i slutet av 2020, då följdmotioner och betänkandertext behövde granskas och artikeltext till webbplatsen behövde översättas under julhelgen för att ärendet skulle kunna behandlas i kammaren under den första veckan i januari 2021.

Textgranskningen övergick som en följd av pandemin under 2020 från pappershantering till en helt digital hantering, vilket ställde krav på att rutiner kommunicerades tydligare och oftare. Enligt sektionens chef bör textgranskningens digitala hantering kvarstå även under ett normalläge. Den innebär en tydlig tidsvinst och flexibilitet för både granskare och beställare.

## **Riksdagens internationella kansli**

### *Ansvarsområden*

Riksdagens internationella kansli (RIK) har ansvar för att

- biträda talmanpresidiet och riksdagsdirektören i deras internationella engagemang
- utgöra sekretariatsfunktion för riksdagens delegationer i internationella parlamentariska församlingar utom för delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)
- svara för kanslistödet för det parlamentariska utvecklingssamarbetet och för demokratifrämjande aktiviteter
- svara för utländska parlamentariska och andra officiella gruppers besök samt större internationella konferenser i riksdagen
- biträda riksdagsledamöternas deltagande i internationella valobservationer
- bistå riksdagsledamöterna med utfärdande av diplomat- och tjänstepass samt i vissa fall visum.<sup>393</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Reserestriktioner och digitala alternativ**

Riksdagen har under normala förhållanden ett omfattande internationellt besöksutbyte. Coronapandemin med därtill relaterade reserestriktioner har sedan mars 2020 emellertid starkt påverkat möjligheterna till besök, både till Sverige och av riksdagens ledamöter i andra länder. Detta faktum har av förklarliga skäl också påverkat verksamheten vid RIK. Redan genomförd reseplanering

<sup>393</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

fick exempelvis helt eller delvis läggas åt sidan och inga nya resor kunde planeras.

Talmansresor är en viktig del av riksdagens internationella besöksutbyte. Under 2020 genomfördes endast tre utgående talmansresor till fyra länder, inräknat talmanspresidiets deltagande i internationella konferenser. Detta kan jämföras med 2019 då motsvarande siffror var 24 resor till 19 länder.<sup>394</sup> Å andra sidan genomfördes 15 digitala talmansmöten med 10 länder under 2020, inräknat talmanspresidiets digitala deltagande i internationella konferenser. De nordiska och baltiska talmännen har exempelvis ”träffats” oftare än tidigare, och vid dessa tillfällen bl.a. diskuterat hur man har hanterat pandemin inom sina respektive parlament.<sup>395</sup> Tekniken för distanssammanträden har visserligen funnits tillgänglig för möten i denna krets sedan tidigare, men har sällan använts. Det digitala formatet har även möjliggjort gemensamma regionala möten mellan talmannen och Stockholmsbaserade ambassadörer från länder samtidigt (t.ex. från EU, Asien och Sydamerika). Dessutom har talmannen genomfört digitala möten med talmän från länder som kanske inte hade kommit till stånd om det hade handlat om ett fysiskt möte.

Sammanlagt ingår ett hundratal riksdagsledamöter i riksdagens delegationer till olika parlamentariska församlingar<sup>396</sup> (se även del B), och många av de internationella åtagandena för riksdagens ledamöter ryms inom ramen för detta arbete. Verksamheten omfattar under normala omständigheter möten i andra länder och därmed även ett inte obetydligt resande.

I Riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2020 slås det fast att pandemins inverkan på möjligheten till internationella resor och besök har haft effekten att politiska diskussioner inte har kunnat hållas i en normal utsträckning och att beslut inte har kunnat fattas inom vissa parlamentariska församlingar.<sup>397</sup> Förvaltningen har arbetat med att anpassa arbetsformerna och finna tekniska lösningar för att erbjuda digitala alternativ för att planera, genomföra och följa upp internationella kontakter för talmannen, de vice talmännen och delegationerna till de interparlamentariska församlingarna. De tekniska lösningarna för digitala möten har dock inte fullt ut kunnat leva upp till behovet. Det har varit nödvändigt att anpassa verksamheten till att kunna genomföra internationella möten och interna möten med ledamöter och talmän i digitalt format. Tillgången till rätt teknik, kompetens och support har varit en av de största utmaningarna under pandemin.<sup>398</sup> Samtidigt noteras det i årsredovisningen för 2020 att den digitala mötesformen, inom vissa parlamentariska församlingar, har haft en positiv effekt i så måtto att mötena har blivit mer tillgängliga för ledamöter och tjänstemän. Det digitala formatet har också bidragit till att mötesverksamheten har intensifierats inom vissa av de parlamentariska

<sup>394</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1)*, s. 26.

<sup>395</sup> Intervju med Anna-Karin Hedström, chef för RIK, 2021-04-29.

<sup>396</sup> Exempel på sådana församlingar är: Europarådet (ER), Interparlamentariska unionen (IPU), Natos parlamentariska församling, Nordiska rådet (NR), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), den parlamentariska Östersjökonferensen (Baltic Sea Parliamentary Conference, BSPC) och den arktiska parlamentarikerkonferensen (CPAR).

<sup>397</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1)*, s. 26.

<sup>398</sup> Intervju med Anna-Karin Hedström, chef för RIK, 2021-04-29.

församlingarna och att sessionerna har sträckts ut över en längre tidsperiod. Ett sådant exempel är att Interparlamentariska unionen (IPU) som skulle ha genomfört en koncentrerad vårsession på plats i Genève under en vecka i maj 2021 ersatte denna med distansmöten som genomfördes under en dryg månads tid. Att fler ledamöter kan delta i digitala möten medför att RIK behöver förbereda fler deltagare. Det digitala formatet innebär dock samtidigt att de arbetsuppgifter som sammanhänger med själva reselogistiken faller bort.

RIK har även bistått när ledamöter deltar i valobservationer. Under 2020 deltog 11 svenska riksdagsledamöter i fyra valobservationer,<sup>399</sup> vilket var färre än förväntat som en konsekvens av pandemin. Som jämförelse kan nämnas att 37 svenska riksdagsledamöter deltog under 2019 i nio valobservationer. Planeringen av de valobservationsresor som genomfördes under 2020 medförde ett betydande arbete för enheten. Mycken möda fick läggas på att planera utifrån olika scenarier kopplade till olika länders eventuella reserestriktioner, inställda flyg, alternativa resvägar, smittsäkerhetsaspekter etc.<sup>400</sup>

Under 2020 omvandlades majoriteten av de seminarier och konferenser som brukar genomföras av talmannen, de vice talmännen och delegationerna till de interparlamentariska församlingarna till digitala seminarier, vilket påverkade RIK:s arbete med planering och genomförande av dessa.

Ytterligare en internationell aktivitet som ställdes in under 2020 till följd av pandemin var de delegationer av ledamöter från riksdagen som vanligen följer verksamheten vid FN i New York. Förberedelser inför och deltagande från förvaltningens sida i dessa delegationers verksamhet medför normalt ett inte obetydligt arbete för RIK.

Det bör även nämnas att i de fall som resor har förekommit under pandemin har det enligt RIK:s chef varit en resurskrävande uppgift att ta reda på aktuell information om inreseregler och PCR-tester samt att administrera tester, intyg etc. Det har även förekommit en viss oro på RIK för smitta vid internationella resor. Inför sådana resor har säkerhetsenheten bistått på ett förtjänstfullt sätt med stöd och riskbedömningar.

### **Omdisponering av personalresurser**

För enhetens personal skapade de inställda resorna och de uteblivna internationella besöken till riksdagen en ojämn arbetsbelastning på enheten. De som inledningsvis hade mindre att göra kunde under den första perioden fokusera mer på kompetensutveckling och på att se över interna arbetsformer, rutiner m.m. Bortfallet av vissa arbetsuppgifter gjorde det också möjligt för enheten att kunna erbjuda vissa personalresurser till andra delar av förvaltningen, vilket resulterade i att några medarbetare har bistått andra enheter med vissa uppgifter. RIK lånade bl.a. ut en halvtid till socialutskottets kansli och en assistent bistod krisledningsgruppen. När omställningen till digitala möten

<sup>399</sup> De fyra länderna var Azerbajdzjan i februari, Montenegro i augusti, Georgien i oktober och USA i november (president- och kongressval). Delegationen följde OSSE:s rekommendationer och anpassade delegationen till rådande omständigheter.

<sup>400</sup> Intervju med Anna-Karin Hedström, chef för RIK, 2021-04-29.

successivt har genomförts har det emellertid inneburit att arbetsbelastningen för många medarbetare vid RIK snarare har blivit större som en följd av att mötesfrekvensen inom de parlamentariska församlingarna har ökat.

Det påbjudna distansarbetet gjorde det svårare att upprätthålla en dialog och olika kontakter mellan medarbetarna. Huruvida medarbetarna har ansett att distansarbetet har fungerat är, enligt RIK:s chef, dock väldigt individuellt. Det faktum att fler och fler internationella möten under 2020 arrangerades digitalt ökade mötenas tillgänglighet för flera av riksdagens ledamöter. Detta innebar emellertid i viss utsträckning ett merarbete för många av enhetens handläggare och i viss mån även att arbetet förändrades.

Vidare bör det nämnas att digitala realtidsmöten påverkas av tidsskillnader på ett helt annat sätt än möten som hålls fysiskt på en bestämd plats. Detta är särskilt påtagligt när det handlar om möten inom globala sammanslutningar som exempelvis IPU. Möten som genomförs vid ett visst klockslag mitt på dagen i ett land kan innebära att de går av stapeln mitt i natten på andra sidan jordklotet, även om sådana möten inte har varit så vanliga. Att riksdagsledamöter och tjänstemän vid RIK behövde delta i distansmöten nattetid förekom dock inte alls före coronapandemin eftersom det inte förekom några digitala möten i dessa grupperingar före pandemin.

### **It-tekniska utmaningar i det internationella samarbetet**

RIK har fått lägga mycket tid på att hantera de it-tekniska utmaningar som följer av att aktörer i olika länder väljer eller föredrar olika distansmöteslösningar och att ledamöter bjuds in att delta i olika internationella aktiviteter via vissa anvisade mötesplattformar. Det var en betydande utmaning för kansliets medarbetare att sätta sig in i olika mötesplattformars funktion för att i någon utsträckning kunna stötta ledamöternas användning av dessa i samband med internationella möten. Motsvarande utmaningar fanns för it-avdelningens supportpersonal som inte alltid hade de nödvändiga kunskaperna om de olika systemen för att kunna bistå med adekvat utbildning och support. Därtill har RIK:s personal till viss del fått försöka förklara och motivera för ledamöter och sina internationella motsvarigheter varför riksdagen har valt att använda en viss plattform (som många inte anser vara ändamålsenlig för multilaterala distansmöten, bl.a. eftersom den är svår att kombinera med simultantolkning).

En annan aspekt på begränsningarna i möjligheterna att välja distansmötesplattform har varit att det har uppkommit vissa komplikationer för riksdagens representanter i de fall de har varit värdar för ett möte och man av olika skäl har varit hänvisad till att använda en annan plattform än den ordinarie. De informationssäkerhetsrelaterade begränsningar som finns för användningen av alternativa plattformar har då gjort att det inte har varit möjligt för riksdagen som värd att ”bjuda in” andra deltagare till det aktuella distansmötet. Man har då tvingats hantera detta genom att låta någon annan part svara för den praktiska inbjudan. Ett sådant exempel är den parlamentariska Östersjökonferensen där Sverige var ordförandeland under perioden augusti 2020 till augusti 2021, men där mötena genomfördes via en annan plattform än den riksdagen



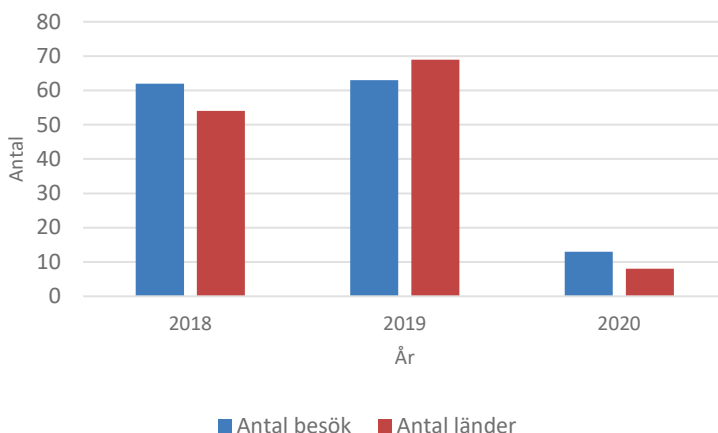
använder. Inbjudan till de digitala mötena fick då gå ut via Östersjökonferensens sekretariat, i stället för ifrån riksdagen. Även i nordiska sammanhang eller vid bilaterala möten har andra länder fått skicka inbjudan till riksdagen i stället för det omvända.

Sammantaget ledde de it-relaterade utmaningarna till en pressad situation under en stor del av 2020 och till en lång process i samråd med it-avdelningen som bl.a. utmynnade i det s.k. it-omtag som beskrivs närmare i avsnittet om it-avdelningen. Dessutom har it-supportens bemanning förstärkts och det finns nu möjlighet att via servicedesk-it kopplas direkt till support för digitala möten, vilket har underlättat hanteringen av sådana distansmötesrelaterade problem som har uppkommit. Liknande it-tekniska utmaningar i det internationella samarbetet som de nyss beskrivna har även redovisats av sekretariatet EU-samordning (se det avsnittet i denna del D).

### Få internationella besök till riksdagen påverkar förvaltningens arbete

Riksdagsförvaltningen arbetar med att planera, koordinera, genomföra och följa upp de internationella besöken till riksdagen. Besök av talmän, stats- och regeringschefer, ministrar, parlamentariker och representanter för internationella organisationer är en stor del av den internationella verksamheten. Figur D3 illustrerar hur antalet inkommande internationella besök till riksdagen som hanterades av RIK förändrades under perioden 2018–2020. Det bör även noteras att antalet besökare vid dessa besök under 2020 bara uppgick till ungefär en tiondel jämfört med de två föregående åren.<sup>401</sup>

**Figur D3 Internationella besök i riksdagen som hanterades av riksdagens internationella kansli 2018–2020**



<sup>401</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 29.

## Riksdagens utredningstjänst

### *Ansvarsområden och organisation*

Riksdagens utredningstjänst utför utredningsuppdrag åt riksdagsledamöter och Riksdagsförvaltningen, partigruppernas kanslier samt utländska parlament.<sup>402</sup>

Enheten är indelad i tre sektioner.<sup>403</sup>

- ekonomisk analys
- välfärdsfrågor
- juridik och statsvetenskap.

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*<sup>404</sup>

Utredningstjänsten har, i kvantitativa termer, haft liknande uppdragsinflöde som under de närmast föregående åren och har levererat enligt uppdragsgivarnas önskemål. Ärendeinflödet har dock förändrats i kvalitativa termer och det har påverkat verksamheten. Även om utredningstjänstens uppdragsinflöde visserligen alltid påverkas av omvärldsförändringar, har en världsomspännande pandemi inneburit särskilda utmaningar för verksamheten eftersom de pandemirelaterade frågorna i vissa avseenden kan betraktas som nya och där även kunskapen i många fall är ny (om den ens har existerat).

Under 2020 utredde utredningstjänsten 127 uppdrag med mer eller mindre direkt koppling till den pågående pandemin. Det motsvarade ca 7 procent av det totala ärendeinflödet under 2020. Det första uppdraget inkom den 17 februari 2020. Fördelningen av dessa uppdrag mellan uppdragsgivare var: 59 från partikanslier, 30 från riksdagsledamöter, 36 från utländska parlament samt 2 från andra delar av Riksdagsförvaltningen. Uppdragen berörde ett stort antal politikområden. Offentlig rätt med fokus på riksdagens funktionssätt under pandemin var det vanligaste förekommande temat för frågor från andra parlament, medan pandemins påverkan på arbetsmarknaden, hälso- och sjukvården samt näringslivet var de mest återkommande från ledamöter och partikanslier. Under våren 2020 hanterade RUT också ett antal större uppdrag som handlade om civilt försvar, krisberedskap och beredskapslager. Det kan även nämnas att utredningstjänsten hanterade en del enstaka uppdrag som kan sägas ha haft en viss ”pandemikoppling” redan före 2020. Det har då handlat om frågor på temana civilt försvar, vaccination och zoonoser<sup>405</sup>.

Utredningstjänstens personal har i mycket stor utsträckning arbetat hemifrån sedan mars 2020 och enhetens ärendehanteringssystem har gjort det möjligt att genomföra hela arbetsprocessen digitalt. Distansarbetet försvårade samarbetet mellan utredarna inom samma sektion och mellan sektioner och

<sup>402</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>403</sup> 20 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>404</sup> E-post från Gunnar Fors, chef för RUT, 2021-04-22 och 2021-05-04.

<sup>405</sup> Zoonoser är sjukdomar eller infektioner som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor.

det kollegiala kunskapsutbytet mellan utredarna minskade. Enhetens chef och de tre sektionscheferna upplevde vissa svårigheter i början med att leda utredningsarbetet digitalt, och det innebar en viss utmaning för dem att följa upp medarbetarnas fysiska och psykosociala arbetsmiljö när arbetet bedrevs hemifrån. Erfarenheten är dock att detta har blivit bättre och bättre i takt med att chefer och medarbetare anpassade sig till de nya arbetsformerna.

## **Sekretariatet EU-samordning**

### *Ansvarsområden*

Sekretariatet EU-samordning har till uppgift att

- samordna EU-frågor inom Riksdagsförvaltningen
- biträda talmanspresidiet och riksdagsdirektören i EU-relaterade ärenden
- svara för funktionen riksdagens representant vid EU:s institutioner
- registrera EU-dokument
- utgöra sekretariatsfunktion för delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen (Joint Parliamentary Scrutiny Group, JPSG) för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol).<sup>406</sup>

Knuten till enheten finns riksdagens EU-representant. Vederbörande är en riksdagstjänsteman som är stationerad i Bryssel och som rapporterar till riksdagen om händelseutvecklingen inom olika politikområden.<sup>407</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Omställningar i EU-arbetet påverkade EU-samordningen**

Under våren 2020 ställdes de interparlamentariska mötena inom ramen för EU-samarbetet in och det tog sedan flera månader för parlamenten att ställa om för att kunna mötas digitalt. När omställningen väl var genomförd fungerade de digitala mötena mindre bra. Valet av teknik och säkerhetslösningar varierar mellan parlamenten, vilket ledde till att mötesdeltagare inte kunde koppla upp sig eller att ljud och/eller bild fungerade otillfredsställande eller inte alls.

De nationella parlamenten ska genomföra s.k. subsidiaritetsprövningar av EU-förslag, vilket innebär att riksdagen inom åtta veckor ska ta ställning till om ett EU-förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.<sup>408</sup> Under 2020 ökade

<sup>406</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>407</sup> En beskrivning av uppdragets innehåll är bifogade till utsändningsavtalet (dnr 626-2018/19). Bilaga 2 *Direktiv för tjänstgöring som riksdagens representant vid EU:s institutioner*.

<sup>408</sup> 9 kap. 20 § RO.

antalet subsidiaritetsärenden bl.a. som en följd av förslag från kommissionen med anledning av coronapandemin. Det bör vidare noteras att kommissionen under 2020 vid ett antal tillfällen föreslog undantag från den ovannämnda åtta-veckorsfristen. Syftet har vid flera av dessa tillfällen varit att hantera förslagen mer skyndsamt på grund av coronakrisen.<sup>409</sup> EU-samordningen har varit väldigt beroende av information från kommissionen, och när denna väl har kommit har det handlat om så pass korta ledtider att utskotten inte har haft en reell chans att subsidiaritetspröva vissa ärenden inom den angivna tidsfristen.

### **Distansarbetet innebar utmaningar...**

Distansarbetet och osäkerheten kring hur länge det skulle vara var en utmaning för arbetet inom enheten. Flera av arbetsprocesserna bedöms fungera bättre genom muntlig informell dialog än enbart genom digitala kontakter. Därtill kräver vissa av enhetens arbetsuppgifter fysisk närvaro, t.ex. hantering av vissa sekretessklassade handlingar. Även om enheten följde ett särskilt schema för att säkerställa att någon alltid fysiskt var på plats för att t.ex. kunna hantera sådana handlingar har distansarbetet i vissa fall fördröjt överlämningen av dessa dokument till utskotten. Fördröjningen har berott på att utskottskanslierna inte haft ”rätt” personer fysiskt på plats när sekretariatet har kontaktat dem för att lämna över handlingarna. Vanligen är det bara en begränsad krets vid ett utskottskansli som kan ta emot dessa handlingar och dessa medarbetare kanske bara var på plats i Riksdagshuset någon enstaka dag per vecka. Annan kanslipersonal har inte alltid ansett sig ha nödvändig kompetens för eller varit villiga att ta emot handlingarna eller helt enkelt inte haft tillgång till sitt kanslis säkerhetsskåp.

Det bör även noteras att de nationella parlamentens EU-representanter som normalt är stationerade i Bryssel nästan uteslutande arbetade på distans under 2020, antingen från sina hemländer eller från distans fast på plats i Bryssel. Detta påverkade informationsutbytet mellan de nationella parlamenten i EU på tjänstemannanivå. Nya digitala kanaler etablerades visserligen, men alla representanter hade inte möjlighet att delta i informationsutbytet via dessa kanaler. Att möten ställdes in och senare om till ett digitalt format förändrade också arbetsinnehållet för riksdagens EU-representant – spontana möten och en snabb och smidig kommunikation i nätverket blev lidande av det mer tungrodda och inte alltid tekniskt koordinerade digitala formatet. Reserestriktionerna under 2020 begränsade också representantens möjligheter att resa till Stockholm och riksdagen i samma utsträckning som under mer normala arbetsförhållanden.

Omställningen till digitala EU-möten innebar även en utmaning för enhetens stöd till riksdagens JPSG-delegation, dels vad avser delegationens interna arbete i riksdagen, dels vid delegationens deltagande vid de digitala JPSG-mötena. När det gäller delegationens interna verksamhet försvårades bl.a.

<sup>409</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 17. I några av fallen finns även en koppling till Storbritanniens utträde ur EU.

kontakten med företrädare för svenska myndigheter eftersom många av dessa använde andra digitala mötesverktyg än Skype.

Distansarbetet försvårade även introduktionen av två nya medarbetare som anställdes under 2020.

### **...men har också fördelar**

Trots de nackdelar som finns med distansarbete ses de utökade möjligheterna till detta som något som bör finnas kvar i viss utsträckning även under ett ”nytt normalläge”. Enheten hade redan före pandemin en viss vana vid digitala möten, framför allt på tjänstemannanivå, inklusive av veckovisa s.k. hybridmöten med riksdagens EU-representant. Dessa arbetsprocesser har kunnat trimmas på ett positivt sätt under pandemin.

Digitala interparlamentariska möten bedöms kunna fungera som ett komplement till och eventuellt ersätta mindre möten i syfte att underlätta det interparlamentariska samarbetet. Detta samarbete bygger emellertid i betydande utsträckning på sådant nätverksbyggande och informellt utbyte av information som svårligen kan ersättas av digitala möten. Reserestriktioner och de samlade erfarenheterna från de digitala interparlamentariska mötena visar också på att det kan bli nödvändigt att utveckla ett ändamålsenligt format och stöd för hybridmöten, dvs. möten där vissa deltar fysiskt och andra digitalt.

Beträffande förvaltningens arbete i övrigt bedömer enhetens chef att många interna möten inom förvaltningen kan fungera bra i ett digitalt format och även sparar tid. Därutöver anser hon att det finns anledning att se över vilka resor som kan och bör ersättas med digitala möten i ett nytt normalläge. Distansarbete gör det också lättare att kombinera arbetsliv och föräldraskap.

## **It-avdelningen**

### **Inledning**

De följande avsnitten syftar till att utförligt försöka beskriva en av de mest påverkade avdelningarna inom Riksdagsförvaltningen under pandemin och den verksamhet som bedrevs under 2020, med särskilt fokus på de utmaningar som uppstod i fråga om att få till stånd ett väl fungerande, digitalt distansarbete.

### **Organisation och uppgifter**

It-avdelningen ansvarar för att verksamheten i riksdagen och Riksdagsförvaltningen (RDF) har ett ändamålsenligt och driftsäkert it-stöd. Förvaltningen ska bl.a. tillhandahålla den support och de redskap som ledamöter och anställda behöver när det gäller teknik, utrustning och programvaror.

Avdelningen består av följande tre enheter inklusive deras huvudsakliga uppgifter:<sup>410</sup>

1. *Enheten it-verksamhetsstöd, inklusive sektionen it-support och utbildning*
  - hanterar ärenden som inkommer till servicecenter-it
  - ger support på egenutvecklade system
  - tillhandahåller utbildningar inom it-området
  - svarar för processledning inom it-avdelningen
  - svarar för kontakter mellan it-avdelningen och partigruppernas kanslier samt Riksdagens ombudsmän (JO)
  - ger administrativt stöd till it-avdelningen.
  
2. *Enheten it-produktion, inklusive de tre sektionerna medieproduktion, infrastruktur och drift, och klient- och systemplattform*
  - svarar för infrastrukturarkitektur och teknisk infrastruktur
  - underhåller it-avdelningens standardtjänster
  - svarar för it-säkerhet i Riksdagsförvaltningens it-miljö
  - svarar för drift av kammarsystem, tv-produktion, konferensteknik och allmän teknik
  - hanterar systemförvaltningsplaner och projektportfölj avseende inköpta system
  - svarar för kontakter mellan it-avdelningen och Riksdagsförvaltningens övriga verksamhet avseende inköpta system
  - administrerar kopiatorer för Riksdagsförvaltningen, partigruppernas kanslier och Riksdagens ombudsmän.
  
3. *Enheten it-utveckling, inklusive de två sektionerna systemutveckling och test, och systemarkitektur samt förvaltnings- och projektledning*
  - svarar för systemarkitektur och kvalitetsprocesser
  - svarar för it-projektledning
  - svarar för verksamhetsanalys, utvecklings-, krav- och testmetoder
  - utvecklar egenutvecklade system för Riksdagsförvaltningen
  - hanterar systemförvaltningsplaner och projektportfölj avseende egenutvecklade system
  - svarar för kontakter mellan it-avdelningen och Riksdagsförvaltningens övriga verksamheter avseende egenutvecklade system.<sup>411</sup>

<sup>410</sup> 11 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>411</sup> Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

Enligt avdelningens uppdragsbeskrivning för 2020 ska avdelningen framför allt bidra till att ledamöter och partikanslier får väl fungerande stöd och service (uppdragsområde B) och att Riksdagsförvaltningen är en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (uppdragsområde E).<sup>412</sup>

## Coronautmaning och coronaanpassningar för digitala möten

### *Inledning – En utmanande digital omställning*

Riksdagen och Riksdagsförvaltningen insåg vid utbrottet av coronapandemin att en rad smittskyddsåtgärder behövde genomföras snabbt för att den parlamentariska processen skulle kunna fortlöpa. Den största förändringen innebar att riksdagen och förvaltningen behövde övergå från att i princip sköta allt arbete fysiskt på plats till att utföra en mycket stor del av arbetet digitalt och på distans. Därigenom kunde man undvika att ledamöter, tjänstemän, partikanslianställda, externa aktörer m.fl. behövde vistas i eller resa till eller från riksdagens lokaler.

Av Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 framgår följande:

Inte bara utskottssammanträden har varit digitala utan större delen av förvaltningens verksamhetsmöten, liksom möten i de samverkansforum som finns mellan förvaltningen och ledamöter och partikanslier. Sammantaget har det medfört ett kompetenslyft i it-frågor både för förvaltning och riksdag, men det har också inneburit utmaningar och behov av nya utvecklingsinsatser. Förvaltningen har lagt stor vikt vid arbetet med att utveckla tekniskt stabila lösningar som uppfyller såväl informationssäkerhetsmässiga som juridiska krav. Detta utvecklingsarbete fortsätter även under 2021.<sup>413</sup>

Att arbetet på området inte har bedrivits utan utmaningar framgår också av den rapport som revisionsbolaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) har tagit fram inom ramen för det internrevisionsuppdrag som beslutades av riksdagsstyrelsen i december 2020:

Ett framgångsrikt digitalt distansarbete förutsätter att flera olika aspekter fungerar. Det behövs exempelvis både användarvänliga it-stöd med hög stabilitet, ändamålsenlig informationssäkerhet och att medarbetarna får erforderligt användarstöd i de verktyg som ska användas. Detta [gäller] såväl för riksdagsledamöter som [för] medarbetare inom förvaltningen. Eftersom arbetet på distans har ökat, har framför allt behovet av ändamålsenliga it-stöd för digitala möten varit efterfrågat under pandemin.<sup>414</sup>

### *Beslut om inriktning och organisation vid pandemins början*

<sup>412</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid it-avdelningen för 2020* (dnr 618-2019/20), 2020-01-15.

<sup>413</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 4.

<sup>414</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), *Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin* (nr: 749-2020/21, 2021-04-13), s. 4.

Riksdagsförvaltningens ledningsgrupp uttryckte tidigt under 2020 vikten av att förvaltningen fokuserade på åtgärder som syftade till att minska smittspridningen, bl.a. att använda sig av telefon- och Skypemöten i stället för fysiska möten och därigenom främja arbete på distans.<sup>415</sup>

Riksdagsdirektören förstärkte detta budskap genom att uppmana samtliga chefer inom förvaltningen att fr.o.m. den 17 mars avboka större möten, seminarier, utbildningar och evenemang med flera externa deltagare i riksdagens lokaler.<sup>416</sup>

Överenskommelsen den 16 mars 2020 mellan riksdagspartiernas gruppledare om ett ändrat arbetssätt i kammare och utskott betraktades som ett viktigt ingångsvärde för hur förvaltningen skulle bedriva sin verksamhet hädanefter, bl.a. i fråga om möten på distans (se vidare del B).

Chefen för it-avdelningen ingick i den krisledningsgrupp som bildades den 17 mars och en medarbetare från it-avdelningen ingick i den stab som biträdde krisledningsgruppen. Vid krisledningsgruppens första sammanträde den 18 mars underströks också vikten av att säkerställa att stödet till den parlamentariska processen kunde upprätthållas.

### *Tekniska förutsättningar vid pandemins början*

PwC kommer i sin rapport fram till att

... då efterfrågan på och behovet av att kunna arbeta digitalt på distans tidigare var lågt, så har inte heller investeringar och utvecklingen av tekniska förutsättningarna för digitala möten varit resursmässigt prioriterat. Detta medförde att flertalet områden avseende de digitala stöden inte var tillräckligt utvecklade när pandemin bröt ut, vilket ledde till att flertalet utmaningar uppstod när en stor del av arbetet skulle övergå från att genomföras på plats till att genomföras [...] digitalt på distans.<sup>417</sup>

Chefen för it-avdelningen bekräftar också att det innebar en utmaning när digitala möten på distans blev det nya arbetssättet. Skype hade funnits i organisationen sedan 2015 (som en del av Microsofts Officepaket) och vid pandemins början fanns det två s.k. Skyperum iordningsställda i riksdagshusets östra del och ett i Riksdagsförvaltningens lokaler på Jakobsgratan. Det fanns ett begränsat intresse för de befintliga Skyperummen inom förvaltningen och bland ledamöterna.<sup>418</sup>

Enligt chefen för it-avdelningen hade Skype mest använts som ett chattmedium inom organisationen före pandemin där få använde videofunktionen eller Skype över huvud taget för distansmöten. Plattformen var enligt henne inte anpassad för denna mer avancerade användning, och beslut om fler distansmöten m.m. innebar en helt ny belastning på systemet. Bristande intresse för

<sup>415</sup> Riksdagsförvaltningens händelselogg för pandemin, 2020-03-09.

<sup>416</sup> Riksdagens intranät – Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-16.

<sup>417</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), *Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin* (nr: 749-2020/21, 2021-04-13), s. 6.

<sup>418</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-01-26, samt intervju 2021-05-18.



att använda sig av Skype och befintliga s.k. Skyperum, med utvecklade ljus- och kamerasystem, hade lett till att uppdateringar av systemet hade fått anstå till förmån för annat.

Den s.k. VPN-tunneln, dvs. den krypterade anslutning som används för att låta personer inom ett nätverk arbeta på distans på ett säkert sätt, var enligt chefen för it-avdelningen inte heller dimensionerad för den grad av användning som blev resultatet av det utökade distansarbetet fr.o.m. pandemins början.

### *Avsaknaden av tidigare erfarenhet av att genomföra digitala möten*

PwC observerar i sin granskning att eftersom arbete på distans och digitala möten inte hade genomförts eller efterfrågats i någon större utsträckning tidigare var Riksdagsförvaltningens och riksdagsledamöternas erfarenhet och mognadsnivå när det gällde att genomföra digitala möten på distans relativt låg innan pandemin. PwC lyfter också fram en begränsad vana hos användare att rapportera och anmäla it-relaterade incidenter, vilket också påverkade utvecklingen av systemet. Om it-avdelningen inte fick kännedom om vilka problem som förekom och i vilken utsträckning de förekom var det svårt att vidta relevanta åtgärder för att komma till rätta med dem.<sup>419</sup>

Företrädare för it-avdelningen instämmer i PwC:s bedömning därvidlag, men också att supporttjänsten för plattformen inom förvaltningen var begränsad vid pandemins början, tillika att det rådde brist på kvalificerade tekniker med kunskap om plattformen inom förvaltningen. Att rekrytera personal och att upphandla konsulter är en utmaning, särskilt om de tekniska system det handlar om betraktas som omoderna hos målgruppen för rekryteringarna.<sup>420</sup>

### *Distansmöten blir till vardag*

Efter gruppledarnas överenskommelse den 16 mars 2020 började utskotten att sammanträda i huvudsak på distans i rena informationsärenden. Det var dock inte tillåtet med distansmöten i fråga om beredningar och beslut, vilket komplicerade arbetsprocesserna.

Utskottsavdelningen, som en central del av den parlamentariska processen, insåg snart att också dess arbetsformer behövde anpassas för att minska risken för smittspridning. Precis som för de allra flesta inom förvaltningen (se övriga avdelningsbeskrivningar i del D) blev det sagt att arbetet i mesta möjliga mån skulle bedrivas på annan plats än i riksdagens lokaler, i första hand på distans eller där tillräcklig fysisk distansering kunde iakttas.<sup>421</sup>

<sup>419</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), *Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin* (nr: 749-2020/21, 2021-04-13), s. 6.

<sup>420</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-01-26, samt intervju 2021-05-18.

<sup>421</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

Videokonferenssystemet Skype kom tidigt att gälla som huvudalternativ för distansmöten i utskotten, initialt tillsammans med telefonkonferenser. Att mötas digitalt i kammaren var aldrig aktuellt under 2020.

### *Användandet av telefonkonferenser*

Eftersom det fanns både en ovilja och osäkerhet kring att använda Skype i vissa utskott och någon särskild kringutrustning till systemet inte heller fanns tillgängligt i alla sammanträdesrum användes telefonkonferens i stället i de sammanträdeslokaler där möjligheten till sådan redan fanns. Den tjänsten hade snabbt tagits fram i mars 2020 för att kunna möta behovet av icke fysiska möten.<sup>422</sup>

Tjänsten kompletterades sedan med en högtalare för bättre ljudåtergivning, en s.k. ”puck”. En ”puck” är en ljudförstärkare för både telefoni och videokonferenser.<sup>423</sup>

I de flesta utskott kom telefonkonferenser emellertid att överges rätt snart, dels för att Skype blev alltmer tillgängligt med bl.a. bättre ljudåtergivning, fler tillgängliga rum etc., dels för att kunskapen om dess funktion och användande växte. Dessutom avstod de flesta utskott från att använda telefonkonferenssystem eftersom det fanns informationssäkerhetsmässiga utmaningar med den upphandlade telefonmötestjänsten. Det inte gick att garantera sammanträdenas slutenhet vid användandet av sådana system, vilket stadgas i riksdagsordningen.<sup>424 425</sup>

### *Önskemål om utvecklade möjligheter för digitala möten förs fram*

I början av krisen upplevde it-avdelningen att det fungerade bra att fortsätta leverera kända tjänster enligt normala rutiner. Allteftersom tilltog dock kraven på vad systemen skulle klara av. Dessa krav kom framför allt från riksdagens partier. Många ledamöter och partikanslier förespråkade andra lösningar än de som fanns i förvaltningens grundutbud, t.ex. införandet av videomötesystemet Zoom för distansmöten. Även från Riksdagens internationella kansli framfördes önskemål om system som klarade av att parlamentariker från flera länder kunde mötas samtidigt (mer om detta nedan).

I detta inledande skede framhöll it-avdelningen, tillsammans med informationssäkerhetsfunktionen, att grundutbudet var anpassat på ett visst sätt av bl.a. informationssäkerhetsskäl. EU:s nya dataskyddsförordning (General Data Protection Regulation, GDPR, se nedan) hade börjat gälla redan våren 2018 och innebar – redan före Schrems II-domen (se också nedan) – att myndigheten har ett stort ansvar för att skydda de personuppgifter som hanteras i systemet. Innan 2018 gällde personuppgiftslagen (1998:204) som i stort sett

<sup>422</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>423</sup> Intervju med Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-06-22.

<sup>424</sup> 7 kap. 16 § RO.

<sup>425</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

medförde samma skyldigheter för de personuppgiftsansvariga (för mer uppgifter om informationssäkerhet se avsnittet om säkerhetsnheten i denna del D).<sup>426</sup>

I Skype hanteras information, programvara och hårdvara helt inom Riksdagsförvaltningens kontroll. Den version av Skype som Riksdagsförvaltningen använder, är alltså inte en molntjänst och är därför utom räckhåll för amerikanska brottsutredande myndigheter, till skillnad från de molntjänster (Teams, Zoom etc.) där Riksdagsförvaltningen i och för sig skulle ha tillgång till både information och mjukvara men där både information och mjukvara och hårdvara befinner sig inom den amerikanska leverantörens kontroll.<sup>427</sup>

Val av system påverkas således förutom av it- och informationssäkerhetsskäl också av vilken övrig teknisk utrustning som finns installerad och hur kompatibla de olika systemen är. Därtill finns upphandlingsregler och ramavtal vid upphandling av nya it-lösningar att ta hänsyn till liksom till budgetbegränsningar.

Det uppstod dessutom praktiska problem för it-avdelningen att möta alla krav eftersom flera av de aktuella resurserna också behövde bidra till att minska smittspridningen i samhället och arbeta på distans samt, liksom övriga medarbetare, i viss mån även behövde vara hemma på grund av sjukdom, karantänsbestämmelser eller för vård av barn. Det krävdes således en löpande planering för detta.<sup>428</sup>

Konstaterandet att nya behov hade uppkommit och kommunicerats från såväl politiskt som tjänstemannahåll tydliggjorde för förvaltningen ett såväl kortsiktigt som långsiktigt behov av utökade möjligheter att genomföra olika typer av möten på distans. It-avdelningen ansåg att de upplevda behoven behövde utredas och kartläggas, och befintliga tjänster utvecklas för att kunna möta dessa behov. Det behövde också klargöras vilka åtgärder som det gick att vidta på kort sikt och vad som behövde genomföras på längre sikt och därmed tas upp i verksamhetsplanerna.<sup>429</sup>

Den 26 mars 2020 framförde t.ex. partikanslierna önskemål om att det skulle inrättas fler Skyperum än de som redan stod till buds. Önskemål om andra videokonferenssystem gjorde sig alltså också hörda. Den av riksdagsdirektören skapade krisledningsgruppen diskuterade ofta teknik för distansmöten och informationssäkerhet under sina möten. På mötet den 30 mars understök krisledningsgruppen dock att det redan upphandlade och installerade Skype var det system för distansmöten som gällde för förvaltningen framför andra mindre säkra alternativ.<sup>430</sup>

<sup>426</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-08-27.

<sup>427</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-08-27.

<sup>428</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-01-26 samt intervju 2021-05-18.

<sup>429</sup> Riksdagsförvaltningen, it-avdelningen, *Underlag inför beslut av riksdagsdirektören* (intern promemoria, 2020-04-02).

<sup>430</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar 2020.

*It-avdelningen utreder åtgärder avseende möten på distans*

Riksdagsdirektören beslutade mot bakgrund av ovanstående önskemål och behov att den 2 april 2020 uppdra åt it-avdelningen att föreslå kortsiktiga åtgärder och långsiktiga förändringar i tjänsteutbudet avseende möten på distans.<sup>431</sup>

Förslaget på kortsiktiga åtgärder redovisades för riksdagsdirektören den 16 april.<sup>432</sup> Denne kom att instämma i it-avdelningens analys som visade att Skype i grunden fungerade väl för de flesta syften.

Som har nämnts ovan fanns tre Skype-um tillgängliga sedan tidigare för möten med bättre bild- och ljudmöjligheter. Inställningarna i Skype hade vidare ändrats för att höja säkerheten. Sidan om Skype på Intranätet hade kompletterats med ny information, t.ex. vad som gäller för Skype-möten med extern part och tips för att Skype-möten med flera deltagare ska fungera så bra som möjligt. It-avdelningen föreslog att arbetet med att anpassa Skype utifrån användarnas behov skulle fortsätta framöver.

Av underlaget framgår att it-avdelningen också vidtog ett antal åtgärder i fråga om möten med distansdeltagande. De ovan nämnda ”puckarna” kunde även användas vid Skypemöten. Vidare hade antalet abonnemang för telefonmötestjänsten utökats och säkerheten vid telefonmöten hade höjts genom att separata inloggningsskoder hade införts för varje enskilt telefonmöte. I fråga om andra tjänster för möten på distans nämnde it-avdelningen i sitt underlag att fem salar i riksdagens lokaler hade fått system installerade för telefonmöten. Avsikten var också att installera system för telefonmöten i ytterligare en sal.

Förslaget på långsiktiga åtgärder lämnades till riksdagsdirektören den 4 juni 2020<sup>433</sup>. Chefen för enheten it-produktion hade identifierat och analyserat behoven och föreslog vid denna tidpunkt ett antal åtgärder för att möta kraven under 2020 och framåt, vilket riksdagsdirektören kom att instämma i. I fråga om interna möten där alla deltagare ansluter digitalt ansåg it-avdelningen det som viktigt att fortsätta med aktiv förvaltning och utveckling av Skype och samtidigt fortsätta att utreda och testa alternativ. It-avdelningen uttryckte bl.a. att man avsåg att gradvis konvertera fler mötesrum till Skyperum med målet att utrusta tre till fyra rum per år under de närmaste åren.

En kontinuerlig omvärldsbevakning av tillgängliga mötestjänster har överlag skett under perioden såväl som tester av olika webbläsare. Dock landade alla efterforskningar i samma slutsats, nämligen att Riksdagsförvaltningen inte kunde skydda personuppgifter tillräckligt beroende på att information från möten kom leverantörer av mötestjänst och webbläsare till del.<sup>434</sup>

En begränsad Zoomlösning levererades dock för användning i februari 2021. Anledningen till att Riksdagsförvaltningen inte erbjöd samma möjlighet

<sup>431</sup> Riksdagen dnr 1650-2019/20.

<sup>432</sup> Riksdagens intranät, 2020-04-20.

<sup>433</sup> Riksdagens intranät, 2020-06-12.

<sup>434</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-08-27.

för Teams berodde på att det inte fanns möjlighet att lösa användningen lika sömlöst för användaren som i fallet med Zoom.<sup>435</sup>

### *GDPR:s påverkan på valet av videokonferenssystem*

#### **Riksdagsförvaltningens organisation i fråga om GDPR**

Dataskyddsombudet är placerad vid säkerhetsenheten och ska övervaka att förvaltningen följer EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR)<sup>436</sup>. Detta innebär bl.a. att

- samla in information om hur förvaltningen behandlar personuppgifter
- kontrollera att förvaltningen följer dataskyddsförordningens bestämmelser och förvaltningens styrdokument om t.ex. informationssäkerhet
- informera och ge råd till medarbetare
- vara kontaktperson för de registrerade och för medarbetarna
- vara kontaktperson för Integritetsskyddsmyndigheten<sup>437</sup> <sup>438</sup>

Ett dataskyddsråd inrättades vid Riksdagsförvaltningen hösten 2019 efter beslut av riksdagsdirektören. Dess kansli är placerat vid den juridiska enheten och ska bistå Riksdagsförvaltningen i dess roll som personuppgiftsansvarig. En av de frågor som dataskyddsrådet diskuterar är rutinerna för att behandla personuppgifter. Rådet ska bl.a.

- identifiera behov av nya eller ändrade styrdokument som rör personuppgiftsbehandling
- ta fram förslag till rutiner för Riksdagsförvaltningens hantering av de registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen
- ge råd i frågor om personuppgiftsbehandling som är av större vikt eller strategisk betydelse
- omvärldsbevaka och identifiera behov av informations- och utbildningsinsatser inom Riksdagsförvaltningen
- ta initiativ i andra frågor som dataskyddsrådet bedömer är av större vikt för Riksdagsförvaltningen som personuppgiftsansvarig.

I dataskyddsrådet ingår representanter från olika delar av förvaltningen. En representant vardera från ledningsstaben, it-avdelningen och juridiska enheten med chefsjuristen som ordförande. Representanter från andra avdelningar eller

<sup>435</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-08-27.

<sup>436</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

<sup>437</sup> Bland Integritetsskyddsmyndighetens huvuduppgifter ingår att granska och verkställa tillämpningen av dataskyddsreglerna, ge vägledning och stöd till myndigheter, företag och organisationer samt till allmänheten, bidra till en enhetlig tillämpning av dataskyddsreglerna inom EU, utfärda tillstånd och genomföra tillsyn avseende kamerabevakning, inkassoverk-samhet och kreditupplysning samt följa och rapportera om utvecklingen inom integritetsom-rådet.

<sup>438</sup> Riksdagens intranät, hämtad 2021-10-04.

enheter bjuds in vid behov för att delta i verksamheten. På mötena deltar också dataskyddsbudet.<sup>439</sup>

Juridiska enheten tog i februari 2021 fram promemorian Personuppgiftshandling enligt GDPR som stämde av med riksdagsdirektören. Den tar upp frågan om den hänsyn som måste tas till GDPR vid val av videokonferenssystem, tredjelandsöverföring av personuppgifter m.m.<sup>440</sup>

### **Schrems II-domen och tredjelandsöverföring av personuppgifter<sup>441</sup>**

Riksdagsförvaltningen anger att vid val av videokonferenssystem måste man ta hänsyn till hur hanteringen av personuppgifter regleras i GDPR. Samma regler om dataskydd gäller inom hela EU och EES.

Enligt GDPR får bara personuppgifter hanteras om det är tillåtet enligt förordningen. Personuppgifter är att likställa med varje upplysning som avser en identifierad eller en identifierbar fysisk levande person.

Vidare pekas det ut vem som är ansvarig för hanteringen av personuppgifter (personuppgiftsansvarig). Det kan vara en fysisk eller juridisk person, myndighet, institution eller annat organ som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Riksdagsförvaltningen är personuppgiftsansvarig för hantering av förvaltningens personuppgifter. Som personuppgiftsansvarig har Riksdagsförvaltningen en skyldighet att följa GDPR.

Eftersom molntjänster och digitala mötestjänster behandlar personuppgifter måste GDPR följas för att hanteringen ska vara tillåten. Riksdagsförvaltningen måste säkerställa att personuppgifter, för vilka förvaltningen alltså är personuppgiftsansvarig, behandlas korrekt av alla som behandlar dessa personuppgifter åt förvaltningen. Det gäller t.ex. olika tjänsteleverantörer som tillhandahåller digitala mötestjänster för Riksdagsförvaltningens räkning.

För det fall en molntjänstleverantör behandlar personuppgifter på servrar belägna utanför EU/EES överförs personuppgifterna till tredjeland, alltså till länder utanför EU/EES. Överföring av personuppgifter till tredjeland är bara tillåtet enligt GDPR om de villkor som GDPR uppställer är uppfyllda. EU-kommissionen kan fatta ett beslut om att mottagarlandet säkerställer en adekvat skyddsnivå och då får personuppgifter överföras till det landet.

Många molntjänstleverantörer och digitala mötestjänster tillhandahålls av amerikanska företag eller behandlar data på servrar belägna i USA. Skyddet för personuppgifter i USA har varit föremål för prövning av EU-domstolen genom dom i mål C-311/18 den 16 juli 2020 (Schrems II). I Schrems II ogiltigförklarade domstolen det beslut som kommissionen hade fattat rörande USA (ofta kallat Privacy Shield) med omedelbar verkan. EU-domstolen har

<sup>439</sup> Riksdagens intranät 2020-05-15.

<sup>440</sup> Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten, *Personuppgiftshandling enligt GDPR* (intern promemoria, 2021-02-09).

<sup>441</sup> Detta avsnitt bygger på Riksdagsförvaltningens (juridiska enhetens) promemoria *Personuppgiftshandling enligt GDPR*, 2021-02-09.

bedömt att skyddet för personuppgifter i USA inte kan anses motsvara den skyddsnivå som gäller inom EU/EES.

Av It-driftsutredningens betänkande framgår att utredningen anser att EU-domstolens dom i Schrems II avseende rättsläget i USA innebär att det över huvud taget inte är förenligt med GDPR att överföra personuppgifter till USA, eftersom kravet på skyddsnivå är detsamma oavsett vilken grund för överföringen som tillämpas.<sup>442</sup> Mot den bakgrunden har utredningen svårt att se att det finns några ytterligare skyddsåtgärder som kan vidtas som läker de brister som EU-domstolen i Schrems II bedömer finns i amerikansk lagstiftning. Eftersom det grundläggande skyddet för personuppgifter enligt GDPR hindrar överföring av personuppgifter till USA, spelar det ingen roll vilken grund i GDPR som åberopas för en överföring av sådana uppgifter till USA. Överföringen är ändå inte tillåten.

### **Riksdagsförvaltningens bedömning<sup>443</sup>**

Riksdagsförvaltningen bedömer att varje fysisk eller juridisk person, myndighet, institution eller annat organ som är personuppgiftsansvarig enligt GDPR självständigt måste ta ställning till på vilket sätt digitala mötestjänster är möjliga för dem att använda med hänsyn till de krav som följer av GDPR. Hösten 2021 avråder dock Riksdagsförvaltningen generellt från att anordna eller bjuda in till digitala möten via andra tekniska plattformar än Skype med hänsyn till risken för överföring av personuppgifter till USA.

Det kan tilläggas att det är arrangören till ett digitalt möte som ansvarar för personuppgiftshanteringen. Deltagande i ett externt digitalt möte medför inte något personuppgiftsansvar för förvaltningen. Av den anledningen har det t.ex. varit möjligt för ledamöter och tjänstemän att delta i Zoommöten som arrangeras av någon utanför riksdagen och Riksdagsförvaltningen.

### **Utvecklingsprojekt inom Sverige och Europa**

Åtta myndigheter<sup>444</sup> har i samarbete med eSAM<sup>445</sup>, tagit initiativ för att bl.a. utreda lämpliga alternativ för video- och samarbetsplattformar. Myndigheterna presenterar en rapport den 18 november 2021.

Riksdagsförvaltningen följer utvecklingen på området och deltar i en referensgrupp för detta arbete. Det anses att det kommer att ge förvaltningen en god bild av möjliga komplement till Skype.<sup>446</sup>

<sup>442</sup> SOU 2021:1 *Säker och kostnadseffektiv it-drift*.

<sup>443</sup> Detta avsnitt bygger på Riksdagsförvaltningens (juridiska enhetens) promemoria *Personuppgiftshantering enligt GDPR*, 2021-02-09.

<sup>444</sup> Länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kronofogden, Skatteverket, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Trafikverket.

<sup>445</sup> eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan 32 myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Medlemmarna har som ambition att ta vara på digitaliseringsens möjligheter för att underlätta för privatpersoner och företag, och för att använda gemensamma resurser på ett effektivt sätt.

<sup>446</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-09-17.

Även det europeiska samarbetsprojektet GAIA-X är av intresse för förvaltningen. GAIA-X är ett projekt för molninfrastruktur och syftar till att öka regionens självförsörjning inom digital infrastruktur. I projektet deltar företag och organisationer som använder molntjänster och som behöver en öppen och flexibel miljö för innovation baserad på europeisk datalagstiftning. Skatteverket har uppdraget att bevaka GAIA-X för regeringens räkning.<sup>447</sup>

### *Övriga legala förutsättningar för effektiva digitala möten*

Riksdagsförvaltningens verksamhet regleras, som beskrivits tidigare, i lagar och föreskrifter, t.ex. i riksdagsordningen och i förvaltningens instruktion. PwC tar upp att avsaknaden av vissa legala förutsättningar för distansarbete innebar en utmaning för en effektiv verksamhet eftersom det innan pandemin bröt ut i Sverige inte fanns möjligheter i riksdagsordningen för de 15 utskotten att tillåta beslut på distans.<sup>448</sup>

Utskotten kunde som tidigare nämnts redan efter gruppledarnas överenskommelse den 16 mars 2020 mötas på distans, via Skype eller telefonkonferens, i rena informationsärenden. Detta var dock alltså inte tillåtet i fråga om beredningar och beslut (se vidare del B).

När riksdagen i juni 2020 hade beslutat om att deltagande på distans vid utskottssammanträden fick medges om det fanns synnerliga skäl för detta tog förvaltningen fram en rekommendation om genomförande av sådana sammanträden. Rekommendationen syftade till att bistå utskotten när det gällde frågor om informationssäkerhet och tekniken vid utskottens och EU-nämndens sammanträden där distansdeltagande ledamöter förekom.

Rekommendationen formaliserades sedan i oktober 2020 i och med beslut om en vägledning<sup>449</sup>. En checklista<sup>450</sup> för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande togs också fram efter samråd med utskottsordföranden.

### *Ett förändrat smittläge ökar kraven på digitala möten under hösten*

Det första mötet efter sommaruppehållet för Riksdagsförvaltningens krisledningsgrupp hölls den 24 augusti. Då noterades att smittspridningen ökade igen i hela Europa efter att mer positiva signaler hade kommit före sommaren då t.ex. Folkhälsomyndigheten bedömde att Sverige var ”över puckeln” i fråga om smittspridningen. Krisledningsgruppens inriktning var även i fortsättningen att distansarbete skulle gälla efter sommarsemestrarna, men att det även skulle vara möjligt att på ett säkert och flexibelt sätt kunna arbeta och

<sup>447</sup> Intervju med Mia Pousette, verksjurist, juridiska enheten, 2021-10-01 och information hämtad från webbplatsen [www.gaiax.se](http://www.gaiax.se).

