

Regeringens skrivelse

2003/04:110

Demokratipolitik

Skr.
2003/04:110

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2004

Marita Ulvskog

Mona Sahlin
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen är uppdelad i två delar.

Den första delen (avsnitt 2–7) innehåller en redovisning och analys av den svenska demokratins utveckling efter 2002 i förhållande till målen för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. En redogörelse lämnas av genomförda åtgärder. I de fall resultat av åtgärderna redan kunnat utläsas förs ett resonemang kring i vilken utsträckning åtgärderna bidragit till det långsiktiga arbetet för att uppnå målen.

I den andra delen av skrivelsen (avsnitt 8–12) presenteras demokrati-politikens fortsatta inriktning. Den bedömning som görs är att politiken i fortsättningen bör omfatta både insatser för ett ökat och mer jämlikt medborgerligt deltagande, och insatser för att främja de mänskliga rättigheterna. I skrivelsen presenteras politikens inriktning när det gäller medborgerligt deltagande. Politiken har tre utgångspunkter – att stärka förutsättningarna, att undanröja hinder och att skapa möjligheter för ett ökat och mer jämlikt deltagande. Regeringen avser att vidta åtgärder för att synliggöra och motverka strukturella hinder för olika individers möjligheter till makt och inflytande. Regeringen avser också att vidta åtgärder för att motverka hot mot demokratin, exempelvis i form av hot och våld mot förtroendevalda. Även andra åtgärder för att förbättra de förtroendevaldas villkor kommer att vidtas. I det fortsatta arbetet avser regeringen att än mer än i dag betona vikten av ett deltagande mellan valen och av att se medborgerligt deltagande utifrån ett rättighetsperspektiv samt att tydliggöra betydelsen av den ytterligare nivå för politiskt inflytande som EU-medlemskapet innebär.

1	Inledning.....	6
1.1	Framväxten av en demokratipolitik	6
1.2	Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av mål och åtgärder.....	7
1.3	En skrivelse om deltagande i den politiska processen och om fortsatta prioriteringar inom demokratipolitiken .	10
2	Mål 1: Valdeltagande	12
2.1	Uppföljning av målet	12
2.1.1	Utgångspunkter	12
2.1.2	Valdeltagandet över tid.....	13
2.1.3	Slutsatser – uppföljning av målet	17
2.2	Hur förklaras ett minskat valdeltagande?	18
2.3	Uppföljning av genomförda insatser.....	19
2.3.1	Vallagsändringar.....	19
2.3.2	Valmyndighetens insatser	20
2.3.3	Tid för demokrati	22
2.3.4	Medel till de riksdagspartierna för information till personer med utländsk bakgrund	24
2.3.5	Storstadspolitiken.....	26
2.3.6	Ungdomspolitiska satsningar	26
2.3.7	Tidpunkten för val till Europaparlamentet	27
2.3.8	Slutsatser – uppföljning av insatser	27
2.4	Satsningar inför 2004 års val till Europaparlamentet	28
2.4.1	Valmyndighetens insatser	28
2.4.2	Medel till riksdagspartierna för information... ..	28
2.4.3	Demokratisatsningen inför Europaparlamentsvalet 2004	28
2.5	Övriga pågående insatser	30
2.5.1	2003 års vallagskommitté	30
2.5.2	Elektronisk röstning.....	31
3	Mål 2: Förtroendevalda	32
3.1	Uppföljning av målet	32
3.1.1	Utgångspunkter	32
3.1.2	Antal förtroendevalda och uppdrag	33
3.1.3	Representativitet	34
3.1.4	Slutsatser – uppföljning av målet	39
3.2	Uppföljning av genomförda insatser.....	39
3.2.1	Utgångspunkter	39
3.2.2	Ekonomiska ersättningar	40
3.2.3	Utbildning	43
3.2.4	Hot och våld mot förtroendevalda	44
3.2.5	Slutsatser – uppföljning av insatser	45
3.3	Pågående och planerade insatser.....	45
3.3.1	Förtroendevalda med funktionshinder	45
3.3.2	Rekrytering av förtroendevalda	45
3.3.3	Andra aktörers insatser	46

4	Mål 3: Deltagande mellan valen.....	47	Skr. 2003/04:110
4.1	Uppföljning av målet	47	
4.1.1	Utgångspunkter	47	
4.1.2	Former för inflytande på lokal nivå	48	
4.1.3	Former för inflytande på nationell nivå	53	
4.1.4	Former för inflytande på EU-nivå	55	
4.1.5	Hur många deltar i politiska aktiviteter?	56	
4.1.6	Hur många deltar i föreningslivet?	60	
4.1.7	Upplevda möjligheter att kunna påverka samt kännedom om olika former för inflytande.....	61	
4.1.8	Slutsatser – uppföljning av målet	61	
4.2	Erfarenheter av några former för inflytande	62	
4.2.1	Kommunala folkomröstningar	62	
4.2.2	Lokala styrelser i skolan	64	
4.2.3	Medborgarförslag.....	66	
4.2.4	Några erfarenheter på nationell nivå.....	69	
4.2.5	Stöd till erfarenhetsutbyte	70	
4.2.6	Allmänt om kommunernas och landstingens satsningar på lokal demokratiutveckling	72	
4.2.7	Slutsatser – uppföljning av några former för inflytande	72	
4.3	Pågående och planerade insatser.....	73	
4.3.1	Översyn av remissförfarandet.....	73	
4.3.2	Förbättrad insyn i finansieringen av politiska partier och personvalskampanjer	73	
4.3.3	Allmänna samlingslokaler	74	
4.3.4	Översyn av folkrörelsepolitiken	74	
4.3.5	Nya rörelser.....	75	
4.3.6	Följa upp frivilliga insatser i och utanför föreningslivet	75	
4.3.7	Om behovet av ökad kunskap.....	75	
5	Mål 4: Mer jämlika möjligheter för deltagande	76	
5.1	Uppföljning av målet	76	
5.1.1	Utgångspunkter.....	76	
5.2	Kvinnor och män.....	78	
5.2.1	Deltagande i olika former för inflytande	78	
5.2.2	Genomförda och pågående insatser	79	
5.3	Barn och ungdomar.....	80	
5.3.1	Unga vuxnas deltagande i val och som förtroendevalda	80	
5.3.2	Deltagande och inflytande för barn och unga under 18 år	82	
5.3.3	Andra former av inflytande för barn och unga vuxna.....	82	
5.3.4	Genomförda och pågående insatser för att stärka unga vuxnas deltagande i val och som förtroendevalda	83	
5.3.5	Genomförda och pågående insatser för att stärka barns och unga vuxnas deltagande mellan valen.....	83	

5.4	Personer med utländsk bakgrund	86
5.4.1	Deltagande i olika former för inflytande	86
5.4.2	Genomförda och pågående insatser	87
5.5	Personer med funktionshinder	90
5.5.1	Deltagande i olika former för inflytande	90
5.5.2	Genomförda och pågående insatser	91
5.6	Äldre.....	93
5.6.1	Deltagande i olika former för inflytande	93
5.6.2	Genomförda och pågående insatser	94
5.7	Sysselsatta och arbetslösa	95
5.7.1	Deltagande i olika former för inflytande	95
5.7.2	Genomförda och pågående insatser	96
5.8	De nationella minoriteterna.....	97
5.9	Slutsatser uppföljning av mål och insatser.....	97
6	Forskning.....	98
7	Allmänna åtgärder för att värna och fördjupa det demokratiska samhället.....	100
7.1	Varför en uppföljning av allmänna åtgärder?	100
7.2	Mänskliga rättigheter	101
7.2.1	En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna.....	101
7.2.2	Handlingsplan mot rasism, främlings- fientlighet, homofobi och diskriminering	103
7.2.3	Rättsväsendets insatser mot rasistiska och homofobiska brott samt olaga diskriminering.....	105
7.2.4	Yttrandefrihet.....	106
7.3	Massmedier	107
7.4	Den kommunala demokratins funktionssätt.....	108
7.4.1	Förbättrade möjligheter till snabbt demokratiskt beslutsfattande	109
7.4.2	Väl fungerande kontrollsystem.....	109
7.4.3	Extraval av nämnder	110
7.5	Förvaltningen	110
7.5.1	Förvaltningspolitiska handlingsprogrammet	111
7.5.2	Nationell och internationell samverkan	113
7.5.3	Översyn av samhällsorganisationen	115
7.5.4	Kommunala utjämningsystemet.....	115
7.5.5	Andra insatser för en förbättrad service och insyn	116
7.6	Demokratiarbetet på EU-nivå	117
7.6.1	Europeiska kommissionens vitbok om EU:s styrelseformer	117
7.6.2	Arbetet med ett nytt konstitutionellt fördrag för EU.....	118
7.6.3	Öppenhet och insyn i EU:s institutioner	120
7.7	Sveriges internationella insatser för demokratiutveckling	120