<sup>448</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), *Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin* (nr: 749-2020/21, 2021-04-13), s. 4.

<sup>449</sup> Riksdagsförvaltningen, *Vägledning om genomförande av sammanträden med deltagande på distans* (dnr 2449-2019/20), 2020-10-01.

<sup>450</sup> Riksdagsförvaltningen, *Checklista för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande* (internt dokument utskottsavdelningen), 2020-10-02.



genomföra utskottssammanträden på plats i riksdagens lokaler, under det som senare kom att kallas Stockholmsveckorna (se vidare i del B).<sup>451</sup>

Under hösten installerades en ny ljudlösning för Skype i alla utskottens sessionssalar samt i de flesta större mötesrum. Framför allt de senare kunde då nyttjas för sammanträden med fysiskt fullsuttna utskott där möjlighet till nödvändig fysisk distansering gavs, samtidigt som ledamöter kunde delta på distans om de så önskade. Kameratester gjordes även för en förbättrad bildåtergivning, men kamerorna kom inte på plats och var i full funktion förrän i början av 2021.<sup>452</sup>

Från slutet av oktober, efter att smittspridningen hade ökat än mer, gällde hemarbete som huvudregel för riksdagsledamöterna, och att utskottens möten därför i huvudsak skulle vara digitala. Det innebar att endast den ledamot som ledde sammanträdet – i de flesta fall utskottets ordförande – skulle vara närvarande fysiskt i lokalen, tillsammans med personal från utskottskanslierna.<sup>453</sup>

### *Andra it-prioriteringar?*

PwC observerar i sina intervjuer beskrivningar av

... att arbetet med att vidareutveckla och fortsatt stärka förutsättningarna för att genomföra digitala möten inte prioriterades i nödvändig utsträckning under sommaren och början av hösten 2020. Orsaken till att detta inte prioriterades beskrivs vara bristande resurser i kombination med att det gjordes en bedömning att behovet av fortsatt digitalt distansarbetet inte skulle vara lika stort under hösten. Detta medförde att flera brister och utmaningar relaterat till genomförandet av digitala möten på distans återstod under hösten och vintern 2020. Exempelvis omnämns i samband med intervjuerna, avsaknad av upprättande av fler specifika videomötesrum, samt avsaknad av uppdatering av VPN och Skype-servrar.<sup>454</sup>

Det bekräftas i intervjuer med chefen för it-avdelningen att skälet till att prioriteringen inte var högre under denna period var att man ansåg, grundat på expertmyndigheternas bedömningar, att pandemin var på väg att ebba ut och att olika smittskyddsrelaterade restriktioner därför skulle lättas samt att kraven och förväntningarna på olika distansmöteslösningar därför också skulle avta. Detta, tillsammans med resursbrister inom kritiska funktioner, innebar att bedömningen vid den aktuella tidpunkten var att den plan som hade upprättats i juni 2020 var till fyllest.<sup>455</sup>

<sup>451</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar 2020.

<sup>452</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>453</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 18.

<sup>454</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin (nr: 749-2020/21, 2021-04-13), s. 9.

<sup>455</sup> Intervju med Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-05-18.

### *Sammanfattning av tekniska utmaningar under pandemin 2020*

Om 2020 har Riksdagsförvaltningen i sin årsredovisning uttryckt att

... utmaningarna har förutom att förhindra smittspridning varit att kunna erbjuda tekniskt stabila lösningar som uppfyller såväl informationssäkerhetsmässiga som juridiska krav. Erfarenheten av att delta i och arrangera digitala möten var begränsad hos flertalet användare eftersom de flesta alltid arbetade på plats i riksdagens lokaler. Behovet av stöd på plats för digitala möten var ett nytt behov som växte snabbt under året tillsammans med övriga behov av stöd och support i it-frågor.<sup>456</sup>

I sin rapport anger PwC flera utmaningar som har lyfts fram under de intervjuer man genomfört i fråga om genomförandet av digitala möten. PwC redovisar att de intervjuade anger att utmaningarna generellt sett var större i början av pandemin. Följande tekniska utmaningar under pandemin 2020 framkommer i PwC:s rapport<sup>457</sup>:

- Tekniska problem och incidenter har i relativt omfattande utsträckning inträffat i det verktyg som använts för digitala möten. Exempelvis har användare tappat kontakten med möten, programvaruuppdateringar har avbrutit möten och det har även i vissa fall förekommit problem med att skärmdela dokument och presentationer.
- Problem med viss grundläggande teknisk utrustning och stöd för digitalt arbete. Exempelvis omnämns problem med VPN, dvs. den krypterade anslutning som används för att låta personer inom ett nätverk att arbeta på distans på ett säkert sätt, samt nätverk (både i övernattningslägenheter och inom riksdagens lokaler).
- Kringutrustning (såsom hörlurar och mikrofoner, s.k. headset) uppges ej ha funnits tillgänglig i nödvändig utsträckning under början av pandemin. Det uppges även att kommunikationen avseende vilken utrustning som fanns tillgänglig har varit bristande. Detta har medfört att vissa arbetsuppgifter och viss kommunikation påverkades negativt.
- De digitala verktyg som funnits tillgängliga uppfattades inte inneha fullgod funktionalitet. Exempelvis uppges att det har saknats funktionalitet för att skapa flera olika samtalsrum inne i ett och samma möte.

En svaghet inom Riksdagsförvaltningen har enligt avdelningschefen för it-avdelningen varit att man inledningsvis inte hade någon myndighetsövergripande process, arbetsgrupp eller strategi för utvecklingen på distansmötesområdet, vilket bl.a. innebar att riksdagsdirektören har behövt fatta många detaljbeslut under pandemin. Under denna period har det dessutom varit särskilt svårt för it-avdelningen att hinna med att tänka strategiskt eftersom man fått

<sup>456</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 68.

<sup>457</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin (nr: 749-2020/21, 2021-04-13), s. 6.

agera operativt hela tiden. Under 2021 har fastighetsenheten, enheten intern service samt enheterna it-produktion och it-verksamhetsstöd dock enats om ett gemensamt arbetssätt för dessa frågor.<sup>458</sup>

It-avdelningen anger genom den dåvarande chefen för enheten it-produktion att avdelningens utmaning har legat i kombinationen av två huvudsakliga aspekter. För det första har pandemin påverkat avdelningen starkt i dess dagliga arbete som en följd av att många medarbetare har jobbat på distans i väldigt hög utsträckning, men också en stor andel med arbetsuppgifter som kräver att de är på plats. Detta har medfört flera svårigheter och utmaningar när det gäller att upprätthålla grundläggande tjänster. För det andra gäller att parallellt med detta har kraven på innovation och implementering av helt nya lösningar ökat närmast exponentiellt, samtidigt som målbilden för vad som har behövt göras och vilka förmågor it-avdelningen förväntats etablera varit rörlig och svårfångad. Att kombinera en stabil och trygg leverans med en snabbriktig och innovativ utveckling är svårt under de bästa av förhållanden, och under påverkan av en pandemi som ger lika stora personella effekter på it-avdelningen som på alla andra delar av organisationen ansågs ha varit oerhört pressande under 2020.<sup>459</sup>

Avdelningschefen för it-avdelningen uttrycker också, i likhet med tidigare skrivning, att avsaknaden av myndighetsövergripande arbetssätt för nya behov och tjänster, t.ex. i fråga om kameror i sammanträdesrummen, hade betydelse också för utvecklingen under sommaren. Det har också funnits utmaningar med att få tag på rätt teknisk utrustning för att kunna utveckla lösningarna och det har varit nödvändigt att följa gällande upphandlingsregler med beaktande av säkerhetsaspekterna. I tillägg har uppkopplingsmöjligheterna från vissa av ledamöternas övernattningslägenheter varit problematiska. Vid problem med uppkopplingen i dessa bostäder kan ledamöten få ersättning för fast bredband (i särskild fastighet) alternativt nyttja en mobil router. För att ta fram tjänsterna krävdes ett visst administrativt förarbete.<sup>460</sup>

### *Omtag digitala möten*

Under hösten 2020 växte kritiken allt mer från vissa gruppledare och utskottsordföranden mot förvaltningens möjlighet att erbjuda väl fungerande distansmöten. Samtidigt uttryckte många av dem förståelse för hur dessa utmaningar påverkade förvaltningens arbete med att klara av det praktiska genomförandet av utskottssammanträden.

I november 2020 tillsatte riksdagsdirektören sålunda en arbetsgrupp som bestod av medarbetare från olika delar av förvaltningen. Chefen för it-avdelningen och chefen för utskottsavdelningen ingick i styrgruppen för uppdraget. I initiativet Omtag digitala möten ingick att fokusera på de utmaningar som distansarbetet medförde och ytterligare utveckla tjänsterna för digitala möten.

<sup>458</sup> Intervju med Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-05-18.

<sup>459</sup> E-post från Robert Mungenast, dåvarande chef för enheten it-produktion, 2021-01-26.

<sup>460</sup> Intervju med Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-05-18.

Syftet uttrycktes som att förbättra teknik, lokaler och användarupplevelse inom följande områden:

- sammanträden i utskotten och EU-nämnden
- offentliga utfrågningar
- interparlamentariska möten
- ledamotens digitala vardag.<sup>461</sup>

Resultatet av en överenskommelse mellan riksdagsdirektören och cheferna för it-avdelningen respektive utskottsavdelningen, inom ramen för omtaget, blev en rutin för veckovis återkoppling gällande teknik och användandet av riksdagsdatorn i samband med distanssammanträden.<sup>462</sup> Denna rutin är fortfarande i bruk.<sup>463</sup>

It-avdelningen har i och med detta arbetat än närmare utskottsavdelningen, serviceavdelningen och dess säkerhets- och fastighetsenheter för att skapa digitala mötesrum, vilket inte nödvändigtvis innebär fullt utrustade Skyperum. Informationssäkerhetsfrågor har som alltid varit en viktig faktor i det utvecklingsarbetet.<sup>464</sup>

Två referensgrupper bildades dessutom i slutet av 2020, en för gruppledarna och en för partikanslierna, där chefer eller andra av partikansliet utsedda personer deltog, och inom vilka en fördjupad diskussion kunde hållas om förutsättningarna för distansmöten.<sup>465</sup> Representanter för it-avdelningen, utskottsavdelningen, informationssäkerhetsfunktionen och juridiska enheten mötte dessutom partikanslichefer och andra partikanslitjänstemän regelbundet. Inom ramen för omtaget lämnades information regelbundet till riksdagsdirektören, talmannen, gruppledarna, ordförandekonferensen samt ledamotsrådet.<sup>466</sup>

Inom ramen för omtaget har det sammanfattningsvis bl.a.

- tagits fram en handlingsplan som har kommunicerats löpande
- fördelats om resurser inom förvaltningen och gjorts prioriteringar
- genomförts tidigare planerade tekniska åtgärder och åtgärder som identifierats med anledning av pandemin
- kommunicerats med representanter för användargrupper
- informerats och genomförts utbildningar
- beräknats ekonomiska konsekvenser.<sup>467</sup>

Vid den summering av omtaget som presenterades för gruppledarna i juni 2021 angavs att följande var på gång för framtiden:

- Fortsatt omvärldsbevakning för digitala mötestjänster

<sup>461</sup> Riksdagens intranät, 2020-11-27.

<sup>462</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>463</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-10-29.

<sup>464</sup> Intervju med Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-05-18.

<sup>465</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>466</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-10-29.

<sup>467</sup> Riksdagsförvaltningen, presentation vid gruppleddarmöte, *Omtag digitala möten – bokslut och hur vi går vidare*, 2021-06-16.

- Kravställning för ny telefonmötestjänst
- Nästa version av Skype testas under hösten 2021
- Fortsatt uppföljning av sammanträden, teknik och riksdagsdator
- Färdigställande av nytt stort Skyperum
- Behov- och kravställning av mötestjänst med möjlighet till tolkning
- Fortsatt stöd och support kring digitala möten
- Fortsatt kommunikation i relevanta kanaler
- Intern process för behov- och kravinsamling avseende teknik i riksdagens lokaler.<sup>468</sup>

Chefen för it-avdelningen har i linje med ovanstående senare utvecklat resonemanget om att man avser att fortsätta utveckla den befintliga Skypeinstallationen genom att uppgradera den när nästa version kommer. Man har gett uttryck för att det är svårt att veta vilka nyheter som kommer eftersom tillverkarna sällan meddelar detta i förväg, men it-avdelningen försöker komma in i testprogrammet innan det släpps allmänt för att få en bättre förståelse. Troligen får man tillgång till nästa version under senare delen av 2021.

Inom riksdagen är Skype godkänt för informationsklasserna publik, intern, känslig och även ytterst känslig (se vidare avsnittet om säkerhetsenheten i denna del D). För att få en produkt godkänd för de högre informationsklasserna känslig och ytterst känslig är det många säkerhetskrav som ska uppfyllas. Enligt chefen för it-avdelningen gör detta att det är svårt att byta ut en produkt som har konfigurerats och säkerhetskontrollerats av externa parter under flera år. Riksdagsförvaltningen har att förhålla sig till styrdokumentet Säker it<sup>469</sup> som stipulerar hur kraven ska uppfyllas.

It-avdelningens ambition har tidigare varit att försöka hitta en extern produkt som ett komplement för informationsklasserna publik och intern. Det anses positivt att man är överens med informationsssäkerhetsfunktionen inom Riksdagsförvaltningen att externa produkter såsom Teams etc. är godkända för informationsklasserna publik och intern. It-avdelningen har en testuppsättning av Teams sedan snart två år tillbaka, och man har även tittat på bl.a. Zoom som administreras av Sunet men denna produkt har inte ansetts möjlig att använda på grund av GDPR. Som de flesta andra produkter som it-avdelningen har tittat på som tillhandahålls som molntjänst faller Teams på att det ägs av ett företag i tredje land eller att data i någon form kan överföras.

### *Genomförandet av offentliga utfrågningar*

Under hösten 2020 lades mycket tid på att skapa förutsättningar för att kunna tv-sända offentliga utfrågningar och andra evenemang med några ledamöter på plats i riksdagens lokaler och andra på distans.<sup>470</sup> Av detta skäl hyrdes ett

<sup>468</sup> Riksdagsförvaltningen, presentation vid gruppleadmöte, *Omtag digitala möten – bokslut och hur vi går vidare*, 2021-06-16.

<sup>469</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, *Säker it* (dnr 139-2020/21), 2020-10-01.

<sup>470</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 50.

nytt digitalt distansmötesystem in som möjliggjorde detta bättre än Skype. Detta system är dock mycket resurskrävande, bl.a. krävs att tekniker finns på plats för att det ska kunna skötas. Systemet fick inte heller något större genomslag förrän under 2021.<sup>471</sup>

### *Genomförandet av digitala internationella möten*

Av Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 framgår hur pandemin också kom att påverka möjligheterna till internationella kontakter och hur bl.a. inkommande besök och utgående resor fick ställas in liksom vissa möten och konferenser.<sup>472</sup>

Den inställda konferensverksamheten återupptogs dock i digital form under sommaren, och 17 videokonferenser kom att äga rum under resten av året. Sammantaget deltog också 50 ledamöter i 21 interparlamentariska konferenser. Det faktum att konferenserna hölls digitalt gjorde det möjligt för ledamöter att delta trots pandemin, men det medförde även vissa tekniska utmaningar, anger förvaltningen (se bl.a. avsnitten om Riksdagens internationella kansli och om sekretariatet EU-samordning).<sup>473</sup>

Riksdagsförvaltningen har under 2020 överlag arbetat med att anpassa arbetsformerna och finna tekniska lösningar för att erbjuda digitala alternativ för att planera, genomföra och följa upp internationella kontakter för talmannen, de vice talmännen och delegationerna till de internationella parlamentariska församlingarna. De tekniska lösningarna för digitala möten kunde, enligt förvaltningen, inte fullt ut leva upp till behovet under 2020, t.ex. i fråga om digitala möten med tolkning.<sup>474</sup> Under 2021 har dock sådana möten kunnat genomföras.<sup>475</sup>

### *Information om hur man använder sig av Skype<sup>476</sup>*

Sektionen it-support och utbildning vid enheten it-verksamhetsstöd tillhandahåller handledningar och information om hur man använder sig av Skype. En stor mängd information om Skype och andra digitala tjänster för möten på distans kom redan på ett tidigt stadium under 2020 att publiceras på Intranätet. Det informerades dessutom regelbundet, bl.a. för partikanslierna och utskottsavdelningen, om vilken information som fanns tillgänglig på Intranätet.<sup>477</sup>

I fråga om handledningar så var vissa skapade före pandemin, men uppdaterades med ny information allt eftersom, medan vissa andra av handledningarna togs fram under pandemin. En sida på Intranätet har funnits både innan och under hela pandemin. Där har inga större ändringar gjorts mer än att handledningar har bytts ut vid behov.

<sup>471</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>472</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 14.

<sup>473</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 17.

<sup>474</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 26.

<sup>475</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-10-29.

<sup>476</sup> E-post från Josefina Lodin, digital kommunikator, enheten kommunikationsplanering, 2021-05-26 (om inte annat anges).

<sup>477</sup> Intervju med Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-06-22.

I tillägg till detta publicerades det på Intranätet den 10 mars 2020 ett frågasvar-dokument om Skype. En nyhetsartikel med tips och råd för de som arbetar på distans publicerades den 25 mars. Artikeln Tips vid anslutning till riksdagens it-miljö publicerades den 2 april och den 14 april publicerade artikeln Råd om informationssäkerhet vid arbete på distans.

I och med det tidigare beskrivna Omtag digitala möten om att förbättra information och kommunikation kring Skype på Intranätet inleddes en rad nya aktiviteter. En ny checklista för ett lyckat Skypemöte publicerades t.ex. på Intranätet den 9 december 2020. För utskottens och EU-nämndens sammanträden fanns en annan checklista<sup>478</sup> tillgänglig sedan tidigare.

Allt eftersom behovet av stöd till användarna ökade hade det tidigare skapats en egen sida med rubriken ”Tjänster för möten på distans” som gick att nå från startsidan under perioden den 10 maj 2020 – 8 februari 2021. Sidan ersattes sedermera av Skypeguiden på Intranätet. Denna innehåller handledningar, filmer och annat stöd för användare. Förutom Skypeguiden publicerades det nyhetsartiklar löpande där handledningar och annan praktisk information om Skype lyftes fram.

It-avdelningen kunde dock konstatera att det inledningsvis var mycket få användare som hittade till det material som publicerades på Intranätet. Sedan har det förekommit att en del avdelningar eller enheter tagit fram egna ”inofficiella” handledningar. Utskottsavdelningen har t.ex. tagit fram egna för att kunna hantera utskottsmöten på distans.<sup>479</sup> It-avdelningen upplever fortfarande att det kan vara svårt att nå ut med information till alla användare via Intranätet.<sup>480</sup>

### *Utbildning i användandet av Skype*

Sektionen it-support och utbildning vid enheten it-verksamhetsstöd tillhandahåller också utbildningar inom it-området. Pandemiåret 2020 innebar utmaningar i fråga om att alla fysiska it-utbildningar i utbildningslokalerna fick ställas in för att sedan ges via Skype.<sup>481</sup>

I fråga om Skypeutbildningar var det inte något som hade satts samman innan pandemin anlände, men redan under våren 2020 genomfördes anpassade genomgångar på förfrågan. Till en början var det dock få som efterfrågade dessa, endast något partikansli och någon enhet inom förvaltningen för att sedan eskalera. Mellan april 2020 och juni 2021 uppskattas det att ca 200 tillfällen erbjöds antingen som kortare utbildningar eller som hjälp direkt på plats.<sup>482</sup> Utbildning och stöd i form av hjälp på plats erbjuds även fortsättningsvis.<sup>483</sup>

<sup>478</sup> Riksdagsförvaltningen *Checklista för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande* (internt dokument utskottsavdelningen), 2020-10-02.

<sup>479</sup> Intervju med Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-06-22.

<sup>480</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-10-29.

<sup>481</sup> E-post från Jessica Lexell, chef för enheten it-verksamhetsstöd, 2021-01-29.

<sup>482</sup> Intervju med Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-06-22.

<sup>483</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-10-29.

Det gavs också på ett tidigt stadium utbildningar om Skype internt inom utskottsavdelningen för att personalen skulle kunna genomföra utskottssammanträden med deltagare på distans och dela med sig av kunskap till utskottens ledamöter.<sup>484</sup>

Under hösten 2020 efterfrågades en utbildning för alla ledamöter i anslutning till de utskottsmöten som hölls. Utbildningsserien inleddes under december, och i februari 2021 hade alla utskott utom två haft besök av en utbildare. Utbildningarna innehöll en del praktiska tips, hjälp till självhjälp osv.<sup>485</sup>

Dessa utbildningsinsatser, på förslag från talmannen och riksdagsdirektören, genomfördes i samverkan mellan it-avdelningen och utskottsavdelningen.<sup>486</sup>

### *It-support*<sup>487</sup>

It-relaterade felanmälningar, beställningar och frågor från ledamöter, partikanslier och anställda inom Riksdagsförvaltningen inkommer via servicecenter-it, en funktion inom sektionen it-support och utbildning vid enheten it-verksamhetsstöd.

Krisledningsgruppen beslutade den 16 mars 2020 av smittskyddsskäl att fysiska besök i servicecenter-it behövde bokas i förväg.<sup>488</sup> Detta kom att gälla till juni samma år då drop-in återinfördes, dock med bara en besökare åt gången.<sup>489</sup>

Sektionen it-support och utbildning såg inledningsvis till att endast ett begränsat antal medarbetare fick arbeta på plats eftersom lokalytan är starkt begränsad. Ett skyddsglas sattes upp mellan besökare och supporttekniker och munskydd, skyddshandskar, rengöringsmedel och handsprit fanns att tillgå. Bemanningen anpassades under en period så att endast två medarbetare var på plats i lokalen, samtidigt som antalet medarbetare på telefonsupporten utökades för att möta det ökade antalet inkommande samtal.<sup>490</sup> Antalet registrerade ärenden för servicecenter-it var ca 25 000 under 2020, att jämföra med ca 32 000 året innan.<sup>491</sup>

Som tidigare har beskrivits hade Skype inte nyttjats i någon större omfattning innan mars 2020. Behovet av support var därför stort i alla användargrupper (ledamöter, partikanslier och tjänstemän). It-avdelningen ansåg sig inledningsvis ha begränsad kunskap och kompetens om Skype, vilket gjorde felsökningen mer komplex.

Förutsättningarna för verksamheten kom alltså att ändras från en dag till en annan i och med pandemins intåg och kraven på distansarbete. De plötsligt

<sup>484</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>485</sup> E-post från Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-05-24.

<sup>486</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>487</sup> Intervju med Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-06-22 (om inte annat anges).

<sup>488</sup> Riksdagens intranät - Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset, 2020-03-16.

<sup>489</sup> E-post från Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-05-24.

<sup>490</sup> E-post från Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-02-04.

<sup>491</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-10-29.



ökade kraven på att använda system som dittills egentligen inte hade använts eller över huvud taget efterfrågats innebar initialt att supportfunktionen snabbt behövde sätta sig in i tekniken och ta fram nya tjänster och utbildningar. Man anser själva att 2020 var ett rörigt år, men att man som enhet hade klarat av utmaningarna väl.

Sektionschefen för enheten it-verksamhetsstöd/it-support och utbildning anser att det både bland ledamöter och personal råder stora skillnader avseende it-mognad. I synnerhet var många ovana att arbeta digitalt i en hemmiljö i början av pandemin. Behovet av ett kunskapslyft har sålunda varit stort och man har försökt att öka detsamma med hjälp av både utbildningar och handledningar, vilka beskrivs ovan. Det har också varit en hel del fråga om ”brandkårsutryckningar” till möteslokaler där videomötesystem inte fungerat, ibland flera samtidigt vilket gjort det svårt att prioritera.

Supportfunktionen har också erfarit att mobila enheter, telefon och läsplattor – vilka också används en del vid digitala möten – fungerar sämre när man förflyttar sig, t.ex. när de används under tåg- eller bilresor. Ett relativt stort problem initialt var att många inte använde sina riksdagsdatorer för ändamålet.

Supportfunktionen har också kunnat bistå, efter bästa förmåga, i frågor kring andra digitala mötesplattformar som nyttjats av användarna. I varje enskilt fall har man fått avgöra om problemet har gått att lösa under de förutsättningar som getts i Riksdagsförvaltningens it-miljö.

En utmaning i sammanhanget har varit bemanningssituationen i supporten eftersom det är svårt att både rekrytera personal och att avropa konsulthjälp. Svårigheterna att hitta supportpersonal är dock inte unika för pandemin.

En ytterligare utmaning har varit att riksdagens internetabonnemang har varit för begränsat avseende mängden datatrafik som man kan nyttja. Om någon har behövt mer datatrafik för abonnemanget i dator eller läsplatta har supportfunktionen tvingats att ringa upp operatören för att köpa mer. Ibland har det krävts att man har behövt ringa upp två dagar i rad eftersom det har funnits en gräns för hur mycket man kan köpa per dag.

Efter sommaren 2020 innebar nya restriktioner bl.a. att fler arbetade på distans, vilket ledde till krav på och behov av att få ta hem utrustning och support t.ex. avseende uppkoppling. En utmaning har varit att på ett säkert sätt kunna leverera datorutrustning till ledamöter ute i landet. Normalt sett måste datorerna hämtas ut personligen i bankhallen, men på grund av distansmöteskraven har man tvingats skicka datorerna till olika platser i Sverige. Det har dock varit dyrt att erbjuda denna service. Att kunna hämta ut datorer på någon annan plats än i riksdagen är fortsatt en viktig aspekt av kontinuitetsplaneringen.

Den stora nyheten för supportfunktionen under vintern var det mindre team som bildades vid årsskiftet 2020/21 som fr.om. februari är placerat i Riksdagshuset tisdagar, torsdagar och fredagar, och direkt kan gå till ett möte och hjälpa till om det behövs. Under 2020 kunde man bara hjälpa till i mån av tid, och om supportpersonalen hann springa över till Riksdagshuset från Jakobsgatan där andra delar av it-avdelningen är belägna.

På uppdrag av utskottsavdelningen har supporttekniker ofta kontaktat ledamöter som har haft problem vid deltagande digitalt på utskottssammanträden, för felsökning. Uppdraget har varit tidskrävande.<sup>492</sup>

## Övriga it-tekniska aspekter av coronapandemin

### *Medieproduktion: Tv- och webbsändningar*

Enheten it-produktions sektion för medieproduktion producerar tv- och webbsändningar från riksdagens kammare samt från offentliga utskottsfrågningar och andra arrangemang i riksdagen. Riksdagens tv-produktion har fungerat väl och utan avbrott under 2020, anges det i Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020. Det totala antalet sändningstimmar har minskat något jämfört med tidigare år, i huvudsak på grund av pandemin. Produktionsteknikerna har i stället gett ett ökat stöd till utskotten för digitala möten och tekniken för dessa. Under hösten 2020 lades mycket tid på att skapa förutsättningar för att kunna tv-sända offentliga utfrågningar och andra evenemang med några ledamöter på plats i riksdagens lokaler och andra på distans genom att ett nytt distansmötessystem hyrdes in för ändamålet.<sup>493</sup> Detta system är dock mycket resurskrävande och fick inte heller något större genomslag förrän under 2021.

### *Digital dokumenthantering*

Sektionen systemarkitektur samt förvaltnings- och projektledning vid enheten it-utveckling har i uppdrag att stegvis införa en helt digital dokumenthantering i den parlamentariska processen. Under 2020 påbörjade förvaltningen ett arbete med att identifiera vilka moment i processen som borde digitaliseras och i vilken ordning det ska ske. Möjligheten till digital signering är en viktig förutsättning för den fortsatta digitaliseringen, anser förvaltningen. Införandet av ett e-arkiv är också en del i utvecklingsarbetet. Arbetet med att etablera en plattform för digital signering går huvudsakligen enligt plan, enligt årsredovisningen för 2020. Förvaltningen för även en dialog med Regeringskansliet om elektronisk överföring av dokument mellan Regeringskansliet och riksdagen. Samarbetet har försenats något av coronapandemin men under 2020 kom förvaltningen och Regeringskansliet överens om att fördröjningsbrev när det gäller interpellationer och svar på skriftliga frågor inte längre behöver lämnas som undertecknade original utan endast digitalt. Med anledning av coronapandemin har arbetet med digital hantering av skriftliga frågor och interpellationer prioriterats.<sup>494</sup>

<sup>492</sup> E-post från Jessica Lexell, chef för enheten it-verksamhetsstöd, 2021-01-29.

<sup>493</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 50.

<sup>494</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 30 f.

### *Reflektioner från cheferna inom it-avdelningen om pandemiåret 2020*

It-avdelningens chef lyfter överlag fram utmaningen med att införa nya arbets sätt för avdelningen och för Riksdagsförvaltningen som helhet.<sup>495</sup>

Chefen för enheten it-verksamhetsstöd konstaterar att det har blivit många långa arbetsdagar för flertalet medarbetare inom enheten. Alla har med lojalitet och engagemang dock arbetat i linje med riksdagens vision *Tillsammans för riksdagens bästa*.<sup>496</sup>

Chefen för sektionen it-support och utbildning anför utmaningen med att ansvara för personalens arbetsmiljö och situation, samtidigt som man behövde invänta godkännande från krisledningsgruppen för därtill hörande åtgärder.<sup>497</sup>

Chefen för enheten it-produktion anger att i fråga om personalfrågor har man följt de direktiv som getts av myndighetsledningen samt de råd och rekommendationer Folkhälsomyndigheten utkommit med. De medarbetare som kunde sköta sina arbetsuppgifter på distans har gjort så, medan de medarbetare vars uppgifter kräver fysisk närvaro i riksdagens lokaler schemalades för att minimera närvaron till det absolut nödvändigaste.<sup>498</sup>

Sektionen medieproduktions chef anger att pandemin har medfört att det blev svårare att genomföra aktiviteter i sektionens verksamhetsplan. En mycket stor del av arbetet utförs på plats i riksdagen i ofta mycket trånga utrymmen, vilket kunde leda till smittspridning och en risk för att tv-produktioner därmed inte skulle kunna genomföras. Vissa skyddsåtgärder tog lång tid att få fram, t.ex. handsprit och munskydd.<sup>499</sup>

Chefen för sektionen klient- och systemplattform lyfter att sektionen implementerade roterande scheman så att medarbetarna kunde alternera vilka som arbetade på kontoret för att kunna utföra de allra nödvändigaste arbetsuppgifterna på plats. Vidare har man etablerat stöd och instruktioner samt förbättrat sin it-miljö för att distansarbete skulle fungera bättre för verksamheten.<sup>500</sup>

Chefen för enheten it-utveckling, inklusive sektionerna systemutveckling och test respektive systemarkitektur samt förvaltnings- och projektledning, lyfter fram att medarbetare som normalt arbetar i kontorslandskap upplevt ökad arbetsro med distansarbete eftersom kontorslandskap passar illa vid koncentrerat arbete.<sup>501</sup>

### *Verksamhet som har behövt prioriteras ned*

Av Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 framgår att utvecklingsarbetet inom uppdragsområde A, Kammare och utskott, i stora

<sup>495</sup> E-post från Katrin Gramenius, avdelningschef it-avdelningen, 2021-01-26.

<sup>496</sup> E-post från Jessica Lexell, chef för enheten it-verksamhetsstöd, 2021-01-29.

<sup>497</sup> E-post från Fia Michelsson, chef för sektionen it-support och utbildning, 2021-02-04.

<sup>498</sup> E-post från Robert Mungenast, dåvarande chef för enheten it-produktion, 2021-01-26.

<sup>499</sup> E-post från Mats Tidstrand, chef för sektionen medieproduktion, 2021-01-20.

<sup>500</sup> E-post från Pares Dodia, dåvarande chef för sektionen klient- och systemplattform, 2021-01-26.

<sup>501</sup> E-post från Johanna Back, chef för enheten it-utveckling, 2021-01-25.

delar har genomförts enligt plan. Coronapandemin har dock haft en påverkan på verksamheten. Förvaltningen har i huvudsak kunnat fortsätta arbetet med att digitalisera dokumenthanteringen i den parlamentariska processen och förbättra it-stödet till den parlamentariska processen.<sup>502</sup>

Årsredovisningen anger att delar av utvecklingsarbetet inom uppdragsområde E (Vara en väl fungerande myndighet och arbetsgivare) inte heller har kunnat genomföras som planerat med anledning av coronapandemin.<sup>503</sup>

Uppdraget att se över möjligheterna att införa e-utbildningar för medarbetare prioriterades ned under 2020 av enheten it-verksamhetsstöd till förmån för it-support till användare under coronapandemin. Uppdraget påbörjades därför först i slutet av 2020.<sup>504</sup>

It-avdelningen konstaterar också att det råder en eftersläpning när det gäller tekniska utbyten, t.ex. av mobiltelefoner. Dessa skulle ha genomförts under 2020.<sup>505</sup>

## Administrativa avdelningen

### Organisation och uppgifter

Administrativa avdelningen består av följande tre enheter<sup>506</sup>:

- ekonomienheten
- enheten ledamotsadministration
- HR-enheten

Enligt avdelningens uppdragsbeskrivning för 2020 ska avdelningen framför allt bidra till att ledamöter och partikanslier får väl fungerande stöd och service (uppdragsområde B) och att Riksdagsförvaltningen är en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (uppdragsområde E).<sup>507</sup>

### Ekonomienheten

#### *Ansvarsområden*

Ekonomienheten ansvarar för att

- upprätta förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen, till årsredovisning och tertialrapporter för Riksdagsförvaltningen samt till anslagsdirektiv för riksdagens myndigheter utom Riksbanken
- utbetala stöd till partierna och till partigrupperna i riksdagen

<sup>502</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s.10.

<sup>503</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 63.

<sup>504</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 73.

<sup>505</sup> E-post från Jessica Lexell, chef för enheten it-verksamhetsstöd, 2021-01-29.

<sup>506</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>507</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen för administrativa avdelningen för 2020* (dnr 618–2019/20), 2020-01-15.

- samordna upphandlingsverksamheten
- svara för sedvanliga ekonomiadministrativa uppgifter.<sup>508</sup>

Som har nämnts tidigare i denna del av rapporten finansieras riksdagen och Riksdagsförvaltningen genom följande tre anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse i statsbudgeten<sup>509</sup>.

- *Anslaget 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m.* (ledamotsanslaget), ca 969 miljoner kronor under 2020.
- *Anslaget 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag* (förvaltningsanslaget), ca 861 miljoner kronor under 2020.
- *Anslaget 2:3 Riksdagens fastighetsanslag* (fastighetsanslaget), 100 miljoner kronor under 2020.

Som framgår av uppräknigen av enhetens ansvarsområden är det ekonomi-enheten som svarar för redovisning av hur anslagen har använts och för att upprätta förslag om anslagen.<sup>510</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*<sup>511</sup>

#### **Påverkan på riksdagens och Riksdagsförvaltningens ekonomi**

Coronapandemin påverkade Riksdagsförvaltningens ekonomi under 2020. Helt oförutsedda kostnader uppkom exempelvis för smittskyddsmotiverade anpassningar av lokaler, ökade kostnader för digitala möten i form av inköp av teknik, installationer och lokalanpassningar, utbildningsinsatser m.m.”. Därtill uteblev ansevärd intäkter för entreprenören till följd av att betydligt färre nyttjade restauranger och café i riksdagshuset. Eftersom Riksdagsförvaltningen enligt gällande avtal står för resultatet, ökade Riksdagsförvaltningens kostnader för denna del. Nya kostnader och uteblivna intäkter vägdes emellertid till viss del upp av att viss verksamhet (t.ex. resor) minskade avsevärt under pandemin, och de kostnader som hängde samman med denna verksamhet därmed också blev lägre.

Tittar man lite närmare på de tre ovannämnda anslagen finner man att budgeten för reserelaterade kostnader 2020 som skulle finansieras via ledamotsanslaget var 78,2 miljoner kronor, men endast ca 37 miljoner kronor förbrukades.<sup>512</sup> Av budgeten återstod således ca 41 miljoner kronor. Vissa resemerkostnader (ca 875 000 kronor) uppkom dock på ledamotsanslaget under 2020 som en följd av att en del resebokningar, konferensbokningar och liknande

<sup>508</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>509</sup> Prop. 2019/20:1, utg.omr. 1 Rikets styrelse, s. 19 f.

<sup>510</sup> Det upprättas årligen en budget för Riksdagsförvaltningen som kan avvika något från de medel som har anslagits det aktuella året eftersom budgeten även innefattar eventuellt utnyttjande av anslagkrediter året innan och anslagssparande från tidigare år.

<sup>511</sup> Avsnittet bygger på uppgifter från Tarja Westerlund, chef för ekonomienheten, vid en intervju 2021-10-22 och i e-postmeddelanden daterade 2021-10-22, 2021-11-05, 2021-11-09 och 2021-11-16.

<sup>512</sup> För att kunna följa hur pandemin har påverkat Riksdagsförvaltningens ekonomi har enheten uppmanat berörda inom myndigheten att använda särskilda pandemianknutna aktivitetskoder vid kontering av kostnader.

fick ställas in eller bokas av utan att det har varit möjligt att få tillbaka de pengar som redan har lagts ut. Å andra sidan minskade kostnaderna med ca 41 miljoner kronor som en följd av inställda resor. Inställd representation för bl.a. talmannen samt inställda språkutbildningar innebar en besparing på ca 2,6 miljoner kronor. Sammantaget gav detta minskade nettokostnader på ca 43 miljoner kronor. Enligt förvaltningens ekonomichef kunde det sammantagna budgetöverskottet i denna del med största sannolikhet förklaras av att resor och andra arrangemang ställdes in av smittskyddsskäl.

Det bör i sammanhanget dock noteras att utfallet på ledamotsanslaget under 2020 uppgick totalt till 913 miljoner kronor under 2020 och att det omfattade en mängd kostnadsposter som inte påverkades av pandemin. Det handlar exempelvis om ledamöternas arvoden, pensioner, inkomstgarantier, bidrag till interparlamentariskt samarbete och stöd till partigrupperna.

När det gäller förvaltningsanslaget uppkom en del pandemirelaterade kostnader till följd av sena konferensavbokningar och som en konsekvens av att inplanerade resor för riksdagstjänstemän inte blev av. Totalt uppgick dessa kostnader till ca 1,7 miljoner kronor under 2020. Vidare blev ersättningen till den entreprenör som driver riksdagsrestaurangen ca 3,4 miljoner kronor högre än budgeterat som en följd av det kraftigt minskade utnyttjandet under pandemin. Därtill blev den uppbokade semesterlöneskulden högre än under tidigare år, 7 miljoner kronor, vilket Riksdagsförvaltningens ekonomichef bedömer kan ha ett visst samband med pandemin. Hon ser dock vissa svårigheter i att skatta hur mycket av dessa kostnader som är coronarelaterade.

Även när det gäller förvaltningsanslaget har nya eller ökade kostnader delvis vägts upp av att vissa budgeterade kostnader uteblev under 2020. Lägre kostnader noterades bl.a. hos kommunikationsavdelningen där kostnaderna minskade med ca 6,2 miljoner kronor som en konsekvens bl.a. av inställda skolklassbesök i och visningar för allmänheten av riksdagshuset och att riksmötets öppnande i september 2020 genomfördes i en påtagligt nedskalad version. Även utebliven kompetensutveckling, planering, personalvård m.m. under 2020 innebar att kostnader på ca 6 miljoner kronor aldrig uppkom. Kostnaderna för resor blev också lägre än budgeterat (ca 2,4 miljoner kronor) liksom kostnader för lokalvård/centralförråd (ca 1 miljon kronor). Sammantaget beräknades coronarelaterade kostnader och besparingar resultera i ett nettoöverskott på ca 6 miljoner kronor på förvaltningsanslaget under 2020. Förvaltningens ekonomichef understryker dock att denna siffra är en relativt grov skattning, eftersom det är svårt att på ett entydigt sätt kategorisera vissa kostnader eller besparingar som coronarelaterade.

Att riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet har påverkats av pandemin även under 2021 kommer att få konsekvenser för det ekonomiska utfallet även under det året. Förvaltningens ekonomichef konstaterar att utrymmer på ledamotsanslaget för 2021 är på ca 1 024 miljoner kronor varav de resorelaterade kostnaderna är budgeterade till drygt 80 miljoner kronor. Prognosen för helåret tyder dock på en förbrukning för resor på knappt 45 miljoner kronor, dvs. att det blir ett överskott på ca 35 miljoner kronor. Ekonomi-

chefens bedömning är att det mesta av överskottet på budgeten för resekostnader kan förklaras av pandemin.

På förvaltningsanslaget väntas lägre kostnader under 2021 än vad som har varit budgeterat för visningsverksamheten, demokratijubiléet, bevakning och kompetensutveckling. Ersättningen till restaurangentreprenören förväntas även under 2021 bli högre än budgeterat eftersom utnyttjandet har varit fortsatt lågt bl.a. som en följd av färre arrangemang och påbjudet distansarbete under större delen av året för både ledamöter, partikanslipersonal och huvuddelen av de anställda vid Riksdagsförvaltningen.

Här bör det avslutningsvis noteras att riksdagsstyrelsen i höständringsbudgeten för 2021 har föreslagit en ökning av förvaltningsanslaget med hänvisning bl.a. till vissa coronarelaterade merkostnader.<sup>513</sup> Riksdagsstyrelsen konstaterar att pandemin har medfört ökade kostnader för digitala möten som motiverar att anslaget höjs med 6,6 miljoner kronor. Därtill föreslås ett tillskott av medel för finansiering av den parlamentariska utredning som ser över riksdagens arbete under coronapandemin (ca 2 miljoner kronor). Riksdagen väntas fatta beslut om förslagen i Höständringsbudgeten i slutet av november 2021.

### Upphandling under pandemin

Riksdagsförvaltningen har en decentraliserad inköpsfunktion där ekonomienhetens upphandlingsfunktion samordnar och hanterar förvaltningens s.k. annonserade upphandlingar.<sup>514</sup> Övrig upphandling (dvs. direktupphandling) och avrop från statliga och myndighetsegna ramavtal hanteras dock direkt av respektive avdelning. Funktionen arbete med annonserade upphandlingar har enligt uppgift från förvaltningens upphandlingssamordnare inte påverkats i någon nämnvärd utsträckning under pandemin. Däremot har upphandlingsfunktionen fått besvara fler upphandlingsrelaterade frågor från förvaltningens övriga delar än under ett normalt år och även – i mån av tid – bistått med en del mer direkt stöd till förvaltningens mer ”inköpstunga” avdelningar och då särskilt till serviceavdelningen där positionen som inköpare var vakant.<sup>515</sup>

### Konsekvenser för enhetens sätt att arbeta under 2020

När det gäller enhetens arbetssätt under 2020 var den huvudsakliga utmaningen att övergå från kontorsarbete fysiskt på plats i Riksdagsförvaltningens lokaler till digitalt distansarbete, och att lära sig att hantera distansmöten via Skype. Spontana möten och diskussioner i korridoren fick ersättas av att flera regelrätta möten planerades in i större utsträckning. Att leda på distans (enhetensmöten, verksamhetsmöten, avstämningssamtal mellan chef och medarbetare, medarbetarsamtal m.m.) krävde, enligt enhetens chef, fler möten än under

<sup>513</sup> Prop. 2021/22:2 *Höständringsbudget för 2021*, s. 17.

<sup>514</sup> Med annonserade upphandlingar avses upphandlingar vars beräknade kontraktvärden överstiger upphandlingslagstiftningens gränsvärden för direktupphandling, dvs. sådana som av det skälet måste annonseras och publiceras för leverantörsmarknaden i särskilda elektroniska annonseringsdatabaser.

<sup>515</sup> Det är endast serviceavdelningen och it-avdelningen som har egna inköpare anställda.

mer normala förhållanden. Digitala fikamöten fick därtill ersätta vanliga fikapauser.

Brist på viss utrustning såsom skrivare eller skanner för att hantera fakturor i hemmet gjorde att del av arbetsmomenten behövde göras på plats. Detsamma gällde posthantering och arkiveringsarbete. Inom upphandlingsområdet har vissa arbetsmoment krävt närvaro på plats. I avsaknad av möjlighet att använda digitala signaturer har det även funnits ett behov att underteckna vissa dokument på plats. I några fall har dokument fått undertecknas under helgtid när inga andra har varit på plats.

Distansarbete har i huvudsak upplevts positivt inom enheten (t.ex. effektivare arbetssätt, lättare att få balans mellan arbetslivet och privatlivet). Distansarbete bör därför kunna tillåtas även fortsättningsvis vid behov och med viss regelbundenhet (t.ex. några dagar i veckan).

## **Enheten ledamotsadministration**

### *Ansvarsområden*

Enheten ledamotsadministration

- handlägger ärenden om ersättning till riksdagsledamöter (t.ex. arvoden, traktamenten, resekostnadsersättningar och avgångsförmåner)
- introducerar riksdagsledamöter och ersättare
- handlägger ärenden om resor för riksdagsledamöter och Riksdagsförvaltningens medarbetare
- svarar för omställningsstödet för avgångna riksdagsledamöter samt andra ärenden vid deras avgång
- samordnar stödet till riksdagens nämndmyndigheter.<sup>516</sup>

Enheten består av elva medarbetare. Det bör noteras att enheten inte handlägger ärenden som gäller tillhandahållande av övernattningsbostäder inom Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd. Det gör fastighetsenheten.

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Förändrade kommunikationsvägar**

Under normala förhållanden kommunicerar enhetens personal i stor utsträckning med ledamöterna genom personliga möten. Exempel på det är den mottagning för ledamöter som enheten sedan lång tid tillbaka ordnar en gång i veckan i riksdagshuset (Bankhallen), de introduktionsmöten som hålls med ledamöter och ersättare som tillträder uppdraget under en valperiod och ledamöters besök på enheten i andra sammanhang. Som en följd av pandemin har mottagningen i Bankhallen dock varit stängd sedan våren 2020 och enheten

<sup>516</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.



har övergått till att huvudsakligen kommunicera med ledamöter och andra på distans (telefon, Skype och e-post).

Behovet av andra kommunikationsvägar under pandemin gjorde att informationen på Intranätet och riksdagens webbplats om ledamöternas ersättningar har utvecklats och kompletterats under 2020 och 2021. Vidare kan det nämnas att enheten i stället för underskrivna blanketter i viss mån har godtagit e-postmeddelanden från ledamöter och ersättare (exempelvis vid sjukfrånvaro).

Kommunikationen på distans har i några fall komplicerats av att en del ledamöter sällan använder de bärbara datorer som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller utan endast använder mobiltelefon och läsplatta i riksdagsuppdraget. Det är dock inte möjligt att nå det elektroniska reseräkningssystem som Riksdagsförvaltningen använder via mobiltelefon eller läsplatta. Detsamma gäller det webbaserade system för resebokningar som tillhandahålls av den resebyrå Riksdagsförvaltningen anlitar.

Medarbetarna vid enheten har sedan våren 2020 i stor utsträckning arbetat hemifrån. Någon eller några medarbetare har dagligen dock varit på plats enligt ett rullande schema för att hantera ärenden som kräver närvaro, exempelvis ärenden som gäller utlämning av allmänna handlingar. Möten inom enheten, med andra delar av förvaltningen och externa aktörer genomfördes nästan uteslutande på distans.

### **Särskilt om tjänsteresor**

En betydande del av enhetens verksamhet och arbetsuppgifter är knuten till ledamöternas och de anställdas tjänsteresor. Det handlar bl.a. om att handlägga anspråk på resekostnadsersättning och traktamente och att svara på frågor om det regelverket.

Omfattningen av tjänsteresor minskade dock avsevärt under 2020 som en följd av pandemin, och har även varit betydligt mindre omfattande än normalt under 2021. Detta gäller såväl inrikes som utrikes tjänsteresor.

### **Nya ärendetyper**

Antalet ärenden om resekostnadsersättning och traktamente minskade alltså avsevärt under 2020 och även hittills under 2021. I stället har det uppkommit nya frågeställningar för enheten att hantera. Som exempel kan nämnas frågor kring utfärdande av olika intyg inför covidtest samt om kostnadsansvaret för inköp av munskydd och test för covid-19 inför, under och efter tjänsteresor. Dessa frågeställningar har ibland krävt ingående överväganden. Det har bl.a. handlat om huruvida kostnader är ersättningsgilla och omfattas av ersättningslagen eller om Riksdagsförvaltningen på annan grund kan ersätta kostnaden utan att lämna en skattepliktig förmån.

Ett annan frågeställning som aktualiserades under 2020 var de problem med internetuppkoppling som förekommer i vissa av Riksdagsförvaltningens övernattningsbostäder. Problemet blev mer påtagligt under pandemin eftersom

vissa ledamöter har vistats i och utövat sitt uppdrag från övernattningsbostäderna i större utsträckning än under normala förhållanden. Mot den bakgrunden beslutade Riksdagsförvaltningen att ersätta ledamöternas kostnader för fast bredband i vissa fastigheter t.o.m. den 30 september 2021.<sup>517</sup> Kostnaderna betraktas som en ersättningsgill resekostnad eftersom ledamoten anses vara på tjänsteresa under vistelsen i Stockholm. Beslutet har därefter förlängts och gäller nu till valet i september 2022.

I de fall det har behövts har enheten bistått med att intyga att en person är riksdagsledamot när vederbörande bokade tid för covid-19-provtagning i sin hemregion. Behovet av ett sådant intyg sammanhängde med att vissa med samhällsviktig funktion som behövde gå före i kön kunde göra det i en del regioner under en period i början av pandemin när många ville testa sig och kapaciteten var begränsad.<sup>518</sup>

## HR-enheten

### *Ansvarsområden*

Riksdagsförvaltningens HR-enhet

- svarar för lokala kollektivavtalsförhandlingar
- stöder chefer inom personalområdet
- svarar för verksamhetsövergripande kompetensutveckling
- samordnar arbetsmiljöfrågor, svarar för friskvård samt förmedlar företagshälsovård till ledamöter och medarbetare
- svarar för sedvanliga personal- och löneadministrativa uppgifter
- svarar för centrala kollektivavtalsförhandlingar för riksdagens myndigheter.<sup>519</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Många nya arbetsuppgifter till följd av pandemin**

Som en följd av pandemin fick HR-enheten snabbt nya arbetsuppgifter under våren 2020 och behövde skifta fokus. Flera av de aktiviteter som hade angetts i verksamhetsplanen för 2020 fick prioriteras ned (se vidare nedan), och enheten fick i stället lägga tid och resurser på olika coronarelaterade frågor. Eftersom det redan i mars 2020 infördes möjligheter till arbete hemifrån inom förvaltningen med anledning av pandemin, fick HR-enheten en hel del nya spörsmål att hantera. Det handlade bl.a. om att ta ställning till frågor om

- hur man skulle hantera de som får covid-19
- smittspridning på arbetsplatsen
- arbete hemifrån

<sup>517</sup> Riksdagsdirektörens beslut (dnr 970-2020/21), 2021-01-11.

<sup>518</sup> E-post från Anders Norin, chef för enheten ledamotsadministration, 2021-11-09.

<sup>519</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

- nya regler i socialförsäkringen
- att leda på distans
- att arbeta på distans
- arbetsrättsliga frågor
- arbetstid
- arbetsplatsutrustning
- antikroppstestning för ledamöter m.m.

Enhetens arbete under 2020 handlade i mångt och mycket om att ge olika delar av förvaltningen stöd kring hanteringen av liknande pandemirelaterade frågor och samtidigt som de ska kunna lösa sina arbetsuppgifter under mer eller mindre förändrade förutsättningar. Det har bl.a. handlat om att ta fram underlag till chefer om att leda på distans samt att utforma tips till medarbetare avseende distansarbete. Frågor om resursfördelningen inom förvaltningen och eventuella utlån av personal mellan enheter var också tidigt uppe för diskussion.

### **Arbetsmiljörelaterade risker och pandemin**

Det var flera arbetsmiljörelaterade frågor som dök upp under 2020 och som hade en direkt koppling till pandemin. Förvaltningen genomförde en riskbedömning av arbetsmiljön i maj. Orsaken var de ändrade arbetsförhållanden som ett ökat arbete hemifrån innebar, men också som konsekvenser av andra förändringar i verksamheten som uppkom i kölvattnet av pandemin. Riskbedömningen redovisades för ledningsgruppen i juni 2020.<sup>520</sup>

Riskbedömningen omfattade frågor om fysisk arbetsmiljö, organisatorisk och social arbetsmiljö, kommunikation, arbetsrelaterad oro samt om huruvida arbetstagare som arbetar på plats hade fått tillräcklig information. Flest risker angavs inom områdena fysisk arbetsmiljö samt organisatorisk och social arbetsmiljö.

De rapporterade risker som sammanhänge med den fysiska arbetsmiljön handlade främst om att de tekniska förutsättningarna uppfattades som bristfälliga samt att det finns ergonomiska brister i hemmiljön som kunde leda till ohälsa.

Inom området organisatorisk och social arbetsmiljö handlade merparten av de rapporterade riskerna om att medarbetarna upplevde svårigheter med att dra en gräns mellan arbete och fritid samt att raster och pauser inte hanns med. Detta bedömdes kunna leda till psykisk ohälsa och ökad trötthet. De risker som hade rapporterats om arbetsrelaterad oro handlade främst om oro för att bli smittad eller om risken för övertalighet.

Enligt riskanalysen upplevde medarbetarna emellertid arbetsmiljön som god under de nya förutsättningarna.<sup>521</sup> Varje enhet/kansli/sektion hade en egen handlingsplan där respektive chef ansvarade för att följa upp de åtgärder som vidtogs.

<sup>520</sup> HR-enheten, *Sammanställning riskbedömning*, Powerpointpresentation, 2020-06-08.

<sup>521</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1)*, s. 67.

I början av december 2020 redovisade HR-enhetens representant i krisledningsstaben att det beträffande hanteringen av arbetsmiljön med anledning av pandemin pågick arbete inom följande tre områden:

- nya riskbedömningar av verksamheten (i början av 2021)
- vilken arbetsplatsutrustning som kunde erbjudas
- friskvårdspedagogens planering för hur förvaltningens friskvårdsaktiviteter skulle kunna genomföras under 2021.

En ny motsvarande riskanalys genomfördes alltså även i början av 2021.<sup>522</sup> I denna slogs det bl.a. fast att det var en större andel än under den föregående analysen som angav att de upplevde medelhöga eller höga risker med den fysiska arbetsmiljön jämfört med 2020 års riskbedömning där cirka hälften upplevde risker med den fysiska arbetsmiljön vid distansarbete. Främst var det ergonomiska brister som lyftes fram som problem med koppling till hemarbetsmiljön. Även de tekniska förutsättningarna angavs vara bristfälliga, främst avseende it-uppkoppling, återkommande installationer eller uppdateringar av mjukvaror, överbelastning vid Skypemöten och tungjobbade program. Här kunde man dock se att andelen som hade angett medelhöga eller höga risker hade minskat med 5 procentenheter jämfört med andelarna i den föregående riskbedömningen.

I 2021 års riskbedömning hade andelen som angav höga eller medelhöga risker inom riskområdet organisatorisk och sociala arbetsmiljö ökat med 8 procentenheter. De risker som angavs handlade primärt om att raster och pauser inte hanns med samt att möten gick i varandra och att dagarna blev intensiva. Likaså upplevde cirka en tredjedel att det var svårt med gränsdragningen mellan arbete och fritid, vilket var en ökning jämfört med den föregående riskbedömningen då motsvarande siffra var 22 procent.

Sammanfattningsvis konstaterade HR-enheten att värdena hade förhöjts för de flesta riskområden sedan riskbedömningen i maj 2020 och att den fysiska arbetsmiljön var det riskområde som stack ut mest (framför allt kopplat till ergonomi).

### **Sjukfrånvarons utveckling**

HR-enheten följer fortlöpande upp sjukfrånvarons utveckling inom Riksdagsförvaltningen. Under coronapandemin har denna uppgift varit av extra stor betydelse.

I maj 2020 redovisade HR-chefen för krisledningsgruppen att sjukfrånvaron inom förvaltningen under april låg på samma nivå som i april 2019.<sup>523</sup> Även vid ett möte i mitten av september 2020 konstaterade krisledningsgruppen att sjukfrånvaron och uttagen av tillfällig föräldrapenning för vård av barn (vab) fortsatte att ligga under 2019 års nivåer inom förvaltningen.<sup>524</sup> I det läget

<sup>522</sup> HR-enheten, *Sammanställning riskbedömning*, Powerpointpresentation, 2021-02-24.

<sup>523</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-05-18.

<sup>524</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-09-14.

rådde dessutom ett förhållandevis stabilt läge i Sverige med låga smittotal, och antalet inlagda på sjukhusens intensivvårdsavdelningar var lågt.

När smittspridningen ökade igen under hösten 2020 påverkades också situationen inom förvaltningen. I början av november konstaterade krisledningsgruppen att antalet smittade hade fördubblats de senaste veckorna, i Stockholm liksom nationellt, och att personalläget inom förvaltningen var något mer ansträngt än tidigare. Detta bedömdes hänga samman med förändrade krav på verksamheten, men var också en följd av en bedömd ökad smitta.<sup>525</sup>

Den 12 november noterade krisledningsgruppen återigen att personalläget började bli alltmer ansträngt.<sup>526</sup> Man ansåg att förvaltningen behövde vara beredd på att händelseutvecklingen kunde leda till ett bortfall av personal bl.a. på grund av sjukdom. I början av december gjorde krisledningsgruppen samma bedömning.<sup>527</sup>

I Riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2020 slås det emellertid fast att sjukfrånvaron i procent av tillgänglig arbetstid endast ökade marginellt under 2020 jämfört med samma data för 2019, från 3,7 procent total sjukfrånvaro av tillgänglig arbetstid under 2019 till 3,8 procent under 2020.<sup>528</sup> Därtill konstateras det att variationen under perioden 2015–2020 var relativt liten när det gäller både den totala sjukfrånvaron och andelen långtidssjukfrånvaro av den totala sjukfrånvaron. HR-enheten har inte gjort några närmare analyser av vilka eventuella förklaringar som kan finnas bakom att pandemin inte påverkade sjukfrånvaron inom Riksdagsförvaltningen mer under 2020.

### **Hemlån och hemtransport av viss arbetsplatsutrustning**

Vid krisledningsgruppens möte den 23 mars 2020 redogjorde HR-chefen och chefen för it-avdelningen för hur Riksdagsförvaltningen kunde ställa sig till önskemål från medarbetarna om att kunna ta hem viss teknisk och ergonomisk utrustning under den tid de arbetade hemifrån. Det konstaterades bl.a. att frågan är komplex eftersom den spänner över flera olika perspektiv som ergonomi, arbetssituation, ekonomi, försäkring, inköp, upphandling m.m. Den är vidare en arbetsmiljöfråga där arbetsgivaren har ett ansvar att säkerställa god arbetsmiljö.<sup>529</sup>

Krisledningsgruppen konstaterade att tidsperspektivet gjorde frågan extra svår och att det behövde tydliga bedömningar av hur det verkliga behovet såg ut med avseende på arbetsuppgifter och arbetsmiljö. Krisledningsgruppen enades om att förvaltningen borde tillåta medarbetare att i viss utsträckning ta hem utrustning när ett verkligt behov fanns, och uppdrog åt it-avdelningen och HR-enheten att ta fram underlag som mer specifikt skulle beskriva hur den aktuella frågan skulle hanteras. Ett sådant underlag i form av ett förslag till

<sup>525</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-11-05.

<sup>526</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-11-12.

<sup>527</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-12-03.

<sup>528</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 65.

<sup>529</sup> Riksdagsförvaltningen, *Arbetsplatsutrustning vid arbete hemifrån under begränsad tid*, (intern promemoria, 2020-03-20).

ställningstagande presenterades sedan vid det nästföljande mötet med krisledningsgruppen.<sup>530</sup> Förslaget innebar att arbetsplatsutrustning fick tas hem om behov fanns för att arbetsuppgifter skulle kunna genomföras. Det angavs vidare att det är den närmaste chefen som fattar beslut och att medarbetaren själv ansvarar för att transportera utrustningen. Det klargjordes även att det inte var aktuellt att köpa in extra utrustning, och servicecenter-it skulle inte svara för att ge support. Förslaget gällde även för partikanslianställda, dock med tillägget att Riksdagsförvaltningen kommer att fakturera partikanslierna för uppkomna kostnader om utrustning inte återlämnas. Krisledningsgruppen ställde sig bakom förslaget.<sup>531</sup>

### **Planering m.m. av tester som ett nytt arbetsmoment för HR-enheten**

Under våren 2020 diskuterades olika typer av coronatester som kunde vara aktuella att erbjuda ledamöter och/eller anställda inom Riksdagsförvaltningen. Som tidigare har redovisats tog krisledningsstaben fram ett underlag om hur kunskapsläget såg ut i fråga om detta. I juni utmynnade detta sedermera i att förvaltningen – på förslag av talmannen – skulle kunna erbjuda ledamöterna antikroppstester under hösten 2020. Planeringen av genomförandet landade i betydande utsträckning på HR-enheten som i början av september informerade krisledningsgruppen om att ledamöterna kunde erbjudas antikroppstester i riksdagens lokaler. Dessa tester löpte sedan på samtidigt som HR-enheten meddelade avsikten att också erbjuda vaccinering för den vanliga säsongsinfluensan. Detta medförde emellertid att antalet besökare till den interna läkarmottagningen i Riksdagshuset skulle komma att öka, vilket i sin tur gjorde att det tillkom viss ytterligare logistikplanering för att det inte skulle uppstå trängsel i samband med detta.

Den 3 december 2020 rapporterades att mellan 150 och 170 antikroppstester hade genomförts på ledamöter under hösten.<sup>532</sup> De två sista testtillfällena erbjöds den 26 januari och den 2 februari 2021. Intresset var vid dessa tillfällen dock begränsat.

Som har redovisats tidigare fick HR-enheten och enheten för ledamotsadministration i juni 2020 också i uppdrag att med stöd av krisledningsstaben föreslå rutiner för hur tester av pågående covid-19 (ett s.k. PCR-test) skulle kunna erbjudas i riksdagens lokaler till ledamöter och vissa nyckelpersoner inom Riksdagsförvaltningen. Förvaltningen skulle också samordna beställningen av provtagningar för ledamöter, talmannen och de vice talmännen, eftersom de som folkvalda inte hade någon arbetsgivare att vända sig till. Beträffande partikansliernas personal underströks det att den var anställd av respektive parti och att den därmed fick vända sig till sina respektive

<sup>530</sup> Riksdagsförvaltningen, *Ställningstagande angående arbetsplatsutrustning vid arbete hemifrån* (intern promemoria, 2020-03-26).

<sup>531</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-03-26.

<sup>532</sup> Riksdagsintern promemoria, 2020-12-07, samt uppgift från Karin Kroon, chef för HR-enheten (november 2021). Företagshälsovården kan inte ange en exakt siffra eftersom det finns en skillnad mellan de som bokade ett test och de som sedan verkligen genomförde testet.

arbetsgivare angående eventuell testning. HR-enheten kunde dock dela med sig av sin kunskap om hur förvaltningen hade lagt upp sitt arbete i fråga om detta. Frågan om att ta fram kriterier för och planera denna typ av testning medförde ett visst merarbete för HR-enheten under sommaren och hösten 2020.

Riksdagsförvaltningen kom i slutändan dock inte att generellt erbjuda ledamöter s.k. PCR-test och någon sådan testning blev därför aldrig aktuell i riksdagens lokaler. Skälen till detta var att man inte ville riskera att smittan skulle spridas i dessa lokaler samt att företagshälsovården inte erbjöd sådana tester. Däremot kunde ledamöter eller anställda som behövde ett sådant test för att kunna resa, göra testet via Riksdagsförvaltningens läkare och dess underleverantörer och i samband med det även få ett friskhetsintyg. Totalt 25 personer nyttjade denna möjlighet till PCR-test (både tjänstemän och ledamöter).<sup>533</sup>

### **Vaccinering i riksdagens lokaler diskuterades**

När olika vaccin mot covid-19 började godkännas under hösten 2020 flyttades till viss del fokus från frågor om testning till diskussioner om att eventuellt kunna erbjuda vaccinering mot covid-19 i riksdagens lokaler. I november fick HR-enheten därför i uppdrag av krisledningsgruppen att föra en dialog med företagshälsovården om deras eventuella kapacitet m.m. att tillhandahålla sådan vaccination i riksdagen, och i början av december fick enheten i uppdrag att tillsammans med krisledningsstaben se över hur förvaltningen i dialog med företagshälsovården kunde planera för att det skulle bli möjligt att genomföra covid-19-vaccinering i riksdagens lokaler.<sup>534</sup> Därefter bildades även en särskild grupp med personal från HR-enheten, krisledningsstaben och enheten för ledamotsadministration med uppgiften att hantera frågan om vaccinationer.

Avsikten var att förvaltningen skulle samverka med Länsstyrelsen i Stockholms län kring hur vaccinering skulle kunna genomföras med avseende på förvaltningens och riksdagens samhällsviktiga uppdrag. Avsikten var också att planeringen skulle säkerställa att vaccineringen kunde genomföras på ett effektivt och smittsäkert sätt enligt myndigheternas och Region Stockholms rekommendationer.

Någon covid-19-vaccinering genomfördes sedermera dock aldrig i riksdagens lokaler eller i några andra närliggande lokaler. Huvudskälet till detta var att företagshälsovården inte ingick i den nationella vaccinationsplaneringen där inriktningen i stället var att alla skulle gå via de kanaler som respektive region tillhandahöll.

### **Medverkan i krisledningsgruppen och krisledningsstaben**

Under 2020 ökade arbetsbelastningen på HR-enheten som en följd av att den bidrog med resurser till krisledningsgruppen och krisledningsstaben. Med utgångspunkt i aktuella frågor har enheten bl.a. behövt informera sig om och

<sup>533</sup> Statistikuppgift från Karin Kroon, chef för HR-enheten, november 2021.

<sup>534</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020.

därefter satt informationen i relation till situationen inom Riksdagsförvaltningen, tagit fram arbetsmaterial och informerat olika grupper inom förvaltningen i samarbete med staben. Parallellt har enheten även ansvarat för samverkan med de fackliga parterna och med huvudskyddsombud.

Nödvändigheten av att använda nya arbetssätt har varit en utmaning för enheten samtidigt som den har en del relativt nyanställd personal. Att skapa grupptillhörighet och att vägleda ny personal kan vara svårt på distans, vilket också har påverkat effektiviteten i arbetet. Tätare möten och uppföljningar för att arbeta med gruppen har varit nödvändigt. Andra exempel på förändrade arbetssätt inkluderar en ny administrativ process för beslutshandling inom enheten och att anställningsintervjuer har genomförts via Skype.

Den ökade arbetsbelastningen inom enheten hanterades genom att flextiden har ökat och att några medarbetare har fått arbeta en del övertid.

### **Utvecklingsarbete fick prioriteras ned**

En annan konsekvens av pandemin för HR-enheten var att olika utvecklingsinsatser fick prioriteras ned eftersom de coronarelaterade aktiviteterna tog tid både från enheten och från verksamheten i stort. Utvecklingsaktiviteterna tog längre tid än planerat, och flera av dem fick slutföras under 2021 eller får slutföras därefter i stället för under 2020. Ett exempel på detta är arbetet med att möta den inom Riksdagsförvaltningen prioriterade risk som hänger samman med att tillgången till nyckelkompetens inom förvaltningens centrala områden är begränsad på arbetsmarknaden. Det konstaterades att förvaltningen under 2020 genomförde ett antal aktiviteter för att minska risken, men att delar av det planerade arbetet försenades. Den samlade bedömningen som gjordes var att de vidtagna åtgärderna inte var tillräckliga för att sänka risken till önskad nivå vid slutet av 2020.

### **Friskvårdsverksamheten ställs in och om**

HR-enheten svarar för att möjliggöra friskvårdsaktiviteter för förvaltningens anställda, men även för riksdagens ledamöter och partikanslianställd personal. Vid HR-enheten finns en friskvårdspedagog anställd som är den som främst arbetar med dessa frågor. En betydande del av detta ansvar tas genom att förvaltningen tillhandahåller ett gym, en mindre idrottshall för gruppaktiviteter samt omklädningsmöjligheter i riksdagens lokaler. I hallen anordnar förvaltningen regelbundet olika typer av grupp gymnastik, och hallen används även av anställda i förvaltningen, ledamöter och partikanslier för diverse andra idrottsaktiviteter.

Med hänvisning till smittskyddsrestriktioner beslutade krisledningsgruppen den 16 mars 2020 emellertid att stänga friskvårdslokalerna (gym, hall och omklädningsrum). Detta innebar att HR-enheten fick ställa om delar av friskvårdsverksamheten från aktiviteter i dessa lokaler till utomhusträning, digitala träningsmöjligheter och ergonomiska program samt till nya lösningar som exempelvis att erbjuda en individuell friskvårdsdag.



I sammanhanget bör det nämnas att frågor om friskvårdslokalernas begränsade tillgänglighet väckte en del synpunkter under 2020 och 2021, inte minst bland ledamöterna och särskilt under perioder när smittspridningen tenderade att gå tillbaka och man från nationellt myndighetshåll av det skälet lättade på vissa restriktioner. Önskemål om ett begränsat öppethållande, någon form av bokningssystem eller liknande förslag återkom i flera olika sammanhang, däribland i krisledningsgruppen och i ledamotsrådet. Krisledningsgruppen – i vilken bl.a. chefen för HR-enheten ingick – avfärdade dock frågor om en fullständig eller partiell öppning av gymmet under 2020 med hänvisning till Folkhälsomyndighetens rekommendationer.<sup>535</sup>

Här bör det också nämnas att det s.k. friskvårdsbidrag som medarbetarna kan söka från förvaltningen höjdes från 1 000 kronor under 2020 till 3 000 kronor under 2021 med hänvisning till att det inte var möjligt för medarbetarna att utnyttja friskvårdslokalerna i Riksdagshuset under pandemin och inte heller ta del av de aktiviteter som brukar bedrivs där under normala förhållanden.<sup>536</sup> Efter en överenskommelse mellan arbetsgivare och de lokala facken finansierades höjningen med hjälp av s.k. lokala omställningsmedel.

### **Förhandling och samverkan med de fackliga organisationerna**

Inom ramen för den samverkansmodell som används mellan Riksdagsförvaltningen och arbetstagarorganisationerna har många pandemianknutna frågor diskuterats. Utöver den formella samverkan som genomförs på olika nivåer inom Riksdagsförvaltningen samverkar HR-enheten med fackliga företrädare om mer myndighetsövergripande frågor. Vid dessa tillfällen diskuteras flera av de frågor som redan har omnämnts, t.ex. arbetsmiljöfrågor och arbetstidsfrågor. Många av dessa diskussioner präglades under 2020 av den pågående pandemin och dess konsekvenser, inte minst har de berört den typ av ovan omnämnda arbetsmiljörelaterade risker som har följt i spåren av pandemin, däribland sådana som har koppling till att mer arbete har utförts på distans.

Exempel på frågor som enheten har förhandlat kring är en tillfällig förändring i det lokala arbetstidsavtalet om utökade möjligheter att träffa enskilda överenskommelser om arbetstidens förläggning för personal med reglerad arbetstid för att kunna undvika resor i rusningstrafik.<sup>537</sup> En annan fråga har gällt möjligheterna för anställda vid Riksdagsförvaltningen att ta hem viss arbetsplatsutrustning (se ovan).

Under 2021 har parterna ägnat betydande tid åt att diskutera frågor kring hur det framtida arbetslivet inom Riksdagsförvaltningen kan tänkas se ut när

<sup>535</sup> Se t.ex. ledamotsrådets minnesanteckningar från möte 2020-12-16.

<sup>536</sup> E-post från Stefan Samuelsson, HR-controller, 2021-11-15.

<sup>537</sup> Riksdagsförvaltningen, *Avtal om möjligheten att träffa enskild överenskommelse om arbetstidens förläggning* (Förhandlingsprotokoll 2020-09-03, dnr 2513–2019/20). Avtalet gällde mellan den 1 september 2020 och den 31 december 2020. Avtalet förlängdes sedan till den 31 augusti 2021 (Riksdagsförvaltningen, *Avtal om möjligheten att träffa enskild överenskommelse om arbetstidens förläggning* (Förhandlingsprotokoll 2020-12-11, dnr 824–2019/20). Enligt uppgift från HR-enheten tecknades det dock inga enskilda överenskommelser.

pandemin väl har klingat av och det finns förutsättningar att återgå till tidigare arbetsformer (se vidare nästa avsnitt).

### *Uppdrag om det framtida arbetslivet – distansarbete m.m. under ett nytt normalläge*

I mars 2021 fick HR-enhetens chef i uppdrag av riksdagsdirektören att redovisa några av de frågor som kan vara aktuella att belysa vid en planering för hur arbetet i framtiden kan komma att utvecklas.<sup>538</sup> Syftet med uppdraget var mer specifikt att redovisa vilka områden Riksdagsförvaltningen bör fokusera på utifrån hur arbetslivet kan komma att se ut efter pandemin.

Uppdraget tog sin utgångspunkt i det faktum att en betydande och snabb omställning av arbetslivet, i hela samhället och inom Riksdagsförvaltningen, har varit nödvändig med anledning av pandemin. Det slås dock fast att från en situation då frågorna främst diskuterades utifrån en pågående pandemi ligger fokus i uppdraget mer på arbetslivet efter pandemin.

HR-enheten redovisade uppdraget i en promemoria<sup>539</sup> för riksdagsdirektören och för ledningsgruppen i juni 2021. HR-enheten konstaterar att Myndigheten för arbetsmiljökunskap har gjort ett antal allmänna iakttagelser med koppling till olika arbetsmiljörisker som kan vara aktuella i ett framtida arbetsliv. Bland dessa märktes t.ex. bristande ergonomiska förutsättningar, tekniska brister, förändrade former för social kontakt och oklara gränser mellan arbete och fritid.

HR-enheten utgick i genomförandet av uppdraget från tre möjliga scenarier för arbetslivet efter pandemin:

1. *Ett relativt oförändrat arbetssätt:* Riksdagsförvaltningen har under lång tid haft riktlinjer för tillfälligt arbete hemifrån.<sup>540</sup> Riktlinjerna ger möjlighet att tillfälligt arbeta hemifrån, dock inte i regelbunden form. Distansarbete är inte tillåtet, vilket syftar på att den ordinarie arbetsplatsen, tjänstestället, är förlagt till annan plats än på kontoret.<sup>541</sup>
2. *Nya arbetssätt och anpassningar utifrån erfarenheterna under pandemin:* Utgångspunkten är att den ordinarie arbetsplatsen även fortsättningsvis är i Riksdagsförvaltningens lokaler. Möten, utbildningar m.m. som passar att genomföras digitalt kommer att öka. Arbete på distans ökar men ska inte förekomma i sådan omfattning att tjänstestället blir i hemmet.
3. *En större förändring av rutiner, regler och arbetssätt:* Exempel på en större förändring skulle kunna vara att medarbetaren får ökad möjlighet att välja var den ordinarie arbetsplatsen ska vara. Exempel på frågor som i det

<sup>538</sup> Riksdagsdirektörens beslut, *Att ta fram en promemoria om "det nya normala" i Riksdagsförvaltningen* (dnr 1481-2020/21), 2021-03-11.

<sup>539</sup> Riksdagsförvaltningen, HR-enheten, *Det framtida arbetslivet* (intern promemoria, 2021-06-10).

<sup>540</sup> Riksdagsförvaltningen, *Riktlinjer för tillfälligt arbete hemifrån* (2012:1, dnr 1657-2014/15).

<sup>541</sup> För närmare detaljer om betydelsen av begreppet tjänsteställe se 12 kap. 8 § i inkomstskattelagen (IL).

fallet behöver utredas är hur skatteregler, arbetsmiljöansvar och försäkringar påverkas av att tjänstestället är i hemmet.

HR-enheten konstaterar att den fråga som är och kommer att vara den viktigaste för arbetsgivaren att hantera är vilken flexibilitet som ska gälla för arbete på distans. Övergången till distansarbete för många yrkeskategorier är en av de största förändringarna under pandemin, och enligt HR-enheten är det sannolikt att det kommer att ligga på en högre nivå än innan pandemin. Enheten pekar på att distansarbete medför fördelar som bl.a. ökad flexibilitet, minskat resande och lättare att förena arbets- och privatliv. De risker som lyfts fram avser den fysiska arbetsmiljön, men också den organisatoriska och den sociala. Här kan det noteras att arbetsgivaren under normala omständigheter har ett omfattande arbetsmiljöansvar för arbetsplatsen där distansarbete utövas. Det handlar bl.a. om att arbetsgivaren ska säkerställa en god arbetsmiljö även för den plats där distansarbetet utövas. Bland annat av det skälet har det tidigare varit ovanligt med arbete från hemmet i en sådan omfattning som under pandemin.

Inriktningen på uppdraget var också att arbetsgivaren (dvs. Riksdagsförvaltningen) ska ha riktlinjer för arbetet och att det ska tas fram en överenskommelse mellan arbetsgivare och medarbetare.

Vidare konstaterades det att eventuellt utökade möjligheter att bedriva arbetet på distans väcker en rad frågor som bl.a. hänger samman med:

- Olika förutsättningar för olika personalkategorier att bedriva arbete på distans.
- Vad som är tjänsteställe och ordinarie arbetsplats, avgörs av i vilken omfattning som arbete på distans tillåts.
- Var den tillfälliga arbetsplatsen är eller får vara. Är det hemmet eller räcker det med att man ska kunna komma till arbetsplatsen inom rimlig tid?
- Försäkringsfrågor.
- Utrustningen i hemmet.
- Hemtransport av utrustning.
- Arbetstider, t.ex. kopplat till möjligheter att tillämpa s.k. förtroendearbetstid.

Utöver frågor som hänger samman med ett utökat distansarbete i ett nytt normalläge pekar HR-enheten på ett antal ytterligare områden där det finns frågor som kan komma att behöva beaktas inför ett nytt normalläge i ljuset av hur verksamheten har bedrivits under pandemin. Det gäller exempelvis frågor med anknytning till

- anställningsvillkor (kan t.ex. gälla arbetstidsregler)
- organisatorisk och social arbetsmiljö (sociala kontakter mellan medarbetare, friskvård och hälsa)
- kompetensutveckling
- den ordinarie arbetsplatsens utformning
- tekniskt stöd
- introduktion av nyanställda

I sin promemoria understryker HR-enheten att deras fokus har legat på frågor som rör anställning, arbetsmiljö, regelverk m.m. Eventuella beslut om ändrade arbetssätt kommer enligt HR-enheten dock även att få konsekvenser för andra verksamheter än de som berörs i promemorian. Det gäller t.ex. it-frågor, säkerhetsfrågor (information, teknik och säkerhetsskydd) samt service- och fastighetsfrågor.

I augusti 2021 redovisade HR-enheten ett första utkast till riktlinjer för arbete på distans för de fackliga organisationerna. Samverkan mellan Riksdagsförvaltningen och de fackliga organisationerna pågår under hösten 2021 med målet att en ny riktlinje för arbete på distans ska vara klar vid årsskiftet.

## Serviceavdelningen

### Organisation och uppgifter

Serviceavdelningen består av följande fyra enheter:

- enheten intern service
- säkerhetsenheten
- fastighetsenheten
- enheten för riksdagstryck.<sup>542</sup>

Enligt avdelningens uppdragsbeskrivning för 2020 ska avdelningen främst bidra till ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m. (uppdragsområde A), att ledamöter och partikanslier får väl fungerande stöd och service (uppdragsområde B), att vårda och bevara riksdagens byggnader och samlingar (uppdragsområde D) och att förvaltningen är en väl fungerande myndighet och arbetsgivare (uppdragsområde E).<sup>543</sup>

### Enheten intern service

#### *Enhetens ansvarsområden och sektionsindelning*

Enheten intern service<sup>544</sup>

- ger service till verksamheten i kammaren, riksdagsledamöterna, partigruppernas kanslier och Riksdagsförvaltningens verksamheter
- svarar för servicecenter
- svarar för post och försändelser
- svarar för bokning av lokaler
- svarar för restaurangverksamheten i riksdagens lokaler
- bemannar riksdagens telefonväxel
- förestår barnverksamheten (dvs. förskoleverksamhet för barn till ledamöter)

<sup>542</sup> 10 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>543</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid serviceavdelningen för 2020* (dnr 618–2019/20), 2020-01-15.

<sup>544</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

- svarar för driften av representationslokalen i Villa Bonnier
- utför lokalvård
- för registret över gåvor som anställda och uppdragstagare i Riksdagsförvaltningen tar emot
- för registret över gåvor enligt lagen (2016:1117) om registrering och hantering av gåvor mottagna av riksdagsledamöter
- svarar för förvaring, registrering, utlämning och försäljning av riksdagens gåvo- och försäljningsprodukter.

Enheten består av sektionerna

- gemensam service och logistik
- kammarservice och växel
- lokalvård.<sup>545</sup>

### *Coronautmaningar och coronaanpassningar*

#### **Mindre tryck på delar av verksamheten ...**

Enligt enhetens chef fungerade verksamheten vid enheten intern service väl på ett övergripande plan under 2020. Antalet ärenden var lägre än under ett normalår, bl.a. som en följd av att det har varit betydligt färre människor (ledamöter, tjänstemän och besökare) i lokalerna. Antalet ärenden till förvaltningens servicecenter minskade exempelvis betydligt under 2020 jämfört med 2019. Under 2020 inkom bara knappt två tredjedelar så många ärenden som under 2019 (2 538 ärenden 2020 jämfört med 3 970 ärenden 2019).

Verksamheten vid telefonväxeln, barnverksamheten och Villa Bonnier<sup>546</sup> flöt på utan nämnvärd negativ påverkan av pandemin. När det gällde barnverksamheten var detta bl.a. en följd av att det har varit färre barn på plats.<sup>547</sup> Bokningarna av Villa Bonnier minskade betydligt som en följd av pandemin och telefonväxeln har till stor del kunnat skötas på distans. Efterfrågan på produkter från riksdagens gåvosortiment har minskat som en följd av det begränsade antalet besök i riksdagens lokaler, men också som en konsekvens av ett minskat resande och färre studiebesök både inom och utom landet. Av samma skäl har talmän och ledamöter inte mottagit registreringspliktiga gåvor från internationella motparter i samma utsträckning som under ett år då utrikes resor och inkommande besök från andra länder ligger på en helt annan nivå än under pandemin.

<sup>545</sup> 17 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>546</sup> Villa Bonnier i Stockholm överläts genom ett gåvobrev till svenska staten 1981. Enligt gåvobrevet ska fastigheten bl.a. nyttjas av regeringen och riksdagens talmän för representation. Fastighetens vård och förvaltning övergick 1992 till dåvarande riksdagens förvaltningskontor (numera Riksdagsförvaltningen). Talmannen har företrädare till Villa Bonnier (källa: bet. 2019/20:KU9).

<sup>547</sup> Barnverksamheten har följt samma riktlinjer som annan förskoleverksamhet, vilket under 2020 bl.a. innebar att berörda ledamöter informerades om att endast friska barn togs emot och att ingen i hushållet heller fick vara smittad med covid-19.

### ... men även många coronarelaterade utmaningar för enheten

Samtidigt har det uppkommit ett antal utmaningar som en följd av coronapandemin som påverkade enhetens verksamhet under 2020. Bland dessa märktes bl.a. följande:

- *Upphandlings- och inköpsfrågor.* Vissa pandemirelaterade produkter har varit bristvaror. Detta gäller främst handsprit, men även engångshandskar. Efter beslut av den upphandlingsansvariga myndigheten (Kammarkollegiet) uppmanades den avropade ramavtalsleverantören att prioritera vården, vilket gjorde det svårt för enheten att möta alla behov. Enheten var därför tvungen att under en kortare period göra vissa inköp utanför det statliga ramavtalet och då från en leverantör som egentligen var upphandlad för andra ändamål (kontorsmateriel). Avsteget från ramavtalet dokumenterades dock noga och vägvalet stämde även av med Kammarkollegiet och upphandlingsfunktionen vid förvaltningens ekonomienhet. Som en följd av en längre vakans på den tjänst som främst hanterade avdelningens inköpsfrågor upplevde enheten att man saknade tillräcklig kompetens och stöd kring dessa frågor.
- Att kunna möta den ansenliga *mängden frågor och önskemål* som uppkom i kölvattnet av pandemin var en betydande utmaning för enheten. Det kunde exempelvis handla om önskemål om att det skulle finnas handsprit på varje arbetsplats, vid varje kopiator, i alla hissar etc. Samtidigt ville andra minska mängden handsprit utifrån miljö- och brandskyddsaspekter. Som nämnts gjorde den begränsade tillgången till handsprit det dessutom ännu svårare att tillgodose alla önskemål på just detta området.
- *Distribution av munskydd.* Enheten fick i uppdrag att tillhandahålla och distribuera munskydd under 2020, främst inför ledamöters och tjänstemäns utlandsresor. Då munskyddskrav infördes i kammaren under en period 2021 utökades denna uppgift i samband med detta.
- *Frågor om beredskapslagring av vissa produkter.* Utöver att distribuera munskydden enligt ovan fick enheten i uppdrag att köpa in ett beredskapslager av munskydd. Initialt beställdes det 2 500 munskydd. Den 13 oktober 2020 beslutades att öka storleken på lagret till 10 000 munskydd, efter att det hade inletts vissa diskussioner om krav på munskydd i kammaren. Utöver munskydd arbetade enheten löpande med att säkerställa tillgången på handsprit och handskar i de lager som redan hade byggts upp.
- *Dimensioneringen av personalstyrkan.* Eftersom många i verksamheterna (inklusive ledamöterna) arbetade på distans minskade eller förändrades behovet av service på plats. Detta avspeglades bl.a. i en mindre mängd felanmälningar och förfrågningar från ledamöter, partikanslier och anställda. Det sågs inom vissa delar av enheten som en utmaning att dimensionera personalstyrkan på ett sådant sätt att enheten kunde ge den service till ledamöter och tjänstemän som förväntades och ändå inte vara för många på

plats av smittskyddsskäl. Viss personal var standby hemma för att undvika trängseln i kollektivtrafiken och för att minska risken för smittspridning mellan enhetens personal och därigenom om möjligt undvika att flera blir sjuka samtidigt. Vissa initiala ”rättvisediskussioner” kring vilka yrkeskategorier som kunde jobba på distans eller vara stand-by förekom, men det har enligt enhetens chef gått att få förståelse för hur frågorna har hanterats, företrädesvis genom tydlig kommunikation om de överväganden som har gjorts.

- *Lokalbokningsföreskrifterna medger inte att enheten avslår en ansökan för att förhindra smittspridning.* Detta har i vissa situationer krävt en hel del arbete med dialog och information samt att frågor har fått lyftas till riksdagsdirektören eller säkerhetsenheten för avgörande. Å andra sidan gjorde smittskyddsrestriktionerna att det totala antalet lokalbokningar minskade betydligt under pandemin.
- *Snabba lokalanpassningar.* Krav på större mötesrum, längre mötesbord och Skypemötesrum, där lokalbokningen ofta får förfrågningen men inte själva har kunnat lösa önskemålen. Vissa utmaningar uppkom som en följd av önskemål om hybridmöten eller andra digitala distansmöteslösningar. Även om lokalbokningen inte har ansvar för Skype och frågor med koppling till den tekniken fick man ta emot en del kritiska synpunkter på dessa områden. Det förekom även en del problem som hängde samman med att det var svårt att integrera Skypemötesbokningar med ett föråldrat lokalbokningssystem.
- Svårigheter att hantera, kommunicera och få förståelse för nyuppkomna situationer som att ledamöters *post hopade sig i postfack och/eller arbetsrum.* När postfacken var fulla fraktades posten till vederbörandes arbetsrum. Därigenom blev vissa arbetsrum så fulla med post att den fick staplas på golvet. Fulla postfack försvårade postutdelningen och post på golven i rummen hindrade lokalvården. Problemet lyftes vid flera tillfällen i ledamotsrådet och vid partikanslichefsmöten, dock utan att situationen nämnvärt förbättrades.<sup>548</sup> Ett erbjudande från enheten att eftersända ledamöternas post innebar en stor administrativ insats och medförde betydande extrakostnader både som en följd av betydligt större eftersändningsvolym än normalt och för att postleverantören försämrade sina eftersändningstjänster.
- *Extrastädning.* Lokalvården har städlat gemensamma ytor samt knappar och ”tagytor” extra. Det var därför önskvärt att få vetskap om vilka arbetsrum som periodvis stod tomma, bl.a. för att kunna omfördela enhetens resurser. Lokalvården uppfattade dock svårigheter i att få tillgång till denna information.

<sup>548</sup> Se t.ex. ledamotsrådets minnesanteckningar från mötet 2020-12-16.

- *Restaurang och café.* Smittskyddsrestriktioner och distansarbete har gjort att antalet mat- och cafégäster i Riksdagshuset har minskat betydligt under pandemin. Detta har i sin tur medfört betydande merkostnader för Riksdagsförvaltningen eftersom den upphandlade restauratören är garanterad en viss ersättning oavsett hur många måltider som serveras. Enheten har fortlöpande fört samtal med restauratören om lämpliga åtgärder för att det ska vara möjligt att upprätthålla erforderlig fysisk distansering i restaurang och café.
- *Skyltar och anslag.* Enheten har svarat för att sätta upp skyltar/anslag i riksdagens lokaler om vikten av fysisk distansering och om god handhygien. Uppgiften upplevdes inte som särskilt utmanande, men tillkom som en följd av pandemin.
- *Stabsarbete.* Den sektionschef som ingick i förvaltningens krisledningsstab upplevde en ökad arbetsbelastning. Framför allt inledningsvis när staben hade två möten per dag, då vederbörande hade kvar sina ordinarie uppdrag, personalansvar m.m. samtidigt som det förväntades att denne skulle hantera nya frågor med koppling till stabens arbete.

### **Anpassningar av enhetens verksamhet**

Som en följd av pandemin anpassade enheten sin verksamhet på flera sätt under 2020. Exempel på sådana anpassningar var följande:

- *Restaurang och café:* Restaurang Strömmen var stängd under större delen av året (öppet för lunchservering och bokade middagar under en kortare period när smittspridningen gick ner), antalet sittplatser minskades till hälften och båda serveringslinjerna i brickmatsalen hölls öppna för att minska köer och trängsel. Källsorteringen vid brickinlämningen flyttades in i diskrummet för att undvika köbildning. Enheten har haft tät dialog med den kontrakterade restauratören där det bl.a. har ställts krav på nya betal-kortsterminaler med bättre funktionalitet för att kunna öka flödet förbi kassan och därigenom minska köbildning och trängsel.
- *Lokalbokningen:* Enheten har satt upp skyltar i samtliga möteslokaler och bilagt en informationstext till alla bokningsbekräftelser, i vilken det påminns både om viktiga riktlinjer och om arrangörsansvaret. Bokningar som bedömdes vara olämpliga ur smittspridningssynpunkt lyftes veckovis för avgörande till enhetschef, avdelningschef, riksdagsdirektören eller talmanen (beroende på arrangemang).
- *Lokalvårdens bemanning:* Distansarbete är av förklarliga skäl inte möjligt för lokalvården. Däremot förändrades bemanningen så att färre var på plats i syfte att minska smittspridningen på arbetsplatsen och vid kollektivtrafikresor. Under hösten 2020 rapporterades att flera lokalvårdare var sjuka och att lokalvården eventuellt skulle behöva köpa in extra lokalvårdstjänster för att kunna klara uppdraget. Det visade sig dock att enheten kunde



upprätthålla den del av lokalvården som utförs i egen regi under hela perioden, utan att behöva köpa in extra lokalvårdstjänster.

- *Tider för posturer och öppettider i centralförrådet* har anpassats.

Enhetens chefer bedömer att många av de anpassningar som gjordes i verksamheten under 2020 och som har funnits kvar även under huvuddelen av 2021 kommer att återställas i ett nytt normalläge. Vissa anpassningar kan dock komma att bli kvar. Det handlar exempelvis om

- att vissa städrutiner behålls och att vikten av att tvätta händer betonas även framgent, vilket också gör att spridningen av vanliga förkylningsvirus minskar. Papper blir standard i pentryn i stället för delade tyghanddukar. Däremot ses det som tveksamt att behålla och fylla på alla de handsprits-behållare som har placerats på många ställen i riksdagens lokaler till en betydande kostnad, även om det kan finnas behov av att behålla vissa av dem.
- att plexiglaslösningar behålls där de är uppsatta eller finns tillgängliga för att snabbt kunna sättas på plats för att minska risken för smittspridning vid liknande situationer i framtiden.
- att överväga värdet av att behålla vissa extra hygienrutiner i kammaren som tillgänglighet till handsprit, att vissa ytor spritas av regelbundet m.m.
- ett visst distansarbete, vilket enhetens chefer bedömer också skulle kunna bli aktuellt under ett nytt normalläge och på detta område finns det även förväntningar bland personalen. Enhetens chef betonar dock att det är verksamhetens behov den aktuella dagen som kommer att vara avgörande för i vilken utsträckning detta kommer att vara möjligt.

## Säkerhetsenheten

### *Inledning*

Säkerhetsarbetet är en angelägenhet för hela Riksdagsförvaltningen, och alla verksamheter ska bidra till säkerheten på olika sätt. Säkerhetsarbetet drivs och samordnas i huvudsak av säkerhetsenheten och enheten it-produktion (it-säkerhet).

Av den tidigare redovisningen av krisledningsorganisationens arbete under 2020 framgår det att säkerhetsenheten spelade en central roll under coronapandemins första år, inte minst som en följd av att enheten ansvarar för frågor om krisberedskap inom Riksdagsförvaltningen och eftersom flera av enhetens medarbetare ingick i den nyssnämnda krisledningsorganisationen. Mot den bakgrunden ges i detta avsnitt en förhållandevis utförlig beskrivning av hur enhetens uppdrag har förändrats och utökats under de senaste cirka tio åren i allmänhet och om enhetens roll under 2020 mer specifikt.

### *Enhetens ansvarsområden och organisation*

I riksdagsdirektörens föreskrift om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen anges det att säkerhetsenheten<sup>549</sup>

- svarar för samordning av Riksdagsförvaltningens säkerhetsskydd
- svarar för att kravställa, utföra och följa upp Riksdagsförvaltningens tillträdesbegränsning och säkerhetsprövning
- svarar för övergripande säkerhetsfrågor, inklusive organisatoriskt brandskydd och personsäkerhet
- har metod- och samordningsansvar för Riksdagsförvaltningens arbete med krisberedskap, planering för civilt försvar och kontinuitetshantering
- svarar för transporter med riksdagsbilarna
- kravställer, samordnar och följer upp Riksdagsförvaltningens informationssäkerhetsarbete.

Säkerhetsenheten består av sektionerna

- bevakning
- larmcentral
- verksamhets- och säkerhetsskydd
- krisberedskap.<sup>550</sup>

Här bör det noteras att säkerhetsenhetens organisation förändrades fr.o.m. den 1 november 2020 efter ett beslut av riksdagsdirektören i augusti 2020.<sup>551</sup> Beslutet innebar att ansvaret för informationssäkerhetsarbetet flyttades från den juridiska enheten till säkerhetsenheten och att de två sistnämnda sektionerna i listan ovan tillkom, dvs. sektionerna för verksamhets- och säkerhetsskydd samt sektionen för krisberedskap. Samtidigt upphörde sektionen för strategiskt säkerhetsarbete.<sup>552</sup>

Sektionen för krisberedskap ska, inom ramen för säkerhetsenhetens ansvarsområden, ansvara för frågor som rör bl.a. planering för civilt försvar, kontinuitetshantering, kris- och incidentberedskap, säkerhet i beredskap (SiB), tjänsteman i beredskap (TiB), personsäkerhet, transporter med riksdagsbilarna samt brandskyddsarbete.<sup>553</sup>

Även dataskyddsombudet är placerad vid säkerhetsenheten och ska övervaka att förvaltningen följer EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR). För mer information om dataskyddsombudet och GDPR se avsnittet om it-avdelningen i denna del D.

<sup>549</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>550</sup> 22 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>551</sup> Riksdagsdirektörens föreskrift (2020:3) om ändring i riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>552</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 36.

<sup>553</sup> Riksdagsförvaltningen. *Motiv-pm till föreskrift om ändring i riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation* (dnr 2282-2019/20).

### *Styrningen av säkerhetsarbetet*

Säkerhetsarbetet i Riksdagsförvaltningen styrs av lagar och föreskrifter.<sup>554</sup> Av Riksdagsförvaltningens instruktion framgår det att Riksdagsförvaltningen i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav samt svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen.<sup>555</sup> Därtill finns ett antal interna styrdokument. Utöver den redan refererade föreskriften om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen är följande särskilt relevanta för myndighetens krisberedskap:

- *Riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna.*<sup>556</sup> Av 11 kap. 1 § framgår att i syfte att stärka riksdagens och Riksdagsförvaltningens förmåga att hantera kriser ska förvaltningen fortlöpande analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan att bedriva verksamhet.
- *Säkerhetspolicy.*<sup>557</sup> I policyn framgår bl.a. att Riksdagsförvaltningen i första hand ska förebygga incidenter och i andra hand begränsa konsekvenserna av dessa.

### *Instruktioner och vägledningar*

Avseende krisberedskap och kris- och incidenthantering finns även ett antal instruktioner med tillhörande vägledningar som beskriver strukturerna för Riksdagsförvaltningens kris- och incidenthantering.

Instruktionen för incidenthantering i Riksdagsförvaltningen beskriver på en övergripande nivå hur incidenter som kan få konsekvenser för flera verksamhetsområden ska hanteras i Riksdagsförvaltningen.<sup>558</sup> Av instruktionen framgår att incidenter i första hand ska förebyggas inom ramen för den löpande verksamheten, men även hur ansvarsfördelningen ser ut när det gäller att upptäcka och larma, hantera, samordna och kommunicera samt att följa upp och förbättra. Instruktionen innehåller även hänvisning till tjänsteman i beredskap (TiB) under icke kontorstid. I inledningen av pandemin när kunskapen om covid-19, smittspridning etc. var begränsad kunde ett bekräftat covid-19-fall i riksdagens lokaler betraktas som en incident.

Tjänsteman i beredskap (TiB) är en funktion i Riksdagsförvaltningen för hantering av oförutsedda händelser utanför kontorstid. För TiB finns en särskild instruktion som tydliggör dennes ansvar och uppgifter att hantera,

<sup>554</sup> Bland dessa märks regeringsformen, riksdagsordningen, lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, delar av säkerhetsskyddslagen (2018:585), riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna, skyddslagen (2010:305), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dataskyddsförordningen (GDPR).

<sup>555</sup> 3 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

<sup>556</sup> RFS 2019:1.

<sup>557</sup> Riksdagsförvaltningen, *Säkerhetspolicy* (dnr 280-3528-05/06).

<sup>558</sup> Riksdagsförvaltningen, *Instruktion för incidenthantering* (dnr 1328-2017/18).

samordna och informera om incidenter utanför kontorstid.<sup>559</sup> Av instruktionen framgår det att TiB vid händelse av kris ska hantera det akuta skedet och efter beslut av riksdagsdirektören aktivera Riksdagsförvaltningens krisledningsorganisation. Det framgår även att om det uppstår behov av att aktivera Riksdagsförvaltningens krisledningsorganisation utanför kontorstid och riksdagsdirektören inte går att nå, alternativt i brådskande fall, kan även TiB fatta beslut om att aktivera krisledningsorganisationen. Riksdagsförvaltningens säkerhetschef har samma befogenhet vid de förutsättningar som anges ovan, både under och utanför kontorstid.<sup>560</sup>

Krisledningsorganisationens exakta sammansättning eller bemanning är inte fastslagen i förväg. Däremot finns det metoder och stöd för dess arbete samlade i Riksdagsförvaltningens krisberedskapshandbok (se nedan). Den innehåller bl.a. strukturer för krisledning, krisplan med rollkort, larmplan, mall för lägesbild, checklistor och kontaktuppgifter. Den innehåller även stöd vid särskilda händelser, bl.a. en pandemiplan med beslutsstöd för Riksdagsförvaltningens ledning i olika faser av en pandemi (se vidare om pandemiplanen nedan).

### *Översyn av säkerhetsverksamheten inom Riksdagsförvaltningen*

Den ovan beskrivna nu gällande regleringen och styrningen av säkerhetsarbetet inom Riksdagsförvaltningen vilar delvis på olika genomlysningar och på att detta arbete har prioriterats upp under de senaste två decennierna. För att illustrera något av det utgångsläge som Riksdagsförvaltningen befann sig i när pandemin bröt ut redovisas delar av detta arbete.

I april 2019 beslutade riksdagsdirektören att det skulle genomföras en översyn av säkerhetsverksamheten inom Riksdagsförvaltningen. Syftet med översynen var att få ett samlat underlag för beslut om åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för ett samordnat säkerhetsarbete i Riksdagsförvaltningen. I oktober 2019 avrapporterades uppdraget till riksdagsdirektören.<sup>561</sup>

I avrapporteringen refereras bl.a. en slutsats från en övning med krigsdelegationen 2017 där det slogs fast att det finns behov av en gemensam inriktning för samordning av arbetet med kontinuitet och krisberedskap m.m. Vidare konstaterades det att ledningen har haft ambitionen att förbättra förvaltningens förmåga inom bl.a. områdena kontinuitet och krishantering.<sup>562</sup> I rapporten konstaterades det också att arbetet har tagit längre tid än beräknat inom dessa områden, även om arbetet anses ha höjt medvetenheten och förståelsen för dessa frågor inom förvaltningen.

<sup>559</sup> Riksdagsförvaltningen, *Tjänsteman i beredskap* (instruktion, dnr 1329-2017/18), 2018-03-15.

<sup>560</sup> Riksdagsförvaltningen, *Tjänsteman i beredskap* (instruktion, dnr 1329-2017/18), 2018-03-15.

<sup>561</sup> Riksdagsförvaltningen, *Översyn säkerhetsverksamheten i RDF* (dnr 2168-2018/19).

<sup>562</sup> Kontinuitetsplanering, incidenthantering, krisberedskap, krishantering och planering av civilt försvar handlar ytterst om att Riksdagsförvaltningen ska kunna leverera sina viktigaste uppgifter utefter hela hotskalan. De olika delarna syftar till att ge en grundläggande förmåga att hantera såväl en vardag med mindre incidenter till större störningar och rena kriser.

Vidare framgår det av översynen att under våren 2018 utarbetades det som betecknades säkerhetspaket 2.0, vilket i sin tur låg till grund för att riksdagsstyrelsen i sitt underlag till budgetpropositionen för 2019 bl.a. lyfte fram behovet av att skapa förbättrade förutsättningar för en stärkt krisberedskapsförmåga. Det bedömdes att arbetet med krisberedskap, kontinuitet och planering för civilt försvar behövde förstärkas med en handläggare, en befattning som sedermera tillsattes.

Noterbart är att de utmaningar som omnämns i översynen inte uttryckligen omfattar risker för att riksdagen ska behöva kunna fungera även under en pandemi. Däremot påpekas det att den snabba tekniska utvecklingen, digitaliseringen och teknikberoendet har medfört nya sårbarheter i skyddsvärda verksamheter. Till detta fogas också att det har varit svårt att rekrytera personal med nödvändig it-säkerhetskompetens.

Översynen utmynnade i ett antal förslag för ett samordnat säkerhetsarbete som bl.a. skulle syfta till att möta den strategiska planens inriktning att förvaltningen ska säkerställa att den parlamentariska processen fungerar såväl i vardagen, vid incidenter och kriser som vid krigsfara och krig. Bland förslagen fanns sådana som syftade till att säkerställa kompetensförsörjning, utveckla den långsiktiga styrningen och utveckla stödet till den övriga förvaltningen. Vidare föreslogs en viss omorganisation av säkerhetsverksamheten. Det konstaterades i anslutning till det förslaget att arbetet inom beredskapsområdet hittills inte hade prioriterats i tillräckligt hög utsträckning och att det därför hade byggts upp en skuld inom förvaltningen på detta område som det krävde en hel del arbete för att komma i kapp. Genom att skapa en särskild organisatorisk enhet för detta område skulle uppdraget och ansvaret tydliggöras. Denna organisatoriska enhet tillkom och bemannades sedermera alltså som en sektion vid säkerhetsenheten hösten 2020.

### *Utvecklingen av säkerheten och beredskapen har prioriterats upp*

Av det hittills redovisade framgår det att Riksdagsförvaltningen redan innan coronapandemin hade identifierat ett behov av att utveckla och revidera metoderna för krisberedskapen, kontinuitetshanteringsförmågan och planeringen för civilt försvar. Detta fick genomslag i Riksdagsförvaltningens strategiska plan för 2019–2022 och i verksamhetsplanerna för samma period. Säkerhetsfrågorna fick därmed en betydligt mer framträdande roll i den strategiska planen för 2019–2022 än i den för 2015–2018 (se tidigare i denna del D). Vidare konstateras det att det har skett en förskjutning i synsättet från att säkerhet har handlat om bevakning till att säkerhet är en förutsättning för att riksdagens prioriterade verksamheter ska kunna fungera oavsett situation.

### *Säkerhet och beredskap i den strategiska planeringen*

Av den strategiska planen för 2019–2022 framgår det att hotbilden mot Sverige under de senaste åren har förhöjts och att ett ökat teknikberoende har medfört nya sårbarheter. Detta får konsekvenser för riksdagens arbete och

ledamöternas uppdrag. Säkerhetsarbetet ska fortsätta att vara prioriterat och förvaltningen behöver säkerställa att den parlamentariska processen fungerar oavsett situation, dvs. såväl i vardagen och vid incidenter och kriser som vid krigsfara och krig.

Kopplat till uppdragsområdena i den strategiska planen för 2019–2022 – främst avseende områdena A och B – tydliggörs också att beredskapen behöver utvecklas. För *uppdragsområde A Svara för ett väl fungerande stöd till arbetet i kammare och utskott m.m.* är målbilden att *Stödet till det parlamentariska arbetet är professionellt, effektivt och stabilt* och att kammaren och utskotten har förutsättningar att verka såväl vid oförutsedda händelser som vid kris, krigsfara eller krig. I en av strategierna kopplat till målbilden förtydligas att beredskapen och kontinuitetsförmågan såväl i fredstid som vid krigsfara och krig samt planeringen för civilt försvar ska utvecklas.

Uppdragsområde B *Svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier* har följande målbild:

En öppen och säker riksdag där stödet och servicen till ledamöter och partikanslier är lättillgänglig och enhetlig är målbilden att riksdagen som arbetsplats och institution är säker att vistas och verka i. Det gör också att riksdagen kan vara ett öppet och tillgängligt parlament. Säkerhetsarbetet är integrerat i verksamheten, vilket stöds av en utvecklad säkerhetskultur där alla bidrar och känner ett ansvar. Stödet och servicen till ledamöter och partikanslier är målgruppsanpassad och utgår från en beslutad standard. Digitala och lättillgängliga administrativa lösningar ökar ledamöternas flexibilitet och möjlighet att verka i sitt ledamotsuppdrag.

Två av de strategier som är kopplade till målbilden relaterar direkt till utvecklingen av säkerheten i riksdagen. De handlar om att utveckla ett väl anpassat säkerhets- och verksamhetsskydd i relation till skyddsvärden, hot och sårbarheter samt att integrera säkerhetsarbetet i alla delar av verksamheten.

Verksamhetsplanerna för 2020 och 2021 innehåller återkommande aktiviteter att vidareutveckla metoderna och processerna för arbetet med krisberedskap och civilt försvar.

### *Resurstillskott*

Att säkerhetsarbetet prioriterats under de senaste åren illustreras också av att det har tillförts mer resurser till säkerhetsenheten, att enhetens organisation har förändrats, att nya kompetenser har rekryterats och att nya roller och arbetssätt har införts. I början 2000-talet var enhetens ekonomiska utfall ca 19 miljoner kronor per år. Tio år senare (2010) hade utfallet dubblerats och uppgick till knappt 40 miljoner kronor.