8	Demokratipolitikens fortsatta inriktning	121	Skr. 2003/04:110
8.1	Mänskliga rättigheter och demokrati – ett ömsesidigt beroende	122	
8.2	Politikens utgångspunkter och vissa prioriterade frågor.	123	
9	Förutsättningar för ett ökat och mer jämlikt deltagande	125	
9.1	Information och kunskap	126	
9.2	Samhällsengagemang.....	128	
9.2.1	Partierna och det övriga föreningslivet.....	128	
9.2.2	Nya rörelser.....	129	
9.2.3	Allmänna samlingslokaler och andra gemensamma rum	130	
9.3	Ramverk för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande...	132	
10	Hinder för ett ökat och mer jämlikt deltagande.....	133	
10.1	Strukturella hinder för makt och inflytande.....	133	
10.2	Kvinnors och mäns makt	135	
10.3	Hot mot demokratin	137	
11	Möjligheter för ett ökat och mer jämlikt deltagande	139	
11.1	De förtroendevaldas villkor	139	
11.2	Former för inflytande och påverkan	141	
12	Allas ansvar	144	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 11 mars 2004.....	145	

1 Inledning

1.1 Framväxten av en demokratipolitik

Historiskt sett har statsmakternas insatser för att utveckla den svenska demokratin och dess funktionssätt i huvudsak utgjorts av konstitutionella reformer och traditionellt författningsarbete. Sedan mitten av 1980-talet har emellertid bredare frågeställningar om demokratins villkor och medborgarnas möjligheter att påverka aktualiserats inom ramen för ett antal statliga utredningar. En av de mest omfattande var Demokratiutredningen (dir. 1997:101, dir. 1998:100) som tillsattes 1997 och vars uppdrag var att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Tillsättandet av Demokratiutredningen skall ses mot bakgrund av de stora samhällsförändringar som präglade de senaste årtiondena, däribland internationaliseringen av ekonomin, det svenska EU-medlemskapet, den ökade mångfalden, det folkliga engagemangets nya former och informationsteknikens utveckling.

Den svenska folkstyrelsens förändrade förutsättningar samt det faktum att valdeltagandet i 1998 års val blev det lägsta på flera årtionden var huvudskälen till att det 1998 utsågs ett statsråd med särskilt ansvar för demokratifrågorna. I och med detta inleddes också ett mer samlat arbete för att utveckla nationella insatser för att främja demokratiutvecklingen. Bland annat inleddes våren 2000 ett utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen kallat Tid för demokrati.

I och med budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) inrättades ett särskilt politikområde för demokratifrågorna – politikområdet Demokrati. Det övergripande målet för politikområdet är att folkstyrelsen skall värnas och fördjupas. Inrättandet av ett särskilt politikområde markerade frågornas höga politiska prioritet. Ett annat syfte var att möjliggöra samordning av regeringens insatser på området i syfte att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida.

Våren 2001 beslutade regeringen propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) i vilken redovisas en långsiktig strategi med mål och åtgärder för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. I propositionen slås det fast att den svenska demokratin bör kännetecknas av ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. De fyra mål som riksdagen senare antog handlar om ett ökat och mer jämlikt deltagande (bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190). Målen är att:

- Valdeltagandet skall öka väsentligt i de nationella och kommunala valen liksom i valet till Europaparlamentet. Ett första delmål var att valdeltagandet skulle öka i de allmänna valen 2002.
- En ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag. Ett första delmål är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka med 10 000 till år 2010. Antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett politiskt förtroendeuppdrag skall också öka.

- Medborgarna skall ha bättre möjligheter än i dag att delta i och påverka den politiska processen. Andelen medborgare som deltar skall också öka.
- Medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag. Andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska processen skall öka.

Under 2002 och 2003 har de demokratifrämjande insatserna ytterligare utvecklats och fördjupats. Ett stort arbete har lagts ner på att fortsatt öka kunskapen om demokratins förutsättningar och funktionssätt och särskilt öka kunskapen om resultaten av vidtagna åtgärder. Det svenska arbetet för att värna och fördjupa folkstyrelsen är i dag väl utvecklat och framstår i en internationell jämförelse som unikt avseende bredd och omfattning.

I flera politikområden ingår i dag delaktighet och inflytande som viktiga förutsättningar för att förverkliga målen för politikområdet. Exempelvis framhålls betydelsen av delaktighet och inflytande inom folkhälsopolitiken och i propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) slås det fast att delaktighet och inflytande i samhället är en av de mest grundläggande förutsättningarna för folkhälsa, varför det utgör ett av elva särskilda målområden. I arbetet med hållbar utveckling och Agenda 21 är deltagande och inflytande likväl viktiga delar, liksom inom t.ex. storstadspolitiken, integrationspolitiken, barnpolitiken och ungdomspolitiken.