Under 2019 fick Riksdagsförvaltningen resursförstärkning till säkerhetsarbetet.<sup>563</sup> I samband med detta lyftes följande områden fram:

- säkerhetsskydd
- arbetet för krisberedskap, kontinuitet och planering för civilt försvar

<sup>563</sup> Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KU1, rskr. 2018/19:78.

- ledamöters personsäkerhet
- säkra it-miljöer.

Enhetens internbudget för 2020 var på drygt 84 miljoner kronor. För 2021 hade budgeten ökat till drygt 104 miljoner kronor.

### *Riksdagsförvaltningens krisberedskapshandbok*

Riksdagsförvaltningens gällande krisberedskapshandbok beslutades i november 2011. Handboken var resultatet av ett projekt beslutat av den dåvarande riksdagsdirektören i maj 2010 som hade i uppgift att utveckla Riksdagsförvaltningens arbete inom krisberedskapsområdet.<sup>564</sup> Inom ramen för uppdraget togs det bl.a. fram delar av en handbok för krisberedskapsområdet inklusive rutiner för hur detta arbete ska planeras, genomföras och följas upp. I krisberedskapshandboken anges att syftet med åtgärderna inom krisberedskapsområdet är att etablera en tillräcklig

- *kontinuitetsförmåga*. En förmåga att säkerställa att beslutsprocessen kan fortgå på en acceptabel nivå oavsett vad som händer.
- *krishanteringsförmåga*. En förmåga att upptäcka att en krishändelse inträffar, initiera krisledningsarbetet, leda, kommunicera internt och externt, samverka och inhämta information.

Handboken är ett dokument på ca 60 sidor, varav en betydande del ägnas åt att precisera förvaltningens rutiner med koppling till dess krishanteringsförmåga. Här anges bl.a. att det ska ”upprättas, underhållas och vid behov revideras” ett antal specifikt inriktade krisplaner, däribland en särskild pandemiplan (se vidare nästa avsnitt). Avsnittet om krisberedskapsförmågan innehåller också en operativ krisledningsplan, vilken bl.a. inkluderar rollkort för vad olika aktörer (inklusive ordföranden i krisledningsgruppen) bör göra under en kris.

Enligt den som var chef för säkerhetsenheten under 2020 fick det pågående systematiska arbete med att gå igenom krisberedskapshandboken ”del för del” sättas på paus när pandemin bröt ut under våren 2020.<sup>565</sup> Vissa checklistor uppdaterades dock eftersom de bedömdes kunna ha särskild relevans under pandemin. Det gällde exempelvis den checklista som används om någon ledamot avlider.

Säkerhetschefen understryker också att det pågår en omorientering av krishanteringsarbetet i så motto att man eftersträvar att bygga upp en grundförmåga i hela organisationen i syfte att snabbt kunna anpassa verksamheten oavsett vilken krissituation som uppkommer. Det handlar mer om att inympa ett metodtänk snarare än att ha ”en pärm för varje uppkommen krissituation”. När väl denna grundläggande förmåga finns på plats blir det, enligt säkerhetschefen, lättare att föra ett resonemang om och öva med utgångspunkt från olika krisscenarier.

<sup>564</sup> Riksdagsförvaltningen, *Projekt Birger – en sammanhållen planering av Riksdagsförvaltningens krisberedskap* (dnr 233–2250–09/10).

<sup>565</sup> Intervju med Niklas Åström, chef för säkerhetsenheten under 2020, 2021-09-06.

### *En pandemiplan fanns*

I anslutning till de diskussioner som följde i efterdyningarna av den svininfluensapandemi som drabbade världen 2009–2010<sup>566</sup> togs beslut om att ta fram en pandemiplan för Riksdagsförvaltningen.<sup>567</sup> Syftet med pandemiplanen var att tydliggöra vilka förberedande åtgärder som ska vara vidtagna för att minimera de negativa effekter som kan följa av en pandemi. Det anges att planen ska fungera som ett beslutsstöd och en minneslista för Riksdagsförvaltningens ledning och verksamheter under pandemins olika faser. Planen syftar också till att i förväg klargöra ansvarsförhållanden samt att tydliggöra när Riksdagsförvaltningen ska agera vid en pandemi, vad som ska göras, vem som ska göra det, vilka som ska samverka etc.

Planen är ett fyrsidigt dokument där vissa åtgärder och ansvarsområden listas. Fokus ligger på de åtgärder som bör vidtas under det som betecknas pandemisk fas. Exempel på åtgärder som nämns i planen är följande:

- Följa ordinarie krisledningsplan och kriskommunikationsplan i berörda delar.
- Omfördela kvalificerad personal för att i varje situation optimalt utnyttja tillgänglig kompetens.
- Om möjligt, låta personalen arbeta hemifrån. Förbereda tekniska och praktiska arrangemang för detta.
- Undvika fysiska möten, försöka att ersätta dem med andra former av möten såsom telefonmöten och videokonferenser.

För respektive listad åtgärd anges en eller flera ansvariga. Det handlar vanligen om krisledningsgrupp och respektive avdelningschef.

Även om pandemiplanen hade ett par år på nacken och dessutom var förhållandevis övergripande till sin karaktär utgjorde den enligt säkerhetsenhetsens chef en av utgångspunkterna för hanteringen av pandemin i uppstartsfasen.

### *Förstärkt kontinuitetsarbete*

Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) handlar kontinuitetshantering om att planera för att upprätthålla en viss verksamhet på en tolerabel nivå och oavsett vilken störning den utsätts för. Sådana störningar kan exempelvis innebära att personal av något skäl inte kan komma till arbetsplatsen, att lokalerna inte går att använda eller att leveranser av viktiga varor och tjänster uteblir.<sup>568</sup> För Riksdagsförvaltningens del handlar det i första hand om att ha förmåga att säkerställa att riksdagen alltid har förmåga att stifta lag eller att fatta beslut om statens budget.

Under 2014–2015 initierades en del arbete inom Riksdagsförvaltningen med inriktning på att tydliggöra myndighetens kontinuitetsarbete. Detta följde

<sup>566</sup> Världshälsoorganisationen (WHO) klassade svininfluensautbrottet som en pandemi i juni 2009, vilket var den första pandemin sedan 1968 då Hongkonginfluensan grasserade.

<sup>567</sup> *Riksdagsförvaltningens pandemiplan*, 2014-02-05.

<sup>568</sup> [www.msb.se/kontinuitetshantering](http://www.msb.se/kontinuitetshantering).



bl.a. som en reaktion på synpunkter från internrevisionen om att detta arbete hade en viss förbättringspotential. Internrevisionen framhöll sammanfattningsvis följande:

Granskningen visade på brister avseende en gemensam och tydlig process för kontinuitetsplanering, brister som kan leda till både ineffektivitet i arbetet men också att samtliga verksamhetskritiska processer inte omfattas. Processen för kontinuitetsplanering har inte heller uppdaterats och överensstämmer därför inte med verksamhetens förväntningar, något som kan medföra oönskad verksamhetspåverkan vid incidenter. Vidare noterades att det finns en osäkerhet kring krav och begrepp avseende kontinuitetsplanering i organisationen, samt att den kontinuitetsplanering som finns på plats huvudsakligen omfattar it och infrastruktur och i mindre omfattning reservrutiner för kärnverksamheten.<sup>569</sup>

Utöver internrevisionens iakttagelser fick detta arbete en än större tyngd i ljuset av ett par uppmärksammande terrorhändelser bl.a. en i Paris i november 2015, och som en följd av att den svenska Säkerhetspolisen samma månad höjde terrorhotnivån från nivå 3 (förhöjt hot) till 4 (högt) på en femgradig skala.<sup>570</sup>

Under våren 2018 inleddes ett arbete med att ta ytterligare steg för att förstärka förvaltningens kontinuitetsarbete. Först genomfördes en utbildnings-satsning med Riksdagsförvaltningens chefer, och det genomfördes även workshoppar på alla enheter. Dessa syftade dels till att öka medvetenheten i förvaltningen om vad kontinuitetshantering är, dels till att identifiera de olika avdelningarnas och enheternas tidskritiska uppgifter inklusive olika typer av beroenden (t.ex. it-stöd, personal, lokaler). Arbetet utmynnade i en rekommendation om att respektive avdelning/enhet skulle ta fram en kontinuitetsplan för hur en tidskritisk uppgift ska lösas vid begränsad tillgång till eller störningar i ordinarie resurser. Säkerhetsenheten erbjöd metodstöd i detta fortsatta arbete, som enligt uppgift från personer med insyn i verksamheten, bedrevs med varierande intensitet inom olika delar av förvaltningen. Eftersom kontinuitetsplanering är en del av varje avdelnings ansvar – även om det inte har haft någon central styrning – har vissa avdelningar redan arbetat med planer. Det fanns dock endast genomarbetade sådana planer för ett fåtal verksamheter när pandemin bröt ut.

I april 2019 beslutade riksdagsdirektören att tillsätta ett uppdrag om kontinuitetshantering samt en tvärfunktionell grupp för att förbättra kontinuiteten i lagstiftnings- och budgetprocessen.<sup>571</sup> Gruppen hann bl.a. analysera samtliga processteg, kraven på processtegen (t.ex. regleringar i riksdagsordningen), resurser som behövs för att genomföra processtegen och huruvida en alternativ plan (plan B) redan finns.

<sup>569</sup> Transcendent group, *Rapport om Riksdagsförvaltningens arbete med kontinuitetsplanering samt Sammanfattande rapport av internrevisionens granskning under Riksmötet 2014/2015* (båda med dnr 2933-2013/14).

<sup>570</sup> [www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2015-12-10-hojd-terror-hotniva-ger-hogre-beredskap.html](http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2015-12-10-hojd-terror-hotniva-ger-hogre-beredskap.html).

<sup>571</sup> Riksdagsförvaltningen, *Uppdrag om kontinuitetshantering* (dnr 2019-2018/19).

Innan arbetet var slutfört inträffade dock pandemin som innebar att förvaltningen tvingades ägna sig åt skarp kontinuitetshantering i stället för att förbereda sig genom planering och övning med stöd av bl.a. säkerhetsenheten. Mycket av arbetet med att utveckla kontinuitetshanteringen var av säkerhetsskäl nödvändigt att bedriva på plats, och kraven på distansarbete av smittskyddsskäl hindrade detta. Flera av de inblandade nyckelpersonerna var dessutom djupt involverade i den akuta krishanteringen. Även om kontinuitetshanteringsarbetet inte var slutfört innan pandemin, fanns det underlag för att identifiera vilka uppgifter som är kritiska för att den parlamentariska processen ska fungera och vilka personalresurser som behövs för att kunna utföra dessa uppgifter samt vidta åtgärder för att säkerställa att uppgifterna kan utföras även vid ett större personalbortfall. Erfarenheterna från den praktiska krishanteringen inom Riksdagsförvaltningen under pandemin kunde omvänt också generera viktig kunskap för det alltjämt pågående kontinuitetsuppdraget, som hade förlängts från halvårsskiftet 2020 till december 2020 genom ett beslut av riksdagsdirektören i slutet av april 2020. Därigenom kunde erfarenheterna från pandemihanteringen tas till vara.

Uppdraget redovisades sedermera för riksdagsdirektören och samtliga avdelningschefer i februari 2021 i form av en övergripande kontinuitetsplan för budget- och lagstiftningsprocessen. Utgångspunkten är de resurser som är kritiska för dessa processer. För varje resurs redogörs för hur Riksdagsförvaltningen ska hantera störningar och avbrott (reservrutin, konsekvenser för processen vid användning av reservrutinen och hur man ska genomföra återgång till normalläge).

Den övergripande planen fungerar som ett underlag för avdelningarnas fortsatta arbete under 2021 med att utveckla de rutiner som man själva är ansvariga för. Den övergripande kontinuitetsplanen och krishanteringshandboken ska bilda en bas för Riksdagsförvaltningens krishanteringsarbete. Säkerhetsenheten har ansvar för att samordna och följa upp detta arbete, men det måste konkretiseras i övriga delar av myndigheten med beaktande av de olika förutsättningar som där råder. Det handlar då bl.a. om att utarbeta checklistor på avdelningsnivå samt olika reservrutiner. Inriktningen är att skapa möjligheter till nödvändig flexibilitet som vilar på en stabil stomme. Säkerhetsenhetens chef bedömer att krishanteringen under pandemin har gjort det lättare att identifiera de olika beroenden som finns i organisationen, vilket har ökat förståelsen för behovet av ett systematiskt kontinuitetsarbete.

I sammanhanget bör det även erinras om att Riksdagsförvaltningens internrevision kommer att granska arbetet med kontinuitetsplanering och förvaltningens tjänstemannastöd i den parlamentariska processen, inklusive frågor om informationssäkerhet (bl.a. med avseende på prioriteringar under pandemin). Syftet är att granska om rutiner och planer för kontinuitet i Riksdagsförvaltningens verksamhet med bibehållen informationssäkerhet under olika typer av störningar eller kritiska situationer är tillräckliga för att säkerställa tjänstemannastödet i den parlamentariska processen. Granskningen genomförs av revisionsbolaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) under perioden

september–oktober 2021 för att rapporteras till Riksdagsförvaltningens ledning i slutet av november 2021.<sup>572</sup>

### *Översyn av beredskapsorganisationen*

Våren 2021 initierade säkerhetsenheten en översyn av riksdagens beredskapsorganisation. Syftet med översynen är bl.a. att göra beredskapsorganisationen mer proaktiv och att tydliggöra krisledningsorganisationen i relevanta styrdokument.

Översynen handlar bl.a. om att

- se över Säkerhet i beredskap (SiB)
- se över de befintliga styrdokumenterna
- genom intervjuer samla in erfarenheter från organisationen (bl.a. från hanteringen av coronakrisen)
- följa upp tidigare händelser och incidenter
- göra en jämförelse med andra näraliggande parlament och myndigheter
- se över beredskapsorganisationens kostnader (inklusive gällande beredskapsavtal).

Översynens analysfas genomfördes före sommaren 2021 och har presenterats för riksdagsdirektören och Riksdagsförvaltningens ledningsgrupp. Inriktningen för det fortsatta arbetet är därmed förankrad som en del av arbetet med den kommande verksamhetsplanen. Beslut om revidering av styrdokument kan tas på enhetsnivå.

### *Strategisk samordningsgrupp för krisberedskap och civilt försvar*

En strategisk samordningsgrupp för krisberedskap och civilt försvar (SSKC) bildades inom Riksdagsförvaltningen i april 2021 under ledning av personal från säkerhetsenheten. Gruppen består av 1–2 representanter från respektive avdelning. Gruppens huvudsakliga syfte är att samordna, genomföra och följa upp pågående arbete inom Riksdagsförvaltningen inom områdena krisberedskap och civilt försvar. Det handlar bl.a. om att tydliggöra hur olika åtgärder relaterar till varandra och hur de är en del av en helhet och säkerställa att åtgärder vidtas i lämplig ordning utifrån ett gemensamt långsiktigt mål.

### *En ny säkerhetsavdelning tillskapas*

I juni 2021 fattade riksdagsdirektören ett inriktningsbeslut om förändringar i Riksdagsförvaltningens organisation. Inriktningen är att verksamheten ska organiseras i sju avdelningar inklusive en ny säkerhetsavdelning. Att serviceavdelningen därmed delas upp i två avdelningar motiveras bl.a. av det ökade behovet av ett väl fungerande säkerhetsskydds- och krisberedskapsarbete.

<sup>572</sup> Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC), *Internrevision av kontinuitetsplanering* (uppdragsbeskrivning), september 2021.

Chefen för säkerhetsavdelningen kommer även att ingå i Riksdagsförvaltningens ledningsgrupp.

Riksdagsdirektörens inriktningsbeslut har följts av ett arbete med det praktiska genomförandet av förändringen. I slutet av september 2021 redovisade ledningsgruppen ett förslag på ny organisatorisk struktur. Riksdagsdirektören väntas besluta formellt om den nya organisationen och fördelningen av ansvarsområden i början av december. Förändringarna träder sedan i kraft den 1 januari 2022.

### *Coronautmaningar under 2020 – sammanfattande iakttagelser*

Säkerhetsenheten har fått hantera en mängd frågor under coronapandemin, däribland att bemanna delar av och leda den krisledningsstab som har varit en del av Riksdagsförvaltningens krisledningsorganisation sedan i februari 2020 (se avsnittet om krisledningsorganisationens arbete ovan).

En plan för prioriterade aktiviteter inom ramen för förvaltningens arbete med civilt försvar fram till 2022 fastställdes i december 2019, dvs. någon månad innan coronautbrottet. Planen har fungerat som utgångspunkt och färdplan för det fortsatta arbetet med kontinuitetshantering och krisberedskap inom Riksdagsförvaltningen. Flera av de prioriterade aktiviteterna har emellertid fått stå tillbaka under 2020, eftersom fokus har legat på arbetet med krishantering i samband med pandemin. Bland annat påbörjades ett arbete med att ta fram metoder, mallar och processer för arbetet med krisberedskap i februari 2020. Coronapandemin har gjort att arbetet har behövt pausas, men har samtidigt medfört att metoder, mallar och processer har skapats för förvaltningens krishantering med anledning av pandemin. Dessa kommer att vara till nytta i det framtida arbetet inom krisberedskapsområdet.

En annan prioriterad aktivitet som har påverkats av pandemin har varit planeringen och genomförandet av en omfattande totalförsvarsövning under 2020 (TFÖ 2020).<sup>573</sup> Arbetet med att planera, genomföra och följa upp aktiviteter i samband med totalförsvarsövningen 2020 har gått enligt plan för två av tre delövningar. Som delövning två genomförde riksdagen i början av mars 2020 en övning med fokus på riksdagens uppgifter i krig och krigsfara. Efter beslut av talmannen kallades då samtliga ledamöter för första gången till en övning i riksdagens kammare. Enligt uppgift från en av gruppledarna föregicks beslutet av en diskussion om det lämpliga ur smittskyddssynpunkt i att samla alla ledamöter i kammaren för en sådan övning. Den tredje övningen har skjutits fram till följd av pandemin, men planeringen pågår enligt en reviderad plan.

Det bör även nämnas att en betydande del av utvecklingsarbetet på säkerhetsområdet av säkerhetsskyddsskäl måste bedrivas på plats i riksdagens lokaler. Uppföljningen av förvaltningens avdelningsspecifika säkerhetsplaner har inte genomförts i den takt som var planerad. Uppföljningen kräver möten på plats i riksdagens lokaler eftersom säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avhandlas. Under pandemin har förvaltningen gjort omprioriteringar för att

<sup>573</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 30.

undvika fysiska möten på arbetsplatsen. Det formella arbetet med att identifiera säkerhetskänsliga verksamheter och informationssystem har senarelagts av samma anledning.<sup>574</sup>

Pandemin sinkade av samma skäl genomförandet av en utbildning i säkerhetsskydd för alla anställda, och planerna att utbilda chefer i säkerhetsskydds- och informationssäkerhetsfrågor försenades. Därtill begränsades möjligheterna att genomföra brandskyddsutbildningar och utrymningsövningar.<sup>575</sup>

## *Informationssäkerhet*

### **Inledning**

Frågor med koppling till informationssäkerhet har hamnat i fokus under pandemin bl.a. som en följd av det utökade distansarbetet, inte minst kopplat till EU:s dataskyddsförordning (General Data Protection Regulation, GDPR) och valet av distansmötesystem. Informationssäkerhetsområdet inkluderar sålunda personuppgiftsbehandlingen, och därmed GDPR, eftersom personuppgifter är en av många informationstyper. I detta avsnitt ges en relativt fyllig redovisning av arbetet med informationssäkerhet överlag och hur det är reglerat och organiserat inom Riksdagsförvaltningen, och i vad mån det påverkat användningen av Skype. För mer information om GDPR se avsnittet om it-avdelningen i denna del D.

Som har redovisats ovan har säkerhetsenheten ansvar för informationssäkerhetsfrågor sedan hösten 2020. Dessförinnan hade juridiska enheten ansvar för dessa frågor.

### **Regelverk**

En *informationssäkerhetspolicy* beslutades av riksdagsdirektören i mars 2014. Den beskriver ledningens viljeinriktning med informationssäkerhetsarbetet och vänder sig till alla medarbetare i Riksdagsförvaltningen.<sup>576</sup>

Med informationssäkerhet avses i policyn att information, i alla dess former, hanteras så att

- informationen kan nyttjas i förväntad utsträckning inom önskad tid (*tillgänglighet*)
- informationen inte förändras av obehöriga, av misstag, eller på grund av funktionsstörning (*riktighet*)
- informationen inte görs tillgänglig eller avslöjas för obehöriga (*konfidentialitet*)
- det går att härleda aktiviteter till en identifierad användare (*spårbarhet*).

Policyn anger att informationssäkerhetsarbetet ska styras av gällande författningar, ingångna avtal, verksamhetens behov, rådande hotbild och

<sup>574</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 40.

<sup>575</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 41.

<sup>576</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument *Informationssäkerhetspolicy* (dnr 1502-2013/14).

identifierade risker. Informationssäkerhet innefattar såväl it-säkerhet som säkerhet för information som hanteras på andra sätt än med informationsteknik.

Denna policy har sedan omsatts i olika styrdokument, t.ex. *Riksdagsdirektörens föreskrift om informationssäkerhet* från september 2016. Föreskriften anger omfattning, roller och mandat för arbetet med informationssäkerhet inom Riksdagsförvaltningen.<sup>577</sup>

En rad styrdokument i form av instruktioner beslutades av riksdagsdirektören den 1 oktober 2020 enligt nedanstående. Flera av dessa beslutades redan hösten 2016 och därefter reviderats vid olika tillfällen. Instruktionerna Informationssäkerhet för säkerhetsskydd och Klassificering av uppgifter och verksamheter som rör Sveriges säkerhet var dock helt nya.

*Instruktion för styrning och ledning av informationssäkerhet* syftar till att definiera och beskriva omfattningen av Riksdagsförvaltningens ledningssystem för informationssäkerhet och hur systemet ska fungera. Det övergripande målet för informationssäkerhetsarbetet är att riksdagen ska ha en väl anpassad säkerhet som motsvarar den policy för informationssäkerhet som har beslutats. Instruktionen är avsedd för de som har befattningar och roller med ett särskilt ansvar för styrning, ledning, uppföljning och utvärdering av informationssäkerhet, såsom chefer som är informationsägare eller systemägare.<sup>578</sup>

*Instruktion för informationssäkerhet för chefer* beskriver hur chefer aktivt kan och ska medverka i informationssäkerhetsarbetet.<sup>579</sup>

*Instruktion för informationssäkerhet för medarbetare* beskriver hur alla medarbetare aktivt kan och ska medverka i informationssäkerhetsarbetet.<sup>580</sup>

*Instruktion för klassificering av uppgifter och verksamheter som rör Sveriges säkerhet* innehåller regler om klassificering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och säkerhetskänslig verksamhet. Den riktar sig till alla som deltar eller har insyn i säkerhetskänslig verksamhet eller som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. Den riktar sig sålunda till riksdagsledamöter, anställda vid Riksdagsförvaltningen eller partigruppernas kanslier samt konsulter och entreprenörer som har tillträde till riksdagens lokaler, informationssystem eller verksamhet.<sup>581</sup>

*Instruktion för informationssäkerhet för säkerhetsskydd* innehåller bestämmelser samt praktiska regler för hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och handlingar utöver de bestämmelser som riksdagsstyrelsen har beslutat om gällande hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna (säkerhetsföreskriften).

<sup>577</sup> *Riksdagsdirektörens föreskrift om informationssäkerhet* (RFS 2016:2).

<sup>578</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Styrning och ledning av informationssäkerhet* (dnr 134-2020/21), 2020-10-01.

<sup>579</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för chefer* (dnr 138-2020/21), 2020-10-01.

<sup>580</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för medarbetare* (dnr 137-2020/21), 2020-10-01.

<sup>581</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Klassificering av uppgifter och verksamheter som rör Sveriges säkerhet* (dnr 135-2020/21), 2020-10-01.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska nämligen delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet.<sup>582</sup> Denna bestämmelse gäller även för riksdagen och dess myndigheter, vilket föranledde riksdagsstyrelsen att besluta om de ovan omnämnda bestämmelserna. Instruktionen vänder sig till alla som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Den omfattar den som är riksdagsledamot och anställd, men även den som är konsult eller entreprenör och som har tillträde till riksdagens lokaler, informationssystem eller verksamhet.<sup>583</sup>

*Instruktion för säker it* beskriver krav på processer, dokumentation och skyddsåtgärder i Riksdagsförvaltningens it-miljö. I it-miljön ingår alla informationssystem och all it-infrastruktur. Instruktionen vänder sig främst till chefer, systemägare och it-avdelningen. Den ska även användas praktiskt av exempelvis projektledare som stöd vid inköp, upphandling och utveckling eller avveckling av it.<sup>584</sup>

Det finns också en *checklista* som stöd vid inköp (avrop från ett ramavtal, direktupphandling eller annonserad upphandling) med säkerhetsaspekter som man behöver beakta. Vid inköp av it-system, tjänster eller produkter som resulterar i ett informationsflöde mellan Riksdagsförvaltningen och leverantörer är det, enligt checklistan, viktigt att överväga vilka säkerhetskrav som ska finnas i upphandlingen.<sup>585</sup>

## Coronaanpassningar och coronakonsekvenser

### *Inledning*

Som har redovisats ovan gjordes alltså en organisatorisk förändring av säkerhetsarbetet i förvaltningen den 1 november 2020. Denna var dock planerad sedan länge och inte en följd av pandemin som snarare kom att försena omorganisationen något. Ansvar för informationssäkerhetsarbetet flyttades sålunda från den juridiska enheten vid kammarkansliet till säkerhetsenheten vid serviceavdelningen. Arbetet med informationssäkerhet är dock tänkt att genomföra hela Riksdagsförvaltningen.<sup>586</sup>

Enligt Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 har förvaltningen under 2020, mot bakgrund av de nya kraven på digitala distanslösningar, lagt stor vikt vid arbetet med att utveckla tekniskt stabila lösningar som uppfyller såväl informationssäkerhetsmässiga som övriga juridiska krav.<sup>587</sup>

<sup>582</sup> 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

<sup>583</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för säkerhetsskydd* (dnr 136–2020/21), 2020-10-01.

<sup>584</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Säker it* (dnr 139-2020/21), 2020-10-01.

<sup>585</sup> Riksdagsintern checklista i fråga om informationssäkerhet vid upphandling.

<sup>586</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 36.

<sup>587</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 4.

Projektet säker teknik fortlöpte under 2020 enligt plan. Det handlar om att skapa en användarmiljö som kan hantera säkerhetsskyddsklassificerad information på ett tillräckligt säkert sätt. Arbete i denna miljö förutsätter arbete på plats i riksdagens lokaler. Under året genomfördes förberedande analyser och arbete i samverkan mellan it-avdelningen och säkerhets- och fastighetsenheterna.<sup>588</sup>

Coronapandemin skapade ett behov av information kring säkerhet vid distansarbete som bl.a. gavs genom ny information på Intranätet. Under 2020 deltog ca 360 personer i utbildningsinsatser på detta tema för ledamöter, partikanslianställda, tjänstemän och konsulter. Det var ungefär lika många som under 2019 då ca 350 personer deltog.<sup>589</sup>

### *Skype ur en informationssäkerhetssynvinkel*

Som har nämnts tidigare diskuterade krisledningsgruppen teknik för distansmöten och informationssäkerhet vid ett antal tillfällen under 2020. Redan den 30 mars underströk krisledningsgruppen att det redan upphandlade och installerade Skype var det system för distansmöten som gällde för förvaltningen, bl.a. ur ett informationssäkerhetsperspektiv.<sup>590</sup>

I tillägg till GDPR-diskussionen, som hade påverkan på valet av distansmötesystem, insåg informationssäkerhetsfunktionen tidigt under pandemin att förvaltningens dåvarande hanteringsregler inte skulle fungera för distansarbete eftersom de inte tillät något sätt att kommunicera sekretessbelagd information muntligen på distans via Skype. I mars 2020 beslutade därför riksdagsdirektören att det var tillåtet att använda Skype för att förmedla information i informationsklassen känslig.<sup>591</sup>

Skype för företag som produkt är fr.o.m. den 1 oktober 2020 dock godkänd inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen för informationsklasserna publik, intern, känslig<sup>592</sup> och ytterst känslig<sup>593, 594</sup>.

I fråga om informationsklassen ytterst känslig får Skype i dag användas för video och tal under förutsättning att alla som är med i konversationen använder Skype på en dator som har tillhandahållits av Riksdagsförvaltningen, dvs. ingen får vara ansluten som s.k. gäst. Eventuella högtalare, hörlurar eller mikrofoner ska vara inkopplade via kabel. Användaren ska sitta i ett stängt rum där inga obehöriga befinner sig. Användaren ska antingen ringa upp direkt via

<sup>588</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 30.

<sup>589</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 37.

<sup>590</sup> Krisledningsgruppens mötesanteckningar, 2020-03-30.

<sup>591</sup> Riksdagsförvaltningen *Avsteg från bestämmelsen i 6.3 Chatt-, video- och talprogram i instruktionen Informationssäkerhet för medarbetare, dnr 1829-2017/18 (dnr 1547-2019/20), 2020-03-19.*

<sup>592</sup> Med känslig information avses t.ex. känsliga personuppgifter, detaljerade systembeskrivningar, anbud eller underlag i pågående upphandlingar.

<sup>593</sup> Med ytterst känslig information avses information som om den sprids eller exponeras för obehöriga kan innebära allvarlig eller katastrofal negativ påverkan för riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet eller för enskilda individer. Det kan t.ex. gälla skyddade personuppgifter, sårbarhetsanalyser, säkerhetsgranskningar, säkerhets- och bevakningsåtgärder men ej gällande Sveriges säkerhet.

<sup>594</sup> Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för medarbetare (dnr 137-2020/21), 2020-10-01.*



Skype eller skapa ett Skypemöte på sådant sätt att det inte är möjligt för de som inte är explicit inbjudna till mötet att ansluta utan att de hamnar i den s.k. lobbyn. Chattrfunktionen får endast användas för information i informationsklassen känslig eller lägre. Detta innebär att chattrfunktionen kan användas för att t.ex. begära ordet, men information i informationsklassen ytterst känslig får endast utbytas via video eller tal. Skypeutrustningen i de av riksdagens rum som är särskilt inredda för Skypemöten får inte användas för informationsklassen ytterst känslig.

Utskottsavdelningen betonade också tidigt vikten av informationssäkerhet framför allt vid distansdeltagande via Skype och att ledamöterna exempelvis skulle använda sin riksdagsdator i stället för mobiltelefon eller läsplatta vid uppkoppling i samband med utskottssammanträden. Att ledamöter använde sig av mobiltelefoner och läsplattor vid sammanträden kunde dock emellanåt observeras av tjänstemän.<sup>595</sup>

När kammaren i juni 2020 väl hade beslutat om att det skulle vara möjligt att delta vid beslut på distans vid utskottssammanträden om det fanns synnerliga skäl tog utskottsavdelningen, i samråd med de särskilt utpekade med ansvar för informationssäkerheten inom Riksdagsförvaltningen, fram en vägledning<sup>596</sup> om genomförande av sådana sammanträden samt en checklista<sup>597</sup>. Vägledningen och checklistan syftade till att bistå utskotten när det gäller frågor om informationssäkerhet och tekniken vid utskottens och EU-nämndens sammanträden där distansdeltagande ledamöter förekom.<sup>598</sup>

Som har nämnts tidigare fanns det informationssäkerhetsmässiga utmaningar med den upphandlade telefonmötestjänsten. Ovannämnda vägledning uttryckte dock att denna kunde vara ett andrahandsalternativ till Skype om man beaktade informationssäkerhetsaspekterna.<sup>599</sup>

### *Applikationen Signal*

Signal är en applikation som kan användas för digitala möten med chatt, video och tal. Uppgifter som rör Sveriges säkerhet, dvs. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, får inte kommuniceras via applikationen.<sup>600</sup>

Förvaltningen såg tidigt ett behov av att kunna kommunicera utan att använda en dator från Riksdagsförvaltningen, bl.a. eftersom det i det inledande skedet förekom en hel del inkörningsproblem med Skypetjänsten. I mars 2020 infördes enligt ovan en tillfällig reglering för att tillåta att Skype användes för informationsklassen känslig. Riksdagsdirektören beslutade samtidigt att applikationen Signal fick användas för chatt och tal som innehöll information i informationsklassen känslig under förutsättning att chatten eller samtalet fördes

<sup>595</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>596</sup> *Vägledning om genomförande av sammanträden med deltagande på distans* (dnr 2449-2019/20), 2020-10-01.

<sup>597</sup> *Checklista för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande* (internt dokument utskottsavdelningen, 2020-10-02).

<sup>598</sup> *Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020* (2020/21:RS1), s. 19.

<sup>599</sup> Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens stödgrupp 2020.

<sup>600</sup> Riksdagens intranät, hämtad 2021-10-04.

mellan telefoner som hade tillhandahållits av Riksdagsförvaltningen och att eventuella högtalare, hörlurar eller mikrofoner var inkopplade via kabel.<sup>601</sup>

Detta beslut gällde ursprungligen t.o.m. den 30 juni 2020 men förlängdes den 17 juni till att gälla t.o.m. den 30 oktober 2020 då de nya instruktionerna för informationssäkerhet, enligt ovan, planenligt skulle börja att gälla.<sup>602</sup>

Det är upp till varje användare vilka applikationer de väljer att installera på sina mobiltelefoner. Det finns därför ingen ansvarig inom förvaltningen för Signalapplikationen på samma sätt som det exempelvis finns för Skype. Förvaltningen bedömer det därför som svårt att veta hur mycket Signal faktiskt har använts under året.<sup>603</sup>

## Fastighetsenheten

### *Enhetens ansvarsområden och sektioner*

Fastighetsenheten består av sektionerna

- byggnader
- interiörer och konst
- projekt.<sup>604</sup>

Enheten<sup>605</sup>

- svarar för riksdagens lokalförsörjning
- sköter drift, underhåll och förvaltning av riksdagens hus
- svarar för riksdagens fysiska nät och datahallar m.m.
- svarar för inköp och underhåll av möbler, inredning och konst.

Riksdagsförvaltningen förvaltar 13 byggnader med en sammanlagd yta på ca 140 000 kvadratmeter (kvm). Därtill hyr förvaltningen ca 11 500 kvm kontor, 2 900 kvm förråd och ca 12 500 kvm övernattningsbostäder.<sup>606</sup>

### *Coronautmaningar under 2020*

#### **Vissa förseningar och leveransproblem**

Enhetens verksamhet har till viss del påverkats av coronapandemin. Vissa avvikelser från den fastslagna underhållsplanen förklaras av att det har varit svårare att få resurser och leveranser under coronapandemin, samtidigt som en del

<sup>601</sup> Riksdagsförvaltningen, *Avsteg från bestämmelsen i 6.3 Chatt-, video- och talprogram i instruktionen Informationssäkerhet för medarbetare*, dnr 1829-2017/18 (dnr 1547-2019/20), 2020-03-19.

<sup>602</sup> Riksdagsförvaltningen, *Beslut om förlängning av beslut om avsteg från instruktionen Informationssäkerhet för medarbetare* (dnr 1547-2019/20), 2020-06-17.

<sup>603</sup> E-post från Joacim Häggmark, informations- och it-säkerhetsspecialist, säkerhetsenheten, 2021-06-22.

<sup>604</sup> 18 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.

<sup>605</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

<sup>606</sup> E-post från Åsa Albihn, chef för fastighetsenheten, 2021-10-21.

upphandlingar har tagit längre tid än beräknat.<sup>607</sup> Resurserna inom enheten för att utarbeta förfrågningsunderlag och att ta ställning till anbud var ansträngda under 2020 både på grund av sjukfrånvaro och för att distansarbete inte alltid har varit lämpligt i dessa sammanhang. Det kan exempelvis handla om sådana upphandlingar som måste föregås av att det har tecknats säkerhetsskyddsavtal. I samband med att dylika avtal ska tas fram kan det ställas krav på att leverantörers it-system eller lokaler (inom vilka man exempelvis måste hantera säkerhetsklassad information som exempelvis ritningar och annan känslig dokumentation som beskriver riksdagens olika lokaler) eller att utrustning måste besiktigas på plats, vilket i vissa fall har varit svårt under pandemin.

Därtill ökade efterfrågan på stöd från de inom förvaltningen som har nödvändig upphandlingskompetens från andra avdelningar (exempelvis för att hantera mer akuta upphandlingar av smittskyddsrelaterad utrustning, it-teknik etc.). Till detta kommer också att potentiella eller befintliga leverantörer kan ha drabbats av pandemins konsekvenser och att dessa därför haft svårt att komma med anbud eller att hålla leveranstider.

Även det omfattande ombyggnadsprojektet Ledamots huset påverkades av pandemin i form av försenade leveranser och resursbortfall bl.a. i form av coronarelaterad sjukfrånvaro. Projektet har även varit beroende av viss utländsk arbetskraft, där reserestriktioner har funnits med som en försvårande faktor. Bedömningen är dock att projektet ska kunna slutföras enligt ordinarie tidsplan, bl.a. tack vare gott samarbete med den ansvarige totalentreprenören.

Till skillnad från det relativt långt gångna ombyggnadsprojektet Ledamots huset, som i stort sett löpte på enligt plan trots vissa pandemirelaterade utmaningar, var det en del andra projekt på programplaneringsstadiet eller i utförandeskedet som försinkades av pandemin, i det senare fallet bl.a. på grund av sådana leveransförseningar som kan hänföras till pandemin. Ovana hos både Riksdagsförvaltningen och leverantören vid att driva och leda arbetet via ”Skype och mail” anges som en av orsakerna till detta.

### **Akut efterfrågan på lokaler med distansmöteskapacitet**

Den snabba omställningen av riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet till att i betydande utsträckning bygga på distansmöteslösningar innebar utmaningar för fastighetsenheten som lite tillspetsat skulle kunna fångas i uppmaningen ”bygg Skyperum!”.

Under våren 2020 var koordineringen av detta arbete inom förvaltningen mellan beställare från exempelvis utskottsavdelningen och partikanslier och utförare hos fastighetsenheten och it-avdelningen något oklar. Det rådde också vissa oklarheter om vad önskemålen egentligen omfattade. Innan pandemin var efterfrågan på lokaler för distansmötesarrangemang näst intill obefintlig och de fåtal lokaler som fanns färdigställda för detta ändamål hade endast utnyttjats i mycket blygsam omfattning. Det fanns därför ingen pågående planering eller projektering för sådana lokaler. Således fick mycket av detta arbete

<sup>607</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 59.

börja ”från noll”. Det akuta läget och viss brist på samordning gjorde också att vissa rum som valdes ut för Skypeanpassning senare bedömdes vara mindre lämpliga för ändamålet av bl.a. tillgänglighetsskäl.

Samverkan mellan avdelningarna kring dessa frågor har fungerat bättre och bättre efter hand, även om ”Skyperumsutmaningen” alltjämt har funnits med även under 2021 och medför en hel del extrakostnader.

I sammanhanget kan det också nämnas att det från början (dvs. före pandemin) hade planerats för ett (1) rum på bottenplanet i det ombyggda ledamots-huset som skulle vara iordningsställt för digitala möten. Nu har man i stället planerat in tre sådana rum som en direkt konsekvens av den förväntat ökade distansmötesaktiviteten i kölvattnet av pandemin.

### **Få människor i riksdagens lokaler öppnar möjligheter**

När det gäller arbetet med lokaler, interiörer och konst har det faktum att färre ledamöter, tjänstemän och besökare har befunnit sig i riksdagens lokaler och att färre aktiviteter har genomförts, skapat förutsättningar för att utföra visst sådant arbete som annars hade kunnat utgöra ett störningsmoment för andra verksamheter (t.ex. utbyten och reparationer av möblemang samt vissa andra reparationsarbeten). En annan följd av att pandemin har påbjudit distansarbete var att antalet felanmälningar med koppling till riksdagens lokaler och byggnader har varit relativt få, vilket gjorde det lättare för enheten att införa ett nytt digitalt fastighetssystem inklusive en programdel för felanmälningar.

Vissa propåer om att enheten hade kunnat ”passa på” att genomföra än mer omfattande ombyggnadsprojekt under denna period med begränsad verksamhet i riksdagens lokaler fick dock avfärdas med hänvisning till att planerings- och projekteringsprocesser är tidsödande och att det därför ofta är svårt att initiera sådana projekt med kort varsel om inte erforderligt förarbete redan är genomfört.

Det fanns önskemål från delar av förvaltningen och några partikanslier om att – som en följd av erfarenheterna från pandemin och hur de ser på hur det framtida arbetslivet kommer att organiseras – omvandla en del kontorslandskap eller cellkontor till mer aktivitetsbaserade lösningar. Planer på sådana eventuella förändringar har enheten – i samråd med riksdagsdirektören – skjutit på framtiden med hänvisning till att de bör anstå tills ett mer stabilt nytt normalläge kan skönjas.

### **Vissa för- och nackdelar med distansarbete**

Fastighetsenhetens medarbetare tillhör yrkeskategorier som har olika förutsättningar att utföra sina arbetsuppgifter på distans. Samtidigt anges möjligheterna att blanda arbete på distans med arbete på plats som något positivt, och att många av enhetens medarbetare är vana vid att driva sitt arbete själva i stor utsträckning och att styra över sin arbetsdag. Fysisk närvaro på arbetsplatsen har varvats utifrån vad respektive persons arbetsuppgifter har krävt från dag till dag. Samtidigt har bl.a. driftstekniker och de som arbetar med hantering av

möbler, inventarier, konst eller liknande av förklarliga skäl begränsade möjligheter att arbeta på distans. Till följd av en begränsad tillgång till bra ritningar över vissa av riksdagens byggnader, att vissa viktiga datorprogram fungerade sämre på distans och ett behov av viss it-hårdvara (t.ex. stora skärmar och ändamålsenliga skrivare) behövde enhetens arkitekter i viss utsträckning utföra sitt arbete på plats i riksdagens lokaler.

Yrkeskategorier med mer ”skrivbordsbaserade” arbetsuppgifter kan ha haft bättre möjligheter att utföra dessa på distans. Sammantaget bidrog detta till vissa rättviserelaterade diskussioner inom enheten om vilka som kunde distansarbeta och vilka som var tvungna att vara på plats och till att man fick ägna rätt mycket möda inom enheten åt att hantera denna typ av frågor. För de som hade mer ”på-plats-anknutna” arbetsuppgifter testades i början av pandemin ett slags rotationsschema inom enheten där vissa yrkeskategorier arbetade på plats varannan dag och andra varannan vecka, men denna modell övergavs efter ett par månader. En mer generös tillämpning av flexitidsreglerna gjorde det också lättare för de som var tvungna att utföra sina arbetsuppgifter i riksdagens lokaler att undvika kollektiva arbetsresor under rusningstrafik.

Att leda arbetet på distans lyfts annars fram av cheferna inom enheten som en av de mer påtagliga utmaningarna under coronapandemin. Avstämningar ”i korridoren” saknas och det har varit svårt att effektivt följa upp det arbete som utförs hemifrån. En del har mått dåligt av den isolering det kan ha inneburit att vara hemma, vilket inte alltid har varit så lätt att ”fånga upp” som chef eller medarbetare. Vissa medarbetare ser det som väldigt påfrestande att inte kunna träffa sina kollegor och upplever att kompetensutbytet påverkas negativt av distansarbetet. Att introducera och vägleda nyanställda och/eller nya konsulter lyfts också fram som en särskild svårighet.

## **Enheten riksdagstryck**

### *Enhetens ansvarsområden*

Enheten<sup>608</sup>

- producerar riksdagstrycket
- utgör interntryckeri åt riksdagsledamöterna och Riksdagsförvaltningen, partigruppernas kanslier, riksdagens myndigheter m.fl.
- samordnar tryckproduktionen med kammaren, utskotten och Regeringskansliet
- säljer, distribuerar och lagerhåller riksdagstryck, förlagsprodukter och andra trycksaker.

<sup>608</sup> 9 § Riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

### *Coronautmaningar under 2020*

Riksdagstrycket har en central roll i den parlamentariska beslutsprocessen. Leveranser i tid av de beslutsunderlag som produceras av bl.a. utskotten är en viktig förutsättning för att kammarens planering ska hålla. Riksdagstryckets kvantitativa omfattning kan uttryckas i mängden originalsidor. Detta mått visar dock inga större skillnader under 2020 i jämförelse med utfallet 2018 och 2019. I Riksdagsförvaltningens årsredovisning för 2020 anges att den löpande verksamheten har fungerat väl trots pandemirestriktioner och många nya och snabbt processade ärenden.<sup>609</sup>

Däremot har pandemirestriktioner och tidspressade beslutsprocesser inneburit en del utmaningar för enheten, inte minst avseende it-tekniken. Flera problem uppstod i samband med Skypemöten, och de tekniska förutsättningarna för arbete hemifrån var sämre än i Riksdagshuset, bl.a. saknade flera medarbetare skrivare i hemmet. Tekniken har dock undan för undan blivit bättre och fungerar efter årsskiftet tillfredsställande.

Arbetslivet uppfattas inte som lika stimulerande när man inte kan byta tankar med kollegor i samband med fysiska möten. Det uppkommer risker för att arbetsuppgifter ”faller mellan stolarna” när samtalen i korridoren inte längre finns.

Enhetschefen anser att det även framgent bör vara möjligt att bevilja arbete hemifrån om verksamheten tillåter. Däremot bör arbetsrotationen upphöra för de som inte får ihop en heltidstjänst på hemmaplan, t.ex. tryckare och ordermottagare. Han anser vidare att beslutsprocessen ur ett riksdagstrycksperspektiv har fungerat så gott som helt felfritt hittills under pandemin.

<sup>609</sup> Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1), s. 29.

## Del E – En internationell utblick

### Inledning

I april 2021 gav Coronakommitténs sekretariat riksdagens utredningstjänst i uppdrag att göra en kartläggning och jämförelse av hur vissa europeiska parlament har anpassat sin verksamhet med anledning av pandemin. Uppdraget omfattar nio nationella parlament (i de fyra övriga nordiska länderna, de tre baltiska länderna, Storbritannien och Tyskland) samt Europaparlamentet, med fokus på de anpassningar som gjordes under 2020. I Storbritannien och Tyskland har kartläggningen avgränsats till de direkt folkvalda församlingarna, dvs. underhuset (House of Commons) respektive förbundsdagen (Bundestag).

De övergripande aspekter som omfattas är

- beslutsprocessen i parlamentet, med särskilt fokus på förekomsten av begränsningar av antalet ledamöter vid sammanträden i kammare och utskott
- ledamöternas förutsättningar, med särskilt fokus på möjligheter till och teknik för distansmedverkan i arbetet i kammare och utskott
- förvaltningens stöd till ledamöterna, med fokus på vilka tekniska plattformar och support som tillhandahållits utöver normalläget.

Redovisningen baseras i huvudsak på uppgifter som har lämnats inom ramen för andra uppdrag inom det interparlamentariska samarbetsnätverket ECPRD under perioden mars 2020 till maj 2021, underlag från riksdagens EU-representant samt på rapporter från parlamentariska utredningstjänster eller forskningsinstitut. Därutöver har vissa uppgifter inhämtats via bilaterala förfrågningar till berörda parlament<sup>610</sup> samt via nationella rättskällor och respektive parlaments webbplatser. Att omfattningen och detaljnivån i beskrivningarna skiljer sig åt i olika avseenden mellan parlamenten avspeglar att utförligheten i de underlag som kunnat inhämtas från respektive parlament varierar.<sup>611</sup>

## Beslutsprocessen i parlamenten

### Inledning

Parlamentens beslutsprocesser har på olika sätt och i olika omfattning påverkats av pandemin. Den aktuella kartläggningen har i första hand fokuserat på förekomsten av begränsningar av antalet ledamöter i kammare och utskott. Andra omständigheter när det gäller beslutsprocessen i parlamenten som framkommit i de befintliga underlagen rör huvudsakligen förekomsten av ändringar av den parlamentariska dagordningen och ärendehantering, och

<sup>610</sup> Samtliga parlament utom det isländska hade per den 17 augusti 2021 inkommit med kompletterande uppgifter.

<sup>611</sup> Promemorian från utredningstjänsten som bildar underlag till detta avsnitt har tagits fram av utredningsrådet Kalina Lindahl samt av utredarna Sara Dadnahl och Katarina Sandberg.

tillfälligt utökade befogenheter för regeringen samt inrättande av nya organ inom parlamenten med anledning av pandemin.

### **Begränsningar av antalet deltagande ledamöter**

I flera av de nationella parlamenten infördes under 2020 begränsningar av olika slag för antalet deltagande ledamöter vid sammanträden i kammaren i syfte att möjliggöra fortsatta fysiska sammanträden. I Danmark, Norge, Finland och Tyskland har detta, liksom i den svenska riksdagen, inneburit att en del av parlamentet – ett slags ”miniparlament” – har utövat den lagstiftande makten å hela parlamentets vägnar. I samtliga fall har överenskommelser mellan partigrupperna säkerställt upprätthållandet av den partipolitiska representativiteten. I Storbritannien, de baltiska staterna samt Europaparlamentet har begränsningar av antalet närvarande ledamöter på grund av pandemiläget i förekommande fall kombinerats med möjligheter till olika former av distansdeltagande i beslutsfattandet i parlamentet. Någon begränsning av antalet deltagande ledamöter i beslutsfattandet har således inte tillämpats i dessa parlament. Begränsningar av kamrarnas arbete i form av färre sammanträdesdagar eller uppehåll har dock förekommit (se vidare nedan om ändringar i agendan och ärendehantering). I fråga om Island har det framkommit att det förekommer en begränsning av antalet ledamöter i kammaren i samband med pandemins utbrott. Det framgår dock inte om detta även omfattat beslutsfattande i kammaren.

Inte för något av de aktuella parlamenten förekommer uppgifter om att antalet ledamöter i utskotten begränsats under pandemin. I samtliga fall har olika slags distansåtgärder, i form av digitala och/eller organisatoriska lösningar, införts för att möjliggöra fortsatt deltagande i utskottens sammanträden (se vidare avsnittet om ledamöternas förutsättningar nedan). I perioder har dock utskottsarbetet i parlamenten begränsats genom uppehåll i arbetet eller färre sammanträden (se nedan om ändringar i agendan och ärendehantering). Med digitala distanslösningar avses möjligheter att delta i det parlamentariska arbetet från platser utanför parlamentens lokaler.

I **Danmark** krävs enligt grundlagen att minst hälften (90) av de totalt 179 ledamöterna deltar vid en votering och distansdeltagande i kammaren är inte möjligt. Sedan den 12 mars 2020 har i regel 95 av 179 ledamöter varit på plats i kammaren vid omröstningar, baserat på informella överenskommelser mellan partierna.<sup>612</sup> Detta upplägg var fortfarande aktuellt vid tiden för kammarens sommaruppehåll i juni 2021. Vid en omröstning i januari 2021 om att ställa den före detta migrationsministern inför riks rätt pausades överenskommelsen för att möjliggöra för samtliga ledamöter att delta vid omröstningen.

<sup>612</sup> Danmarks Riges Grundlov § 50; Folketinget (2020a); Folketingets administration, 2021-05-21; ECPRD (The European Centre for Parliamentary Research and Documentation) 4548; ECPRD 4354.



Ledamöterna fick vid detta tillfälle gå in i tre olika grupper för att upprätthålla distans. Endast två ledamöter var frånvarande vid omröstningen.<sup>613</sup>

Även i **Norge** kräver grundlagen att minst hälften av ledamöterna är på plats fysiskt för att stortinget ska vara beslutsmässigt.<sup>614</sup> Enligt beslut av stortingets presidium<sup>615</sup> deltar 87 (av totalt 169) ledamöter vid kammarens sammanträden sedan mars 2020.<sup>616</sup> Deltagandet koordineras av partigrupperna. Detta upplägg var fortsatt aktuellt vid tiden för stortingets sommaruppehåll i juni 2021.<sup>617</sup> Vid ett tillfälle i maj 2020 beslutade presidiet att låta alla ledamöter delta vid en omröstning, eftersom ett parti i stortinget (Kristelig Folkeparti) ville att samtliga partiets ledamöter skulle delta i omröstningen. Vid detta tillfälle kunde kvitningssystemet därför inte tillämpas. Omröstningen behandlade ett lagförslag om ändringar i den norska biotekniklagen. Vid ett annat omröstningstillfälle den 14 maj 2020, som behandlade ett antal grundlagsförslag, deltog 115 ledamöter.<sup>618</sup>

I **Finland** beslutade talmanskonferensen<sup>619</sup> om en rekommendation den 19 mars 2020 enligt vilken antalet ledamöter skulle begränsas i kammaren under frågestunderna till cirka en fjärdedel, dvs. ungefär 50 (av 200). För övriga sammanträden i kammaren var rekommendationen sådan att endast de ledamöter som stod närmast i tur att få ordet skulle närvara i själva kammaren. Den 9 september 2020 beslutades, baserat på informella överenskommelser mellan partigrupperna, att antalet ledamöter i kammaren skulle begränsas till 74 vid samtliga sammanträden. Beslutet gällde åtminstone till den 2 juni 2021.<sup>620</sup> I fråga om omröstningar gäller enligt överenskommelsen att endast 56 ledamöter<sup>621</sup> deltar i majoriteten av fallen. Omröstningar med samtliga ledamöter har förekommit under året. Presidiet<sup>622</sup> beslutar vilka omröstningar som ska hållas med alla ledamöter närvarande, vilket oftast sker efter önskemål från partigrupperna vid omröstningar i vissa specifika frågor. Begränsningen av antalet deltagande ledamöter i omröstningar gäller inte heller sådana ärenden av större vikt som t.ex. en misstroendeomröstning.<sup>623</sup>

I det **isländska** parlamentet (Alltinget) begränsades antalet ledamöter i kammaren inledningsvis i samband med pandemins utbrott våren 2020, efter en överenskommelse mellan partierna. Konstitutionen medger inte omröstning

<sup>613</sup> Folketingets utredningstjänst, 2021-07-02 och 2021-07-05.