1.2 Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av mål och åtgärder

I demokratipropositionen pekade regeringen på vikten av att följa upp och utvärdera effekterna av regeringens långsiktiga strategi för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. Regeringen redovisade också sin avsikt att följa annat demokratifrämjande arbete i kommuner och landsting. Nedan följer en redovisning av de uppföljnings- och utvärderingsåtgärder som hittills vidtagits. Mer om rapporternas resultat finns att läsa i de avsnitt som följer.

Kartläggning av demokratiindikatorer

Göteborgs universitet har på uppdrag av regeringen i november 2003 lämnat förslag om vilken statistik som bör produceras för den återkommande uppföljningen av målen och vissa av åtgärderna i demokratipropositionen i rapporten Indikatorer för uppföljning av demokratiutvecklingen i Sverige. I rapporten görs bedömningen att det saknas vissa demokratiindikatorer. Exempelvis saknas indikatorer som förklarar varför människor väljer att inte rösta, indikatorer kring tillgängligheten för röstberättigade med funktionshinder, hur medborgarna upplever att de har möjlighet att påverka politiska förhållanden på lokal, nationell och EU-nivå respektive deras kunskaper

om olika former för inflytande. Den kartläggning och de förslag på demokratiindikatorer som redovisats utgör ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete med att ta fram ett uppföljningssystem för den svenska demokratis utveckling. Förslaget har också utgjort ett viktigt underlag för redovisningen i denna skrivelse.

Databas över förnyelsearbetet i kommuner och landsting

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av regeringen under 2003 uppdaterat en av Statskontoret framtagen databas, som innehåller uppgifter om kommunernas och landstingens förnyelsearbete. I databasen ingår bl.a. uppgifter om valdeltagande, styrande partier, samarbetsformer, kommunala och landstingsägda företag, medborgarrelationer och demokratifrågor. Databasen innehåller uppgifter från 1999, 2001 och 2003 vilket gör det möjligt att göra vissa jämförelser över tid. SCB har i december 2003 i rapporten Den lokala demokratis utveckling och funktionssätt sammanställt uppgifterna från databasen. Regeringen avser att driva detta arbete vidare och att göra databasen mer lättillgänglig.

Analys av de förtroendevalda i kommuner och landsting

Svenska Kommunförbundet har sedan 1971 genomfört undersökningar om de förtroendevalda i kommunerna med avseende på bl.a. kön, ålder och typ av uppdrag. Inför mandatperioden 2002–2006 föreslog Statskontoret i sin rapport Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting (2002:5) att staten skall ta över ansvaret för insamlandet av uppgifter om kommunalt förtroendevalda och i samband med detta utvidga undersökningen till att även innefatta förtroendevalda i landsting.

I maj 2003 fick SCB i uppdrag av regeringen och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet att genomföra en totalundersökning om förtroendevalda i kommuner och landsting 2003. Hösten 2003 fick Uppsala universitet i uppdrag att i samarbete med SCB analysera materialet om förtroendevalda. Det sistnämnda uppdraget har i februari 2004 redovisats i rapporten Det nya seklets förtroendevalda – om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003.

Analys av valdeltagande

Liksom vid tidigare val har SCB tagit fram statistik kring valdeltagandet i 2002 års val. Hösten 2002 anlätades även en forskare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet av Justitiedepartementet för att analysera valdeltagandet i 2002 års val till kommunfullmäktige. Resultaten redovisas i departementspromemorian Vem röstar och varför? – En analys av valdeltagandet i 2002 års kommunfullmäktigeval (Ds 2003:54).

SCB fick 2001 i uppdrag av regeringen att framställa en rapport om föreningsengagemanget i Sverige. Rapporten skulle baseras på den inom ramen för undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) särskilda kartläggning av människors engagemang i ideella och ekonomiska föreningar som genomförts under 2000. Uppdraget har i mars 2002 redovisats genom rapporten Föreningslivet i Sverige – Valfärd, Socialt kapital, Demokratiskola (rapport 98).

Uppföljning av Tid för Demokrati

I januari 2003 fick Mitthögskolan i uppdrag av regeringen att utvärdera regeringens utvecklingsarbete Tid för demokrati. I utvärderingen ingick bl.a. att göra en övergripande analys av utvecklingsarbetet och att bedöma i vilken utsträckning detta har stimulerat deltagandet i den demokratiska processen. I sin rapport till regeringen, Demokrati tar tid, som lämnades i september 2003 har Mitthögskolan även lämnat förslag på hur ett framtida stöd för demokratiutveckling skulle kunna utformas.