<sup>614</sup> Kongeriket Norges grunnlov § 73.

<sup>615</sup> Presidiet (presidentskapet) består av talmannen och de fem vice talmännen.

<sup>616</sup> Stortinget (2020a).

<sup>617</sup> Stortingets presstjänst, 2021-05-24; Stortingets rättssekretariat, 2021-07-05.

<sup>618</sup> För ändring av den norska grundlagen krävs beslut med kvalificerad majoritet (bifall av två tredjedelar av de 169 ledamöterna). ECPRD 4436; Stortingets utredningstjänst, 2021-07-20.

<sup>619</sup> Talmanskonferensen i den finska riksdagen består av talmannen, vice talmännen och utskottsordförandena, dvs. motsvarande talmanspresidiet och ordförandekonferensen i den svenska riksdagen.

<sup>620</sup> Finska riksdagen utredningstjänst, 2021-07-02 och 2021-07-05.

<sup>621</sup> Vid lika röstetal i ett slutligt beslut i ett ärende sker en öppen omröstning med röstsedlar i kammaren och, därefter, om röstetalet fortsatt är lika, avgörs ärendet genom lotning (Riksdagens arbetsordning § 61).

<sup>622</sup> Presidiet består av talmannen och de vice talmännen.

<sup>623</sup> ECPRD 4548; Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02.

på distans.<sup>624</sup> Enligt uppgift från november 2020 fanns ingen begränsning av antalet ledamöter.<sup>625</sup> När återgången till ordinarie 63 ledamöter ägde rum har inte framkommit.

I **Tyskland** beslutade förbundsdagen den 25 mars 2020 om en tillfällig ändring i arbetsordningen<sup>626</sup> som bl.a. innebar att det beslutsmässiga antalet ledamöter i kammaren sänktes till minst en fjärdedel, jämfört med minst hälften under normala förhållanden (av för närvarande totalt 709 ledamöter). Detta för att kunna efterleva regler om fysisk distans som innebar att endast en tredjedel (omkring 235) av ledamöterna kunde närvara samtidigt. I samband med ändringen av arbetsordningen kom partigrupperna överens om att representeras av cirka en tredjedel av sina ledamöter i kammaren.<sup>627</sup> En motsvarande ändring av det beslutsmässiga antalet ledamöter (dvs. från hälften till en fjärdedel) genomfördes även i utskotten, med den skillnaden att ledamöter som deltar digitalt vid beslut i utskotten räknas som närvarande vid fastställandet av om det beslutsmässiga antalet är uppnått. Genom att olika åtgärder för att upprätthålla distans har vidtagits i förbundsdagen har dock i praktiken inga restriktioner för antalet fysiskt närvarande ledamöter i utskotten förekommit. Den tillfälliga ändringen i arbetsordningen upphörde automatiskt efter viss tid, men har där- efter förnyats vid flera tillfällen och gäller enligt nuvarande lydelse till utgången av den nuvarande valperioden, vilket inträffar under perioden den 26 september–26 oktober 2021.<sup>628</sup>

I **Storbritannien** fattades beslut den 22 april 2020 om att införa en hybridlösning i parlamentet, som innebar att 50 ledamöter (av totalt 650<sup>629</sup> i underhuset) tilläts vara på plats samtidigt i kammaren.<sup>630</sup> Initialt kunde ytterligare 120 ledamöter delta i kammardebatter m.m. via en digital mötestjänst, vilket senare utsträcktes till samtliga ledamöter. Votering på distans via ett befintligt digitalt system, med möjlighet för samtliga ledamöter att delta, förekom inom ramen för denna ordning (se nedan). I början av juni 2020 ersattes denna lösning av ett system där omröstningar endast kan ske på plats i parlamentets lokaler, men med olika lösningar för att möjliggöra fortsatt deltagande i omröstningar för samtliga ledamöter trots fortsatt begränsning till 50 ledamöter i kammaren (se vidare nedan om distansdeltagande). Någon begränsning av antalet deltagande ledamöter vid beslut i kammaren har alltså inte förekommit.<sup>631</sup> I enlighet med lättnader av de nationella restriktionerna höjdes det tillåtna antalet samtidigt närvarande ledamöter i kammaren till 64 i mitten av maj 2021, och den 19 juli upphörde begränsningen av antalet närvarande ledamöter helt.

<sup>624</sup> IPU (2020).

<sup>625</sup> ECPRD 4615.

<sup>626</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Arbetsordningen kan ändras genom beslut med enkel majoritet.

<sup>627</sup> ECPRD 4510; Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages § 126a.

<sup>628</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages § 126a; Förbundsdagens utredningstjänst, 2021-07-30.

<sup>629</sup> I händelse av lika röstetal har talmannen den avgörande rösten.

<sup>630</sup> IPU (2020).

<sup>631</sup> House of Commons utredningstjänst, 2021-05-07 och 2021-07-21.

Distansdeltagande var dock fortsatt möjligt till den 22 juli då sommaruppehållet inleddes.<sup>632</sup>

Inte heller de **baltiska länderna** eller **Europaparlamentet** har tillämpat lösningen att reglera antalet ledamöter som deltar i beslutsfattandet i kammaren, även om pandemiläget i perioder de facto har inneburit begränsade möjligheter till fysisk närvaro i parlamenten (se vidare nedan om distansdeltagande).<sup>633</sup>

## Ändringar i agendan och ärendehantering

I samtliga parlament i kartläggningen gjordes under 2020, i olika omfattning, ändringar i parlamentens agenda och ärendehantering med anledning av pandemin. Ärendehantering i parlamenten begränsades under våren 2020 i samtliga fall genom att ett minskat antal ärenden behandlades och, i vissa fall (Storbritannien och Litauen), genom tillfälliga uppehåll i det parlamentariska arbetet. Snabbare hantering av ärenden än vad stadgade tidsfrister normalt medger förekom under 2020 i varierande omfattning i Danmark, Norge, Estland, Litauen, Storbritannien och Europaparlamentet. Endast Finland och Lettland har uppgett att detta inte förekom. Uppgifter saknas för Tyskland och Island. Av underlagen framgår att parlamenten i åtminstone de nordiska och baltiska länderna under hösten 2020 i huvudsak hade återgått till ett normalt arbetsprogram.

I **Danmark** upprätthöll folketingsrådet i samband med coronautbrottet i mars 2020 kritiska funktioner, men pausade övriga aktiviteter. I praktiken innebar det i huvudsak följande. Alla möten, konferenser, utfrågningar och dylikt med externa deltagare ställdes in. Antalet utskottsmöten reducerades och enbart absolut nödvändiga lagförslag och granskningsärenden behandlades i utskotten. Granskningsfunktioner i form av skriftliga frågor till ministrar upprätthölls.<sup>634</sup> Snabbhantering av flera lagförslag tillämpades.<sup>635</sup> Under april 2020 togs ett reviderat arbetsprogram fram för resten av folketingsåret (till den 1 juli 2020), som innebar en delvis återgång till normala rutiner. Antalet behandlingar av lagförslag (såväl propositioner som s.k. beslutningsförslag, som närmast motsvarar utskottsinitiativ) reducerades till omkring hälften, samtidigt som normala parlamentariska kontrollfunktioner återupptogs. Under hösten 2020 återgick folketingsrådet till ett mer normalt arbetsprogram.<sup>636</sup> I början av 2021 (den 11

<sup>632</sup> UK Parliament (2021).

<sup>633</sup> Litauiska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-28; Estniska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-29; Lettiska parlamentets utredningstjänst, 2021-08-10; IPU (2020); EPRS (2020).

<sup>634</sup> ECPRD 4354; Folketinget (2020b).

<sup>635</sup> Snabbhantering regleras inte specifikt i folketingsrådets arbetsordning. Förfarandet innebar i dessa fall att undantag gjordes från arbetsordningens bestämmelser om tidsfristen mellan framställningen av ett förslag och dess behandling i parlamentet, som normalt ska vara minst 30 dagar. Undantag från bestämmelsen kräver stöd av tre fjärdedelar av ledamöterna. (Folketingets utredningstjänst, 2021-07-05).

<sup>636</sup> Folketinget (2020c); ECPRD 4548; Riksdagens EU-representant, sammanställning av enkätsvar 2020-10-19.

januari–7 februari) reducerade såväl regeringen som folkettinget återigen antalet framställda och behandlade lagförslag.<sup>637</sup>

Även i **Finland, Norge och Island** behandlade parlamenten under mars och april 2020 endast nödvändiga ärenden.<sup>638</sup> Beslut om kammarens arbete fattades av de organ som under normala förhållanden beslutar kammarplaneringen i Finland (talmanskonferensen) och i Norge (presidentskapet). I Norges fall skedde detta efter samråd med partiledarna.<sup>639</sup>

I Norge beslutades redan i början av april 2020 om en återgång till ett mer normalt arbete i kammaren, vilket bl.a. innebar att frågestunden återupptogs i slutet av månaden. Under hösten 2020 utfördes arbetet i kammaren enligt en mer normal agenda.<sup>640</sup> I Finland återgick man till en normal hantering av ärenden i början av september 2020.<sup>641</sup> Under mars och april 2021 var dock behandlingen i plenum återigen begränsad enbart till brådskande och nödvändiga ärenden.<sup>642</sup>

Snabbbehandling av lagförslag tillämpades i det norska stortinget på så vis att utskotten behandlade vissa ärenden snabbare än normalt, särskilt de som rörde finansiella stödåtgärder med anledning av pandemin. I kammaren behandlades dock ärendena, i enlighet med grundlagsbestämmelser som inte kan frångås, enligt gängse ordning. I Finland förekom inte snabbbehandling av ärenden i parlamentet.<sup>643</sup>

I **Storbritannien** beslutade parlamentet i slutet av mars 2020 att utsträcka påskuppehållet till en månads uppehåll. Under denna period sammanträdde varken kammaren eller de utskott som behandlar lagstiftningsärenden (general committees). Omprioriteringar i ärendebehandlingen i parlamentet förekom sedan tillfälligtvis under 2020.<sup>644</sup> Sammanträden i den parallella debattkammaren Westminster Hall, som används för att debattera lokala och nationella frågor med ministrar, ställdes in från slutet av mars till början av oktober 2020.<sup>645</sup> I mars 2020 snabbbehandlades en tillfällig lag med pandemirelaterade åtgärder (Coronavirus Act 2020) i parlamentet med hänvisning till att det rörde sig om nödåtgärder, dock först efter överenskommelse mellan partierna.<sup>646</sup>

I **Tyskland** begränsades antalet sammanträdesdagar i förbundsdagen under perioden januari–maj 2020, sammanträdena förkortades under vissa veckor i mars–maj 2020, och mindre brådskande ärenden lyftes bort från dagordningen. Även utskotten sammanträdde i lägre utsträckning under den aktuella

<sup>637</sup> Folketinget (2021a).

<sup>638</sup> ECPRD 4514; Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-04-21; Stortinget (2020a); IPU (2020); Riksdagens EU-representant, sammanställning av enkätsvar 2020-10-19.

<sup>639</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4498; Stortinget (2020a).

<sup>640</sup> Stortinget (2020b); ECPRD 4498.

<sup>641</sup> ECPRD 4498.

<sup>642</sup> Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-04-21.

<sup>643</sup> Stortingets utredningstjänst, 2021-07-20; Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02.

<sup>644</sup> ECPRD 4548; ECPRD 4615.

<sup>645</sup> House of Commons Library (2020).

<sup>646</sup> House of Commons utredningstjänst, 2021-07-21.

perioden.<sup>647</sup> Förbundsdagen har inte kunnat lämna uppgifter om huruvida snabbbehandling av ärenden i parlamentet har förekommit.<sup>648</sup>

I **Estland** beslutade parlamentets presidium<sup>649</sup> och partigruppsordförandena i mitten av mars 2020 om begränsningar av antalet sammanträdesdagar i kammaren och i utskotten under de närmast följande månaderna. Utskottens sammanträden begränsades till en dag per vecka om inte ytterligare tillfällen var absolut nödvändiga. I kammaren begränsades antalet sammanträdesdagar under de första tre veckorna till två dagar per vecka, från normalt fyra, och därefter till tre. Endast tidskritiska ärenden skulle hanteras. Vissa ärenden behandlades snabbare än normalt på så vis att tidsfristerna mellan behandlingarna i kammaren förkortades. I början av juni 2020 hade parlamentet återgått till sin ordinarie agenda. Under hösten 2020 förekom inga begränsningar av antalet sammanträden i kammaren eller utskotten och ärenden hanterades i vanlig ordning.<sup>650</sup>

I **Lettland** övergick parlamentets verksamhet till s.k. nödläge i mitten av mars 2020. Sammanträden i kammaren och utskotten begränsades till extraordinära fall för att behandla brådskande ärenden, och övrig verksamhet i parlamentet sköts upp på obestämd tid. Från början av april 2020 hölls kammarsammanträden i form av videokonferenser där ledamöterna deltog på distans från olika lokaler inom parlamentsbyggnaden och från slutet av maj 2020 infördes en lösning för digitalt deltagande på distans utanför parlamentet (se vidare nedan angående E-Saeima).<sup>651</sup> Någon snabbbehandling av ärenden har inte förekommit.<sup>652</sup>

I **Litauen** beslutade parlamentets presidium<sup>653</sup> i slutet av februari 2020 om ett tillfälligt uppehåll i kammarens arbete t.o.m. den första veckan i april 2020. Genom att parlamentet beslutade om en ändring i arbetsordningen som medgav digitalt deltagande i utskottssammanträden kunde utskotten fortsätta att sammanträda men på distans (se nedan om distansdeltagande). Arbetet i utskotten begränsades dock till behandling av brådskande ärenden. Enligt uppgift från november 2020 förekom då inga ändringar eller omprioriteringar i parlamentets agenda och ärendebehandling.<sup>654</sup> Snabbbehandling av vissa ärenden, särskilt pandemirelaterade ärenden av ekonomisk och social karaktär, har förekommit i enlighet med befintliga bestämmelser i parlamentets arbetsordning om möjlighet till förkortade tidsfrister i brådskande ärenden.<sup>655</sup>

<sup>647</sup> ECPRD 4514; ECPRD 4615; IPU (2020).

<sup>648</sup> Förbundsdagens utredningstjänst, 2021-07-30.

<sup>649</sup> Presidiet består av talmannen och de vice talmännen.

<sup>650</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4436; ECPRD 4510; ECPRD 4548; IPU (2020); Riksdagens EU-representant, sammanställning av enkätsvar 2020-10-19; Estniska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-29.

<sup>651</sup> ECPRD 4354; IPU (2020); Riksdagens EU-representant, sammanställning av enkätsvar 2021-04-26.

<sup>652</sup> Lettiska parlamentets utredningstjänst, 2021-08-10.

<sup>653</sup> I presidiet ingår talmannen, de vice talmännen samt ledaren för oppositionen.

<sup>654</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4548.

<sup>655</sup> Litauiska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-28; Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania, kap. XXIV.

I **Europaparlamentet** beslutade talmannen och talmanskonferensen<sup>656</sup> i mars 2020 om begränsningar och omprioriteringar i parlamentets verksamhet som innebar att särskilt kammarens men även utskottens arbete i huvudsak begränsades till hantering av brådskande och pandemirelaterade ärenden, med deltagande huvudsakligen på distans (se vidare nedan). Även möten i ledningsorgan och de politiska grupperna fortgick, men utfrågningar, evenemang och besök i parlamentet ställdes in. Den nya möteskalender som antogs för kammaren innebar att sammanträdena begränsades såväl i antal som geografiskt på så vis att de månatliga fyradagarssessionerna i Strasbourg ersattes av två- till tredagarssessioner i Bryssel. Talmansbesluten har förnyats kontinuerligt, i princip månadsvis, sedan våren 2020 med mindre variationer i fråga om restriktionernas omfattning. Av beslutet från den 1 juni 2021 framgår t.ex. att utskottsutfrågningar åter är tillåtna i parlamentet och att sessionerna i Strasbourg har återupptagits, om än fortfarande genom hybrid- och distansförfaranden.<sup>657</sup> Snabbhandling av ärenden, i enlighet med bestämmelser om brådskande förfarande i parlamentets arbetsordning, tillämpades vid drygt 30 tillfällen under 2020.<sup>658</sup>

I sammanhanget kan noteras att Europaparlamentet i december 2020 beslutade om ändringar i arbetsordningen<sup>659</sup> för att formellt reglera beslutsförfarandet vid behov av extraordinära åtgärder, bl.a. när det gäller möjligheten att skjuta upp en planerad sammanträdesperiod eller enskilda sammanträden i kammare eller utskott.<sup>660</sup>

### Tillfällig utökning av regeringens befogenheter

I flera länder har parlamenten, liksom i Sverige, antagit särskilda pandemilaggar som tillfälligt ger regeringen utökade befogenheter att vidta åtgärder som underställs parlamentets godkännande först i efterhand. Redovisningen omfattar endast de exempel som framkommit i befintliga underlag och gör därmed inte anspråk på att vara uttömmande.

I **Danmark** antog folketinget i mars 2020 en tillfällig lagändring i den danska epidemilagen, som bemyndigar regeringen (hälsoministern) att besluta om vissa regler med omedelbar verkan och företräde framför annan nationell lagstiftning (undantaget grundlagen) för att hindra spridning av allmänfarlig smitta. Lagen upphörde automatiskt den 1 mars 2021.<sup>661</sup> I **Norge** antog stortinget i mars 2020 en särskild coronalag som gav regeringen utökade befogenheter att utfärda bestämmelser som annars kräver beslut i parlamentet. Lagen

<sup>656</sup> Talmanskonferensen består av Europaparlamentets talman och ordförandena i de politiska grupperna.

<sup>657</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4436; Riksdagens EU-representant, 2021-07-22 och 2021-07-23; Europaparlamentets beslut av den 17 december 2020 (2020/2098(REG)).

<sup>658</sup> Europaparlamentets utredningstjänst, 2021-06-30; Europaparlamentets arbetsordning, artikel 163.

<sup>659</sup> Europaparlamentets arbetsordning kan ändras genom majoritetsbeslut av parlamentets ledamöter (Europaparlamentets arbetsordning, artikel 237).

<sup>660</sup> Europaparlamentets arbetsordning, artikel 237a.

<sup>661</sup> ECPRD 4510; Folketinget (2020d).

antogs med en varaktighet på en månad, men förlängdes senare med ytterligare en månad till slutet av maj 2020.<sup>662</sup> Även i t.ex. **Storbritannien** antogs en tillfällig coronalag, med en varaktighet på två år, som på liknande vis utökade regeringens befogenheter.<sup>663</sup>

I **Finland** togs en existerande s.k. beredskapslag i bruk från mitten av mars till mitten av juni 2020 sedan regeringen deklarerat undantagstillstånd i landet. Undantagstillstånd deklarerades återigen från mars 2021 och beredskapslagen togs på nytt i bruk till slutet av april 2021. Riksdagen beslutar om aktivering av beredskapslagen, som innebär att regeringen ges utökade befogenheter att utfärda bestämmelser som underställs riksdagens godkännande i efterhand.<sup>664</sup>

## Inrättande av särskilda utskott

I några parlament har särskilda utskott eller underutskott inrättats för att behandla pandemirelaterade ärenden.

I **Norge** inrättades ett särskilt sådant utskott (den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende koronakrisen) i mars 2020.<sup>665</sup> I **Danmark** inrättades ett nytt stående utskott i folketinget (epidemiudvalget) i mars 2021 i samband med att en ny epidemilag trädde i kraft. I båda fallen har utskotten i huvudsaklig uppgift att behandla frågor om bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter enligt ländernas respektive pandemilagstiftning.<sup>666</sup> I **Tyskland** inrättade socialutskottet ett underutskott i april 2021 för att hantera pandemirelaterade frågor.<sup>667</sup>

Något motsvarande utskott har inte inrättats i Finland, Storbritannien, de baltiska staterna eller i Europaparlamentet.<sup>668</sup>

## Ledamöternas förutsättningar

### Inledning

Olika möjligheter till distansdeltagande – digitalt eller i annan form – i det parlamentariska arbetet har införts i olika omfattning i de aktuella parlamenten med anledning av pandemin. Med digitalt distansdeltagande avses här deltagande från platser utanför parlamentens lokaler. Formerna för digitalt distansdeltagande varierar men avser oftast deltagande via mötestjänster som t.ex. Zoom, Skype och Teams. I de fall det framkommit av underlagen att distansdeltagande även omfattar t.ex. deltagande via telefon eller e-post anges detta

<sup>662</sup> Stortinget (2021).

<sup>663</sup> House of Commons utredningstjänst, 2021-07-21.

<sup>664</sup> ECPD 4723; ECPD 4651.

<sup>665</sup> Stortinget (2020c).

<sup>666</sup> Folketinget (2021b).

<sup>667</sup> Förbundsdagens utredningstjänst, 2021-07-30.

<sup>668</sup> Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02; Estniska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-29; Lettiska parlamentets utredningstjänst, 2021-08-10; Litauiska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-28; House of Commons utredningstjänst, 2021-07-21; Europaparlamentets utredningstjänst, 2021-06-30.

uttryckligen i redovisningen. Andra former av åtgärder som vidtagits för att möjliggöra deltagande i det parlamentariska arbetet i enlighet med gällande restriktioner i de aktuella länderna avser huvudsakligen olika organisatoriska åtgärder för fysisk distans inom parlamentens lokaler. I det brittiska parlamentet har också tillämpningen av ett befintligt system med ombudsöstning utsträckts till att omfatta även pandemirelaterade skäl.

### Möjligheter till digitalt distansdeltagande

I redovisningen nedan beskrivs, för respektive parlament, hur möjligheterna till digitalt distansdeltagande sett ut dels i utskott, dels i kammaren. Samtliga parlament i kartläggningen tillämpade under 2020 digitalt distansdeltagande i utskott och/eller kammare i någon omfattning med anledning av pandemin.

I samtliga parlament har digitala utskottssammanträden förekommit sedan mars 2020, ofta med tillämpning av hybridlösningar av olika slag som inneburit att viss personal och/eller ledamöter varit på plats. I några parlament (Finland, Estland, Tyskland och Storbritannien) har dock distansdeltagandet varit begränsat till vissa typer av sammanträden eller utskott.

Digitala voteringar på distans i kammaren förekom under 2020 främst i det lettiska parlamentet och i Europaparlamentet. I det brittiska underhuset förekom försök med digitala voteringar på distans endast undantagsvis våren 2020, men vissa möjligheter att delta digitalt i andra delar av kammarens arbete infördes successivt under året. I Finland, Estland och Litauen fattade parlamenten först i slutet av 2020 (november–december) beslut som möjliggjorde digitalt distansdeltagande i omröstningar i kammaren. I Finland har möjligheten dock hittills inte tillämpats. I övriga nordiska länder, liksom i Tyskland, har digitalt distansdeltagande i kammarsammanträden inte varit möjligt.

I **Norge** beslutade stortinget i mars 2020 om att tillfälligt upphäva kravet i Stortingets arbetsordning på fysisk närvaro vid utskottssammanträden för att möjliggöra deltagande, inklusive eventuella omröstningar<sup>669</sup>, på distans i utskotten, via t.ex. telefon, videokonferenslösningar eller skriftliga förfaranden.<sup>670</sup> Utskottens sammanträden har därefter i stor utsträckning genomförts på distans, företrädesvis via Teams. Hybridlösningar har förekommit på så vis att t.ex. utskottsordföranden och nödvändig personal har varit på plats fysiskt medan övriga ledamöter och externa deltagare har medverkat på distans.<sup>671</sup> I sammanhanget kan noteras att en ändring i Stortingets arbetsordning träder i kraft den 1 oktober 2021 som innebär att utskottsmöten som huvudregel ska

<sup>669</sup> Formella omröstningar i utskotten sker dock enligt uppgift mycket sällan (ECPRD 4615).

<sup>670</sup> ECPRD 4364; ECPRD 4365; ECPRD 4436; Stortingets arbetsordning (Stortingets förordningsorden) §§ 25 och 26. Enligt § 79 i arbetsordningen kan Stortinget upphäva vissa bestämmelser i denna vid särskilda fall. Ett sådant beslut kräver kvalificerad majoritet med två tredjedelar. Om förslaget läggs fram av Stortingets talman krävs dock endast enkel majoritet, vilket var fallet vid detta tillfälle. Undantaget förlängdes genom ett nytt beslut den 1 oktober 2020.

<sup>671</sup> ECPRD 4615; Stortinget (2020d).



genomföras på plats, men att utskottet undantagsvis kan besluta att hålla sammanträden på distans (digitalt).<sup>672</sup>

Enligt den norska grundlagen kan beslut i kammaren inte fattas på distans. Inte heller annat deltagande i kammarens arbete har genomförts på distans.<sup>673</sup>

I **Danmark** har utskottsmöten i huvudsak genomförts i hybridform sedan mitten av mars 2020, med flertalet ledamöter deltagande på distans via Teams. Ordföranden kunde i undantagsfall besluta att tillåta närvaro av högst tio personer. Utskottsmöten där samtliga ledamöter deltagit på distans, med endast ett minimum av nödvändig personal på plats, har förekommit. Den 21 april 2021 ändrades restriktionerna i fråga om fysisk distans i Danmark till en meter, vilket möjliggjorde fler deltagare vid utskottssammanträdena. Utskotten uppmantrades dock att överväga att även i fortsättningen ha möten helt eller delvis på distans med hänsyn till pandemin.<sup>674</sup>

Enligt den danska grundlagen kan beslut i kammaren inte fattas på distans. Inte heller annat deltagande i kammarens arbete har genomförts på distans.<sup>675</sup>

I **Finland** gjordes i samband med pandemins utbrott en indelning i s.k. förberedande respektive beslutande utskottssammanträden, för att möjliggöra för utskotten att bedriva arbete på distans och samtidigt efterleva arbetsordningens krav på närvaro för beslut i utskotten. Ett förberedande sammanträde, som fick hållas på distans, kunde t.ex. omfatta konsultation av sakkunniga och allmänna diskussioner om ett ärende under beredning i utskottet. Beslutande utskottssammanträden genomfördes däremot på plats.<sup>676</sup>

I oktober 2020 beslutade den finska riksdagen om en tillfällig ändring av arbetsordningen<sup>677</sup>, som möjliggjorde såväl utskottssammanträden som omröstningar i kammaren på distans. Bestämmelsen, som gäller från den 1 november 2020 till den 30 september 2021, kan tillämpas under högst tre månader i taget efter särskilt beslut av riksdagen.<sup>678</sup> I början av april 2021 beslutade den finska riksdagen att bestämmelsen skulle tillämpas på utskottssammanträden under perioden den 14 april–31 maj 2021. Utskotten rekommenderades samtidigt att endast ta upp ostridiga frågor till avgörande behandling under perioden.<sup>679</sup> Sedan juni 2021 genomförs utskottssammanträden där ärenden tas upp för avgörande behandling återigen på plats. Något beslut om att tillämpa omröstningar på distans i kammaren hade, enligt uppgift i juli 2021, inte fattats.<sup>680</sup>

<sup>672</sup> Den nya bestämmelsen har följande lydelse: ”Komitémöter skal som hovedregel afholdes ved at komiteens medlemmer møter fysisk. Komiteen kan unntaksvis beslutte at komitémöter skal afholdes ved hjælp av fjernmødeteknologi.” Stortingets utredningstjänst, 2021-07-20.

<sup>673</sup> Kongeriket Norges grunnlov § 73; Stortingets utredningstjänst, 2021-07-20.

<sup>674</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4510; Folketingets utredningstjänst 2021-04-22 och 2021-05-21.

<sup>675</sup> Danmarks Riges Grundlov § 50; Folketingets utredningstjänst, 2021-07-05.

<sup>676</sup> Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-05-19.

<sup>677</sup> Den finska riksdagens arbetsordning kan ändras genom beslut i plenum i den ordning som gäller för behandling av lagförslag (§ 52 Finlands grundlag).

<sup>678</sup> Riksdagens arbetsordning (40/2000), kap. 8a.

<sup>679</sup> ECPRD 4755 (model reply).

<sup>680</sup> Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-04-29 och 2021-07-05.

I samband med införandet av den nya bestämmelsen i arbetsordningen som möjliggjorde omröstning på distans i kammaren utvecklades ett skräddarsytt digitalt system för detta. Inför en omröstning loggar ledamoten in på riksdagens interna nät med en krypterad VPN-förbindelse. I distansröstningstjänsten identifierar sig ledamöterna digitalt via s.k. stark autentisering, dvs. genom ett mobilcertifikat eller Bank-id. I händelse av tekniska problem kan votering även ske via mobiltelefon, vilket också kräver identifiering genom stark autentisering.<sup>681</sup> Som framgår ovan har systemet dock ännu inte tillämpats.

På **Island** infördes distanssammanträden för samtliga utskott från den 21 mars 2020. Av underlagen framgår dock inte hur länge detta tillämpats.<sup>682</sup> Den isländska grundlagen medger inte att beslut i kammaren fattas på distans och det förekommer inga uppgifter om att övrigt deltagande i kammarsammanträden genomförts på distans.<sup>683</sup>

I **Estland** beslutade konstitutionsutskottet i mitten av mars 2020 att distanssammanträden i utskotten var förenligt med parlamentets arbetsordning. Sammanträden i utskotten har genomförts både fysiskt och på distans samt i form av hybridsammanträden, där vissa ledamöter deltar fysiskt och andra på distans. Sedan hösten 2020 är det möjligt för utskotten att även genomföra omröstningar på distans. Huruvida detta tillämpas skiljer sig dock åt mellan utskotten. En omröstning sker genom att varje ledamot muntligen avger sin röst, som förs till mötesprotokollet.<sup>684</sup>

I maj 2020 beslutade det estniska parlamentet vidare om en ändring i arbetsordningen för att möjliggöra distansdeltagande, inklusive beslutsfattande, i kammaren. Ett mjukvarusystem, som även möjliggjorde votering på distans, utvecklades internt under sommaren och det första distanssammanträdet hölls i december 2020.<sup>685</sup>

I **Lettland** hölls nödvändiga utskottssammanträden på distans från slutet av mars till början av juni. Under perioden juni–september 2020 förekom även en hybridlösning i utskotten, där ledamöter deltog i utskottssammanträden på plats medan externa gäster deltog digitalt.<sup>686</sup>

I slutet av maj 2020 infördes E-Saeima, som möjliggör sammanträden och votering helt på distans, både i utskotten och i kammaren. Plattformen, som enligt uppgift utvecklades under loppet av några veckor med anledning av pandemin och de restriktioner som infördes, är specifikt utformad för det parlamentariska arbetet och kan användas både inom och utanför parlamentets lokaler. Plattformen nås via en särskild webbplats där inloggning sker med e-signatur. Systemet med digitalt deltagande tillämpades i princip under hela 2020

<sup>681</sup> Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02.

<sup>682</sup> IPU (2020).

<sup>683</sup> IPU (2020).

<sup>684</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4615; Estniska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-29.

<sup>685</sup> Riksdagens EU-representant, sammanställning av enkätsvar 2021-04-26; ECPRD 4615; Estniska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-29.

<sup>686</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 70 f.

efter införandet av systemet, med undantag för några veckor i september 2020 då pandemiläget medgav sammanträden på plats i parlamentet.<sup>687</sup>

I **Litauen** beslutades i mitten av mars 2020 om en ändring av parlamentets arbetsordning som innebär att utskotten, i samband med undantagstillstånd, får sammanträda och fatta beslut på distans. Därefter hölls utskottssammanträden under 2020 i regel på distans.<sup>688</sup>

I december 2020 beslutade det litauiska parlamentet om en ändring av arbetsordningen för att möjliggöra även för kammaren att sammanträda och rösta på distans under extraordinära omständigheter. Under perioden januari–mars 2021 genomfördes sex distanssammanträden via en modifierad version av mötestjänsten Teams. Ledamöterna registrerades som närvarande vid kammar-sammanträdena efter att ha identifierat sig med hjälp av Smart-id (motsvarande Bank-id) eller digital signatur via mobiltelefon. Vid omröstningar identifierade sig ledamöterna därutöver genom att visa sitt ansikte via Teams. Då pandemiläget förbättrades under våren 2021 upphörde tillämpningen av digitala distanssammanträden i kammaren. Av underlaget framgår också att det förekom vissa tekniska problem samt viss kritik från oppositionen, som menade att distansförandet begränsade oppositionens yttranderätt vid sammanträden.<sup>689</sup>

Även i **Tyskland** beslutade förbunds-dagen i mars 2020 om en tillfällig ändring i sin arbetsordning som innebar att det blev möjligt för utskotten att sammanträda och fatta beslut på distans med elektroniska kommunikationsmedel (telefon- eller videokonferens) samt att i ökad utsträckning tillämpa skriftliga förfaranden<sup>690</sup> vid omröstningar, vilket tidigare endast varit tillämpligt under plenifria veckor.<sup>691</sup> Den tillfälliga ändringen i arbetsordningen upphörde automatiskt efter viss tid, men har därefter förnyats vid flera tillfällen och gäller enligt nuvarande lydelse till utgången av den nuvarande valperioden, vilken inträffar under perioden den 26 september–26 oktober 2021.<sup>692</sup> En förutsättning för distansdeltagande är dock att utskottet vid sammanträdet inte behandlar uppgifter som omfattas av sekretess. Vissa utskott<sup>693</sup> har därmed fortsatt att ha fysiska sammanträden med samtliga ledamöter närvarande, men i större lokaler. Utskottsmöten kan även ske i hybridform, dvs. att vissa ledamöter deltar digitalt och andra på plats. Praxis i detta avseende varierar mellan olika utskott.<sup>694</sup>

Under våren 2020 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att analysera och utvärdera de tekniska och rättsliga möjligheterna att införa digitala

<sup>687</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 70 f.; IPU (2021).

<sup>688</sup> ECPRD 4354; ECPRD 4615.

<sup>689</sup> Seimas (2020); ECPRD 4615; Litauiska parlamentets utredningstjänst, 2021-06-28.

<sup>690</sup> Det framgår inte av förbunds-dagens arbetsordning hur det skriftliga förfarandet genomförs. Då den ursprungligen är avsedd att tillämpas endast i brådskande ärenden under plenifria veckor torde det dock röra sig om e-postkommunikation.

<sup>691</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages § 126a; ECPRD 4436; EPRS (2020).

<sup>692</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages § 126a.

<sup>693</sup> Försvarsutskottet, inrikesutskottet (Committee on Internal Affairs and Community), utrikesutskottet och finansutskottet (Budget Committee).

<sup>694</sup> ECPRD 4436; ECPRD 4510; ECPRD 4615.

sammanträden och omröstningar även i kammaren. I slutet av april 2021 förbereddes en studie av de tekniska möjligheterna att genomföra digitala kammar-sammanträden. Rättsläget när det gäller möjligheten att också införa ett digitalt röstningsförfarande i kammaren är dock ännu oklart och kräver eventuellt en grundlagsändring. Utredningen av de tekniska och rättsliga förhållandena omfattar även sammanträden och omröstningar i utskotten, som hittills hanterats genom en tillfällig ändring av förbundsdagens arbetsordning (se ovan). Enligt uppgift från förbundsdagen i slutet av juli 2021 fanns inga mer aktuella uppgifter om utredningen av frågan.<sup>695</sup>

I **Storbritannien** har lösningarna när det gäller deltagande i utskottsarbetet varierat beroende på typ av utskott. Genom beslut av talmannen i slutet av mars 2020 fick de s.k. granskningsutskotten (select committees) möjlighet att sammanträda på distans via videokonferens. Talmannen har därefter uttalat att det finns en avsikt att permanenta detta system. Det fanns redan tidigare en möjlighet för dessa utskott att hålla utfrågningar via videolänk, men då med krav på ett lägsta antal fysiskt närvarande ledamöter. De utskott som behandlar lagstiftningsärenden (general committees) har dock endast kunnat sammanträda på plats.<sup>696</sup>

När det gäller kammar-sammanträden i det brittiska underhuset infördes, som nämnts ovan, en tillfällig hybridlösning i april 2020 genom en ändring i arbetsordningen. Detta innebar att 50 av 650 ledamöter tilläts vara på plats samtidigt, medan ytterligare en femtedel (120) av de övriga ledamöterna – och senare samtliga – kunde delta i sammanträdet digitalt (via Zoom). Digital votering via det befintliga interna systemet Member Hub, med möjlighet för samtliga ledamöter att delta, förekom under maj 2020 i enstaka frågor av mindre vikt inom ramen för den tillfälliga ordningen. Member Hub använder enkel inloggning och multifaktorautentisering för att säkerställa användarnas identitet. I början av juni 2020 ersattes hybridlösningen av en ny tillfällig ordning som innebar att sammanträden och omröstningar återigen ägde rum på plats, men med olika organisatoriska lösningar för att möjliggöra fortsatt deltagande för samtliga ledamöter trots kvarstående restriktioner (se vidare nedan). Ledamöter som av hälsoskäl inte kunde närvara fysiskt kunde dock fortsätta att delta i utövandet av kontrollfunktioner (frågeinstitut) på distans. Genom beslut den 30 december 2020 utsträcktes denna möjlighet att delta i kammararbetet på distans till att omfatta samtliga ledamöter och även debatter i lagstiftningsärenden (dock ej omröstningar). I början av mars 2021 infördes en hybridlösning även i den parallella debattkammaren Westminster Hall, dvs. med deltagande antingen på distans eller på plats. Dessa tillfälliga lösningar gällde t.o.m. den 22 juli 2021.<sup>697</sup>

<sup>695</sup> Riksdagens EU-representant, sammanställning av enkätsvar, 2021-04-26; Förbundsdagens utredningstjänst, 2021-07-30.

<sup>696</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 134 f.; UK Parliament (2020a); House of Commons utredningstjänst, 2021-07-21.

<sup>697</sup> UK Parliament (2020b); Robert Schuman Foundation (2020), s. 134 f.; House of Commons utredningstjänst, 2021-07-21.

I **Europaparlamentet** beslutade presidiet i början av mars 2020 att möjliggöra och genomföra debatter och omröstningar i kammaren på distans så långt möjligt. I början av april 2020 beslutade utskottsordförandekonferensen om motsvarande riktlinjer för distansdeltagande i utskotten. Besluten förnyades därefter månadsvis under 2020 och våren 2021. Med undantag av förbud mot resor till och från smittområden (enligt presidiebeslutet i mars 2020) hade ledamöterna i Europaparlamentet dock möjlighet att vid behov delta på plats under större delen av 2020. En tillfällig övergång till enbart distansdeltagande (med undantag för vissa möten mellan representanter för rådet, Europaparlamentet och kommissionen, s.k. trilogmöten, och vissa ledamöter, t.ex. utskottsordföranden) beslutades av talmannen i oktober 2020 med hänsyn till pandemiläget och gällde åtminstone under november 2020.<sup>698</sup>

Beslutet i början av mars 2020 påskyndade utvecklingen av en flerspråkig teknisk lösning för distansdeltagande, som möjliggjorde för ledamöterna att aktivt delta i sammanträden via videokonferens samt rösta per e-post. Den digitala distansröstningen i kammare och utskott sker per e-post oavsett om ledamöten är fysiskt närvarande eller deltar på distans. Ledamöterna får instruktioner, voteringslista och röstsedel via sin officiella EP-mejladress inför sammanträdet. Ledamöten skriver ut, fyller i, signerar och fotograferar eller skannar in röstsedeln och mailar den i retur inom en angiven tidsram efter det aktuella sammanträdet för att delta i voteringen. Digital votering i hybridform i kammaren tillämpades första gången den 26 mars 2020, då 75 ledamöter och parlamentets talman var på plats medan övriga ledamöter deltog på distans.<sup>699</sup>

Genomförandet av distanssammanträden, inklusive röstning, kompletterar tillfälligt normala förfaranden på plats i parlamentet och kan enligt presidiebesluten endast användas under vissa exceptionella omständigheter. I december 2020 reglerades möjligheten till och villkoren för distansdeltagande i parlamentets arbetsordning. I ett nytt avsnitt om särskilda åtgärder för att säkerställa parlamentets funktionssätt under extraordinära omständigheter regleras bl.a. möjligheten att genomföra sammanträden på distans och vilka krav som gäller för systemet för distanssammanträden i fråga om funktioner, enhetlighet, teknikneutralitet<sup>700</sup> m.m.<sup>701</sup>

## Andra former av distansåtgärder i utskott och kammare

Utöver de möjligheter till digitalt distansdeltagande som redovisats ovan har också olika organisatoriska åtgärder vidtagits inom parlamenten för att möjliggöra deltagande i kammarens och utskottens arbete i enlighet med gällande restriktioner om fysisk distansering. Redovisningen baseras i detta avseende på uppgifter som framkommit i redan befintliga underlag och gör inte anspråk

<sup>698</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 140 f. och s. 147 f.; ECPRD 4354; ECPRD 4548; ECPRD 4615.

<sup>699</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 142 f.; EPRS (2020).

<sup>700</sup> Att reglerna ska vara teknikneutrala innebär att de ska vara robust utformade så att de inte är låsta till en specifik teknisk lösning.

<sup>701</sup> Europaparlamentets arbetsordning, artikel 237a–d.

på att vara uttömmande utan ska betraktas som exempel på vidtagna åtgärder. I flera parlament (t.ex. Finland, Danmark och Tyskland) har det förekommit att utskottssammanträden flyttats till större lokaler för att möjliggöra fysisk distans. När det gäller kammarsammanträden har flera parlament tillämpat nya omröstningsrutiner för att möjliggöra en alternativ sittning eller rotation i själva kammaren eller spridning av de deltagande ledamöterna till flera lokaler i parlamentet (t.ex. Danmark, Island, Storbritannien, Tyskland, Estland, Lettland och Europaparlamentet). I det brittiska underhuset har också möjlighet till distansdeltagande från annan plats än parlamentets lokaler förekommit genom att ett tidigare begränsat system med möjlighet till röstning genom ombud utsträcktes till samtliga ledamöter.

I **Finland**, där s.k. beslutande utskottssammanträden behövde genomföras på plats under större delen av 2020 (jfr ovan), flyttades sammanträdena till större lokaler än under normala förhållanden. I kammaren har ledamöterna framfört kortare tal och repliker från sin plats i stället för från podiet.<sup>702</sup>

För att säkerställa tillräcklig fysisk distans vid de omröstningar i kammaren då ett större antal ledamöter deltog (jfr ovan) fick ledamöterna initialt köa till kammaren och rösta i mindre grupper. Senare infördes möjlighet för ledamöterna att vid behov delta i omröstningar från andra platser i kammaren, så som besöksläktaren och platser som annars är reserverade för regeringsmedlemmar.<sup>703</sup>

I **Danmark**, där minst hälften av ledamöterna måste delta på plats vid beslut i kammaren, tillämpades röstning inledningsvis genom uppresning, för att de närvarande ledamöterna skulle kunna sitta på andra platser än de egna. Ledamöter från två olika partier räknade rösterna. Från mitten av mars till början av juni 2020 tillämpades en tillfällig voteringsprocedur med anledning av införandet av restriktioner i samhället som tillät högst tio personer att samlas. Ledamöterna fick då köa med två meters mellanrum utanför kammaren och gå in cirka sju personer i taget för att trycka på voteringsknappen på sin ordinarie plats. Därefter tillämpades återigen röstning genom uppresning. I november 2020 infördes en möjlighet för ledamöterna att använda en inloggningskod för att kunna votera från en annan plats än den egna.<sup>704</sup>

Innan hybridförfarandet med digitalt deltagande i utskottssammanträden kommit igång (jfr ovan) genomfördes vissa nödvändiga utskottssammanträden inledningsvis på plats men hölls då i andra, större lokaler än de vanliga sammanträdessalarna.<sup>705</sup>

På **Island** har det förekommit att ledamöter även placerats i en angränsande sal (tidigare andrakammarsalen) under kammarsammanträden, för att upprätthålla distans på två meter mellan ledamöterna.<sup>706</sup>

I samband med att **Storbritanniens** parlament upphävde den tillfälliga lösningen med digitalt distansdeltagande i början av juni 2020 (se ovan)

<sup>702</sup> Eduskunta (2020); ECPDR 4498.

<sup>703</sup> ECPDR 4548; Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02.

<sup>704</sup> ECPDR 4354; ECPDR 4510; ECPDR 4548; Folketinget (2020e).

<sup>705</sup> ECPDR 4354; ECPDR 4510.

<sup>706</sup> ECPDR 4615.

infördes andra former av distansdeltagande i beslutsfattandet i kammaren. I mitten av juni 2020 infördes ett system med omröstning via särskilda kortläsare i lokalerna utanför själva kammaren, som ledamöterna passerar för att registrera sin röst. Under andra halvan av 2020 utvidgades också successivt ett system med s.k. ombudsöstning (proxy voting), som ursprungligen infördes under 2019 för ledamöter som var nyblivna föräldrar. Från november 2020, t.o.m. restriktionernas upphävande i juli 2021, var systemet med ombudsöstning tillgängligt för samtliga ledamöter av pandemirelaterade skäl. Ombudsöstning innebär att en ledamot överlåter åt en annan ledamot att avlägga en röst, på plats, i sitt namn. Ett ytterligare exempel på en organisatorisk åtgärd är att de s.k. Westminster Hall-debatterna flyttats till en annan lokal för att hybridförfarandet ska fungera bättre.<sup>707</sup>

I **Tyskland** har utskottssammanträden som av sekretessskäl har behövt genomföras på plats flyttats till större lokaler för att möjliggöra för samtliga ledamöter att delta i arbetet. När det gäller beslutsfattandet i kammaren har ledamöter som inte kunnat vara på plats i själva kammaren haft möjlighet att delta i vissa omröstningar genom att avlägga sin röst i andra lokaler i parlamentet än i plenisalen.<sup>708</sup>

I det **estniska** parlamentet har enstaka slutna omröstningar i kammaren genomförts genom att ledamöterna delats in i och röstat i separata grupper utspridda i parlamentets lokaler. Ledamöterna kunde även avlägga sin röst i valurnor som placerats på parlamentets gårdsplan.<sup>709</sup>

I **Lettland** hölls kammarsammanträden i åtta separata rum som sammanlänkades genom videokonferens från slutet av mars till slutet av maj 2020, i väntan på att ett system för helt digitalt distansdeltagande skulle införas (se ovan).<sup>710</sup>

I **Europaparlamentet**, där en hybridlösning tillämpades för arbetet i kammar och utskott under större delen av 2020, beslutade presidiet i slutet av april 2020 om åtgärder för att säkerställa fysisk distans på plats. En alternativ sittning infördes och kammarens vöteringssystem kopplades till en annan sammanträdeslokal för att säkerställa distans bland närvarande ledamöter i samband med vöteringar. Detta reglerades senare genom en formell ändring i parlamentets arbetsordning i december 2020, som stadgar att plenum under extraordinära omständigheter får hållas i flera olika lokaler samtidigt, som då tillsammans ska anses utgöra kammaren.<sup>711</sup>

<sup>707</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 135 f.; House of Commons utredningstjänst, 2021-05-07; House of Commons Library (2021).

<sup>708</sup> ECPRD 4436; ECPRD 4510.

<sup>709</sup> ECPRD 4611.

<sup>710</sup> IPU (2020).

<sup>711</sup> ECPRD 4436; Europaparlamentets arbetsordning, artikel 237d.

## Förvaltningens stöd och service

När det gäller förvaltningens stöd och service till ledamöterna har kartläggningen, i enlighet med uppdraget, avgränsats till uppgifter om tillhandahållande av tekniska plattformar, it-utbildning och it-support utöver normalläget. I sammanhanget noteras även, i den utsträckning underlag har kunnat inhämtas i frågan, uppgifter om hur parlamenten har förhållit sig till den s.k. Schrems II-domen.<sup>712</sup>

När det gäller tekniska lösningar för att möjliggöra distansarbete för ledamöterna i utskott och kammare kan sammanfattningsvis konstateras att den vanligast förekommande digitala mötestjänsten för utskottssammanträden förefaller vara Teams. Sex av de tio parlamenten i kartläggningen uppger att de använder Teams, i hälften av fallen i kombination med andra tjänster. Zoom och Webex tillämpas i vardera tre parlament, i ett fall i kombination. I de parlament som uppger att användning av Skype förekommit har användningen av tjänsten antingen avskaffats aktivt eller huvudsakligen ersatts av en annan tjänst. I några fall anges explicit att sådana externa digitala mötestjänster som Teams och Zoom endast används för sammanträden som inte omfattas av sekretess. Av underlagen framgår vidare att tre parlament (Finland, Lettland och Europaparlamentet) även infört nationellt eller internt utvecklade mötestjänster, som används för vissa sammanträden och/eller omröstningar i utskotten. I de länder där digital votering på distans i kammaren har förekommit eller åtminstone möjliggjorts (Finland, Estland, Lettland, Litauen, Storbritannien och Europaparlamentet) har skraddarsydda lösningar för detta tillämpats eller utvecklats.

I **Finland** började riksdagen under 2020 använda mötestjänsterna Teams och eTuve. Den senare tillhandahålls av den finska myndigheten Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori). Det har fattats beslut om vilken typ av information som kan delas i respektive system. Enligt uppgift i april 2020 användes initialt även Skype, men tjänsten övergavs då den inte uppfyllde användarbehoven. Den finska riksdagens it-avdelning erbjuder support för alla system och har även skapat instruktionsguider för ovan nämnda system, samt några andra vanliga system.<sup>713</sup>

Det skraddarsydda digitala röstningssystem som utvecklats specifikt för votering på distans i kammaren (se ovan) är baserat på VPN-anslutningar till en central server inom parlamentets lokaler.<sup>714</sup>

Enligt uppgift från det finska parlamentets it-avdelning påverkades inte den finska riksdagen av Schrems II-domen, eftersom man sedan tidigare hade tagit hänsyn till de frågor den berör.<sup>715</sup>

I **Danmark** används sedan mars 2020 primärt Teams för utskottssammanträden. Enligt uppgifter från folketingets it-service valdes tjänsten eftersom

<sup>712</sup> Europeiska unionens domstols dom i mål C-311/18 – Data Protection Commissioner mot Facebook Ireland Ltd och Maximilian Schrems.

<sup>713</sup> ECPRD 4364; ECPRD 4626; Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02.

<sup>714</sup> Finska riksdagens utredningstjänst, 2021-07-02.

<sup>715</sup> ECPRD 4626.



den ingick i folketingets ramavtal och därmed var lätt att implementera. Användning av andra tjänster förekommer om möten initieras av externa deltagare, och it-support erbjuds även för dessa tjänster. Efter Schrems II-domen har folketinget slutat att spela in möten och inga uppgifter som rör personliga förhållanden eller konfidentiell information får skrivas i chatten.<sup>716</sup>

I **Norge** fanns enligt uppgift i april 2020 Skype och Teams tillgängligt för utskottssammanträden på distans. It-support var då bara tillgänglig för Skype. Enligt uppgift i juli 2021 är det dock huvudsakligen Teams som används.<sup>717</sup>

**Islands** parlament använde enligt uppgift i april 2020 tjänsten Jitsi för utskottssammanträden.<sup>718</sup>

I **Estland** används Teams för digitala utskottssammanträden. En särskild, intern digital plattform har utvecklats och används för sammanträden och votering i kammaren. Detta har tillämpats efter behov, med hänsyn till pandemi-läget, sedan januari 2021. Systemet är byggt så att olika aktörer kan tilldelas olika funktioner, exempelvis kan endast ledamöter få tillgång till voteringsfunktionen.<sup>719</sup>

Schrems II-domen uppges inte ha påverkat kammarens digitala sammanträden med hänvisning till att det system som används är internt utvecklat och lokaliserat inom parlamentet. Utskotten får instruktioner och utbildning från it-avdelningen i fråga om risker vid användningen av Teams.<sup>720</sup>

I **Lettland** används utöver E-Saeima även de externa digitala mötesplattformarna Webex och Zoom. Vid utskottsmöten används oftast Webex och Zoom. Det främsta kravet som ställs på systemen är att de ska vara kompatibla med parlamentets egna ljudinspelningssystem. It-avdelningen tillhandahåller teknisk support genom att installera relevanta programvaror samt genom att ansluta och konfigurera all nödvändig utrustning vid sammanträden i kammaren, t.ex. paneler för debatter, kamera, projektorer, skärmar m.m.<sup>721</sup>

Enligt uppgift från det lettiska parlamentet har Schrems II-domen inte påverkat användningen av de digitala mötestjänsterna, med hänvisning till att man använder sig av anpassade versioner av dessa tjänster. Dessa versioner har konfigurerats så att de använder sig av servrar inom EU. Användarna informeras också om vilken typ av information som kan förmedlas vid användning av tjänsterna för att säkerställa ett korrekt användande.<sup>722</sup>

**Litauens** parlament använder sedan mars 2020 i huvudsak mötestjänsten Teams för utskottssammanträden. Användning av Zoom förekommer också vid möten med externa deltagare. Vid de tillfällen kammaren har sammanträtt på distans (se ovan) har en modifierad version av Teams använts.<sup>723</sup> Tjänsterna används både för interna möten och möten med externa deltagare, men inte för

<sup>716</sup> ECPRD 4626.

<sup>717</sup> ECPRD 4364; Stortingets utredningstjänst, 2021-07-20.

<sup>718</sup> IPU (2020).

<sup>719</sup> ECPRD 4346; ECPRD 4626.

<sup>720</sup> ECPRD 4626.

<sup>721</sup> ECPRD 4626.

<sup>722</sup> ECPRD 4626; Lettiska parlamentets utredningstjänst, 2021-08-10.