Uppföljning av medel till riksdagspartierna

Riksdagspartierna tillfördes utökade medel för att informera invandrare inför valet 2002. Göteborgs universitet fick i uppdrag av regeringen att bl.a. analysera effekterna av partiernas information när det gäller valdeltagandet bland invandrare. Uppdraget har i november 2003 redovisats genom rapporten Politisk annonsering eller nätverkande?.

Kartläggning av forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser

För att ytterligare stärka kunskapen om demokratiforskningen gav regeringen i december 2002 Vetenskapsrådet i uppdrag att kartlägga den nationella forskningen om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser. Uppdraget har i november 2003 redovisats i rapporten Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser.

Uppföljning av medborgarförslag

Den 1 juli 2002 infördes s.k. medborgarförslag genom ändringar i kommunallagen (1991:900). Örebro universitet har på regeringens uppdrag följt upp och analyserat erfarenheterna hittills. Uppdraget har redovisats i mars 2004 genom rapporten Vardagens konkreta politik – uppföljning av medborgarförslag i fullmäktige.

Uppföljning av ekonomiska ersättningar

På uppdrag av Justitiedepartementet har en forskare i slutet av 2003 och början av 2004 genomfört en utvärdering av tillämpningen av kommunallagens bestämmelser om ersättning för förlorad arbetsinkomst

samt andra kostnader för förtroendevalda i kommuner och landsting. Uppdraget har redovisats i mars 2004 genom rapporten Förtroendevaldas rätt till ersättning enligt kommunallagen – en utvärdering av genomförandet. Skr. 2003/04:110

1.3 En skrivelse om deltagande i den politiska processen och om fortsatta prioriteringar inom demokratipolitiken

Kontinuerlig uppföljning, analys och diskussion

I demokratipropositionen utlovade regeringen att på lämpligt sätt fortlöpande redovisa den svenska demokratins utveckling i förhållande till målen för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen.

Konstitutionsutskottet (KU) har uttalat (bet. 2002/03:KU1, bet. 2003/04:KU1) att den bl.a. önskar en fördjupad analys av resultatet av statens insatser för att främja ökat valdeltagande under senare tid samt analyser av orsakerna till varför målet om ökat valdeltagande inte kunde uppnås vid de senaste allmänna valen. Vidare har utskottet anfört att man utgår ifrån att regeringen fortsätter det arbete som inletts avseende uppföljnings- och utvärderingsstrategi för politikområde Demokrati.

I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1) aviserades att en redovisning av demokratiutvecklingen i förhållande till målen skulle lämnas i en skrivelse till riksdagen under våren 2004.

Det finns anledning att återkommande diskutera demokratins förutsättningar och funktionssätt i regeringen, i riksdagen, i de politiska partierna, i kommuner och landsting, i massmedierna och bland medborgarna. Redovisningen och analyserna i denna skrivelse syftar bl.a. till att uppmuntra en sådan diskussion.

Skrivelsens första del – uppföljning och analys av mål och åtgärder

Skrivelsen är uppdelad i två delar. Den första delen (avsnitt 2–7) är en sådan redovisning och analys som Konstitutionsutskottet har efterfrågat. Där beskrivs och analyseras den svenska demokratins utveckling efter 2002 i förhållande till målen för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen, dvs. målen om ett ökat valdeltagande, fler förtroendevalda, bättre möjligheter till deltagande mellan valen och ökad politisk jämlikhet. En redogörelse lämnas för genomförda åtgärder. I de fall resultat av åtgärderna redan kunnat utläsas förs ett resonemang kring i vilken utsträckning åtgärderna bidragit till det långsiktiga arbetet för att nå målen. Pågående och planerade åtgärder redovisas också.

I samtliga mål ingår att den sociala representativiteten skall förbättras. Detaljerade uppgifter om deltagande i val, som förtroendevald och mellan valen med avseende på kön, ålder osv. lämnas under mål fyra som handlar om mer jämlikt deltagande.

I demokratipropositionen presenterades, utöver de fyra målen för deltagande, också ett antal s.k. åtgärdsområden inom vilka det krävs insatser för att allmänt värna och fördjupa det demokratiska samhället. Framför allt krävs insatser inom andra politikområden än inom

politikområdet Demokrati. I skrivelsen lämnas också en redovisning av sådana insatser. Det handlar t.ex. om insatser för att stärka de mänskliga rättigheterna, den kommunala demokratins funktionssätt samt förvaltningens funktionssätt. Skr. 2003/04:110

Skrivelsens andra del – demokratipolitikens fortsatta inriktning

I den andra delen av skrivelsen (avsnitt 8–12) presenteras demokratipolitikens fortsatta inriktning och de områden som bör prioriteras i syfte att långsiktigt verka för målen om ett ökat och mer jämlikt deltagande. I denna del presenteras också några nya insatser som regeringen avser vidta.

I skrivelsen används begreppet medborgare/människor/invånare synonymt. Endast när det står utländsk medborgare eller svensk medborgare står begreppet medborgare för en viss nationalitet.

Sammanfattande beskrivning: Det första målet för regeringens långsiktiga demokratiarbete är ett högt valdeltagande. Trenden med ett minskat valdeltagande fortsatte emellertid även i de allmänna valen 2002. Minskningen mellan 1998 års val och 2002 års val var dock avsevärt mindre än mellan 1994 års val och 1998 års val, vilket skulle kunna tyda på att trenden håller på att brytas. Det kan konstateras att valdeltagandet ökat i vissa kommuner och landsting. Positivt var också att valdeltagandet inte minskade bland utländska medborgare i valet till kommunfullmäktige. Oroande är emellertid att valdeltagandet har fortsatt att minska bland t.ex. förstagångsväljarna och att skillnaderna i valdeltagandet har ökat något mellan vissa delar av befolkningen. Sverige har dock fortfarande ett högt valdeltagande internationellt sett.

De senaste årens insatser för att öka valdeltagandet visar på positiva resultat i form av förbättrade förutsättningar för väljarna i röstningsförfarandet samt ökad kunskap om olika metoder för demokratifrämjande arbete.

Det är viktigt att de insatser som genomförs utgör en del i ett långsiktigt arbete där demokratifrämjande insatser under mellanvalsperioderna kombineras med punktinsatser inför valen för att främja ett högt valdeltagande. Det bör emellertid understrykas att ett ökat valdeltagande självklart inte kan uppnås enbart genom insatser från statens sida. Ansvaret för ett högt valdeltagande delas med andra aktörer och framför allt med de politiska partierna.

2.1 Uppföljning av målet

2.1.1 Utgångspunkter

Riksdagen har på regeringens förslag beslutat att ett av de långsiktiga målen för deltagande skall vara att valdeltagandet skall öka väsentligt i de nationella och kommunala valen liksom i valet till Europaparlamentet. Ett första delmål var att valdeltagandet skulle öka i de allmänna valen 2002.

Ett särskilt fokus i det långsiktiga arbetet är att valdeltagandet skall höjas väsentligt bland de grupper som i dag röstar i mindre utsträckning än andra, såsom unga, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund¹. Regeringen anförde i demokratipropositionen att ett högt valdeltagande bl.a. är viktigt för att de valda församlingarna skall kunna göra anspråk på legitimitet och för att medborgarna skall vara delaktiga i de olika samhällsfrågorna och inte ställas utanför. Ett syfte med de allmänna valen är att ge representation åt de politiska skiljelinjerna i samhället.

I det långsiktiga arbetet för att stimulera till ett högt valdeltagande har regeringen vidtagit en rad åtgärder, däribland lagstiftning, informationsinsatser och projektstöd. Utgångspunkter i arbetet har bl.a. varit att öka

¹ Personer med utländsk bakgrund är utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

tillgängligheten för väljarna samt medvetenheten om rösträttens innebörd. Skr. 2003/04:110

Ett ökat valdeltagande kan emellertid inte uppnås enbart genom insatser från statens sida. Det krävs att också andra aktörer, främst de politiska partierna, känner ett ansvar för denna fråga.

Som underlag för en bedömning av i vilken utsträckning målet för 2002 års val uppfyllts redovisas studier av valdeltagandet över tid. Den statistik som presenteras är till största delen hämtad från SCB och bygger på ett slumpmässigt urval röstberättigade. Utlandssvenskarna² ingår dock inte. Om inte särskilt anges avser siffrorna riksdagsvalen. Därefter redovisas resultatet av de insatser som skett för att främja ett ökat valdeltagande. (För mer detaljerade uppgifter om valdeltagandet bland olika delar av befolkningen, se avsnitt 5.)

Avsnittet avslutas med en redovisning av några pågående insatser för att främja ett högt valdeltagande framöver.