<sup>723</sup> Litauiska parlamentets utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-06-28 och 2021-08-16.

möten som omfattas av sekretess. Enligt uppgift i februari 2021 har Schrems II- domen inte påverkat parlamentets användning av digitala mötestjänster. Parlamentets it-avdelning erbjuder support för alla digitala tjänster, oavsett om de är interna eller externa. It-avdelningen testar och erbjuder utbildning i alla nya tjänster inför användning.<sup>724</sup>

I **Storbritannien** används en specialbeställd Zoom-plattform som uppfyller säkerhetskraven i parlamentet vid sammanträden i kammaren. Vid de enstaka digitala distansvoteringar som genomfördes i kammaren våren 2020 användes det befintliga systemet Member Hub, som normalt används av ledamöterna för att lämna in frågor eller motioner och som är tillgängligt för ledamöterna via olika enheter (dator, mobiltelefon, surfplatta).<sup>725</sup>

Utskotten hade tidigare möjlighet att hålla utfrågningar via Skype. Enligt uppgift i juli 2021 hade man dock avskaffat användningen av Skype. För offentliga utskottssammanträden används Zoom.<sup>726</sup>

I **Tyskland** använder parlamentet sedan drygt fem år tjänsten Poly (tidigare Polycom) och sedan mars 2020 används även Webex. Under våren 2021 har förbundsdagen vidare testat andra system, bl.a. Interactio. Dessa digitala mötestjänster används endast för utskottssammanträden och inte för sammanträden i kammaren.<sup>727</sup>

Enligt uppgift i juli 2021 pågick fortfarande en utvärdering av Schrems II- domens konsekvenser för parlamentets arbete i digitala miljöer.<sup>728</sup>

I **Europaparlamentet** fick förvaltningen i samband med presidiebeslutet om distansförfaranden i mars 2020 (se ovan) i uppdrag att säkerställa att all service blev digitalt tillgänglig. Enligt uppgift stärktes nätinfrastrukturen omgående, och man påskyndade tillhandahållandet av datorer särskilt anpassade för distansarbete med tillgång till Europaparlamentets it-miljö. It-supporten förstärktes också.<sup>729</sup>

Europaparlamentet har sedan 2003 använt Ciscobaserade mötestjänster. För interna videokonferenser har i huvudsak två separata interna (on-premise) system använts; ett system som tillämpas vid behov för interna möten som omfattas av sekretess och ett system (Webmeeting) som används för möten med externa deltagare som omfattas av sekretess. Genom Webmeeting är det också möjligt att koppla interna videomöten till molntjänsten Webex, som kan användas för möten som inte omfattas av sekretess. För möten som inte omfattas av sekretess har också en rad andra molntjänster införts eller testats under 2020: Teams (pilotförsök pågick i februari 2021), Interactio (flerspråkig it-plattform för distansmöten som togs i bruk i mars 2020. I oktober 2020 implementerades en ny, förbättrad version av plattformen), Zoom (används för digitala utbildningar) och Signal (extern tjänst tillgänglig endast för privat

<sup>724</sup> ECPRD 4626.

<sup>725</sup> IPU (2020); UK Parliament (2020b); House of Common utredningstjänst, 2021-07-21.

<sup>726</sup> House of Common utredningstjänst, 2021-07-21.

<sup>727</sup> ECPRD 4626.

<sup>728</sup> ECPRD 4626; Förbundsdagens utredningstjänst, 2021-07-30.

<sup>729</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 151 f.

kommunikation som parlamentet inte tillhandahåller och inte heller erbjuder support för).<sup>730</sup>

Utskotten har under pandemin använt en digital applikation för sammanträden och voteringar som är baserad på extern it-infrastruktur (Ivote) för att bl.a. kunna hantera komplexa voteringslistor vid omröstningar. Parallellt med detta inleddes utvecklingen av en intern och säker it-lösning (EP Vote). En successiv implementering av EP Vote i utskotten inleddes under 2020.<sup>731</sup>

På uppdrag av Europeiska datatillsynsmannen (EDPS), och som en direkt följd av Schrems II-domen, gjordes en genomgång av olika fall av dataöverföringar till USA, bl.a. vid användning av digitala mötestjänster, som underlag för en riskbedömning. Parlamentet har också granskat avtalsbestämmelser och försöker genomdriva användning av lokala tjänster inom EU parallellt med implementeringen av ytterligare åtgärder i enlighet med Europeiska dataskyddsstyrelsens (EDPB) rekommendationer. Vidare har införandet av Teams (se ovan angående pilotförsök) skjutits upp för att säkerställa att lagring och behandling av data sker inom EU vid användning av molntjänster.<sup>732</sup>

I sammanhanget kan noteras att det pågår ett arbete med att utveckla en europeisk molninfrastruktur.<sup>733</sup>

<sup>730</sup> ECPRD 4626.

<sup>731</sup> Robert Schuman Foundation (2020), s. 151 f.

<sup>732</sup> ECPRD 4626.

<sup>733</sup> I ett meddelande från kommissionen om en europeisk datastrategi från februari 2020 (COM/2020/66 final) framhölls vikten av att möjliggöra tillgång till konkurrenskraftiga, säkra och rättvisa europeiska molntjänster. Det främsta projektet för en europeisk molntjänstinfrastruktur är GAIA-X, som initierades av Tyskland och Frankrike 2019. I Sverige fick Skatteverket i september 2020 i uppdrag av regeringen att bevaka arbetet med projektet för att göra en övergripande analys av nyttor och risker i det fortsatta arbetet samt föreslå fortsatta former för svenskt deltagande i projektet. I juli 2021 flyttades slutredovisningen av Skatteverkets uppdrag fram till den 1 december 2021 med hänvisning till att den inledande tidplanen för projektet flyttats fram och att projektet för GAIA-X successivt presenterar delar av infrastrukturen under 2021 (Regeringen, 2020; Regeringen, 2021).

# Del F – Kommitténs överväganden

## Inledning

### Uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att följa upp riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin. De lärdomar som dras av uppföljningen bör kunna vara ett stöd vid bedömningen av behovet av eventuella förändringar av processerna vid extraordinära händelser men också för arbetet under normala förhållanden.

Enligt kommitténs direktiv ska uppföljningen genomföras ur följande tre perspektiv:

1. *Riksdagen som beslutsorgan.* Uppföljningen ska inriktas mot hur upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har fungerat. Fokus ligger här på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.
2. *Ledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget.* Ledamöternas fysiska frånvaro från riksdagens lokaler kan antas ha påverkat inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort (exempelvis kontakterna med riksdagsgrupper och partikanslier och med väljare och intresseorganisationer samt arbetet med internationella frågor). En uppföljning utifrån ett sådant perspektiv ska inriktas på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.
3. *Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under den pågående pandemin.* De nya förutsättningarna har skapat krav på ny teknik och förändrade arbetsprocesser i riksdagen. Till exempel har förvaltningen på kort tid behövt införa nya digitala lösningar. Ett antal åtgärder har vidare behövt vidtas för att minska risken för smittspridning. Fokus i uppföljningen i denna del ska ligga på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

I uppdraget har ingått att kartlägga och beskriva vilka åtgärder, förändringar och anpassningar av beslutsprocesser, arbetsformer och servicefunktioner som har vidtagits och genomförts i riksdagen och av Riksdagsförvaltningen samt att redovisa och belysa konsekvenserna av dessa för riksdagsarbetet och riksdagens ledamöter. Uppföljningen har huvudsakligen omfattat åtgärder och beslut under 2020, i enlighet med direktivet. Kommittén har enligt direktivet varit oförhindrad att redovisa samtliga iakttagelser som kartläggningen gett upphov till. I uppdraget har det dock inte ingått att föreslå författningsändringar.

## **Disposition och inriktning**

I denna rapportens avslutande del sammanfattar kommittén sina viktigaste iakttagelser och redovisar sina överväganden.

Till skillnad från i delarna B–D i denna rapport där de perspektiv som är specificerade i kommitténs uppdrag i huvudsak har redovisats var för sig, är inriktningen i denna del att väga samman de iakttagelser som kommittén har gjort i de föregående delarna. Denna sammanvägning ligger sedan till grund för kommitténs samlade iakttagelser och överväganden. Kommittén vill dock understryka att uppdraget i första hand har varit inriktat på att kartlägga och beskriva de åtgärder och anpassningar m.m. som har vidtagits och att belysa och redovisa deras konsekvenser, dvs. de delar av rapporten som föregår denna avslutande del.

De överväganden som redovisas i det följande måste således utredas i betydande detalj om de ska omsättas i praktiken. Detta kräver dock en prioritering av vilka idéer som ska belysas närmare och preciserade riktlinjer för hur det arbetet ska bedrivas. Konsekvenserna för riksdagen, som den främsta demokratiska institutionen, av eventuella förändringar måste då naturligtvis vara i främsta rummet.

## **Fredstida kriser och normalläge**

Kommittén vill påminna om att kartläggningen i de föregående delarna syftar till att ligga till grund för överväganden som gäller dels sådana lärdomar som kan vara värdefulla att beakta inför en ny fredstida krissituation, dels sådana som kan fungera som utgångspunkt för en anpassning av verksamheten även under mer normala förhållanden. Här vill kommittén särskilt framhålla att förutsättningarna för en nödvändig och effektiv anpassning av verksamheten under en krissituation i mångt och mycket måste bygga på ordinarie rutiner och ansvarsförhållanden. Hade exempelvis distansmötesbaserad verksamhet varit en naturlig del av riksdagens arbetsformer, hade den omställning som var nödvändig till följd av pandemin sannolikt varit mindre omtumlande.

Med detta sagt vill kommittén understryka det samband som finns mellan de kunskaper och erfarenheter som byggs upp under ett normalläge och förmågorna att möta en eventuell framtida krissituation. Detta synsätt ligger också till grund för redovisningen i denna del där kommitténs överväganden både är sådana som mer specifikt tar sikte på en kommande krissituation och sådana anpassningar av verksamheten under ett normalläge som kan gagna sådan omställning som kan vara nödvändig under en kris. En kris ger lärdomar för nästa kris, men för att dessa lärdomar ska kunna nyttiggöras i framtiden behöver de helt eller delvis institutionaliseras och då inte enbart som planer utan om möjligt som en naturlig integrerad del av den ordinarie verksamheten. Är det dessutom krisrelaterade lärdomar som på olika sätt gynnar hur den ordinarie verksamheten bedrivs är det naturligtvis av godo.

# Riksdagen som beslutsorgan och ledamöternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag

## Inledning

I detta avsnitt redovisas i huvudsak de överväganden som sammanhänger med det första och det andra perspektivet i kommitténs uppdrag, dvs. hur riksdagen har fungerat som beslutsorgan under coronapandemin och ledamöternas förutsättningar att utöva sitt riksdagsuppdrag.

## En ramreglering för kris

### *I korthet*

Gruppledarkretsen har, ofta tillsammans med talmannen, tagit på sig ett särskilt ansvar att finna lösningar på flera av de utmaningar som uppstod under pandemin, t.ex. ordningen med ett begränsat antal ledamöter (55) som deltog i kammaren när riksdagen fattade beslut. En god och lösningsinriktad stämning kopplat till pandemins utmaningar för riksdagen har rått bland riksdagspartiernas gruppleddare trots att det inte finns någon formell reglering av deras uppdrag.

Kommittén ser dock att det finns risker med att det inte finns någon reglering enligt ovan, vilket kan leda till ett mer komplext beslutfattande men också öppna upp för interna konflikter och en yttre påverkan under en kris. Införandet av en ramreglering bör därför övervägas vidare för att riksdagen på ett mer förutsägbart och stabilt sätt ska kunna upprätthålla sina statsrättsliga uppgifter i en fredstida krissituation, med fortsatt beaktande av viktiga demokratiska värden. En ramreglering skulle kunna innehålla beslutsregler i händelse av kris för att t.ex. hålla olika typer av distansmöten, möjliggöra ombuds-röstning, tillfälligt reducera antalet röstande i kammaren m.m. I vad mån detta bör regleras i regeringsformen, riksdagsordningen eller annan författning blir nödvändigt att överväga i sammanhanget. En dylik reglering kan också komma att kräva en översyn av olika aktörers beslutskompetens och ansvar.

I fråga om riksdagen som beslutsorgan och ledamöternas förutsättningar att utöva sitt uppdrag har kommittén observerat hur riksdagsordningen ger förutsättningar för en snabb och effektiv beslutsprocess i normalläget, så också i en krissituation. Vid pandemins utbrott saknades dock en reglering för det fall alla riksdagens ledamöter inte skulle kunna sammanträda i Stockholm under en fredstida kris. Det ansågs följaktligen vara nödvändigt för riksdagen att göra en ändring i riksdagsordningen sommaren 2020 för att möjliggöra att ledamöterna kunde delta i beslut på distans i utskottens sammanträden under pandemin, men också om andra synnerliga skäl skulle föreligga i framtiden. Behoven som ledde fram till den förhållandevis hastigt genomförda ändringen i riksdagsordningen visar också – anser kommittén – på vikten av att närmare överväga regleringar inför framtida kriser t.ex. i form av en ramreglering.

### *Räcker det med ansvarsfulla gruppledare ...*

En av utgångspunkterna för kommitténs resonemang kring riksdagens förutsättningar och möjligheter att verka vid en kris är att riksdagen ska kunna fullgöra sina uppgifter även under andra krissituationer än vid höjd beredskap och krig. Kommittén kan konstatera att riksdagens förutsättningar och möjligheter att verka vid en kris – bortsett från i en krigssituation – inte var uttryckligen reglerade innan pandemins början. Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om allvarliga fredstida kriser av det slag som finns för situationer då det råder krig eller krigsfara. Det gör inte heller riksdagsordningen som dock möjliggör en snabb beslutsprocess överlag i ett normalläge, vilket kan nyttjas även under en kris t.ex. en pandemi.

Kommittén har kunnat iaktta hur gruppledarkretsen inom riksdagen tog ett särskilt ansvar under 2020, ofta tillsammans med talmannen, för att finna lösningar på de utmaningar som uppstod i anslutning till pandemin och där inte alla möjligheter var reglerade på förhand. En omvittnat god och lösningsinriktad stämning har varit en förutsättning för detta.

Det är sedan tidigare vedertaget att gruppledarna inom sin krets eller tillsammans med talmannen kan sluta särskilda överenskommelser om anpassningen av verksamheten i kammaren, exempelvis vad gäller debattformer, begränsningar av antal yrkanden och liknande.

De överenskommelser som framför allt träffades mellan gruppledarna under 2020, och hittills har träffats under 2021, var dock av en mer ingripande karaktär än tidigare eftersom dessa överenskommelser bl.a. tog sikte på beslutsfattandet i kammaren, ledamöternas närvaro i kammaren under debatter och därtill även påverkade verksamheten i utskotten. En överenskommelse slöts i ett fall också med de ledamöter som inte längre representerar någon partigrupp i riksdagen, och som därför inte har någon gruppledare som representerar dem.

Ordningen med ett begränsat deltagande när kammaren fattar beslut, dvs. 55 ledamöter, kan ses som en överenskommelse om kvittning i stor skala. Denna överenskommelse träffades mellan gruppledarna, med talmannens goda minne. Kvittningssystemet är oreglerat och något rättsligt bindande beslut om att endast ett begränsat antal ledamöter ska delta i kammarens beslutsfattande går inte att fatta utan ändringar i regeringsformen, och torde strida mot principen att varje ledamot är vald på ett personligt mandat. Detta hindrar enligt kommittén inte att överenskommelsen om ett begränsat antal ledamöter som deltar vid beslut i kammaren var en lämplig lösning givet de extraordinära omständigheterna under pandemin.

Även om det inte finns något uttryckligt stöd för den här typen av överenskommelser i riksdagsordningen under 2020 fungerade ordningen som ett sätt att i en svår situation anpassa riksdagens arbete utan att behöva ändra i riksdagsordningen.

*... eller behövs en reglering?*

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 möjligen kan framstå som mindre lämpligt och ändamålsenligt med tanke på att överenskommelserna träffas under begränsad transparens eftersom gruppens möten är av informell karaktär. Det förs t.ex. inte några formella protokoll vid deras möten även om själva överenskommelserna brukar dokumenteras. Ordningen lämnar betydande friheter för gruppledarna, och i förekommande fall tillsammans med talmannen, att komma överens om hur riksdagens verksamhet ska anpassas till rådande omständigheter, dock alltså utan att överenskommelserna är rättsligt bindande. Denna flexibilitet kan dock vara av stor betydelse för att kunna anpassa verksamheten till en viss kris på ett ändamålsenligt sätt.

Även om dessa överenskommelser är baserade på positiva upplevelser av hur samarbetet har fungerat hittills inom dagens gruppledarkrets kan det medföra negativa konsekvenser att basera krishantering på överenskommelser som inte är rättsligt bindande om dessa överenskommelser endast vilar på förhoppningar om ett gott samarbetsklimat. En risk med att det inte finns någon reglering är att det kan öppna för interna konflikter, men också för yttre påverkan under en kris. Det är enligt kommittén dessutom rimligt att anta att dessa risker torde öka ju längre en kris varar. Ytterligare en komplexitet i sammanhanget är att gruppledarkretsens sammansättning inte avspeglar majoritetsförhållandena i kammaren. Kommittén finner alltså av dessa skäl att en ramreglering bör övervägas vidare för att riksdagen ska kunna fullgöra sina förpliktelser under en krissituation på ett mer ordnat och förutsägbart sätt.

Kommittén har vidare kunnat iaktta hur utvidgningen av antalet suppleanter i utskotten under våren 2020 och skapandet av det s.k. ”allmänna utskottet” var en förutsättning för att, inom ramen för de då befintliga bestämmelserna i riksdagsordningen och med beaktande av rådande smittskyddsrestriktioner, kunna upprätthålla förmågan till beslutsfattande i utskotten och därmed också i kammaren. Kommittén kan konstatera att denna lösning var av nöd under rådande omständigheter, men att en konsekvens blev att ledamöter som inte alltid hade någon djupare kunskap i de aktuella sakfrågorna kunde behöva delta i beslutsfattandet i utskotten och vid ärendedebatter i kammaren. Upplägget innebar också en ytterligare risk för att ledamöter kunde uppleva att de hamnade utanför beslutsprocessen. Sist men inte minst var upplägget komplicerat att planera och administrera, både för partierna och för Riksdagsförvaltningens utskottsavdelning.

Det är kommitténs uppfattning att ändringen i riksdagsordningen i juni 2020 rädde bot på just denna situation och att det därefter inte längre fanns något egentligt behov av fler ersättare i utskotten än normalt eller av det ”allmänna utskottet”. Ändringen skapade också förutsättningar för ett framtida distansdeltagande i utskotten om andra synnerliga skäl skulle föreligga. Behoven som ledde fram till den förhållandevis hastigt genomförda ändringen i riksdagsordningen visar också – anser kommittén – på vikten av att närmare



överväga regleringar inför framtida kriser t.ex. i form av en ramreglering. Nästa kris kommer knappast att vara den andra lik och att behöva göra justeringar i en så pass viktig författning under en pågående kris och dessutom med en begränsad krets beslutsföra ledamöter bör, enligt kommitténs uppfattning, i allra möjligaste mån undvikas.

Med hänvisning till det hittills anförda anser kommittén sammantaget att det finns skäl att överväga vidare om det bör införas någon form av ramreglering för hur riksdagen ska kunna upprätthålla sina statsrättsliga uppgifter. Detta gäller exempelvis om det i en fredstida situation är mer eller mindre lämpligt för riksdagen att sammanträda i Stockholm, med hänsyn tagen till olika scenarion (pandemi, kärnkraftsolycka, terrordåd etc.). En ramreglering skulle kunna innehålla beslutsregler i händelse av kris för att t.ex. hålla olika typer av distansmöten, möjliggöra ombudsöstning, tillfälligt reducera antalet röstande i kammaren m.m. I vad mån detta bör regleras i regeringsformen, riksdagsordningen eller annan författning blir nödvändigt att överväga i det sammanhanget. En ramreglering bör inte utesluta att andra överenskommelser i fråga om riksdagens krishantering också kan träffas, t.ex. mellan talmannen och gruppledarna.

De ovan förda resonemangen gäller också situationer när riksdagen kan sammanträda i Stockholm men då inte alla ledamöter har möjlighet att närvara. Här vill kommittén påminna om regeringens beslut från slutet av september 2021 om att tillsätta en parlamentarisk kommitté som bl.a. har i uppdrag att överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att sammanträdesorten är närmare preciserad. Kommittén ska slutredovisa sitt uppdrag i november 2023.<sup>734</sup> Iakttagelserna och övervägandena i denna rapport bör med fördel kunna vara en del av den kommitténs underlag.

En fördel med en ramreglering är att en sådan skapar förutsägbarhet om de rättsliga förutsättningarna för riksdagens arbete under en kris som är till gagn för planeringen både inför krisen men också för agerandet under en dylik situation. 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 illviljiga aktörer genom att ett stabilare och för riksdagspartierna mer förutsägbart system skapas.

Det kan dock finnas nackdelar med en alltför detaljerad ramreglering eftersom en sådan kan leda till en mindre flexibel lösning, och kriser är dessutom ofta olika till karaktär och omfattning. Ledamöters personliga mandat kan också riskera att åsidosättas på förhand om regleringen t.ex. anger begränsningar i antalet ledamöter som kan delta i riksdagarbetet i vissa situationer och på vilket sätt.

<sup>734</sup> Dir. 2021:80.

Kommittén anser att det kan finnas skäl att närmare överväga vilka utmaningar det medför att balansera en reglering och möjligheter till ansvarsutkrävande med ett visst mått av nödvändig flexibilitet beroende på krisens art. Det finns också skäl att överväga vidare vilken eller vilka beslutsfattare som ska kunna aktivera de åtgärder som har lagts fast för att folkförsamlingen ska kunna verka under en kris och vilka kvalifikationsgrunder som bör gälla för denna aktivering, t.ex. om en kvalificerad majoritet bör övervägas. Skapandet av en ramreglering kan också komma att kräva att en översyn görs av olika aktörers beslutskompetens och ansvar.

I sammanhanget bör det beaktas hur man kan ta hänsyn till ledamöters personliga mandat, inklusive de ledamöter som inte längre tillhör någon partigrupp (s.k. politiska vildar).

### *En institutionaliserad lösning för fredstida kriser?*

Vid krig eller krigsfara kan krigsdelegationen träda i riksdagens ställe. Den i förväg bestämda sammansättningen av denna delegation avspeglade dock inte – visade det sig under pandemin – kammarens sammansättning på ett sådant sätt som den beslutade och genomförda lösningen med 55 ledamöter gjorde. De anpassningar som gjordes av riksdagens arbete under coronapandemin visar sålunda på att det kan finnas ett behov av en reglering av hur riksdagens verksamhet ska kunna anpassas under sådana fredstida kriser som på ett eller annat sätt gör det omöjligt för en stor del av riksdagens ledamöter att sammanträda i Stockholm. Om en ramreglering övervägs bör även frågan om att tillskapa någon form av delegation som kan agera under vissa extraordinära omständigheter tas upp.

På samma sätt som för krigsdelegationen<sup>735</sup> bör man i så fall ställa upp noggranna krav för hur och när en sådan delegation ska kunna aktiveras. Det gäller exempelvis om man överväger att införa en bestämmelse som möjliggör delegering av beslutanderätt till en sådan delegation under en viss tid i vissa begränsade, brådskande frågor. Mot detta kan naturligtvis anföras att riksdagen under pandemin klarade av att hantera situationen utan några formella regler om delegering. Å andra sidan utsattes inte de informella överenskommelserna för några prövningar i betydelsen att enskilda ledamöter valde att utöva sin personliga rätt att delta i beslut i kammaren trots att vederbörande inte var utvald av det egna partiet som representanter i kammaren vid det aktuella tillfället.

Sammansättningen av en särskild delegation enligt ovan bör också övervägas noggrant framledes. I linje med hur det resonerades i samband med överenskommelsen från mars 2020 om att begränsa antalet ledamöter som deltar i

<sup>735</sup> För krigsdelegationen gäller följande: Är riket i krig eller krigsfara, träder krigsdelegationen i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern.

kammarens beslutsfattande måste man – om man önskar delegera till en särskild delegation att fatta beslut under vissa särskilda omständigheter – säkerställa att proportionaliteten så långt som möjligt motsvarar kammarens mandatfördelning med 349 ledamöter.

För att undvika att hamna i en situation med en annan majoritet i en särskild fredstida delegation än med 349 ledamöter skulle en möjlighet vara att riksdagen i början av varje valperiod fastställer antalet ledamöter i denna delegation. Ett sådant upplägg skulle både kunna bli mer kongruent i förhållande till kammarens aktuella sammansättning och vara mindre personberoende än vad krigsdelegationen är. Partierna kan exempelvis själva få möjlighet att utse vilka som ska representera dem i delegationen vid varje givet tillfälle eller så tillämpas ett system med suppleanter. Erfarenheten från pandemin är att flera partier, inom ramen för marsöverenskommelsen från 2020, hade olika ledamöter på plats vid olika tidpunkter i beslutsfattandet i kammaren, vilket kommittén bedömer har fungerat bra och sålunda skulle kunna vara ett argument för att formalisera detta något. Regleringen av krigsdelegationen ger inte möjlighet till sådan flexibilitet.

På samma sätt som för utskotten och EU-nämnden skulle det kunna anges att riksdagen ska, eller får, välja en delegation med ett udda antal ledamöter, t.ex. lägst 51 stycken. I regeringsformen skulle det kunna anges att en särskild delegation kan utöva vissa eller samtliga av riksdagens befogenheter under vissa omständigheter, men utan att den träder i riksdagens ställe. I likhet med vad som har gällt under pandemin när endast ett begränsat antal ledamöter deltog i beslutsfattandet i kammaren – och till skillnad från vad som gäller för krigsdelegationen – skulle alltså samtliga ledamöter behålla sin riksdagsplats och kunna utöva de delar av riksdagsuppdraget som inte har delegerats till delegationen i så stor utsträckning som de aktuella omständigheterna tillåter. Det bör övervägas närmare huruvida talmannen ska ha rösträtt när en sådan delegation är aktiverad, i likhet med vad som gäller för krigsdelegationen.

Även här kan det finnas skäl att anknyta till den tidigare omnämnda parlamentariska kommitté för vilken regeringen beslutade om direktiv i slutet av september 2021. En av kommitténs huvuduppgifter är att analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter samt att analysera om ordningen med en krigsdelegation fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Den nyssnämnda kommitténs arbete kan komma att innebära ett viktigt bidrag även till framtida överväganden i fråga om andra typer av krisrelaterade delegationer än krigsdelegationen.

## Riksdagens statsrättsliga uppgifter

### *I korthet*

Kommittén kan konstatera 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. De många extra ändringsbudgetarna kunde exempelvis beredas under korta tidsrymder. Detta visar på en inneboende styrka i systemet.

- Riksdagen kan bemyndiga regeringen att genom förordning besluta inom vissa områden som annars kräver lag. Det bör övervägas närmare hur riksdagen mer systematiskt kan följa upp de bemyndiganden som den ger regeringen i syfte att underlätta dess hantering av krisen och krisens konsekvenser.
- Det bör övervägas vidare om talmannen, efter samråd med gruppledarna, under en kris eller vissa andra förhållanden ska kunna föreslå förkortad följdmotionstid på propositioner eftersom det i dag endast är regeringen som får föreslå detta. Därmed skulle riksdagen i större utsträckning på egen hand kunna kontrollera tidsschemat för behandlingen av en proposition.

Kommittén kan också konstatera att de delar av riksdagens kontrollmakt som utövas av konstitutionsutskottet och de enskilda ledamöterna via frågeinstitutionen påverkades i viss utsträckning under 2020. Antalet skriftliga frågor ökade med drygt hälften under 2020 jämfört med under 2019 medan antalet interpellationer var tämligen oförändrat.

### *Lagstiftningsprocessen*

Kommittén har iakttagit att behovet av en snabb propositionsbehandling var stort under 2020 och särskilt påtagligt var det i de utskott som hanterade många av de mest akuta pandemirelaterade förslagen. Många krisrelaterade och tidskritiska propositioner lades fram i en situation där både ledamöter och tjänstemän var tvingade att arbeta under nya förutsättningar, framför allt digitalt och på distans.

Det finns givetvis 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. Beslutens legitimitet kan följaktligen komma att ifrågasättas.

Kommittén konstaterar att konstitutionsutskottet inom ramen för sin årliga granskning bl.a. studerade regeringens beredning av snabbpropositioner och hur dessa sedan behandlades i riksdagen. Beträffande riksdagens del i beredningsprocessen kan kommittén med hänvisning till konstitutionsutskottet och

sina egna iakttagelser 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 med avseende på lagstiftning på ett fullgott sätt.

### *Finansmakten*

Kommittén kan konstatera att hanteringen av coronapandemin ställde krav på ett antal extraordinära åtgärder på finansmaktens område. Det handlade bl.a. om att riksdagen under 2020 beslutade om 13 extra ändringsbudgetar med anledning av pandemin, mot i normalfallet två ändringsbudgetar per år. Drygt 300 miljarder kronor anvisades av riksdagen på ändringsbudget, varav ungefär hälften användes under 2020 (resten drogs i allt väsentligt in till staten vid utgången av 2020). De extra ändringsbudgetarna bereddades dessutom under kort tid. I ett fall gick det endast 47 timmar från att propositionen anmäldes i kammaren tills riksdagen fattade beslut med anledning av propositionen<sup>736</sup>.

Regelverket innebär att det bör råda en viss återhållsamhet med antalet ändringsbudgetar men ger samtidigt utrymme för extra ändringsbudgetar när situationen så kräver. I propositionerna med extra ändringsbudgetar angav regeringen de särskilda skäl som föranledde den att lämna dessa ändringsbudgetförslag. Riksdagen har inte haft några invändningar mot dessa skäl. Kommittén anser att det kan vara motiverat att reflektera över hur de många extra ändringsbudgetarna förhåller sig till principen om en samlad budgetberedning i regeringen och riksdagen. Utgångspunkten är att det under normala tider ska göras en samlad prioritering vid ett tillfälle inför det kommande budgetåret, och normalt två ändringsbudgetar, som bara ska avse begränsade ändringar av budgeten. Pandemin kan dock inte anses ha utgjort ett normalläge.

Kommitténs bedömning är sammantaget att riksdagen var beslutskraftig och kunde besluta om de många extra ändringsbudgetarna på kort tid. Riksdagen upprätthöll således sin funktion att fatta beslut också när det gäller finansmakten. Regelverket för hur riksdagen fattar budgetbeslut kunde följas.

### *Uppföljning av bemyndiganden?*

Det kan vidare konstateras att riksdagen genom pandemilagen (lagen [2021:4] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19) delegerade vissa befogenheter till regeringen inom normgivningsområdet. Det förekom inte någon generell delegering från riksdagen till regeringen när det gäller finansmakten under 2020, men vissa beslut i samband med de extra ändringsbudgetarna innebar delegering. Regeringen har således fått en del särskilda bemyndiganden av riksdagen att genom förordning besluta inom olika områden som annars kräver lag. Regeringen redovisade därefter i propositioner med extra ändringsbudgetar hur den avsåg att utnyttja bemyndigandena och föreslog att riksdagen ska anvisa medel för att täcka dessa utgifter<sup>737</sup>.

<sup>736</sup> Prop. 2019/20:136, bet. 2019/20:FiU52.

<sup>737</sup> Se t.ex. prop. 2019/20:187, bet. 2019/20:FiU62.

Det kan 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 Årsredovisningen för staten, som regeringen lämnar till riksdagen i april varje år, skulle regeringen kunna redovisa hur bemyndigandena har använts och vilka kostnader de har medfört. Om regeringen bedömer det som mer lämpligt skulle redovisningen annars kunna ges till riksdagen i någon annan form, t.ex. i budgetpropositionen.

### *Rätt att föreslå förkortad följdmotionstid?*

Oaktat att riksdagen just i detta fall kunde fullgöra sin uppgift att lagstifta och fatta andra beslut på ett fullgott sätt bör det uppmärksammas att beslutsprocesser kan behöva snabbas på. Detta kan ske på flera sätt, särskilt under en kris, vilket har beskrivits tidigare i rapporten.

Om det finns synnerliga skäl får riksdagen t.ex. besluta om kortare följdmotionstid på en proposition som måste behandlas skyndsamt (9 kap. 13 § RO). Det är dock endast regeringen som får föreslå förkortad följdmotionstid på en proposition.

Under 2020 förekom det att regeringen föreslog förkortad motionstid på propositioner som berörde pandemirelaterade frågor, inte minst i samband med beredningen av extra ändringsbudgetar. Som har beskrivits tidigare anförs det i förarbetena till regeringsformen att en förkortning av följdmotionstiden dock bör vara en ren undantagsföreteelse, vilket kommittén instämmer i. Det kan ändå närmare övervägas om inte initiativ till förkortad till följdmotionstid på propositioner bör kunna tas inom riksdagen under en kris eller vissa andra förhållanden. Talmannen, efter samråd med gruppledarna, skulle kunna ges möjlighet att föreslå förkortad motionstid om det finns synnerliga skäl. Därmed skulle riksdagen i större utsträckning kunna kontrollera tidsschemat för behandlingen av en proposition på egen hand.

### *Utskottsinitiativ och följdmotionsrätten*

I finansutskottet (och i andra utskott) förekom det ett antal förslag om utskottsinitiativ under 2020. Förslagen gällde huvudsakligen tillkännagivanden men i några fall även skarpa förslag om ändringar av anslag. Förslag om utskottsinitiativ har ibland behandlats i samma betänkande som en proposition om ändringsbudget. Det finns även fall där utskottsinitiativ åtminstone i någon utsträckning har berört frågor som tas upp i en proposition som behandlas i samma betänkande. I följdmotioner har närliggande frågor som tas upp i utskottsinitiativet behandlats.

Kommittén har tidigare redovisat att konstitutionsutskottet under 2021 genomför en uppföljning av utskottsinitiativ. Enligt den preliminära planeringen kommer uppföljningen att redovisas i form av en promemoria till konstitutionsutskottet kring årsskiftet 2021/22. Kommittén vill inte föregripa detta

arbete. Eftersom en uppföljning kring utskottsinitiativ också kan komma att beröra frågor om följd motionsrättens omfattning avstår kommittén också från överväganden om denna.

I sammanhanget har kommittén noterat att möjligheten att väcka motioner vid händelser av större vikt som inte har kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid inte nyttjades under pandemin.

### *Kontrollmakten*

Kommittén kan konstatera att de delar av riksdagens kontrollmakt som utövas dels av konstitutionsutskottet, dels av de enskilda ledamöterna genom frågeinstituten påverkades i viss utsträckning 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 möjligen ha inneburit vissa undanträngningseffekter.

Antalet skriftliga frågor ökade med drygt hälften under 2020 jämfört med under 2019 medan antalet interpellationer var tämligen oförändrat. Att antalet frågor ökade mer kan vara en effekt av att det kan ha uppfattats som administrativt lättare att lämna in skriftliga frågor från distans. Resebegränsningar och andra smittskyddsrestriktioner kan ha påverkat många ledamöters möjligheter att delta i interpellationsdebatter, vilket skulle kunna tala för att antalet interpellationer inte ökade i lika stor utsträckning.

Vidare kan det konstateras att både skriftliga frågor och interpellationer i många fall handlade om hur regeringen hanterade olika aspekter av coronapandemin. Det kan enligt kommitténs uppfattning finnas skäl att fundera över om detta medförde att frågor som inte hade denna koppling fick stå tillbaka under 2020 och om riksdagen således kan anses ha utövat sin kontrollmakt på dessa områden i lägre utsträckning än vad som annars hade varit fallet. Å andra sidan bör det enligt kommittén ses som en naturlig del av kontrollmaktens utövande att det är de för dagen mest angelägna händelserna som får mest uppmärksamhet och att detta emellanåt kan innebära att andra frågor hamnar lite mer i skymundan.

Eftersom kommittén enligt sitt direktiv ska fokusera på riksdagen som beslutsorgan har den inte närmare analyserat de eventuella effekterna på utövandet av kontrollmakten av denna förskjutning eller som en följd av eventuella undanträngningseffekter och avstår därför från att värdera vilka konsekvenser de eventuellt fick.

Avslutningsvis konstaterar kommittén, ur ett kontrollmaktsperspektiv, att en fullsutten kammare (dvs. 349 ledamöter exklusive ett begränsat antal frånvarande ledamöter) kunde genomföra en misstroendeomröstning riktad mot statsministern under sommaren 2021 utan att pandemin lade hinder i vägen.

## Demokratiutmaningar

### *I korthet*

En betydande majoritet av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät anser 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. Samtidigt noterar kommittén att det framförs en del synpunkter i ledamötsenkäten på hur partierna valde ut de som skulle delta i besluten i kammaren.

- Det bör övervägas vidare hur partigrupperna kan uppmuntras att dra lärdomar internt från pandemin och föra resonemang sinsemellan kring hur representativiteten kan säkerställas om antalet beslutsfattande ledamöter i kammaren måste begränsas i en krissituation.

Möjligheterna för ledamöterna till fysiska möten med väljare, intresseorganisationer och andra, vilka är en viktig förutsättning för en representativ demokrati, minskade under pandemin.

- Det bör 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 föreligga en utmaning i fråga om detta under kriser om allmänheten inte har möjlighet att få vara på plats i riksdagens lokaler av exempelvis smittskyddsskäl, alternativt om riksdagens webbplats inte fungerar eller att man inte har tillgång till en dator med uppkoppling och kan se t.ex. de webbsända debatterna. Alla debatter sänds inte heller via public service.

- Det bör 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.

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 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, oavsett vilket vägval riksdagen gör i en sådan situation.



### *Hur påverkas demokratin av att ett begränsat antal ledamöter deltar i kammarens beslutsfattande?*

Kommittén har kunnat iaktta hur förändringarna i fråga om riksdagens arbets-sätt i kammaren – med 55 ledamöter som deltog i kammarens beslutsfattande i stället för 349 – innebär att riksdagen kunde fatta erforderliga beslut samtidigt som risken för smittspridning kunde begränsas.

Oavsett hur många som är förutbestämda att delta i kammarens beslutsfattande under en kris, enligt en överenskommelse mellan t.ex. gruppleddare eller genom en ramreglering, finns det en risk för att personliga mandat åsidosätts om antalet ledamöter som behövs för beslut eller andra aktiviteter minskar. Här kan kommittén konstatera att det finns möjlighet att dra viktiga lärdomar av riksdagens coronaanpassningar, väl medveten om att en kris inte alltid behöver innebära att ledamöternas närvaro behöver begränsas.

Mellan mars 2020 och september 2021 deltog alltså i princip endast 55 ledamöter när kammaren fattade beslut.<sup>738</sup> Annat har inte framkommit än att det var möjligt att fatta besluten på ett korrekt sätt. Inte i något fall under 2020 har det kunnat konstateras att en huvudvotering fick en utgång som avvek från hur utfallet skulle ha varit med 349 ledamöter som röstade enligt sina partiers linjer.

I rapportens del C har kommittén konstaterat att det är en betydande majoritet av de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät som anser att den begränsning som rådde i fråga om antalet ledamöter som deltog i besluten i kammaren fungerade bra eller mycket bra.

Att betydligt färre än 349 ledamöter deltog i kammarens beslutsfattande väcker dock frågor om vilka konsekvenser detta fick eller kan få för den representativa demokratins utövande i stort vid en kris. Kommittén har noterat ett antal frågeställningar och utmaningar i fråga om detta, baserade på intervju- och enkätsvar från en rad ledamöter. Det handlar exempelvis om spörsmål om huruvida ett begränsat antal voterande riksdagsledamöter kan anses vara en legitim representant för folket och om en riksdag ”på distans” kan betraktas som en samlad riksdag i överensstämmelse med tanken att ”när riksdagen är samlad är folket samlat”.

Samtidigt noterade kommittén i del C att det framförs en del synpunkter i enkäten på hur partierna valde ut de som deltog i besluten. Olika modeller tycks ha förekommit, där covidsmittade, riskgrupper (sjukdom, hög ålder, närstående som tillhörde en riskgrupp eller liknande) eller de som på grund av reserestriktioner hade svårt att resa till Stockholm sannolikt ingick bland de 55 beslutsfattarena i lägre utsträckning än andra. Någon ledamot menar att det var statusen i riksdagsgruppen som användes som kriterium för att välja ut de ledamöter som skulle ingå i det berörda partiets ”voteringspatrull”. Medförde ”urvalet” (som varierade över tid och där partierna verkar ha gjort på lite olika sätt) av de 55 ledamöterna som skulle delta i beslutsfattandet skevheter i representativiteten med avseende på faktorer som exempelvis ålder, kön och

<sup>738</sup> Det förekom att en av de ledamöter som inte tillhörde någon partigrupp deltog i voteringar.

valkrets? Utgjorde de 55 verkligen "ett Sverige i miniatyr"? Fanns det problem som sammanhänger med att exempelvis äldre (t.ex. gruppen 70 plus eller de som tillhör s.k. riskgrupper) och de som har lång resväg till Stockholm inte deltog i kammarens arbete lika ofta som tidigare? Mot bakgrund av dessa frågor anser kommittén sålunda att det kan finnas skäl att – när riksdagen nu åter verkar med full styrka i Stockholm – närmare undersöka vilka eventuella representativa "skevheter" som uppkom under den period då antalet beslutsfattande ledamöter i kammaren var begränsat.

I enkätsvaren framförs det även vissa synpunkter på att den valda modellen har kringssurit enskilda ledamöters möjligheter att utöva sitt personliga mandat och att partiernas urvalsprocesser kunnat påverka den representativitet som är en följd av valresultatet.

Kommittén anser att det är viktigt att det förs fördjupade diskussioner om huruvida man som enskild ledamot verkligen hade möjlighet att uttrycka sin vilja om man inte kunde utnyttja sin egen rösträtt vid beslut i kammaren om man inte tillhörde de 55 som var "uttagna" för detta. Det fanns visserligen inga formella hinder mot att en ledamot gick emot de överenskommelser som slöts mellan gruppledarna, och valde att delta i ett beslut trots att vederbörande inte var en av dem som partigruppen hade utsett att delta. Frågan bör ställas hur man säkerställer en ledamots grundläggande rätt att få rösta efter sin egen övertygelse, även om dennes åsikt inte nödvändigtvis är i samklang med partilinjen?

Ytterligare en fråga att beakta i dessa sammanhang är hur ledamöter som inte representerar någon partigrupp i riksdagen dels får vara en del av beslutsfattandet på grundval av sitt personliga mandat, dels att deras medverkan inte leder till att kammarens sammansättning vid en given tidpunkt avspeglar valutslaget felaktigt.

På grundval av dessa frågeställningar anser kommittén att det med hänsyn taget till utmaningarna bör övervägas vidare hur riksdagens partigrupper kan uppmuntras att dra lärdomar internt från pandemin och föra resonemang sinsemellan kring hur representativiteten kan säkerställas om antalet beslutsfattande ledamöter i kammaren måste begränsas i en krissituation. För att värna de enskilda ledamöternas delaktighet och arbetssituation kan det också finnas skäl att följa upp hur dessa inkluderades i arbetet.

### *Förändrade förutsättningar för interaktion*

Av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät anser drygt hälften att riksdagen lyckades möta medborgarnas förväntningar på hur riksdagen fungerade som bärare av demokratiska värden under pandemin på ett bra eller mycket bra sätt.

Vissa pekar dock på att smittskyddsrestriktionerna (reserestriktioner, krav på fysisk distansering etc.) och deras tillämpning på riksdagens verksamhet i form av exempelvis besöksförbud hämmade möjligheterna till de fysiska möten med väljare, intresseorganisationer och andra som i normala fall präglar en

riksdagsledamots vardag. Detta är en viktig del av ledamöternas möjligheter att verka inom ramen för en representativ demokrati. Kommittén konstaterar samtidigt att den snabba omställningen till och vanan vid digitala distansmöten både bland de folkvalda i riksdagen och i många andra delar av samhället har öppnat betydande möjligheter för ledamöterna att möta olika aktörer på ett annat sätt och då dessutom utan att de behöver tillbringa så mycket tid på resande fot.

Det bör 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 kvantitet digital interaktion bör enligt kommitténs uppfattning kunna vara av intresse att studera närmare i det sammanhanget.

### *Allmänhetens insyn i riksdagsarbetet*

En annan viktig förutsättning för insyn i riksdagsarbetet är att allmänheten har möjlighet att följa debatterna, frågestunderna m.m. i riksdagens kammare. Kommittén konstaterar att det är reglerat i riksdagsordningen att allmänheten ska kunna följa kammarens debatter från läktaren i plenisalen. Även vid utskottens offentliga utfrågningar ska det finnas platser för åhörare (t.ex. på läktarna i kammarsalarna). En konsekvens av pandemin var att det infördes begränsningar av smittskyddsskäl i fråga om allmänhetens tillträde till riksdagens lokaler. Detta riskerade att leda till ytterligare negativa konsekvenser för allmänhetens, intresseorganisationers och andras möjligheter att interagera med de folkvalda och för den demokratiska insynen, även om möjligheter fanns att följa kammardebatter och offentliga utfrågningar via riksdagens webbplats. Det går dock inte alltid att räkna med att riksdagens webbplats finns tillgänglig i alla situationer eller att alla har tillgång till en uppkopplad dator. Alla debatter sänds inte heller via tv.

Det bör därför 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.

### *Allmänhetens förtroende för riksdagen och dess ledamöter*

Kommittén har noterat att vissa ledamöter har upplevt en brist på förståelse i samhället för att endast 55 ledamöter deltog i kammarens beslutsfattande. Det har vittnats om att delar av allmänheten tolkat sådana begrepp som ”miniriksdagen” eller ”55-riksdagen”, som förekom bl.a. i medierna, som att nära 300 av riksdagens ledamöter inte längre utövade sitt uppdrag trots att de uppbar full ersättning. Vissa ledamöter befarar att denna misstro kan undergräva riksdagens legitimitet som folkvald institution och synen på de enskilda

ledamöternas arbete. Detta gäller särskilt om en kris skulle vara under en längre period.

Kommittén anser att det bör övervägas vidare 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, oavsett vilket vägval riksdagen gör i en sådan situation.

## Att verka på distans

### *I korthet*

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

Kommittén har vidare kunnat iaktta hur pandemin ledde till utmaningar i fråga om att kunna bedriva ett effektivt internationellt utbyte och samarbete inom EU eftersom distanslösningar endast till viss del kunde väga upp minskade möjligheter till resor.

- Det bör övervägas närmare att genomföra en fördjupad studie av de lösningar som valdes och de erfarenheter som gjordes i några andra europeiska parlament under pandemin. Det bör vidare övervägas att genomföra en analys av olika för- och nackdelar med utökade möjligheter att utöva olika delar av riksdagsuppdraget på distans.
- Det bör också övervägas vidare på vad sätt man kan fördjupa kunskapen om 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.
- Vidare bör det övervägas att genomföra en närmare analys av arbetsmiljöansvarets uppdelning mellan Riksdagsförvaltningen och partikanslierna i tider då ledamöternas uppdrag i huvudsak bedrivs på distans.

### *Iakttagelser från det inledande skedet av pandemin*

Det inledande skedet av riksdagens pandemihantering kännetecknades av en strävan efter att upprätthålla riksdagens förmåga att kunna fatta beslut samtidigt som många ledamöter inte kunde komma till riksdagen på grund av restriktioner eller andra smittskyddsrelaterade skäl. Samtidigt var möjligheterna till distansdeltagande begränsade, både av formella och tekniska skäl, där det sistnämnda beskrivs närmare nedan. Lösningen med att endast 55 ledamöter deltog i kammarens beslutsfattande löste på ett tillfredsställande sätt

kammarens beslutsmässighet under de givna förutsättningarna. För utskottsarbetet bestod utmaningen i att alla 349 ledamöter fortfarande förutsattes kunna utöva sitt uppdrag samtidigt som många av dem inte kunde eller fick delta fysiskt i utskottssammanträdena och eftersom deltagande i beslut på distans alltså inte var tillåtet vid den tidpunkten.

Det s.k. allmänna utskottet får anses ha varit en kortsiktig lösning inom ramen för de befintliga bestämmelserna i riksdagsordningen och med beaktande av de rådande smittskyddsrestriktionerna. Denna lösning bidrog till att upprätthålla förmågan till beslutsfattande i utskotten och därmed också i kammaren. Den gav dock upphov till en rad utmaningar som riksdagen egentligen inte kom till rätta med förrän ändringen gjordes i riksdagsordningen, vilken alltså kom att innebära en nödvändig möjlighet för ledamöter att vara med och fatta beslut på distans i utskotten.

### *Ändringen i riksdagsordningen i juni 2020*

Kommittén konstaterar sålunda att ändringen i riksdagsordningen var en förutsättning för distansdeltagande vid beslutsfattande i utskotten och att denna ändring genomfördes snabbt och på ett sätt som inte hade varit troligt under mer normala förhållanden.

Riksdagen har, liksom det övriga samhället, genomgått en omfattande digital omställning sedan pandemins utbrott. Pandemin påskyndade alltså en utveckling som under mer normala förhållanden sannolikt hade tagit flera år. Den snabba omställningen medförde dock även en hel del it- och medieteknikrelaterade utmaningar som bl.a. innebar påfrestningar på riksdagens kapacitet att fungera som beslutsorgan. Detta blev särskilt synbart genom de digitala behov som förstärktes som en konsekvens av ändringen i riksdagsordningen. Dessa it- och medietekniska utmaningar beskrivs närmare nedan.

Kommittén uppfattar dock att både ledamöterna och Riksdagsförvaltningen överlag har varit lösningsinriktade till förmån för riksdagen som beslutsorgan. Även om man inte alltid har varit överens om de mest lämpliga lösningarna – inte minst i fråga om de olika it- och medietekniska utmaningarna – har diskussionerna i huvudsak förts i en konstruktiv anda och för riksdagens bästa.

Ändringen i riksdagsordningen väcker även frågor inför ett nytt normal-läge. Den tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen som beslutades i juni 2020 och som möjliggör utskottssammanträden på distans kan endast tillämpas med hänvisning till synnerliga skäl och kan således inte ligga till grund för fortsatta distanssammanträden under normala förhållanden. Kommittén konstaterar sålunda att utökade möjligheter för utskotten att sammanträda helt eller delvis på distans under normala förhållanden kräver ytterligare ändringar i riksdagsordningen.

Även här vill kommittén påminna om den tidigare omnämnda parlamentariska kommitté som ska se över en del konstitutionella frågor som har koppling till förutsättningarna för distanssammanträden i riksdagen.

### *Ledamöternas uppfattningar om arbetet i utskotten och EU-nämnden*

Ungefär tre fjärdedelar av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät anser sammantaget att utskottsarbetet fungerade bra eller mycket bra under 2020 och att begränsningarna i fråga om de fysiska mötena var nödvändiga av smittskyddsskäl. Samtidigt pekar flera folkvalda på de nackdelar som följer av att inte kunna träffa partikamrater och andra utskottsledamöter fysiskt under och i anslutning till utskottssammanträdena. De informella relationsskapande kontakter som under normala förhållanden uppkommer i samband med dessa möten uteblir, vilket uppfattas som negativt. Förutsättningarna att nå förhandlingslösningar begränsas, och det digitala formatet försvårar möjligheterna att tolka kroppsspråk och stämningar på ett sätt som annars bedöms vara värdefullt för utskottsarbetet.

Kommittén kan konstatera att omställningen från fysiska utskottsmöten till möten på distans har genererat en betydande mängd kommentarer i enkätsvaren. Det handlar inte minst om sådana som tar sikte på funktionen (eller snarare det man har upplevt som brist på funktion) hos den it- och medieteknik som har tillhandahållits (se vidare nedan där dessa frågor behandlas under en särskild rubrik). Andra ledamöter pekar på fördelarna med att slippa resa till Stockholm för att delta i korta utskottssammanträden och ser erfarenheterna från utskottsarbetet under pandemin som en god grund för att göra detta mer distansbaserat även i ett nytt normalläge.

### *Kammarens arbete*

Kommittén har kunnat iaktta hur arbetet i kammaren också påverkades av det faktum att många ledamöter var ålagda att arbeta på distans. Smittskyddsmotiverade anpassningar begränsade närvaron inte bara vid själva beslutsfattandet utan även vid ärendedebatter, frågestunder och interpellationsdebatter.

Som har beskrivits ovan kände sig en del ledamöter exkluderade ibland, vilket gör att det kan finnas skäl att närmare överväga distanslösningar i kammaren, i kris men också i ett normalläge. Att göra det möjligt att kunna votera på distans skulle t.ex. kunna övervägas. En viktig förutsättning för ett sådant alternativ är emellertid att resultatet kan säkerställas vid omröstningar. Kommittén inser dock att beslutsfattande i vissa ärenden kräver fullsutten, eller närapå fullsutten, kammare oavsett möjligheterna att delta på distans. Att rösta via ombud är också ett alternativ som skulle kunna övervägas närmare. Här går det att finna europeiska exempel på hur detta skulle kunna organiseras.

Kommittén har också iakttagit att sakkunskapen ibland var begränsad bland de ledamöter som fanns på plats för att debattera vissa frågor under pandemin. En konsekvens av detta var att replikskiften i kammaren antingen uteblev helt eller framstod som mindre initierade till sin karaktär eftersom vissa av de som deltog i debatterna läste direkt ur manus, vilket i sin tur kan ha påverkat allmänhetens syn på riksdagen och dess arbete under krisen.

Även om kvaliteten i debatterna rapporterades bli bättre över tid anser kommittén att det finns skäl att uppmärksamma utmaningen som ligger i att

säkerställa debatter av hög kvalitet om de ledamöter med specifik kompetens kring debattfrågorna inte kan delta i kammarens arbete t.ex. på grund av restriktioner. Här kan distanslösningar för kammaren också vara alternativ som bör övervägas framledes.

### *Ledamöterna om distansarbete under pandemin och i framtiden*

I rapportens del C redovisades en splittrad bild när det gäller synen på distansarbete bland de ledamöter som har besvarat kommitténs enkät, och det redovisades ett antal för- och nackdelar med att behålla eller utöka möjligheterna till distansarbete även under ett nytt normalläge.

Kommittén kan konstatera att arbetssituationen har påverkats av pandemin på många olika sätt för breda arbetstagarkategorier både i Sverige och globalt. Kommittén inser att den påverkan som de coronarelaterade anpassningarna av arbetslivet har inneburit kommer att bidra till att omforma en del av den allmänna synen på när, var och hur olika arbetsuppgifter lämpligen bör utföras i framtiden. Även de folkvalda i riksdagen, de anställda inom Riksdagsförvaltningen och partikanslierna upplever för- och nackdelar med den nya situationen. Bland dessa – liksom i många andra grupper i samhället – rör sig tankarna mellan en önskan om en snar och fullständig återgång till hur verksamheten bedrevs innan pandemin och sådana som är tydligt inriktade på en mer bestående förändring.