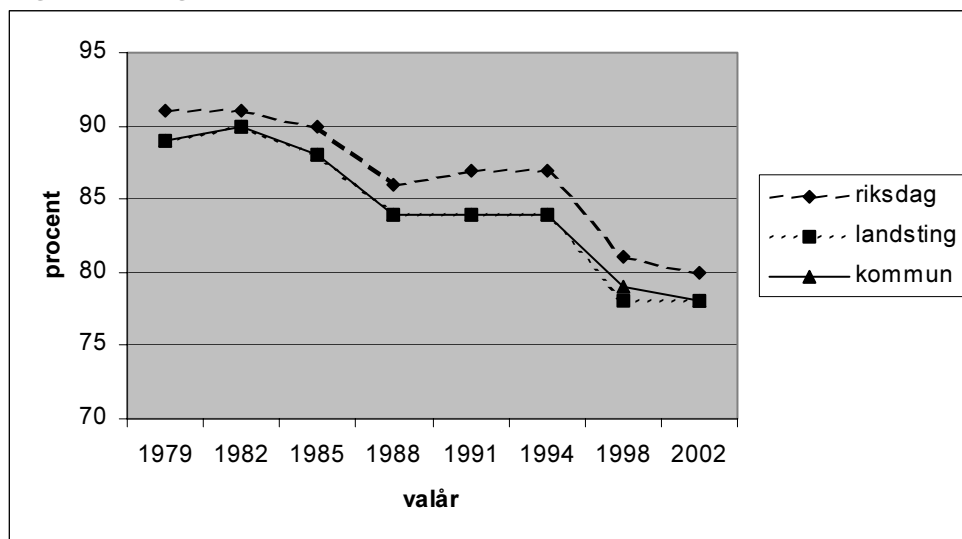
2.1.2 Valdeltagandet över tid

Valdeltagandet i riksdagsval och kommunala val

Som framgår av diagram 1 fortsatte valdeltagandet att minska 1998–2002 års val, såväl i riksdagsvalet (-1,3 procentenheter), valet till landstingsfullmäktige (-0,6 procentenheter) som i valet till kommunfullmäktige (-0,7 procentenheter). Minskningen var emellertid mindre än vad som var fallet 1994–1998 (-5,4 procentenheter, -6,2 procentenheter respektive -5,8 procentenheter i respektive val).

Andelen personröster minskade 1998–2002 med ca fyra procentenheter i såväl riksdagsvalet som valen till kommun- och landstingsfullmäktige.

Diagram 1. Valdeltagandet i riksdagsval och valen till kommun- och landstingsfullmäktige 1979–2002



Källa: SCB.

En *geografisk* jämförelse visar att valdeltagandet i riksdagsvalet 2002 endast ökade i en valkrets (Blekinge län) och minskade i övriga

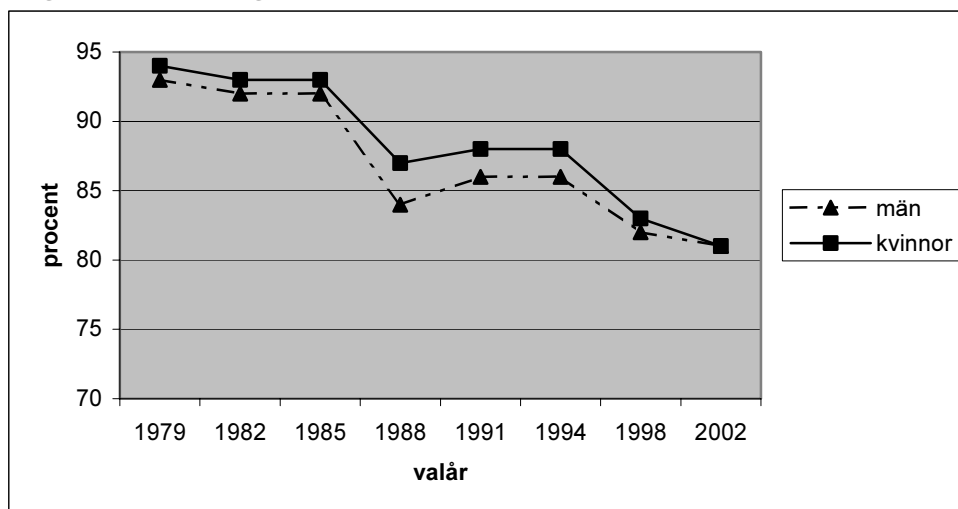
² Utlandssvenskar är svenska medborgare bosatta utomlands.

28 valkretsar. Statistiken avseende valet till kommunfullmäktige samt valet till landstingsfullmäktige visar emellertid att valdeltagandet ökade i 25 kommuner respektive tre landsting. Även vid en jämförelse mellan olika stadsdelar i storstadskommunerna kan konstateras att valdeltagandet varierat. I tio av de 24 stadsdelar som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen inom ramen för den nationella storstadspolitiken ökade valdeltagandet.