Kommittén har i det avslutande avsnittet i del C konstaterat att riksdagen, Riksdagsförvaltningen, de enskilda ledamöterna och partikanslierna tvingades att anpassa sin verksamhet på en mängd olika sätt till följd av coronapandemin och dess konsekvenser. Denna anpassning har varit mer eller mindre påfrestande för de berörda institutionerna och för enskilda individer. Samtidigt har den legat till grund för att bygga upp ett betydande lärande om vad som har fungerat mer eller mindre bra under sådana förhållanden som har rått under pandemin.

Kommittén vill också, bl.a. med stöd av svaren i enkäten, anföra 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 ”Stockholmsbaserade” riksdagsuppdraget på distans. Exempel på möjliga alternativ omnämns i det avslutande avsnittet i del C. Justeringar av arbetsformerna i den riktning som skisseras där skulle kunna öka riksdagsuppdragets attraktivitet bland vissa som funderar på att kandidera till riksdagen för första gången eller bland de som ser ändrade arbetsformer som en förutsättning för att ställa upp för omval. Att finna en lämplig avvägning mellan fysiska möten i Stockholm och distansmöten anser kommittén också skulle kunna gynna de ledamöter som av olika skäl hade det svårt att finna sig till rätta under det påtvingade distansarbetet under coronapandemin. Den fysiska interaktionen mellan ledamöter inom och mellan olika partier anser kommittén vara absolut nödvändig för att åstadkomma den typ av kreativa relationer och miljöer som både kan generera nya politiska lösningar och bidra

till att viktiga uppgörelser nås eller till att besvärande politiska låsningar kan luckras upp. Att mötas öga mot öga skapar en sådan social interaktion som enligt kommitténs förmenande inte utan vidare kan ersättas av digitalt baserade distansalternativ.

En angränsande fråga berör 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 riskerat att påverka beslutsfattandet menligt eftersom inte alla ledamöter har haft tillgång till samma beslutsunderlag. Denna fråga berörs vidare nedan.

Med hänsyn till att kommittén inte har haft i uppgift att utarbeta några färdiga författningsförslag har den inte heller uppfattat det som nödvändigt att belysa de eventuella mått och steg som behövs för att förverkliga de tankegångar som redovisas här eller de konsekvenser som kan vara nödvändiga att beakta innan de förändringar som skisserades i del C eventuellt realiserar. Kommittén vill här återigen påminna om den parlamentariska kommitté som i slutet av september 2021 fick i uppdrag av regeringen att se över en del konstitutionella frågor som har koppling till förutsättningarna för distanssammanträden i riksdagen. Grundfrågan i detta fall är om det går att dela upp riksmötet i kammare och utskott eller om det på annat sätt ska vara möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten respektive kammaren ska sammanträda.

Kommittén vill här påminna om det som sägs i inledningen av denna del F, nämligen att de överväganden som här redovisas måste utredas ytterligare innan de kan omsättas i praktiken. Detta kräver en prioritering av vilka idéer som ska belysas närmare och preciserade riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas. Kommittén ser det som rimligt att arbetet i den parlamentariska kommitté som omnämns i föregående stycke då beaktas.

### *Det internationella utbytet och samarbetet inom EU*

Kommittén har kunnat iakttä hur coronapandemin ledde till utmaningar i fråga om möjligheterna att bedriva ett effektivt internationellt utbyte och samarbete inom EU. Detta gällde både för riksdagens ledamöter och för Riksdagsförvaltningen. Flertalet inkommande besök och utgående resor ställdes in liksom många möten och konferenser. Digitala möten kunde till viss del kompensera för detta.

Sammantaget fick detta effekten att diskussioner med utländska parlamentariker och tjänstemän inte kunde hållas i en normal utsträckning och att beslut, inom t.ex. vissa parlamentariska församlingar, fördröjdes eller inte kunde fattas. Kommittén noterar att förvaltningen har arbetat med att anpassa sina arbetsformer och försökt att finna tekniska lösningar för att erbjuda digitala alternativ för att planera, genomföra och följa upp riksdagens internationella kontakter. De tekniska lösningarna för digitala möten levde dock inte fullt ut upp till behovet under 2020. Kommittén ser därför positivt på att ett arbete



pågår inom Riksdagsförvaltningen med att förbättra funktionaliteten därvidlag.

I sammanhanget anser kommittén att det bör övervägas närmare att genomföra en fördjupad studie av de lösningar som valdes, och de erfarenheter som gjordes, i några andra europeiska parlament under pandemin (se vidare nedan i avsnittet Teknik för distansarbete).

### *Pandemins påverkan på ledamöternas psykosociala situation*

Trots att alla ledamöter formellt bibehöll sina uppdrag under pandemin innebar olika smittskyddsrestriktioner, överenskommelsen att endast 55 ledamöter skulle delta i kammarens beslutsfattande m.m. att förutsättningarna för att utöva uppdraget som folkvald förändrades för så gott som samtliga riksdagsledamöter. Av redovisningen i del C av svaren på kommitténs enkät framgick det att förändringarna var större för vissa och mindre påtagliga för andra. Konsekvenserna av förändringarna för de enskilda ledamöterna varierade också både i magnitud och i art. För vissa var de av godo, men för andra mest av ondo.

I det avslutande avsnittet i del C redovisades en del för- och nackdelar med det digitala och företrädesvis distansbaserade arbetssätt som blev en del av riksdagsledamöternas vardag under pandemin. Här vill kommittén belysa det faktum att det distansbaserade arbetssättet medförde utmaningar för ledamöterna också på det psykosociala planet.

Det vittnas om ensamhet och isolering från arenor ”där det händer” i kombination med en känsla av otillräcklighet när det gäller att kunna leva upp till väljarnas förväntningar. Andra pekar på svårigheter att hinna med allt man föresatte sig att göra till följd av att 2020 upplevs som ett ”förlorat år”. Någon gruppleddare pekar på att det kan ha varit svårt för nyinvalda ledamöter eller ersättare att finna sin plats i ”riksdagsmaskineriet” och att kunna bilda sig en uppfattning om hur riksdagen, utskott, partigrupper etc. fungerar ”på riktigt”.

Att ord som ensamt och tråkigt i olika böjningsformer eller sammansättningar eller ord av synonym eller likartad betydelse dominerar det ordmoln som kommittén har baserat på frågan om hur ledamöterna vill beskriva sitt ”coronaår 2020” stämmer enligt kommittén till eftertanke. Det bör övervägas att studera detta närmare i särskild ordning, också mot bakgrund av de övriga iakttagelser som har gjorts i del C kring olika psykosociala aspekter. Kommittén ser det som värdefullt med en fördjupad kunskap om 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. Här vore det exempelvis också av vikt att belysa hur dessa aspekter har påverkat ledamöternas syn på att ånyo kandidera till riksdagen.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att vissa ledamöter är tydliga i enkätsvaren med att sådan stress som tidigare hängde samman med svårigheter att kunna kombinera riksdagsuppdraget med ett fungerande familjeliv eller

föräldraskap blev mindre kännbar till följd av att man kunde vara mer närvarande i hemmet under pandemin.

### *Arbetsmiljöansvarets avgränsning*

Av redovisningen i del C av ledamöternas svar på kommitténs enkät framgick det att vissa upplevde problem med de fysiska arbetsförhållandena i bostaden på hemorten medan andra var mer nöjda med dessa.

Kommittén konstaterar att den snabba omställningen till distansarbete och att ledamöternas hem blev den huvudsakliga arbetsplatsen för många, väckte en del frågor om vem eller vilka som har ansvaret för att utrusta ledamöternas arbetsplats i hemmet och vem som också ansvarar för den fysiska arbetsmiljön på hemorten. Enligt kommitténs uppfattning kan det – i ljuset av erfarenheterna från distansarbetsförhållandena under pandemin – finnas skäl att överväga att genomföra en närmare analys av hur ansvaret för ledamöternas arbetsmiljö är uppdelat mellan Riksdagsförvaltningen och partikanslierna i tider då arbetet i huvudsak bedrivs på distans.

## Riksdagsförvaltningens stöd och service

### *I korthet*

Det övergripande intrycket, framför allt från enkäten, är att ledamöterna i huvudsak är nöjda med det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller under coronapandemins första år.

Kommittén anser dock att ett antal åtgärder ändå bör övervägas vidare i syfte att ytterligare utveckla Riksdagsförvaltningens verksamhet, nämligen

- att utöka 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.
- att utveckla scenarioarbetet för att bättre kunna förutse behovet av åtgärder generellt sett, och när sådana bör sättas in.
- att öka förmågan 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.
- att uppmuntra partigrupperna och deras kanslier att dela varandras erfarenheter från pandemihanteringen samt att föra samtal om hur de lämpligen kan samordna olika åtgärder för att uppnå den största samlade nyttan även i andra krissituationer.

- att reflektera 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.
- att se över 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.
- att vidare analysera implikationerna av EU-domstolens Schrems II-dom när det gäller skyddet för personuppgifter inför anskaffande, användning och utveckling av distansmötesystem.
- att närmare analysera hur andra parlament i Europa har löst sina tekniska utmaningar i fråga om distansmötesystem under en krissituation.
- att främja en ökad förståelse för förutsättningarna i fråga om, och innebörden av, en god informationssäkerhet.
- att närmare kartlägga 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.
- att ytterligare utveckla den interna och externa kommunikationen inför och under en kris. Frågor om informationens entydighet och lättillgänglighet samt vilka andra kommunikationskanaler som används eller kan användas bör särskilt belysas.
- att inhämta 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.
- att ytterligare utveckla rutiner som kan stärka flexibiliteten och anpassningsförmågan i förvaltningen med avseende på hur den disponerar sina personalresurser under en kris.

## Inledning

Riksdagsförvaltningen har under normala förhållanden 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.

Kommittén vill inledningsvis återknyta till det som framgick i del C, dvs. att det övergripande intrycket är att de ledamöter som besvarade kommitténs enkät – med vissa undantag som kommittén återkommer till nedan – är nöjda med det stöd och den service som Riksdagsförvaltningen tillhandahöll under

coronapandemins första år och att drygt 70 procent av de som besvarade enkäten anger att deras förtroende för Riksdagsförvaltningen inte har förändrats sedan tiden före pandemin.

I detta avsnitt fokuserar kommittén sålunda på några av Riksdagsförvaltningens uppgifter som var av särskild betydelse för riksdagens funktion under pandemiåret 2020. Det handlar inte minst om riksdagens krishanteringsarbete och om de utmaningar som följde i spåren av den snabba omställningen till digitalt distansarbete, både för riksdagens ledamöter och för Riksdagsförvaltningens personal. Kommittén vill återigen understryka det samband som finns mellan de kunskaper och erfarenheter som byggs upp under ett normalläge och förmågan att möta en eventuell framtida krissituation.

## **Riksdagsförvaltningens krishanteringsarbete**

### *Att vara förberedd inför krisen*

Kommittén vill understryka vikten av att det inom varje organisation finns ett organiserat och systematiskt krisberedskapsarbete. Detta inkluderar bl.a. framtagande och ajourhållande av krishanterings- och kontinuitetsplaner. Att det också finns en kännedom om detta arbete och de färdiga planerna inom organisationen är lika viktigt. Det måste råda klarhet om vem som har ansvaret för att förbereda och inleda krishanteringsarbetet vid en möjlig eller reell krissituation och hur olika aktörer inom organisationen ska samverka internt, men också hur den ska samverka externt med olika myndigheter och andra aktörer under själva krisen.

Det har kunnat noteras att Riksdagsförvaltningen vid coronapandemins utbrott våren 2020 befann sig i en slags övergångsfas när det gäller sitt utvecklingsarbete inom området. Ett sådant arbete hade påbörjats några år dessförinnan mot bakgrund av ett antal omvärldshändelser, men organisationen var ännu inte färdigutvecklad även om flera nyrekryteringar och resursinvesteringar hade genomförts. Generella krishanteringsplaner fanns, bl.a. baserade på funktionen Tjänsteman i beredskap, men det utvecklingsarbete som hade påbörjats var alltså inte slutfört. Kommittén är ense med Riksdagsförvaltningen om att det är särskilt viktigt att bygga en grundförmåga för att kunna hantera olika typer av kriser. Detta förutsätter en fortsatt utvecklad organisation och en än större förståelse för olika kritiska beroenden både inom Riksdagsförvaltningen och i det omgivande samhället. I det sammanhanget bör olika scenarier tas i beaktande. Detta förutsätter en fortsatt utvecklad organisation.

Kommittén har funnit att en särskild s.k. pandemiplan för Riksdagsförvaltningen och riksdagen hade utarbetats i kölvattnet av den s.k. svininfluensapandemin 2009. Denna plan var dock förhållandevis rudimentär och hade endast begränsad betydelse i det krishanteringsarbete som initierades i mars 2020.

En möjlig konsekvens av att det inte fanns en fullt utvecklad pandemiplan är dock att visst arbete inledningsvis kom att fördröjas, vilket kunde ha lett till oönskad smittspridning och i förlängningen att det parlamentariska arbetet hade påverkats nämnvärt negativt. Även om ingen sådan smittspridning har

kunnat beläggas har kommittén ändå kunnat iaktta en viss försiktighet från förvaltningens sida att tidigt införa vissa smittskyddsåtgärder såsom begränsningar i besöksverksamheten. Denna återhållsamhet kan möjligen ha varit en effekt av att det saknades en mer utvecklad plan, vilket i sin tur kan ha ökat riskerna för att verksamheten inte skulle kunna genomföras fullt ut.

Ett kontinuitetshanteringsprojekt hade vidare påbörjats i syfte att bygga upp en grundläggande förmåga inom förvaltningen att möta olika typer av kriser. På grund av pandemin och ett därtill knutet behov av att omprioritera vissa resurser stoppades emellertid detta arbete till en bit in på 2021. En särskild krisberedskapssektion vid säkerhetsenheten – som hade föreslagits redan innan pandemin – tillkom dock hösten 2020.

Kommittén har dock iakttagit hur ansvariga inom säkerhetsenheten relativt omgående initierade en omvärldsbevakning och interna diskussioner med anledning av pandemin som kom att leda till att en särskild krisledningsorganisation tillskapades. Denna grundade sig i den krishanteringsorganisation som funnits sedan tidigare men som kom att utvecklas i takt med att pandemin fortskred.

Överlag ser kommittén positivt på utvecklingen av det krishanteringsarbete som förvaltningen bedriver. Krishanteringsplaner är centrala i sammanhanget men de måste rymma en viss flexibilitet, vilket förvaltningen ser ut att arbeta efter. Det finns vidare alltid risker med att förlita sig på en plan som i alltför stor utsträckning bygger på erfarenheter från den förra krisen eftersom varje kris kan anses ha unika företräden. Kommittén finner dock att planeringsarbetet och därtill knuten övnings- och utbildningsverksamhet lyfter den nödvändiga förståelsen för eventuella kommande utmaningar, vilket i sin tur kan främja följsamheten i agerandet under själva krisen.

Kommittén anser att det i utvecklingen av det framtida krishanteringsarbetet bör övervägas vidare i vad mån förvaltningen bättre kan förutse behovet av åtgärder generellt sett och bedöma när sådana bör sättas in. Ju fler beslut man kan fatta innan en kris, desto bättre. Det går att förbereda sig på en mängd olika sätt, allt från upphandling av specifik materiel och översyn av behoven avseende el, internet och transporter under en kris, till en utvecklad författnings- och organisationsberedskap, inklusive klargörandet av tydliga beslutsvägar inom förvaltningen under en kris. Här bör ett utvecklat scenarioarbete kunna vara en del av arbetet. En än större förståelse för olika kritiska beroenden både inom Riksdagsförvaltningen och i det omgivande samhället är också av vikt i sammanhanget.

Vidare vill kommittén understryka – mot bakgrund av förvaltningens agerande vid pandemins början – att det vid en kris är viktigt att vidta adekvata åtgärder så snart man kan eftersom det i allmänhet är lättare att återkalla eller skala ned sådana åtgärder än att behöva genomföra motsvarande åtgärder i ett senare skede när det kanske råder brist på tid och resurser och i en situation när skadan dessutom kanske redan är skedd.

Sammantaget är kommittén förhoppningsfull om att Riksdagsförvaltningen ska få möjlighet att arbeta mer ostört med dessa frågor i en post-pandemisituation.

### *Synen på Riksdagsförvaltningens smittskyddsarbete*

Efter ovanstående mer generella synpunkter på krishantering vill kommittén även nämna några specifika observationer i fråga om de åtgärder som vidtogs i samband med pandemin.

Kommittén ser positivt på Riksdagsförvaltningens strävan efter att följa regeringens och expertmyndigheternas råd och rekommendationer under pandemin för att förhindra spridningen av coronaviruset. Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer var i sammanhanget särskilt framträdande.

Enligt enkätsvaren förefaller ledamöterna i huvudsak vara nöjda med de åtgärder som vidtogs, även om det finns synpunkter från dem och från några partikanslier om tidpunkten för när en del av dessa åtgärder sattes in och i några enstaka fall om behovet av eller bristen på vissa åtgärder som sådana. Dessa upplevda brister gällde i huvudsak förvaltningens genomförande av vissa restriktioner för besök och tillhandahållandet av handsprit. Omvänt fanns det synpunkter på att riksdagens friskvårdslokaler var stängda i alltför hög grad. Från kommitténs sida har det även kunnat observeras att inte alla ledamöter – med eller utan sina partiers goda minne – hörsammade rekommendationen om att arbeta på distans.

Av redovisningen i del C framgick det också att det är få av de ledamöter som besvarade kommitténs enkät som anger att de har saknat några smittskyddsrelaterade åtgärder från Riksdagsförvaltningens sida.

Beträffande den specifika frågan om smittskyddsåtgärder anser kommittén att det bör fortsätta att övervägas hur man på ett tidigt stadium i en liknande situation kan öka förståelsen hos ledamöter, partikanslianställda och förvaltningens tjänstemän för, och skälen till, de smittskyddsåtgärder som riksdagen vidtar. Det kan t.ex. gälla information om vikten av begränsningar i resandet till och från riksdagen eller besök i lokaler som riksdagen ansvarar för. Konsekvensen av ett bristfälligt smittskyddsarbete, särskilt om budskapet i sig inte heller riktigt når ut, är en risk för en högre smittspridning, vilket inte bara försvårar riksdagens viktiga arbete utan även innebär ett hot mot ledamöters, tjänstemäns och andras liv och hälsa.

Kommittén vill dock poängtera vikten av att i allmänhet öka Riksdagsförvaltningens förmåga att nå en djupare förståelse för de krishanteringsåtgärder som riksdagen och Riksdagsförvaltningen vidtar under en kris bland ledamöter, partikanslianställda och förvaltningens tjänstemän.

Kommittén vill avslutningsvis återknyta till den iakttagelse om gjordes i del C om att det tycks ha förekommit lite olika syn både inom och mellan partigrupper på de lokala smittskyddsrekommendationernas tillämpning, och att detta kan ha bidragit till viss irritation och effektivitetsförluster. För att undvika detta och för att riksdagsgrupperna och deras kanslier ska stå än bättre

rustade inför liknande prövningar anser kommittén att dessa bör uppmuntras att dela med sig av sina erfarenheter sinsemellan samt att föra samtal om hur man lämpligen kan samordna olika åtgärder för att uppnå den största samlade nyttan även i andra krissituationer.

### *Riksdagens åtgärder som en del av den nationella krishanteringen*

I en krissituation är det av vikt för riksdagen dels att kunna visa att den egna verksamheten fungerar, dels att som en viktig institution vara ett föredöme i sitt agerande och en del av de nationella strävandena att hantera krisen.

Kommittén har alltså kunnat iaktta hur riksdagen och Riksdagsförvaltningen strävade efter att följa regeringens och expertmyndigheters råd och rekommendationer i samband med pandemin. Att följa dessa är generellt sett av vikt under en kris också av det skälet att den expertis som dessa myndigheter har av naturliga skäl ofta saknas hos Riksdagsförvaltningen. Det innebär också ett värdefullt signalvärde att viktiga samhällsaktörer hanterar situationen på samma sätt, vilket i riksdagens fall både stärker dess legitimitet och expertmyndigheternas rekommendationer. Riksdagen och Riksdagsförvaltningen bör av samma skäl, i de flesta fall, inte heller gå längre än vad regeringen och myndigheterna rekommenderar.

Man bör dock vara medveten om att hur riksdagen och Riksdagsförvaltningen förhåller sig till råd och rekommendationer kan innebära utmanande konsekvenser för den egna verksamheten. Strikta restriktioner, t.ex. avseende smittskydd och resor, kan innebära svårigheter för riksdagen eller de enskilda ledamöterna att utföra sin uppgift. Inte minst ledamöternas svar på kommitténs enkät visar på detta.

Riksdagen och Riksdagsförvaltningen bör därför överväga att närmare belysa de utmaningar som kan uppstå i avvägningen mellan att följa råd och rekommendationer och samtidigt upprätthålla en acceptabel verksamhet.

I sammanhanget är det viktigt att riksdagen och Riksdagsförvaltningen överväger i vad mån det går att lämna egna rekommendationer till de som vistas i riksdagens lokaler som går utöver vad regeringen och expertmyndigheterna har gett uttryck för. Det skulle t.ex. kunna röra olika smittskyddsåtgärder i händelse av en pandemi.

## **Teknik för distansarbete**

### *Tekniska utmaningar och teknisk utveckling*

Enligt kommittén är det utan tvekan de it- och medietekniska problemen som följde i spåren av nödvändigheten att omorientera verksamheten från fysiska möten på plats i riksdagens lokaler till distansarbete som medförde de största utmaningarna för riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet under pandemin. Mer konkret handlade det i stor utsträckning om ett missnöje som riktades från ledamotshåll och partikanslierna mot den distansmötesplattform som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller och förordar, men det framfördes

även synpunkter på den hårdvara och därtill hörande support som erbjuds samt på uppkopplingsmöjligheterna i hemarbetsmiljön och i ledamöternas övernattningslägenheter. En del mycket starka negativa uppfattningar luftades i svaren på kommitténs enkät när det gäller dessa frågor.

Kommittén har kunnat iaktta att ledamöter, partikanslipersonal och förvaltningens it-personal emellanåt har olika syn på vad som är den huvudsakliga orsaken till de problem som uppkommer vid själva användningen av distansmötesplattformen. Eller annorlunda uttryckt: Det finns ofta en gemensam uppfattning om att det handlar om något man betecknar som ett it-problem, men det råder samtidigt inte sällan delade meningar om ifall det främst är ett it-tekniskt problem (brister i hård- eller mjukvara) eller ett problem som uppkommer för att användarna inte har tillräckliga kunskaper för, eller vana av, att använda det aktuella verktyget eller för att de inte följer de rekommendationer som finns för val av hårdvara vid distansmöten (dvs. att använda riksdagsdatorn och inte mobiltelefon eller läsplatta).

Kommittén kan konstatera att innan coronapandemin bröt ut var användningen av och efterfrågan på distansmöteslösningar begränsad inom riksdagen och i en majoritet av riksdagspartierna. Beredskapen från Riksdagsförvaltningens sida att med kort varsel kunna tillhandahålla efterfrågad utbildning, support etc. i början på 2020 var därför tämligen låg.

Det kan vidare konstateras att den ibland bristande stabiliteten hos den tekniska plattformen för distansmöten, omfattningen av vidtagna åtgärder från förvaltningens sida och ledamöters och tjänstemäns emellanåt otillräckliga it-vana bidrog till de utmaningar som uppkom när det gällde att kunna genomföra distansmöten under framför allt 2020. Många anser dessutom att den existerande distansmötesplattformen har färre och sämre funktioner än andra alternativ på marknaden. Detta har skapat en viss frustration bland användare som it-avdelningen och andra tjänstemän inom förvaltningen har fått försöka hantera efter bästa förmåga. Vissa hade bättre förutsättningar (t.ex. it-supportpersonal) än andra (t.ex. en del utskottskanslipersonal) att lyckas med detta.

Kommittén konstaterar att de i huvudsak informationssäkerhetsrelaterade argument (inte minst sådana som har koppling till hanteringen av personuppgifter) som förvaltningen anförde för valet av distansmötesplattform inte fick något brett genomslag under 2020, och att alternativa distansmötesplattformar bl.a. därför började att användas av flera av riksdagens partigrupper och partikanslier. Dessa plattformars driftssäkerhet och användarvänlighet används därför inte sällan som jämförelsenorm när ledamöterna bedömer motsvarande prestanda hos den av Riksdagsförvaltningen förordade plattformen. Användandet av andra plattformar har dessutom lett till utmaningar för förvaltningens it-support som i kraft av sin serviceinriktade strävan efter att tillhandahålla stöd, i många fall har försökt att lösa problem förknippade med system som förvaltningen egentligen inte förordar. Det kan enligt kommitténs uppfattning ifrågasättas om detta är ett i längden effektivt sätt att använda begränsade resurser.



Kommittén kan också konstatera att andra distansmötesplattformar används frekvent i flera andra nationella parlament i Europa och i Europaparlamentet samt inom ramen för olika internationella samarbeten (inklusive interparlamentariska sådana), vilket försvårade en del av ledamöternas och förvaltningens internationella kontakter. För många ledamöter har denna europeiska erfarenhet i någon mån tagits till intäkt för att dessa alternativa plattformar faktiskt uppfyller nödvändiga informationssäkerhetskrav kopplade till lagring av data i molntjänster, något som Riksdagsförvaltningen dock inte håller med om (se vidare nedan).

Vidare innebar it-supportens begränsade personalresurser och påbudet hemarbete att dess personal inte alltid kunde närvara fysiskt eller finnas tillgängliga för direktsupport vid alla de distansmöten som ofta genomfördes parallellt under större delen av 2020. Detta medförde att ett tungt ansvar för att mötena skulle fungera landade på de vanligen fysiskt närvarande utskottstjänsmännen som dock hade högst varierande erfarenheter av att hantera distansmöten i allmänhet och att reda ut sådana specifika problem som uppkom vid distansmöten i synnerhet. Kommittén anser dock att förvaltningens it-support arbetat systematiskt med att utveckla verksamheten och nå ut med handledningar och instruktioner för att förebygga it-problem, vilket dock inte alltid noterades i användarledet.

Det kan även konstateras att installationen, funktionen och handhavandet av sammanträdesalarnas ljud- och bildsystem, kopplade till distansmötesystemet, också ofta påverkade förutsättningarna för att kunna genomföra utskottssammanträden på ett till fullo ändamålsenligt sätt. Detta gällde inte minst under våren 2020.

Kommittén har förståelse för att det inte fanns några genomarbetade förberedelser inom Riksdagsförvaltningen för den mycket snabba omställningen på det it- och medietekniska området, men förutsätter att förvaltningen fortsätter att ta ett samlat grepp om dessa frågor för att säkerställa att beredskapen på området är bättre när en kris av liknande slag inträffar nästa gång.

Samtidigt konstaterar kommittén att erfarenheterna och den brant uppåtriktade lärlkurvan bland ledamöterna när det gäller att handha både hård distansmöteteknik och erforderliga mjukvaruapplikationer borgar för att det kommer att bli lättare att ställa om i den händelse det är just distansarbete som kommer att vara nödvändigt vid nästa kris, åtminstone om en sådan inträffar inom över-skådlig tid. Eftersom distansarbete dessutom ser ut att bli allt vanligare i samhället under normala omständigheter kommer det att finnas betydligt bättre förutsättningar för att kunna upprätthålla en helt annan kunskap och beredskap på detta område än innan pandemin, eftersom distansarbete tidigare trots allt var en relativt begränsad företeelse.

Kommittén vill betona vikten av att Riksdagsförvaltningen, med beaktande av övriga krav, fortsätter sitt arbete med att se över 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. Internationella erfarenheter avseende detta – inte minst från andra europeiska parlament – bör beaktas i sammanhanget.

Avslutningsvis vill kommittén understryka att ett väl genomtänkt tillvaratagande av de it- och medietekniska lärdomar som distansarbetet under pandemin innebar, liksom ett fortsatt utvecklingsarbete på detta område, inte får överskugga det faktum att nästa kris kan vara av ett helt annat slag än coronapandemin. Nästa kris kan komma att innebära utmaningar som inte alls kan mötas med den kunskap och de erfarenheter som har vunnits hittills när det gäller just distansarbete och den teknik som förknippas med sådant arbete. Inte minst beroendet av el i sammanhanget ger skäl att mana till viss eftertänksamhet i det framtida valet av lösningar avsedda för både ett normalläge och en krissituation.

### *Vägval efter Schrems II-domen?*

Kommittén har alltså kunnat konstatera att Riksdagsförvaltningen har haft svårt att få gehör för valet av distansmötesplattform bland många av ledamöterna och partikanslierna. Förvaltningen har hela tiden vidhållit sin uppfattning att den valda distansmöteslösningen är det bästa alternativet i dagsläget ur bl.a. en informationssäkerhetssynvinkel. De kommunikativa utmaningarna på detta område komplicerades dessutom under 2020 av pågående rättsprocesser på EU-nivå som i augusti 2020 utmynnade i den s.k. Schrems II-domen. Kommittén har noterat de splittrade uttolkningarna bland olika aktörer, både nationellt och bland olika nationella parlament inom EU, om vad denna dom har för praktiska implikationer när det gäller användningen av olika distansmötestjänster som lagrar vissa data i molntjänster baserade i USA.

Av de ovanstående redovisade skälen och inför kommande anskaffande, användning och utveckling av distansmöteslösningar bör implikationerna av Schrems II-domen när det gäller skyddet för personuppgifter analyseras vidare. Härvidlag är det viktigt att Riksdagsförvaltningen fortsätter att följa diskussionen på området bland svenska myndigheter.

### *Europeiska iakttagelser*

Kommittén har med intresse kunnat notera hur Europaparlamentet och nationella parlament i flera europeiska länder till största delen har valt andra tekniska distansmöteslösningar än vad Riksdagsförvaltningen har gjort, också inom ramen för olika internationella samarbeten (inklusive interparlamentariska sådana). Det kan sålunda konstateras att flera av dessa länder har gjort andra tolkningar av Schrems II-domen än vad Riksdagsförvaltningen har gjort. Några parlament har dessutom utnyttjat nationellt eller internt utvecklade mötestjänster eller modifierat existerande versioner av externa tjänster. Kommittén anser att det kan finnas skäl att närmare analysera dessa vägval för riksdagens vidkommande.

### *Vikten av kunskap om informationssäkerhet*

Kommittén konstaterar att för att förhindra att obehöriga tar del av känslig information finns det därtill avsedda, och av Riksdagsförvaltningen nyligen fastställda, hanteringsregler. Dessa utgår från informationens skyddsvärde med avseende på konfidentialitet. Reglerna är i sig inte beroende av om ett normalläge eller en krissituation råder. De ska efterföljas på samma sätt i alla situationer. Rådande omständigheter kan dock påverka mängden konfidentiell information som behöver delas. Kommittén konstaterar att om man på förhand har klassificerat aktuella informationstyper med hjälp av förvaltningens informationsklassningssystem är det sannolikt lättare att hitta lösningar för hur information ska delas vid en kris.

Omställningen till digitalt distansarbete under pandemin, både för riksdagens ledamöter och Riksdagsförvaltningens personal, har satt fingret på behovet av att förstå vad ett gediget informationssäkerhetsarbete enligt ovan innefattar.

Kommittén kan konstatera att ett sådant informationssäkerhetsarbete hade påbörjats inom Riksdagsförvaltningen redan innan pandemin bröt ut. Med avseende på detta har det dock kunnat iaktas utmaningar under pandemin både när det gäller den tillgängliga distansmötetekniken och att nå ut med vad som gäller för en god informationssäkerhet inom riksdagen. Detta har sammantaget riskerat att äventyra informationssäkerheten i organisationen.

Det har t.ex. noterats av utskottstjänstemän att ledamöter ibland använder mobiltelefoner och läsplattor vid distansmöten och inte riksdagens egna datorer, vilket inte är optimalt ur ett informationssäkerhetsperspektiv. Användningen av mobila enheter försämrar även förutsättningarna generellt för en stabil funktion vid distansmöten. En konsekvens av att använda annan hårdvara än den rekommenderade under möten innebär alltså en ökad risk för att röja vad som sägs under utskottssammanträden som enligt riksdagsordningen, med få undantag, ska hållas inom stängda dörrar.

Kommittén anser att det pågående arbetet med att öka förståelsen för innebörden av en god informationssäkerhet är angeläget även fortsättningsvis och då både när det gäller dess betydelse för utvecklingen av riksdagens krishantering och för ett nytt normalläge. Informationssäkerhetsaspekter bör beaktas redan i kris- och kontinuitetsplaneringen, exempelvis i vad mån viss typ av information kan bli svår att hantera enligt rådande hanteringsregler under en kris.

Enligt kommittén bör det sålunda övervägas vidare hur man bäst främjar en ökad förståelse för förutsättningarna i fråga om, och innebörden av, en god informationssäkerhet.

### *Teknik till stöd för hantering av känslig information*

Även om distansmöten i utskotten och EU-nämnden varit huvudinriktningen sedan pandemins början krävdes ändå fysisk närvaro av åtminstone en mötesordförande. Kommittén har kunnat konstatera att ledamöter som av olika

skäl inte kunde delta fysiskt i dessa sammanträden inte alltid hade tillgång till samma underlag som de ledamöter som kunde vara på plats i riksdagen eller dess närhet. Säkerhetsskyddsklassad information är särskilt svårhanterlig i detta avseende. Det fanns med andra ord en risk för ett kunskapsunderläge för de folkvalda som verkade på distans. Även övriga brister i teknik eller handhavande kan ha lett till att vissa ledamöter fick ta del av mindre kvalificerad information än andra.

Kommittén anser sålunda att det kan finnas skäl att närmare kartlägga vilka möjligheter det finns att kunna dela känslig information med hjälp av modern teknik mellan personer inom riksdagen på ett informationssäkert sätt. Målsättningen bör vara att så mycket information som möjligt ska kunna delas med och mellan ledamöterna inklusive med de som inte är på plats fysiskt vid ett sammanträde. Enligt kommittén är detta viktigt för att motverka att ett demokratiskt underskott uppstår, men också för att göra sammanträdena så innehållsrika som möjligt. Detta gäller både under en kris som i ett normalläge. Det innebär naturligtvis en utmaning att finna och få till stånd tekniska lösningar som kan klara av detta. Av den europeiska jämförelsen i denna rapport framgår att det redan i dag sägs finnas lösningar för att kunna dela känsliga dokument. Det kan enligt kommitténs uppfattning finnas skäl att överväga närmare studier av sådana lösningar.

## **Kommunikation**

En väl fungerande kommunikation är betydelsefull, inte minst under en kris-situation. Kommittén anser att det generellt sett – utöver vad som redan berörs ovan – bör övervägas vidare i vad mån den interna såväl som den externa kommunikationen från förvaltningens sida kan utvecklas än mer inför och under en kris. Frågor om informationens entydighet och lättillgänglighet samt vilka kommunikationskanaler som används eller kan användas bör särskilt belysas i det sammanhanget.

Kommittén har gjort iakttagelsen att Riksdagsförvaltningen arbetat systematiskt med att försöka sprida relevant information internt om pandemirelaterade åtgärder, och har inte observerat någon betydande kritik mot detta arbete från vare sig ledamöter eller partikanslier. Av redovisningen av svaren på kommitténs enkät i del C framgick det att en klar majoritet av respondenterna anser att Riksdagsförvaltningens olika kommunikationsaktiviteter med pandemianknytning var bra eller mycket bra. Tydligast är detta när det gäller den coronarelaterade information som tillhandahållits via den interna informationswebbplats som riksdagen och Riksdagsförvaltningen använder, dvs. Intranätet.

Kommittén har dock observerat en viss utmaning i att få ledamöter och partikanslianställda att både ta del av och ta till sig den information som delges i olika kanaler, t.ex. i fråga om informationssäkerhet eller handhavandet av distansmöteslösningar. Kommittén kan t.ex. konstatera att det kan innebära en utmaning för förvaltningen att nå ut med information via Intranätet. I vilken

omfattning t.ex. partiinterna informationskanaler kompenserar för detta är svårt att avgöra, men får inte heller underskattas.

Kommittén vill än en gång betona vikten av transparens och kommunikation till allmänheten om effekterna av en kris på riksdagens arbete, inte minst om hur den parlamentariska processen upprätthålls. Det är enligt kommitténs uppfattning också viktigt att Riksdagsförvaltningen – vid liknande situationer som under pandemin – bidrar till att än tydligare kommunicera att antalet ledamöter som deltar i besluten i kammaren må vara begränsat men att alla ledamöter trots detta alltjämt utövar sitt uppdrag – om än inte i Stockholm – och med pregnans klargör att riksdagsuppdraget består av mycket annat än beslutsfattandet i kammaren.

### **Personalfrågor inom Riksdagsförvaltningen**

Kommitténs egna iakttagelser av ledamöternas utmaningar i fråga om arbetsmiljö och psykosocial miljö, tillika i fråga om den övergripande samhällsdiskussion om människors välbefinnande som har förts med anledning av pandemin, leder den till att vilja understryka vikten av att främja förutsättningarna även för tjänstemännens arbetsmiljö och psykosociala situation i en krissituation. Detta är naturligtvis främst viktigt ur ett medmänskligt perspektiv, men också eftersom riksdagen och dess ledamöter är beroende av att Riksdagsförvaltningen och dess medarbetare kan lämna ett fullgott stöd till den parlamentariska processen och riksdagens ledamöter i alla situationer, inte minst under en kris. Det bör övervägas vidare att inhämta mer kunskap om hur arbetsmiljön och den psykosociala situationen påverkades av 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.

Kommittén kan vidare konstatera att en påtagligt ökad arbetsbelastning rådde för vissa personalkategorier inom Riksdagsförvaltningen under pandemin, samtidigt som andra personalgrupper nästan helt blev utan arbetsuppgifter. Trots detta bedömer kommittén att dessa personella utmaningar kunde hanteras under 2020. Denna bedömning görs bl.a. mot bakgrund av den uppfattning som har redovisats av de fackliga organisationerna vid Riksdagsförvaltningen med innebörden att arbetssituationen på ett övergripande plan har setts som acceptabel givet förutsättningarna.

För förvaltningen gäller att även fortsättningsvis nogsamt kunna följa bemanningssituationen under en kris (sjukfrånvaron, behov av karantän, situationen för barnomsorg m.m.), dels med avseende på att det finns tillräckligt många på plats för att lösa de uppgifter som kräver fysisk närvaro, dels i fråga om att det också finns personal med rätt kompetens i tjänst i övrigt. Det bör övervägas närmare hur man genom olika på förhand fastställda rutiner kan stärka flexibiliteten och anpassningsförmågan ytterligare i förvaltningen med avseende på hur personalresurser disponeras genom att t.ex. utöka möjligheterna att tillfälligt flytta personal mellan avdelningar och enheter under en kris.

Riksdagsförvaltningens uppdrag bör vara utgångspunkten för omfattningen av distansarbete. Möjligheterna till sådant arbete varierar dock med de specifika arbetsuppgifterna. Kommittén noterar att det finns förväntningar både bland chefer och övriga inom förvaltningen på att verksamheten ska vara mer öppen för distansarbete efter återgången till en något mer normal situation. Detta är något som även förväntas i det övriga samhället, vilket är något Riksdagsförvaltningen bör förhålla sig till i sin strävan efter att vara en attraktiv arbetsgivare även fortsättningsvis. Det ska dessutom inte underskattas att det kan finnas medarbetare som fullgör sina arbetsuppgifter bättre om det medges att dessa helt eller delvis utförs på distans.

Kommittén vill i sammanhanget dock understryka att en sämre tillgänglighet till personal från förvaltningen på plats i riksdagens lokaler kan medföra en sänkt servicenivå för ledamöterna och att den parlamentariska processen påverkas negativt.

BILAGA I

# Kommitténs uppdrag

RIKSDAGSFÖRVALTNINGEN



2020-12-09

Dnr 608-2020/21

Till riksdagsstyrelsens sammanträde den 16 december 2020

Beslut om en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete under coronapandemin

## Förslag till beslut

Riksdagsstyrelsen beslutar att

- anta utredningsdirektiv
- sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av en ordförande med uppdrag att genomföra utredningsuppdraget
- utse ordförande (*enligt förslag som kommer att presenteras på sammanträdet*)
- arvodera ordföranden med 18 000 kr per månad
- uppdra åt talmannen att utse 12 ledamöter i kommittén, varav tre från S, två vardera från M och SD och en vardera från C, V, KD, L och MP
- uppdra åt riksdagsdirektören att utse sekreterare, experter och annat biträde åt kommittén samt fastställa kommitténs budget
- utredningsuppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021
- kommittéförordningen (1998:1474) ska tillämpas.

## Ärendet

Coronapandemin och försöken att begränsa smittspridningen har fått konsekvenser för riksdagen och den parlamentariska processen. I ett tillkännagivande den 18 november 2020 har riksdagen uppmanat riksdagsstyrelsen att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att genomföra en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin (bet. 2020/21:KU13, rskr. 2020/21:54).

### **Sammanfattning av förslaget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas för att göra en uppföljning av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin.

Uppföljningen ska bland annat avse perspektiv på hur riksdagsarbetet har påverkats när det gäller

- den parlamentariska processen: arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden,
- ledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget,
- Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen.

Uppföljningen bör i första hand omfatta åtgärder och beslut under 2020.

### **Bilaga**

Direktiv för en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete under coronapandemin





2020-12-09

Dnr 608-2020/21

## **Direktiv för en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete under coronapandemin**

### **Sammanfattning**

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att genomföra en uppföljning av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin.

Kommittén ska biträdas av en sekreterare och experter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

### **Ann Larsson**

Ehetschef och kammarsekreterare • Kammarkansliet • Riksdagsförvaltningen  
Telefon: 08-786 40 56 • Mobil: 072-536 50 66 • E-post: ann.larsson@riksdagen.se  
Besöksadress: Riksgatan 1

---

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

### **Bakgrund**

Sedan våren 2020 pågår i Sverige, liksom i övriga delar av världen, en spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Världshälsoorganisationen har förklarat att smittspridningen är ett internationellt hot mot människors hälsa och en pandemi.

Pandemin och försöken att begränsa smittspridningen har haft stora konsekvenser för hela samhället. Även riksdagen och dess beslutsprocesser har påverkats. Riksdagen och Riksdagsförvaltningen har vidtagit ett antal åtgärder som syftar till att säkerställa att den parlamentariska processen och stödet till denna fungerar oavsett situation samt till att så långt som möjligt begränsa smittspridningen. Som exempel kan nämnas att riksdagens partier i mars 2020 kom överens om att ändra riksdagens arbetssätt så att endast 55 ledamöter medverkar under omröstningarna i kammaren. Antalet suppleantplatser i utskotten utökades också kraftigt så att det blev möjligt för i princip alla ledamöter att tjänstgöra i alla utskott. Riksdagsförvaltningen inrättade i mars 2020 en krisledningsorganisation för att samordna arbetet med att säkerställa stödet till den parlamentariska processen och hindra smittspridning på lång och kort sikt.

Pandemin och överenskommelsen om de ändrade arbetssätten har haft konsekvenser för utskottens och EU-nämndens sätt att arbeta eftersom färre ledamöter än vanligt har varit på plats i riksdagen. Mot bakgrund av den uppkomna situationen tog konstitutionsutskottet initiativ till en ändring i riksdagsordningen som gör det möjligt för ledamöter att delta på distans vid sammanträden i utskotten om det finns synnerliga skäl och i EU-nämnden om det finns särskilda skäl (tilläggsbestämmelse 7.16.1, se bet. 2019/20:KU16, rskr. 2019/20:315).

Konstitutionsutskottet föreslog genom ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen den 12 november 2020 att det skulle genomföras en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin. Kammaren beslutade den 18 november 2020 att bifalla utskottets förslag (bet. 2020/21:KU13, rskr. 2020/21:54).

### **Uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av en opartisk ordförande sammankallas för att genomföra en uppföljning av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin.

En uppföljning av de vidtagna åtgärderna och av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under pandemin kommer att ge ett värdefullt underlag för lärdomar om de arbets- och beslutsprocesser som ägt rum. Sådana lärdomar kan vara ett stöd vid bedömningen av behovet av eventuella förändringar av dessa

processer vid extraordinära händelser, men också för arbetet under normala förhållanden. Kommittén bör peka på lärdomar av de slagen.

Uppföljningen ska avse flera perspektiv på hur riksdagsarbetet har påverkats av pandemin.

Det första perspektivet gäller riksdagen som beslutsorgan. Coronakrisen har ställt krav på snabb hantering i den parlamentariska processen. Arbetsformerna har behövt anpassas för att minska risken för smittspridning. Uppföljningen ska inriktas mot hur upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har fungerat. Fokus ligger här på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.

Det andra perspektivet gäller ledamöternas förutsättningar att utöva riksdagsuppdraget. Ledamöternas fysiska frånvaro från riksdagens lokaler kan antas ha påverkat inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort (exempelvis kontakterna med riksdagsgrupper och partikanslier och med väljare och intresseorganisationer samt arbetet med internationella frågor). En uppföljning utifrån ett sådant perspektiv ska inriktas på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.

Det tredje perspektivet avser Riksdagsförvaltningens stöd och service till den parlamentariska processen under den pågående pandemin. De nya förutsättningarna har skapat krav på ny teknik och förändrade arbetsprocesser i riksdagen. Till exempel har förvaltningen på kort tid behövt införa nya digitala lösningar. Ett antal åtgärder har behövt vidtas för att minska risken för smittspridning. Fokus i uppföljningen i denna del ligger på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

I uppdraget ingår 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 bör i första hand omfatta åtgärder och beslut under 2020. Kommittén ska vara fri att själv lägga upp sitt arbete och bör vara oförhindrad att redovisa samtliga iakttagelser som kartläggningen ger upphov till. I uppdraget ingår dock inte att lämna förslag till författningsändringar.

Kommittén ska redovisa sin utredning i ett betänkande som riksdagsstyrelsen sedan överlämnar till riksdagen för bedömning och beslut. I kommitténs betänkande kan det finnas myndighetsinterna frågor som bör följas upp och som inte är sådana att riksdagen behöver ta ställning till dem. I dessa fall ansvarar Riksdagsförvaltningen för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder.

**Organisation och tidsram**

Kommittén ska ledas av en opartisk ordförande och därutöver bestå av tolv riksdagsledamöter som talmannen utser efter nominering från riksdagsgrupperna. Tre ledamöter ska utses från Socialdemokraternas riksdagsgrupp, två ledamöter vardera ska utses från Moderaternas och Sverigedemokraternas respektive riksdagsgrupper och en ledamot vardera ska utses från Centerpartiets, Vänsterpartiets, Kristdemokraternas, Liberalernas och Miljöpartiets respektive riksdagsgrupper.

Riksdagsdirektören utser sekreterare, experter och annat biträde åt kommittén och fastställer kommitténs budget.

Kommittén ska inleda sitt arbete så snart som möjligt. Uppdraget ska redovisas för riksdagsstyrelsen senast den 30 november 2021.

BILAGA 2

# Vissa pandemirelaterade överenskommelser i riksdagen och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen under 2021

## Inledning

I kommitténs direktiv anges det uttryckligen att kommittén i första hand ska följa upp åtgärder och beslut som riksdagen och Riksdagsförvaltningen har vidtagit under 2020. Trots denna explicita avgränsning i direktivet har kommittén i de delar av rapporten som föregår denna i vissa fall och för fullständighetens skull sett det som betydelsefullt att även kortfattat redovisa en del åtgärder som har vidtagits och beslut som har fattats under 2021. För att ytterligare komplettera bilden av vad som har hänt under 2021 följer här en samlad redovisning av vissa centrala beslut som hittills har fattats under det året, dock i betydligt mer övergripande termer än för den extensiva redovisningen av förhållandena under 2020. Kommittén har också sett det som nödvändigt att i någon utsträckning förhålla sig till händelseutvecklingen under 2021 både när det gäller pandemins utveckling globalt och nationellt och de åtgärder som har vidtagits i riksdagen och av Riksdagsförvaltningen sedan det senaste årsskiftet. Detta har inte minst bedömts vara viktigt för att kommitténs överväganden, som har redovisats i denna del av rapporten, inte ska riskera att innefatta ställningstaganden om sådant som helt eller delvis redan har omhändertagits under det innevarande året.

## Överenskommelsen om att endast 55 ledamöter deltar i beslut i kammaren förlängs ...

Den för den parlamentariska processen centrala överenskommelsen mellan gruppledarna om att beslut i kammaren – av smittskyddsskäl – skulle tas med endast 55 ledamöter förlängdes även in på 2021, den sista gången den 16 juni 2021. Givet att det fortfarande fanns en spridning av covid-19 runt om i landet vid denna tidpunkt och en fortsatt osäkerhet kring pandemins utveckling, ansågs det finnas anledning att låta överenskommelsen gälla åtminstone fram till riksmötets öppnande den 14 september 2021.

Ett tillägg till den föregående överenskommelsen gjordes dock med innebörden att om det skulle bli aktuellt med en misstroendeförklaring mot statsministern gällde inte överenskommelsen om 55 deltagande ledamöter vid omröstningar kammaren. I ett sådan fall skulle i stället kravet i 13 kap. 4 § regeringsformen tillämpas eftersom en misstroendeförklaring kräver att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för den. I denna del aktualiserades inte heller kravet i överenskommelsen på att övriga gruppledare skulle meddelas senast fem dagar innan det att överenskommelsen skulle frångås. Att en misstroendeomröstning genomfördes skulle inte föra med sig att den ursprungliga

överenskommelsen med dess tillägg slutade att gälla. Som har angetts tidigare genomförde sedan den 21 juni 2021 en fullsuttan kammare (dvs. 349 ledamöter exklusive ett begränsat antal frånvarande ledamöter) en misstroendeomröstning mot statsministern.<sup>739</sup>

### **... men frångås genom en ny överenskommelse om att återgå till mer normala arbetsformer**

Överenskommelsen den 6 september 2021 mellan talmannen och gruppledarna om riksdagsarbetet under hösten 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin innebar att ovanstående överenskommelse frångicks. Den nya överenskommelsen slöts med hänvisning till behovet av att så snart som möjligt återgå till mer normala arbetsformer för både det parlamentariska och det partipolitiska arbetet i riksdagen samt till bl.a. lättade restriktioner och minskad smittspridning i samhället. Samtidigt betonades att gällande restriktioner skulle fortsätta att följas. Det underströks att pandemin inte var över och att riksdagens arbetsformer skulle anpassas därefter. I praktiken innebar detta att efter riksmötets öppnande den 14 september 2021 påbörjades en återgång till normala arbetsformer i riksdagsarbetet. Alla 349 ledamöter förutsattes därefter delta vid besluten i kammaren.<sup>740</sup>

### **Överenskommelsen om riksdagsarbetet under oktober–december 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin**

Den 13 oktober ingick talmannen och gruppledarna ytterligare en överenskommelse, som ersatte överenskommelsen av den 6 september om riksdagsarbetet under hösten 2021. Den nya överenskommelsen träffades mot bakgrund av att regeringen den 29 september hade beslutat att avskaffa alla smittskyddsmotiverade deltagarbegränsningar för allmänna sammankomster och privata tillställningar. Samma datum ersatte Folkhälsomyndigheten de allmänna råden som hade gällt alla i Sverige med nya allmänna råd för ovaccinerade. Talmannen och gruppledarna anförde att även om effekterna av vaccinationer är goda på samhällsnivå, finns det en risk för smittspridning även fortsättningsvis varför en återgång till normal besöksverksamhet och evenemang i riksdagen bör ske successivt under hösten utifrån en försiktighetsprincip. Visningar för skolklasser ska t.ex. inte genomföras under denna period. Av överenskommelsen framgår bl.a. att inga särskilda begränsningar för kammaren kvarstår. I fråga om utskotten meddelades att kammarens beslut om att medge närvaro på distans vid utskottssammanträden skulle upphävas.<sup>741</sup>

<sup>739</sup> *Förlängd giltighetstid för överenskommelsen om votering med 55 ledamöter (dnr RD-1.9.1-1958-2020/2), 2021-06-17.*

<sup>740</sup> *Överenskommelse om riksdagsarbetet under hösten 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin (dnr RD-1.9.1-2077-2020/21), 2021-09-06.*

<sup>741</sup> *Överenskommelse om riksdagsarbetet under oktober–december 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin (dnr 281-2021/22), 2021-10-13.*

Den 14 oktober 2021 beslutade kammaren att fr.o.m. den 25 oktober upphäva det beslut om medgivande för utskotten att besluta om deltagande på distans vid utskottssammanträden som kammaren hade fattat den 17 juni 2020. Det meddelades vid det aktuella tillfället att talmannen, i samråd med gruppledarna, hade noterat att de synnerliga skäl som legat till grund för beslutet inte längre förelåg. Utskottens sammanträden ska därmed i fortsättningen genomföras med ledamöterna på plats fysiskt.<sup>742</sup>

### **Kvittningssystemet omfattar nu alla partier**

Överenskommelsen om att endast 55 ledamöter skulle delta i riksdagens beslutsfattande under en betydande del av 2020 vilar på liknande grund som det informella kvittningssystem som sedan länge existerar mellan sju av riksdagens åtta partier. En överenskommelse om kvittningssystemet ingicks i mitten av september av alla gruppledare. Alla riksdagens åtta partier är där överens om att särskilda villkor ska gälla tillfälligtvis för kvittningssystemet. Behovet av ett sådant system där alla riksdagens partier ingick betonas i överenskommelsen. Överenskommelsen började att gälla i ett första steg fr.o.m. den 15 september till den 1 januari 2022. Därefter kan den förlängas om det bedöms lämpligt. Den gäller dock som längst till valet den 11 september 2022.<sup>743</sup>

### **Beslut och åtgärder inom Riksdagsförvaltningen med anledning av coronaviruset**

Mycket av den verksamhet som det togs initiativ till under 2020 har fortsatt att genomföras även under 2021. Det gäller exempelvis utvecklingen av it- och medieteknik, kontinuitetshantering, riskanalyser m.m., vilka samtliga har omnämnts i del D. Vad som särskilt förtjänar att omnämnas i detta sammanhang är den successiva återgång till arbete på plats som genomförs under hösten 2021. Den 22 september 2021 meddelade t.ex. Riksdagsförvaltningen via Intranätet att eftersom Folkhälsomyndigheten tagit bort rådet om att alla som kan jobba hemifrån ska göra det, avsåg förvaltningen att fr.o.m. den 1 oktober successivt återgå till att arbetsuppgifterna ska utföras på plats fysiskt på arbetsplatsen. Eftersom den aktuella överenskommelsen mellan talmannen och gruppledarna innebär att alla ledamöter kommer att vara i riksdagen, ökar behovet av stöd på plats från flera av Riksdagsförvaltningens funktioner. Det finns även ett behov av att vid olika tillfällen ses på arbetsplatsen för att åter skapa en direkt kontakt i arbetsgrupper. För att återgången ska bli smidig kan den göras successivt. Det angavs att det skulle vara möjligt att återvända till arbetsplatsen på heltid i oktober, men det kan också vara möjligt att återgå stegvis. Inriktningen för återgången sades vara att ingen ska arbeta enbart på distans från oktober, och att senast i december ska huvuddelen av arbetet

<sup>742</sup> §1 Riksdagens protokoll 2021/22:16, 2021-10-14.

<sup>743</sup> Riksdagen, *Tillfällig överenskommelse om kvittningssystemet* (dnr 2021/22.999), 2021-09-15.

utföras på arbetsplatsen. En förutsättning för distansarbete är givetvis att det är förenligt med verksamhetens krav, anges på Intranätet. Under hösten ska arbetsplatsutrustning som har tagits hem lämnas tillbaka. Utgångspunkten är att den som själv har tagit hem utrustning också tar den med tillbaka. Riksdagsförvaltningen kommer i vissa fall att kunna återtransportera utrustning. Riksdagsförvaltningen anger också att nya regler för arbete på distans, som är tänkta att gälla från den 1 januari 2022, håller på att utarbetas i samverkan med de lokala fackliga organisationerna.

Den 7 oktober 2021 beslutade riksdagsdirektören att avveckla den krisledningsgrupp som har hanterat coronapandemins påverkan på riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Krisledningsstaben fick i uppdrag att stödja riksdagsdirektören genom att ta fram lägesbilder, bedöma risker, konsekvenser och behov av åtgärder samt ta fram förslag till beslut. Staben fick också i uppdrag att vidta åtgärder för att anpassa stabsorganisationen och arbete till en lägre beredskapsgrad. I bilagan till beslutet betonades dock att Riksdagsförvaltningen fortsatt behövde ha beredskap för att kunna agera samordnat i en situation med risk för smittspridning, personalbortfall och störningar i leveranser.<sup>744</sup>

<sup>744</sup> Riksdagsförvaltningen, *Beslut om justering av krisledningsorganisationen* (dnr 1537-2019/20), 2021-10-07.



BILAGA 3

# Källförteckning

## Källor del A–D och F

### **Riksdagstryck, lagstiftning etc.**

*EU-nämndens verksamhet riksmötet 2019/20.*

Finansutskottets betänkanden 2019/20:FiU51, 2019/20:FiU52, 2019/20:FiU61, 2019/20:FiU62, 2020/21:FiU32.

Kammarens protokoll 2019/20:128, 2019/20:141, 2020/21:1 och 2021/22:16.

Konstitutionsutskottets betänkanden 1970:27, 2000/01:KU23, 2005/06:KU21, 2009/10:KU10, 2011/12:KU20, 2014/15:KU20, 2015/16:KU20, 2018/19:KU1, 2018/19:KU30, 2019/20:KU1, 2019/20:KU9, 2019/20:KU10, 2019/20:KU16, 2019/20:KU25, 2020/21:KU13, 2020/21:KU20 och 2021/22:KU3.

Konstitutionsutskottets protokoll 2020/21:14 (sammanträdesdag 2020-11-10) och 2020/21:24 (sammanträdesdag 2020-12-15).

Konstitutionsutskottets särskilda protokoll 2019/20:35, 2019/20:37 och 2020/21:3.

Konstitutionsutskottets verksamhet riksmötet 2019/20.

Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU8y.

Lag (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

Lag (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (pandemilagen).

Lagutskottets betänkande 2004/05:LU20.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Regeringens propositioner 1973:90, 1994/95:19, 2004/05:88, 2018/19:1, 2019/20:1, 2019/20:100, 2019/20:110, 2019/20:136, 2019/20:187, 2020/21:1, 2021/22:1, 2021/22:2.

Regeringens utredningsdirektiv 2020:74 och 2021:80.

Regeringsformen (RF).

*Riksdagsförvaltningens årsredovisning för verksamhetsåret 2020 (2020/21:RS1).*

Riksdagsordningen (RO).

Riksdagsskrivelsen 2005/06:333–335, 2018/19:78, 2018/19:216, 2019/20:315, 2020/21:3 och 2020/21:54.

Riksdagsstyrelsens framställningar 2005/06:RS3 och 2020/21:RS5.

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2019/20:UFöU5.

Skyddslag (2010:305).

Smittskyddslag (2004:168).

Socialutskottets betänkande 2004/05:SoU14.

Socialutskottets verksamhet riksmötet 2019/20.

Socialutskottets verksamhet riksmötet 2020/21.

Säkerhetsskyddslag (2018:585).

Utredning från riksdagen 2020/21:URF1.

### **Övriga skriftliga källor**

Alm, Ann-Sofie (M), m.fl. (S, M, SD, C, V, KD, L, MP), *Till den parlamentariska kommittén med uppdrag att genomföra en uppföljning av riksdagens arbete under coronapandemin* (skrivelse, 2021-08-03).

*Checklista för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande* (internt dokument utskottsavdelningen, 2020-10-02).

Coronagruppens mötesanteckningar, 2020-02-28–2020-03-11.

Dahl Robert, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

*Förlängd giltighetstid för överenskommelsen om votering med 55 ledamöter* (dnr RD-1.9.1-1958-2020/2), 2021-06-17.

*Handbok för riksdagens EU-arbete* (december 2020).

Hegeland, Hans, *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020* (underlagspromemoria till Riksdagens coronakommitté, dnr FIU-1.8.6-402-2021/22).

- Held, David, *Models of Democracy*. Oxford: Wiley, 2006.
- Holmberg, Erik, m.fl. *Grundlagarna* (tredje upplagan, Norstedts juridik, 2012).
- Konstitutionsutskottet, *Konstitutionella kontrollfunktioner* (2008/09:RFR14).
- Krisledningsgruppens mötesanteckningar under mars–december 2020.
- Larue, Thomas, *Riksdagens tillkännagivanden till regeringen* (Svensk juristtidning, 2015).
- Ledamotsrådet, minnesanteckningar från möte, 2020-12-16.
- Minnesanteckningar från möten med utskottsavdelningens s.k. stödgrupp 2020.
- Ordförandekonferensen, protokoll från sammanträde, 2020/21:2.
- Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967).
- Moderaterna, *Verksamhetsberättelse miniriksdagen* (intern promemoria).
- Riksdagen, *Strategisk plan för Riksdagsförvaltningen 2019–2022* (dnr 1810-2018/19), 2019-03-27.
- Riksdagen, *Tillfällig överenskommelse om kvittningssystemet* (dnr 2021/22.999), 2021-09-15.
- Riksdagen, *Uppföljning av den strategiska planen för Riksdagsförvaltningen 2015–2018*.
- Riksdagsdirektörens beslut (dnr 970-2020/21), 2021-01-11.
- Riksdagsdirektörens beslut, *Att ta fram en promemoria om ”det nya normala” i Riksdagsförvaltningen* (dnr 1481-2020/21), 2021-03-11.
- Riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.*
- Riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.*
- Riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2016:2) om informationssäkerhet.*
- Riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2020:3) om ändring i riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation.*
- Riksdagsförvaltningen, *Arbetsplatsutrustning vid arbete hemifrån under begränsad tid* (intern promemoria, 2020-03-20).

Riksdagsförvaltningen, *Avsteg från bestämmelsen i 6.3 Chatt-, video- och talprogram i instruktionen Informationssäkerhet för medarbetare*, dnr 1829-2017/18 (dnr 1547-2019/20), 2020-03-19.

Riksdagsförvaltningen, *Avtal om möjligheten att träffa enskild överenskommelse om arbetstidens förläggning* (förhandlingsprotokoll, dnr 2513-2019/20), 2020-09-03.

Riksdagsförvaltningen, *Avtal om möjligheten att träffa enskild överenskommelse om arbetstidens förläggning* (förhandlingsprotokoll, dnr 824-2019/20), 2020-12-11.

Riksdagsförvaltningen, *Beslut om att inrätta en krisledningsorganisation* (dnr 1537-2019/20), 2020-03-17.

Riksdagsförvaltningen, *Beslut om förlängning av beslut om avsteg från instruktionen Informationssäkerhet för medarbetare* (dnr 1547-2019/20), 2020-06-17.

Riksdagsförvaltningen, *Beslut om justering av krisledningsorganisationen* (dnr 1537-2019/20), 2021-10-07.

Riksdagsförvaltningen, *Checklista för ordföranden vid sammanträden med distansdeltagande* (internt dokument utskottsavdelningen), 2020-10-02.

Riksdagsförvaltningen, HR-enheten, *Det framtida arbetslivet* (intern promemoria, 2021-06-10).

Riksdagsförvaltningen, HR-enheten, *Sammanställning riskbedömning*, Powerpointpresentation, 2020-06-08.

Riksdagsförvaltningen, HR-enheten, *Sammanställning riskbedömning*, Powerpointpresentation, 2021-02-24.

Riksdagsförvaltningen, *Instruktion för incidenthantering* (dnr 1328-2017/18).

Riksdagsförvaltningen, *Instruktion för Tjänsteman i beredskap* (dnr 1329-2017/18).

Riksdagsförvaltningen, *Intern promemoria inför ledamöternas introduktion till den nya mandatperioden* (2018).

Riksdagsförvaltningen, it-avdelningen, *Underlag inför beslut av riksdagsdirektören* (intern promemoria, 2020-04-02).

Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten, *Personuppgiftshantering enligt GDPR* (intern promemoria, 2021-02-09).

Riksdagsförvaltningen, *Konstitutionella frågor kring riksdagens till och uppgifter i krig och krigsfara* (uppdragsdirektiv, dnr 2288-2020/21), 2021-07-06.

Riksdagsförvaltningen, Monica Hall, chef för utskottsavdelningen, *Sammanträden i utskotten och EU-nämnden* (intern promemoria, 2021-04-27).

Riksdagsförvaltningen, *Motiv-pm till föreskrift om ändring i riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2011:14) om Riksdagsförvaltningens organisation* (dnr 2282-2019/20).

Riksdagsförvaltningen, presentation vid gruppleddarmöte, *Omtag digitala möten – bokslut och hur vi går vidare*, 2021-06-16.

Riksdagsförvaltningen, *Projekt Birger – en sammanhållen planering av Riksdagsförvaltningens krisberedskap* (dnr 233–2250–09/10).

Riksdagsförvaltningen, *Riksdagens arbete med anledning av det nya coronaviruset* (intern promemoria, 2021-06-22).

Riksdagsförvaltningen, *Riksdagsdirektörens protokoll*, 2021-02-11.

Riksdagsförvaltningen, *Riktlinjer för tillfälligt arbete hemifrån* (2012:1, dnr 1657-2014/15).

Riksdagsförvaltningen, *Slutrapport – Uppdrag att ta fram förslag på kortsiktiga åtgärder och långsiktiga förändringar i tjänstebudget avseende möten på distans* (dnr 1650-2019/20).

Riksdagsförvaltningen, *Ställningstagande angående arbetsplatsutrustning vid arbete hemifrån* (intern promemoria, 2020-03-26).

Riksdagsförvaltningen, *Stöd för riskanalys* (version 1.0), 2020-07-06.

Riksdagsförvaltningen, *Säkerhetspolicy* (dnr 280-3528-05/06).

Riksdagsförvaltningen, *Särskilda debatter* (dnr 2173-2020/21).

Riksdagsförvaltningen, *Uppdrag om en utvecklad modell för verksamhetsstyrning* (dnr 1199–2020/21).

Riksdagsförvaltningen, *Uppdrag om kontinuitetshantering* (dnr 2019-2018/19).

Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen för administrativa avdelningen för 2020* (dnr 618-2019/20), 2020-01-15.

Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid it-avdelningen för 2020* (dnr 618-2019/20), 2020-01-15.

Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid kommunikationsavdelningen för 2020* (dnr 618-2019/20), 2020-01-15.

Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid serviceavdelningen för 2020* (dnr 618-2019/20), 2020-01-15.

Riksdagsförvaltningen, *Uppdragsbeskrivning för chefen vid utskottsavdelningen för 2020* (dnr 618-2019/20), 2020-01-15.

Riksdagsförvaltningen, *Vägledning om genomförande av sammanträden med deltagande på distans* (dnr 2449-2019/20), 2020-10-01.

Riksdagsförvaltningen, *Översyn säkerhetsverksamheten i RDF* (dnr 2168-2018/19).

*Riksdagsförvaltningens händelselogg för pandemin.*

*Riksdagsförvaltningens interna styrning och kontroll 2020*, 2021-02-02.

*Riksdagsförvaltningens motiv-PM till RFS 2012:1* (dnr 230-1645-2011/12, bilaga 2).

*Riksdagsförvaltningens pandemiplan*, 2014-02-05.

Riksdagsförvaltningens styrdokument, *Informationssäkerhetspolicy* (dnr 1502-2013/14).

Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för säkerhetsskydd* (dnr 136-2020/21), 2020-10-01.

Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för medarbetare* (dnr 137-2020/21), 2020-10-01.

Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Informationssäkerhet för chefer* (dnr 138-2020/21), 2020-10-01.

Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Klassificering av uppgifter och verksamheter som rör Sveriges säkerhet* (dnr 135-2020/21), 2020-10-01.

Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Styrning och ledning av informationssäkerhet* (dnr 134-2020/21), 2020-10-01.

Riksdagsförvaltningens styrdokument, instruktion, *Säker it* (dnr 139-2020/21), 2020-10-01.

Riksdagsintern checklista i fråga om informationssäkerhet vid upphandling.

Riksdagsstyrelsen, *Beslut om verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen för 2020* (dnr 646-2019/20), 2019-12-18.

Riksdagsstyrelsen, *Direktiv för en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete under coronapandemin* (dnr 608-2020/21).

Riksdagsstyrelsen, *Beslut om internrevisionsplan 2021* (dnr 749-2020/21), 2020-12-16.

Riksdagsstyrelsen, *Riksdagen inför 2000-talet* (2000/01:RS1).

*Riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen* (RFS 2011:10).

*Riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna* (RFS 2019:1).

Riksdagsstyrelsens föreskrifter RFS 2019:1 och RFS 2012:1.

SOU 1963:16 *Sveriges statsskick – Författningsutredningen VI – Del I – Lagförslag*

SOU 2020:80 *Äldreomsorgen under pandemin*.

SOU 2021:1 *Säker och kostnadseffektiv it-drift*.

SOU 2021:89 *Sverige under pandemin*.

Statskontoret, *Förvaltningsmodellen under coronapandemin* (Om offentlig sektor 2020).

Sveriges riksdag, *Fakta om folkvalda – Riksdagen 2018–2022* (2020).

Talmannens beslut efter samråd med gruppledarna enligt riksdagsordningen, *Beslut om ordningsregler för kammaren* (dnr RD-1.9.1-1958-2020/21).

*Tillägg 2 till överenskommelse om kammarens och utskottets arbete med anledning av spridningen av covid-19, 2020-08-20.*

*Tillägg till överenskommelse om kammarens och utskottets arbete med anledning av spridningen av covid-19, 2020-12-16.*

Transcendent group, *Rapport om Riksdagsförvaltningens arbete med kontinuitetsplanering samt Sammanfattande rapport av internrevisionens granskning under Riksmötet 2014/2015* (båda med dnr 2933-2013/14).

*Utskottets och EU-nämndens utrikes resor* (dnr 2014-2019/20).

Utsändningsavtal (dnr 626-2018/19). Bilaga 2 *Direktiv för tjänstgöring som riksdagens representant vid EU:s institutioner*.

*Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2020* (bilaga till riksdagsstyrelsens beslut, 2019-12-18).

*Verksamhetsplan för Riksdagsförvaltningen 2021* (bilaga till riksdagsstyrelsens beslut, 2020-12-19, dnr 510-2020/21).

Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC), *Internrevision av kontinuitetsplanering* (uppdragsbeskrivning), september 2021.

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (PwC), *Riksdagsförvaltningen internrevision nr 2 – 2021: granskning av it-stödets funktionalitet för digitala möten under pandemin* (dnr 749-2020/21, 2021-04-13).

*Överenskommelse om kammarens och utskottens arbete med anledning av spridningen av covid-19, 2020-03-16.*

*Överenskommelse om riksdagsarbetet under hösten 2021 mot bakgrund av covid 19-pandemin (dnr RD-1.9.1-2077-2020/21), 2021-09-06.*

*Överenskommelse om riksdagsarbetet under oktober–december 2021 mot bakgrund av covid-19-pandemin (dnr 281-2021/22), 2021-10-13.*

## **E-post**

Apelqvist, Anna, stabshandläggare, ledningsstaben, 2021-01-13 m.fl. datum.

Aspegren, Anna, kammarsekreterare, centralkansliet, 2021-03-15.

Aurén, Ann, chef för kulturutskottets kansli, 2021-01-29 och 2021-09-23.

Back, Cecilia, chef för socialutskottets kansli, 2021-01-22.

Back, Johanna, chef för enheten it-utveckling, 2021-01-25.

Bergholm Söder, Anna Maria, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021-03-22.

Bergmark, Niklas, chef för sektionen besök och samlingar (Riksdagsbiblioteket), 2021-01-26.

Brothén, Martin, chef för utrikesutskottets kansli, 2021-01-27 och 2021-06-14.

Dubreuil, Sabine, chef för enheten besök, utbildning och evenemang, 2021-01-26.

Dodia, Paresh, dåvarande chef för sektionen klient- och systemplattform (enheten it-produktion), 2021-01-26.

Ellbrant, Maria, dåvarande chef för sektionen projekt (fastighetsenheten), 2021-01-26.

Fors, Gunnar, chef för riksdagens utredningstjänst (RUT), 2021-04-22 och 2021-05-04.

Fransson, Johan, chef för näringsutskottets kansli, 2021-01-27.

Fägerlind, Hanna, chef för enheten kommunikationsplanering, 2021-01-26.

Gramenius, Katrin, avdelningschef it-avdelningen, 2021-01-26 m.fl. datum.

Gunnfors, Lisa, chef för civilutskottets kansli, 2021-01-27.

Hagquist, Anders, chef för kommunikationsavdelningen, 2021-01-26.



- Hall, Monica, avdelningschef utskottsavdelningen, 2020-04-24 och 2021-08-20.
- Hallén, Bengt, chef för sektionen byggnader (fastighetsenheten), 2021-01-28.
- Hanell, Annalena, chef för centralkansliet, 2021-03-04 och 2021-10-13.
- Hedström, Anna-Karin, chef för Riksdagens internationella kansli, 2021-04-22 och 2021-10-25.
- Hegeland, Hans, utskottsråd, finansutskottets kansli, 2021-01-04 m.fl. datum.
- Hultgård Sancini, Anna-Lena, chef för arbetsmarknadsutskottets kansli, 2021-01-20.
- Häggmark, Joacim, informations- och it-säkerhetsspecialist (säkerhetsenheten), 2021-06-22.
- Jonasson, Jenny, föredragande, konstitutionsutskottets kansli, 2021-03-16 m.fl. datum.
- Josefsson, Martin, chef för sektionen gemensam service och logistik (enheten intern service), 2021-01-20.
- Kisch, Gergö, kammarsekreterare, centralkansliet, 2021-11-08.
- Kroon, Karin, chef för HR-enheten, 2021-01-20 m.fl. datum.
- Larsson, Ann, chef för protokollkansliet, 2021-01-26 och 2021-10-22.
- Larue, Thomas, chef för utvärderings- och forskningssekretariatet, 2021-01-28 och 2021-09-20.
- Lesko, Birgitta, utredare, Folkhälsomyndigheten, 2021-03-17.
- Lexell, Jessica, chef för enheten it-verksamhetsstöd, 2021-01-29.
- Lindgren, Per, informationssäkerhetsspecialist, säkerhetsenheten, 2021-03-18 m.fl. datum.
- Lindstam, Thomas, chef för justitieutskottets kansli, 2021-01-27.
- Lodin, Josefina, digital kommunikator, enheten kommunikationsplanering, 2021-05-26.
- Löfgren, Joel, chef för sektionen interna uppdrag och medieförsörjning (Riksdagsbiblioteket), 2021-01-26.
- Martinsson, Helena, chef för sekretariatet för demokratijubileet (kommunikationsavdelningen), 2021-02-01.
- Michelsson, Fia, chef för sektionen it-support och utbildning (enheten it-verksamhetsstöd), 2021-02-04 och 2021-05-24.

Mladenovic, Slavica, chef för sektionen interiörer och konst (fastighetsenheten), 2021-01-27.

Mungenast, Robert, dåvarande chef för enheten it-produktion, 2021-01-26.

Mårtensson, Claes, dåvarande biträdande riksdagsdirektör, ordförande i krisledningsgruppen, 2021-01-19.

Möllerberg Nordfors, Johanna, chef för EU-nämndens kansli, 2021-10-12 och 2021-11-05.

Nielsen, Peder, chef för konstitutionsutskottets kansli, 2021-01-20 och 2021-06-18.

Norin, Anders, chef för enheten ledamotsadministration, 2021-01-26 m.fl. datum.

Norlén, Andreas, talman, e-post till riksdagens ledamöter, 2020-03-16, 2020-04-17, 2020-06-17 och 2020-08-27.

Olsson, Anders, chef för Riksdagsbiblioteket, 2021-01-26.

Olsson, Niklas, chef för sektionen kammarservice och växel (enheten intern service), 2021-01-19.

Paakkinen, Emma, dåvarande chef för sektionen textgranskning och översättning (protokollskansliet), 2021-01-26.

Posjnov, Eva, chef för skatteutskottets kansli, 2021-01-19.

Revelius, Mattias, chef för trafikutskottets kansli, 2021-02-01.

Rydell, Charlotte, kanslichef ledningsstaben R, 2021-01-26 m.fl. datum.

Samuelsson, Stefan, HR-controller, HR-enheten, 2021-11-15.

Sandström, Maria, chef för enheten intern service, 2021-01-25 m.fl. datum.

Seger, Lars, chef för juridiska enheten, 2021-01-19.

Stridsberg, Anita, dåvarande chef för sektionen lokalvård (enheten intern service), 2021-01-21.

Teorell, Jan, statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, 2021-05-06.

Tidstrand, Mats, chef för sektionen medieproduktion (enheten it-produktion), 2021-01-20.

Ulltin, Annika, chef för enheten press, redaktion och utveckling, 2021-01-26.

Vicanolo, Vania, kommunikationsstrateg, 2021-03-01.

Westerborn, Ida, kammarhandläggare, centralkansliet, 2021-10-01 m.fl. datum.

Westerlund, Tarja, chef för ekonomienheten, 2021-10-22 m.fl. datum.

Widerström, Torbjörn, chef för enheten riksdagstryck, 2021-01-26.

Zetterman, Tuula, chef sekretariatet EU-samordning, 2021-01-26.

Åsell, Mikael, chef för finansutskottets kansli, 2021-01-27 och 2021-08-27.

Åström, Niklas, t.f. chef för serviceavdelningen, under 2020 chef för säkerhetsenheten, 2021-01-21 m.fl. datum.

Östlund, Eva, kanslichef ledningsstaben T, 2021-01-22 m.fl. datum.

## **Intervjuer**

Albihn, Åsa, chef för fastighetsenheten, 2021-05-20.

Almedal, Sammy, partikanslichef (SD), 2021-06-16.

André Nilsson, Lova, partikanslichef (MP), 2021-07-07.

Andreasson, Martin, partikanslichef (L), 2021-06-29.

Billström, Tobias (M), gruppledare, 2021-01-29.

Carlson, Andreas (KD), gruppledare 2021-02-10.

Chand, Gisela, partikanslichef (C), 2021-06-24.

Coucy, Ann-Kristin, verksamhetsstrateg, medlem i krisledningsstaben, 2021-04-30 och 2021-06-09.

Eklund, Ann-Charlotte, ordförande för Riksdagsförvaltningens ST-förening under 2020, 2021-06-08.

Eriksson, Lars, ordförande för Riksdagsförvaltningens Sacoförening under 2020, 2021-06-08.

Forsell, Göran, f.d. säkerhetschef, 2021-08-20.

Forsner, Tord, säkerhetsenheten, medlem i krisledningsstaben, 2021-01-14.

Gramenius, Katrin, chef för it-avdelningen, 2021-05-18.

Hall, Monica, chef för utskottsavdelningen, 2021-08-20.

Hanell, Annalena, chef för centralkansliet, 2021-01-27.

Hedström, Anna-Karin, chef för RIK, 2021-04-29.

Hegeland, Hans, utskottsråd, finansutskottets kansli, vid flera tillfällen under 2021.

Helin, Bengt-Erik, chef för sektionen infrastruktur och drift (enheten it-produktion), 2021-01-15.

Hirvonen, Annika (MP), gruppledare, 2021-03-01.

Jonsson, Anders W (C), gruppledare, 2021-02-04.

Karlsson, Annelie (S), gruppledare 2021-02-03.

Karlsson, Maj (V), gruppledare, 2021-03-05.

Kroon, Karin, chef för HR-enheten, 2021-06-09.

Larsson, Karl, partikanslichef (V), 2021-06-22.

Lesko, Birgitta, utredare, Folkhälsomyndigheten, 2021-10-21.

Lisborg, Robert, partikanslichef (KD) 2021-06-14.

Löfblad, Kristoffer, bitr. partikanslichef (SD), 2021-06-14.

Mattson, Ingvar, riksdagsdirektör, 2021-01-20 och 2021-11-08.

Mellerborg, Liên, ekonomienhetens upphandlingsfunktion, 2021-09-14.

Michelsson, Fia, chef för sektionen it-support och utbildning (enheten it-verksamhetsstöd), 2021-06-22.

Mårtensson, Claes, dåvarande biträdande riksdagsdirektör, ordförande i krisledningsgruppen, 21-01-28.

Möllerberg, Johanna Nordfors, chef för EU-nämndens kansli, 2021-04-27.

Norlén, Andreas, talman, 2021-02-25 och 2021-03-12.

Pehrson, Johan (L), gruppledare, 2021-02-10.

Pettersson Westerberg, Anna, partikanslichef (M), 2021-06-29.

Pousette, Mia, verksamhetsjurist, juridiska enheten, 2021-02-02 och 2021-10-01.

Sandström, Maria, chef för enheten för intern service, 2021-10-21.

Sejer, Lars, juridiska enheten, 2021-06-14.

Sjövall, Jakob, riksdagens representant vid EU:s institutioner i Bryssel, 2021-01-26.

Skoglund, Jens, stabschef krisledningsstaben, 2021-01-14.

Sonnegård, Joakim, huvudsekreterare i Coronakommissionen, 2021-01-22 och 2021-09-30.

Stenmark, Katarina, föredragande, finansutskottets kansli, 2021-08-20.

Strandén, Tobias, säkerhetsenheten, medlem i krisledningsstaben, 2021-06-09.

Uebel, Petra, ekonomienhetens upphandlingsfunktion, 2021-09-14.

Vestberg, Lars, ordförande för Riksdagsförvaltningens Sekoförening under 2020, 2021-06-08.

Vinge, Henrik (SD), gruppledare, 2021-03-11.

Westerlund, Tarja, chef för ekonomienheten, 2021-10-22.

Westlund, Åsa (S), ordförande i EU-nämnden och i finansutskottet under 2020, 2021-04-26.

Winhav, Magnus, chef för krisberedskapssektionen vid säkerhetsenheten, 2021-01-15 och 2021-06-09.

Winther, Andrine, chef för S-riksdagsgruppens sekretariat, 2021-07-05.

Åström, Niklas, chef för säkerhetsenheten under 2020, 2021-01-15 och 2021-09-06.

### **Webbaserade källor**

[www.dn.se](http://www.dn.se)

[www.folkhalsomyndigheten.se](http://www.folkhalsomyndigheten.se)

[www.gaiax.se](http://www.gaiax.se)

[www.msb.se](http://www.msb.se)

[www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

[www.sakerhetspolisen.se](http://www.sakerhetspolisen.se)

Riksdagens intranät

## Källor del E

Danmarks Riges Grundlov (LOV nr 169 af 05/06/1953). [www.grundloven.dk](http://www.grundloven.dk) (informationen inhämtad 2021-08-12).

ECPRD-rapporter (no. 4346, no. 4354, no. 4364, no. 4365, no. 4436, no. 4498, no. 4510, no. 4514, no. 4548, no. 4611, no. 4615, no. 4626, no. 4651, no. 4723, no. 4755).

Eduskunta (2020). *Remote work option for Members of Parliament*. 2020-03-24. [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi) (informationen inhämtad 2021-08-05).

Estniska parlamentets utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-06-29.

Europaparlamentets arbetsordning (informationen inhämtad 2021-06-22).

Europaparlamentets beslut av den 17 december 2020 om ändringar av arbetsordningen för att säkerställa parlamentets funktion under extraordinära omständigheter (2020/2098(REG)). [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) (informationen inhämtad 2021-08-12).

Europaparlamentets utredningstjänst, uppgifter per e-post 2021-06-30.

EPRS (European Parliamentary Research Service) (2020). *Parliaments in emergency mode. How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic. Briefing*. April 2020. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) (informationen inhämtad 2021-05-21).

Folketinget (2020a). *95 medlemmer til hastebehandling af lovforslag i Folketinget*. 2020-03-12. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-06-04).

Folketinget (2020b). *Folketinget holder lovgivningsarbejdet og andre parlamentariske funktioner i gang*. 2020-03-12. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-08-12).

Folketinget (2020c). *Mere normale tilstande i Folketinget*, 2020-04-23. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Folketinget (2020d). *Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme*. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Folketinget (2020e). *Medlemmer stemmer igen samlet*. 2020-06-02. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-08-12).

Folketinget (2021a). *Folketinget tilpasser aktivitetsniveauet*, 2021-01-14. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Folketinget (2021b). *Folketinget opretter Epidemiuvalg*. 2021-03-03. [www.ft.dk](http://www.ft.dk) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Folketingets administration, uppgifter per e-post, 2021-05-21.

Folketingets utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-04-22, 2021-05-21 och 2021-07-05.

Finska riksdagens utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-04-21, 2021-04-29, 2021-05-19, 2021-07-02 och 2021-07-05.

Förbundsdagens utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-07-30.

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) (informationen inhämtad 2021-08-12).

House of Commons Library (2020). Coronavirus: changes to practice and procedure in the UK and other parliaments. *Briefing Paper*. Nr 8874, 19 May 2020, (informationen inhämtad 2021-05-21).

House of Commons Library (2021). The coronavirus timeline: Measures taken by the House of Commons. 29 March, 2021. <https://commonslibrary.parliament.uk> (informationen inhämtad 2021-05-21).

House of Commons, utredningstjänsten, uppgifter per e-post 2021-05-07 och 2021-07-21.

IPU (2020). Country compilation of parliamentary responses to the pandemic, <https://www.ipu.org/> (informationen inhämtad 2021-08-12).

IPU (2021). e-Saiema: A New Tool for Remote Work at the Parliament of Latvia. <https://www.ipu.org> (informationen inhämtad 2021-09-10).

Kongeriket Norges grunnlov (LOV-1814-05-17). <https://lovdata.no> (informationen inhämtad 2021-08-13).

Lettiska parlamentets utredningstjänst, uppgifter per e-post 2021-08-10.

Litauiska parlamentets utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-06-28 och 2021-08-16.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. En EU-strategi för data (COM/2020/66 final). <https://eur-lex.europa.eu> (informationen inhämtad 2021-08-16).

Regeringen (2020). *Uppdrag att bevaka arbetet med projektet för den europeiska molntjänstinфраstrukturen GALA-X*. Regeringsbeslut, 2020-09-10.

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (informationen inhämtad 2021-08-16).

Regeringen (2021). *Ändring av uppdraget att bevaka arbetet med projektet för den europeiska molntjänstinфраstrukturen GALA-X*. Regeringsbeslut, 2021-06-17.

Riksdagens arbetsordning (40/2000) [Finland], <https://www.finlex.fi/sv> (informationen inhämtad 2021-06-22).

Riksdagens EU-representant, sammanställningar av enkätsvar från europeiska parlament om beredningsplanering (uppdaterad version 19/10/2020) respektive distansdeltagande i kammaren (uppdaterad version 26/4/2021) med anledning av covid-19. [Underlagen finns i ärendet hos utredningstjänsten].

Riksdagens EU-representant, uppgifter per e-post 2021-07-22 och 2021-07-23.

Robert Schuman Foundation. (2020). *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*. 09/10/2020. [www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu) (informationen inhämtad 2021-08-12).

Seimas (2020). *Seimas adopted rules on its remote work*. Press release, 10 December 2020. [www.lrs.lt](http://www.lrs.lt) (informationen inhämtad 2021-08-12).

Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania, <https://e-seimas.lrs.lt> (informationen inhämtad 2021-08-13).

Stortinget (2020a). *Stortinget begrenser møtevirksomheten*. 12.03.2020. [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Stortinget (2020b). *Stortinget gjenopptar normalt parlamentarisk arbeid*. 08.04.2020. [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Stortinget (2020c). *Stortinget har vedtatt særskilt komité*. 16.03.2020. [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Stortinget (2020d). *Stortinget viderefører tiltak mot korona*. 18.12.2020. [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Stortinget (2021). *Koronasaker, 2021-01-22*. [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no) (informationen inhämtad 2021-08-13).

Stortingets arbetsordning [Stortingets forretningsorden]. [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no) (informationen inhämtad 2021-09-13).

Stortingets rättssekretariat, uppgifter per e-post, 2021-07-05.

Stortingets presstjänst, uppgifter per telefon, 2021-05-24.

Stortingets utredningstjänst, uppgifter per e-post, 2021-07-20.

UK Parliament (2020a). *Select committees go digital to continue their work*. 6 April 2020. [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) (informationen inhämtad 2021-09-13).

UK Parliament (2020b). *MPs cast first ever remote votes in Commons Chamber*. 12 May 2020. [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) (informationen inhämtad 2021-08-12).



UK Parliament (2021). [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) (informationen inhämtad 2021-08-13).

BILAGA 4

# Coronakommitténs enkät till riksdagens ledamöter

## Introduktion

Enkäten är indelad i fem avsnitt. De tre första avsnitten avspeglar de tre perspektiv som kommittén har i uppgift att belysa. Avsnitt fyra innehåller ett framtidsperspektiv. Enkäten avslutas med ett antal bakgrundsfrågor.

## Perspektiv 1 – Riksdagen som beslutsorgan

Kommitténs direktiv: Coronakrisen har ställt krav på snabb hantering i den parlamentariska processen. Arbetsformerna har behövt anpassas för att minska risken för smittspridning. Uppföljningen ska inriktas mot hur upprätthållandet av riksdagens statsrättsliga funktioner (lagstiftning, budget och kontroll samt hantering av EU-frågor) har fungerat. Fokus ligger här på arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden.

### Ia. Arbetet i kammaren. Vilken är din sammantagna bedömning av hur följande fungerade under 2020?

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Överenskommelsen från mars 2020 som bl.a. innebär att endast 55 ledamöter ska delta i kammarens voteringar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Ärendebatter inkl. replikskiften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Interpellationsdebatter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Frågestunder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Skriftliga frågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Voteringar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Servicenivån i kammaren (dokument, vatten etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Din sammantagna bedömning av hur kammararbetet fungerade under 2020	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**1b. Arbetet i kammaren. Om du jämför dina svar i föregående fråga med hur du upplevde att motsvarande aktiviteter/verksamheter fungerade under hösten 2019 (dvs. före pandemin), hur anser du att de har förändrats under 2020?**

	Mycket sämre	Sämre	Ingen förändring	Bättre	Mycket bättre	Ingen åsikt
a. Ärendebatter inkl. replikskiften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Interpellationsdebatter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Frågestunder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Skriftliga frågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Voteringar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Servicenivån i kammaren (dokument, vatten etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Din sammantagna bedömning av hur kammararbetet fungerade under 2020 jämfört med under 2019	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**2a. Utskottens/EU-nämndens roll i den parlamentariska beslutsprocessen. Mot bakgrund av dina erfarenheter från arbetet i utskotten/EU-nämnden hur bedömer du att utskotten/EU-nämnden fullgjorde sina viktigaste uppgifter under 2020? Utgå i frågorna 2 a–c från det utskott (alt. EU-nämnden) där du hade din ordinarie plats under huvuddelen av 2020. Hade du ingen ordinarie plats, utgå från det utskott (alt. EU-nämnden) där du som ersättare var mest verksam under 2020.**

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt
- Ingen åsikt

**2b. Utskottens/EU-nämndens roll i den parlamentariska beslutsprocessen. Om du jämför ditt svar i fråga 2a med förhållandena under hösten 2019 (dvs. före pandemin), hur bedömer du att förutsättningarna för utskottet/EU-nämnden att fullgöra sina viktigaste uppgifter har förändrats under 2020? Förutsättningarna har blivit...**

- Mycket bättre
- Bättre
- Varken bättre eller sämre
- Sämre
- Mycket sämre
- Ingen åsikt

**2c. Utskottens/EU-nämndens roll i den parlamentariska beslutsprocessen. Vilken är din sammantagna bedömning av hur följande fungerade vid olika tidpunkter under 2020?**

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Distanssammanträden i april 2020 (dvs. efter överenskommelsen mellan gruppledarna i mars 2020 som bl.a. innebär att endast 55 ledamöter ska delta i kammarens voteringar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Distanssammanträden i september 2020 (dvs. efter riksdagens beslut i juni 2020 om en ändring i Riksdagsordningen om att möjliggöra medverkan på distans vid beslutsfattande i utskotten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Distanssammanträden i november 2020 (dvs. efter överenskommelsen mellan gruppledarna i slutet av oktober om att utskotten huvudsakligen ska sammanträda på distans)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**3. Demokratiaspekter. Riksdagen är en viktig bärare av olika demokratiska värden och en viktig arena för öppen debatt. Hur anser du att riksdagen sammantaget lyckades möta det medborgarna bör kunna förvänta sig i dessa avseenden under 2020?**

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt
- Ingen åsikt

Eventuella kommentarer:

---

**4a. EU. Mot bakgrund av dina erfarenheter från arbetet i utskotten/EU-nämnden, hur bedömer du att riksdagen genomförde sina viktigaste uppgifter på EU-området under 2020? Utgå i frågorna 4a och b från det utskott (alt. EU-nämnden) där du hade din ordinarie plats under huvuddelen av 2020. Hade du ingen ordinarie plats, utgå från det utskott (alt. EU-nämnden) där du som ersättare var mest verksam under 2020.**

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Ge regeringen förhandlingsmandat genom samråd i EU-nämnden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Subsidiaritetsprövningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Granskningar av viktiga dokument	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Överläggningar och information i utskotten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**4b. EU. Om du jämför dina svar i föregående fråga med hur motsvarande aktiviteter/verksamheter fungerade under hösten 2019 (dvs. före pandemin), hur bedömer du att de har förändrats under 2020?**

	Mycket sämre	Sämre	Ingen förändring	Bättre	Mycket bättre	Ingen åsikt
a. Ge regeringen förhandlingsmandat genom samråd i EU-nämnden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Subsidiaritetsprövningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Granskningar av viktiga dokument	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Överläggningar och information i utskotten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

## Perspektiv 2 – Ledamotsuppdraget

Kommitténs direktiv: Ledamöternas fysiska frånvaro från riksdagens lokaler kan antas ha påverkat inte bara deltagandet i kammar- och utskottsarbetet utan även förutsättningarna för ledamotsuppdraget i stort (exempelvis kontakterna med riksdagsgrupper och partikanslier och med väljare och intresseorganisationer samt arbetet med internationella frågor). En uppföljning utifrån ett sådant perspektiv ska inriktas på hur ledamöterna har kunnat utöva riksdagsuppdraget på individnivå.

### 5a. Distansarbete: Under 2020 fick en betydande del av uppdraget som riksdagsledamot utövas på distans. Vilken är din sammantagna bedömning av hur följande fungerade för dig under 2020?

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. De praktiska möjligheterna att utöva din rätt att rösta i kammaren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Utskottsarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Arbetet i den egna riksdagsgruppen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Kontakten med ledamöter i det egna partiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Kontakten med ledamöter från andra partier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Kontakten med det egna partikansliet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Arbetet i den egna valkretsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Kontakten med väljare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Internationella kontakter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Ditt uppdrag som riksdagsledamot som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

**5b. Om du jämför dina svar i föregående fråga med hur du upplevde att motsvarande aktiviteter/verksamheter fungerade under hösten 2019 (dvs. före pandemin), hur anser du att de förändrades för dig under 2020?**

	Mycket sämre	Sämre	Ingen förändring	Bättre	Mycket bättre	Ingen åsikt
a. De praktiska möjligheterna att utöva din rätt att rösta i kammaren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Utskottsarbetet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Arbetet i den egna riksdagsgruppen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Kontakten med ledamöter i det egna partiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Kontakten med ledamöter från andra partier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Kontakten med det egna parti-kansliet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Arbetet i den egna valkretsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Kontakten med väljare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Internationella kontakter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Ditt uppdrag som riksdagsledamot som helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:



**6. Andra smittskyddsåtgärder. Vilken är din sammantagna bedömning av hur följande påverkade dina möjligheter att utöva ditt uppdrag som riksdagsledamot? Beakta att du kanske har kunnat ersätta vissa resor och fysiska möten etc. med t.ex. distansmöten.**

	Mycket negativt	Negativt	Varken positivt eller negativt	Positivt	Mycket positivt	Ingen åsikt
a. Begränsade möjligheter till resor inom landet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Begränsade möjligheter till resor inom Europa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Begränsade möjligheter till resor utanför Europa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Begränsade möjligheter till fysiska studiebesök inom landet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Begränsade möjligheter till att fysiskt medverka i olika sammanhang som i vanliga fall innebär förekomst av större folksamlingar (exv. partimöten, föreläsningar, demonstrationer etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Begränsade möjligheter till externa besök i riksdagens lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

**7. Psykosocial situation: Flera åtgärder vidtogs inom riksdagen och av Riksdagsförvaltningen med anledning av pandemin under 2020. Distansarbete kan exempelvis innebära både positiv och negativ påverkan på den psykosociala situationen. Vilken är din sammantagna bedömning av hur du upplevde din psykosociala situation under 2020 som en följd av pandemin och de förändrade förutsättningarna att utöva ditt uppdrag som riksdagsledamot?**

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt
- Ingen åsikt

**8. Fysisk arbetssituation: Distansarbete kan innebära både positiv och negativ påverkan på den fysiska arbetssituationen (arbetsställning, arbetshöjd, ljud, ljus, inomhusklimat etc.). Vilken är din sammantagna bedömning av hur du upplevde din fysiska arbetssituation under 2020?**

- Mycket bra
- Bra
- Varken bra eller dåligt
- Dåligt
- Mycket dåligt
- Ingen åsikt

Eventuella kommentarer:

---

## Perspektiv 3 – Riksdagsförvaltningens stöd och service

Kommitténs direktiv: De nya förutsättningarna har skapat krav på ny teknik och förändrade arbetsprocesser i riksdagen. Till exempel har förvaltningen på kort tid behövt införa nya digitala lösningar. Ett antal åtgärder har behövt vidtas för att minska risken för smittspridning. Fokus i uppföljningen i denna del ligger på hur förvaltningen i den uppkomna situationen har utfört de uppgifter som har en direkt koppling till den parlamentariska processen och ledamotskapet.

### 9a. Smittskyddsåtgärder: Under 2020 vidtog Riksdagsförvaltningen flera åtgärder i syfte att begränsa spridningen av coronaviruset i riksdagens lokaler. Vad anser du om följande åtgärder ur ett smittskyddsperspektiv (ange ett värde på skalan 1 till 5 där 1 motsvarar "inte alls tillräckligt" och 5 "fullt tillräckligt")?

	1, Inte alls tillräckligt	2	3	4	5, Fullt tillräckligt	Ingen åsikt
a. De utökade möjligheterna till fysisk distansering i möteslokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Tillhandahållandet av hand-sprit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Den förstärkta städningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Begränsad tillgänglighet till gymmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Begränsad service i och tillgänglighet till Riksdagsbiblioteket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. De utökade möjligheterna till fysisk distansering i matsalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Möjligheterna att genomföra antikroppstester i riksdagens lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Skyltning om vikten av att hålla avstånd, handtvätt m.m.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. De begränsade möjligheterna att ta emot externa besök	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. De begränsade möjligheterna att få direkt stöd från enheten ledamotsadministration på plats i riksdagens lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

**9b. Var det några smittskyddsrelaterade åtgärder som du saknade inom riksdagens lokaler under 2020?**

---



---

**10a. Smittskyddsåtgärder: Hur påverkade de ovan uppräknade smittskyddsåtgärderna förutsättningarna för dig att utöva ditt uppdrag som riksdagsledamot?**

	Mycket negativt	Negativt	Varken positivt eller negativt	Positivt	Mycket positivt	Ingen åsikt
a. De ökade möjligheterna till fysisk distansering i möteslokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Tillhandahållandet av handsprit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Den förstärkta städningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Begränsad tillgänglighet till gymmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Begränsad service i och tillgänglighet till Riksdagsbiblioteket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. De ökade möjligheterna till fysisk distansering i matsalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Möjligheterna att genomföra antikroppstester i riksdagens lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Skyltning om vikten av att hålla avstånd, handtvätt m.m.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. De begränsade möjligheterna att ta emot externa besök	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. De begränsade möjligheterna att få direkt stöd från enheten ledamotsadministration på plats i riksdagens lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**10b. Var det några andra smittskyddsrelaterade åtgärder som du anser påverkade förutsättningarna för dig att utöva ditt uppdrag som riksdagsledamot?**

---



---

**11a. Distansmöten i riksdagens it-miljö: Vilken är din sammantagna uppfattning om följande med koppling till riksdagsanknutna distansmöten som genomfördes under perioden april–maj 2020?**

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Riksdagsdatorernas driftssäkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Internetuppkoppling från hemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Internetuppkoppling från ev. övernattningsbostad i Stockholm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Skypes driftssäkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Skypes användarvänlighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. It-support från utskottens/EU-nämndens kanslipersonal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. It-support från personal från it-avdelningen i samband med distansmöten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Information om informations-säkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Informationen om val av hårdvara vid distansmöten (dator, telefon, platta).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Information/tips om mötesrutiner (exv. hur man begär ordet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**11b. Distansmöten i riksdagens it-miljö: Vilken är din sammantagna uppfattning om följande med koppling till riksdagsanknutna distansmöten som genomfördes under perioden november–december 2020?**

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Riksdagsdatorernas driftssäkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Internetuppkoppling från hemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Internetuppkoppling från ev. övernattningsbostad i Stockholm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Skypes driftssäkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Skypes användarvänlighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. It-support från utskottens/EU-nämndens kanslipersonal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. It-support från personal från it-avdelningen i samband med distansmöten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Information om informations-säkerhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Informationen om val av hårdvara vid distansmöten (dator, telefon, platta).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Information/tips om mötesrutiner (exv. hur man begär ordet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

**12a. Övrig it- och mediateknik: Vilken är din sammantagna uppfattning om hur följande fungerade under 2020?**

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Telefonkonferenser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. It-support på plats i Bankhallen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. It-support via telefon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Utbildning i it-frågor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**12b. Är det något inom det it- eller mediatekniska området som du saknade under 2020?**

---



---

**13a. Information/kommunikation: Vilken är din uppfattning om följande coronarelaterade kommunikationsinsatser under 2020?**

	Mycket dåligt	Dåligt	Varken bra eller dåligt	Bra	Mycket bra	Ingen åsikt
a. Den samlade corona-informationen på intranätet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Den samlade corona-informationen på riksdagens webbplats (www.riksdagen.se)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Riksdagsdirektörens filmer på intranätet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Talmannens kommunikation med ledamöterna via exv. brev (e-post) och Skypemöten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuella kommentarer:

---

**13b. Är det något med koppling till riksdagens/Riksdagsförvaltningens information/kommunikation kring hanteringen av coronapandemin som du saknade under 2020?**

---



---

**14a. Vilket är ditt samlade förtroende för hur Riksdagsförvaltningen skötte sitt arbete under 2020?**

- Mycket högt
- Högt
- Varken högt eller lågt
- Lågt
- Mycket lågt
- Ingen åsikt

Eventuella kommentarer:

---

**14b. Om du jämför ditt samlade förtroende för hur Riksdagsförvaltningen skötte sitt arbete under 2019 (dvs. före pandemin) med ditt svar i den föregående frågan, hur har ditt samlade förtroende förändrats under 2020?**

- Mycket högre
- Högre
- Ingen förändring
- Lägre
- Mycket lägre
- Ingen åsikt

Eventuella kommentarer:

---

[Enkäten innehöll ingen fråga 15]



## Framtidsperspektiv

Kommitténs direktiv: En uppföljning av de vidtagna åtgärderna och av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under pandemin kommer att ge ett värdefullt underlag för lärdomar om de arbets- och beslutsprocesser som ägt rum. Sådana lärdomar kan vara ett stöd vid bedömningen av behovet av eventuella förändringar av dessa processer vid extraordinära händelser, men också för arbetet under normala förhållanden. Kommittén bör peka på lärdomar av de slagen.

### **16. Lärdomar för framtiden. Om du fick önska fritt, vilka anpassningar av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete anser du...**

a. ...bör behållas när pandemin har klingat av och riksdagen återgår till det som brukar betecknas som "ett nytt normalläge"?

---

---

b. ...inte bör behållas när pandemin har klingat av och riksdagen återgår till det som brukar betecknas som "ett nytt normalläge"?

---

---

### **17. Vilka andra förändringar anser du att det kan finnas skäl för riksdagens eller Riksdagsförvaltningens ledning att överväga som en följd av dina erfarenheter av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under 2020?**

---

---

**18. Vänligen försök att sammanfatta din upplevelse av att vara riksdagsledamot under pandemiåret 2020 med tre ord:**

---

---

**19. Är det något övrigt du vill framföra:**

---

---

## Bakgrundsinformation

Avslutningsvis följer nu ett antal frågor om dig. De uppgifter som efterfrågas syftar till att göra det möjligt att beskriva eventuella samband på en övergripande nivå mellan exempelvis ledamöters ålder, restider till riksdagen etc. och de erfarenheter från coronaåret 2020 som redovisas i enkäten. Observera att inga av bakgrundsuppgifterna kommer att kunna knytas till enskilda enkätsvar i den slutliga rapporten. Svaren på de öppna frågorna och de eventuella kommentarer som lämnas kommer inte heller att redovisas på ett sådant sätt att det är möjligt att identifiera enskilda ledamöters svar.

**Namn (frivillig uppgift om du vill göra det möjligt för kommitténs sekretariat att återkomma till dig med eventuella följdfrågor):**

---

### Kön:

- Man  
 Kvinna  
 Vill inte ange

### Ålder:

- 29 år  
 30–39 år  
 40–49 år  
 50–59 år  
 60–69 år  
 70–79 år  
 80– år  
 Vill inte ange

**Distansarbete från hemmet kan påverkas av att närstående också bedriver arbete eller studier hemifrån eller att hemmavarande barn finns i hemmet. Mot den bakgrunden ber vi dig ange hur många personer ni är i ditt hushåll.**

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5 eller flera
- Vill inte ange

**Eventuellt antal hemmavarande barn under huvuddelen av 2020 och barnens ålder:**

	0	1	2	3	4	5 eller flera
0–6 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7–12 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13–16 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17– år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Parti:**

- S
- M
- SD
- C
- V
- KD
- MP
- 
- Vill inte ange

**Ange det utskott (alt. EU-nämnden) där du hade din ordinarie plats under huvuddelen av 2020. Hade du ingen ordinarie plats, ange det utskott (alt. EU-nämnden) där du som ersättare under 2020 var mest verksam (OBS! Du kan endast ange ett svar):**

- AU
- CU
- FiU
- FöU
- JuU
- KU
- KrU
- MJU
- NU
- SkU
- SfU
- SoU
- TU
- UbU
- UU
- EUN
- Var inte verksam i något utskott eller EU-nämnden under 2020
- Vill inte ange

**Nu ber vi dig att tänka på hur många kalenderdagar du är i riksdagshuset under ett normalt riksdagsår och jämföra med hur många kalenderdagar du var i riksdagshuset under 2020. Under 2020 var jag i riksdagshuset...**

- 0-10 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 11-20 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 21-30 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 31-40 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 41-50 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 51-60 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 61-70 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 71-80 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 81-90 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- 91-100 procent av dagarna jämfört med ett normalt riksdagsår
- Fler dagar än under ett normalt riksdagsår
- Vill inte ange

**Nu ber vi dig att tänka på hur många voteringstillfällen i kammaren som du deltog i under 2020 (Voteringstillfälle = då votering är inlagt i kammarens kalender. Ett voteringstillfälle kan alltså bestå av flera voteringar) och jämföra med hur många voteringstillfällen du deltog i under ett normalt riksdagsår. Under 2020 deltog jag i...**

- 0-10 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 11-20 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 21-30 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 31-40 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 41-50 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 51-60 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 61-70 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 71-80 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 81-90 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- 91-100 procent av voteringstillfällena jämfört med ett normalt riksdagsår
- Fler voteringstillfällen än under ett normalt riksdagsår
- Vill inte ange

**Ungefärlig normal restid från hemorten till riksdagshuset:**

- Under en timme
- Mellan en och två timmar
- Mellan två och fyra timmar
- Mellan fyra och sex timmar
- Mer än sex timmar
- Vill inte ange

**Sammanlagt antal år som riksdagsledamot vid årsskiftet 2020/21:**

- Upp till två år
- Mellan två och fyra år
- Mellan fyra och åtta år
- Mer än åtta år
- Vill inte ange

**Hur bedömer du att din it-användarkompetens var i början av 2020?**

- Mycket låg
- Låg
- Medel
- Hög
- Mycket hög
- Vill inte ange