Valdeltagandet bland män och kvinnor

Av diagrammet nedan framgår att det länge har funnits en skillnad i valdeltagande bland män och kvinnor, där kvinnor har röstat i större utsträckning än männen. Skillnaden har dock minskat och i stort sett försvunnit i och med 2002 års val.

Diagram 2. Valdeltagandet bland kvinnor och män 1979–2002



Källa: SCB

Vid en närmare analys av väljarkåren kan det emellertid noteras att förhållandena mellan könen inte är så entydiga. Detta beskrivs utförligare nedan.

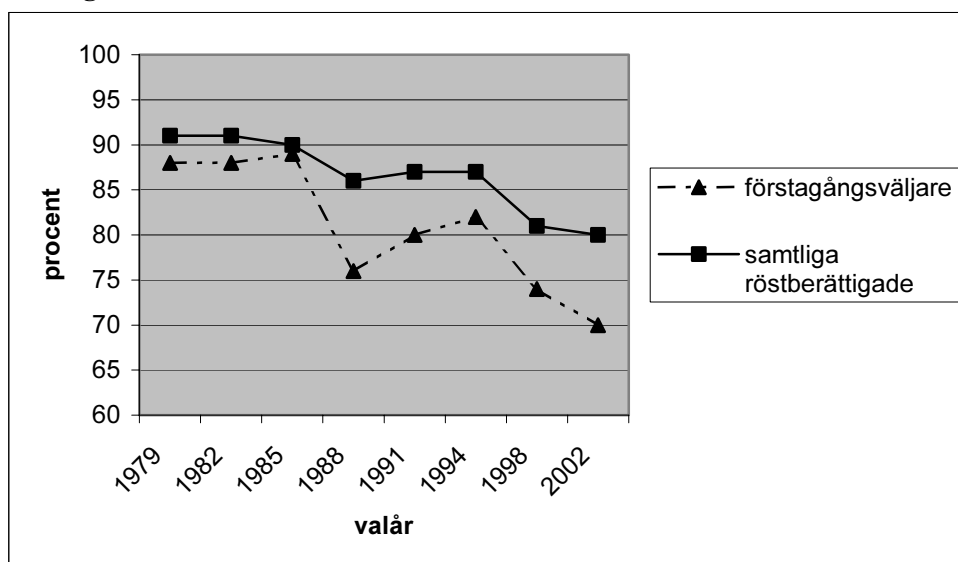
Valdeltagandet bland olika åldrar

Forskning har visat att personer som utnyttjar sin rösträtt i tidig ålder, dvs. de första gångerna de får rösta, tenderar att fortsätta att rösta i påföljande val. Därför är det särskilt intressant att följa utvecklingen när det gäller valdeltagandet bland *förstagångsväljarna*. Diagram 3 visar en jämförelse i valdeltagandet mellan förstagångsväljare³ och samtliga röstberättigade. Vid jämförelsen framkommer att minskningen i valdeltagande i de senaste valen har varit betydligt större bland förstagångsväljare än bland samtliga röstberättigade. Valdeltagandet bland förstagångsväljare var i 2002 års val ca 70 procent, vilket är en minskning med ca fyra procentenheter jämfört med 1998 års val och som

³ Med förstagångsväljare avses här personer i åldern 18–22 år som inte har haft rätt att rösta i tidigare allmänna val.

kan jämföras med den totala minskningen för valdeltagandet som var 1,3 procentenheter. I motsats till den allmänna minskningen av gapet mellan könen kan konstateras att skillnaderna bland förstagångsväljarna ökade i 2002 års val med ca sex procentenheter i jämförelse med 1998 års val. I 1998 års val hade de unga männen ett högre valdeltagande bland förstagångsväljarna, medan det i 2002 års val var de unga kvinnorna som hade ca fyra procentenheters högre valdeltagande än männen.

Diagram 3. Valdeltagandet bland förstagångsväljare och samtliga röstberättigade 1979–2002



Källa: SCB.

Vidare framgår av valstatistiken att valdeltagandet tycks stiga med åldern fram till 65–69 år för att sedan minska. De enda ålderskategorier bland vilka valdeltagandet ökade 1998–2002 var 55–59 år (ca en procentenhet) och personer över 70 år (ca två procentenheter). Denna ökning är dock inte statistiskt säkerställd. Bland de äldsta väljarna röstar männen i större utsträckning, medan kvinnorna i gengäld har ett högre valdeltagande bland medelålders och unga personer.

Valdeltagandet bland personer som i olika grad har en socioekonomiskt utsatt situation

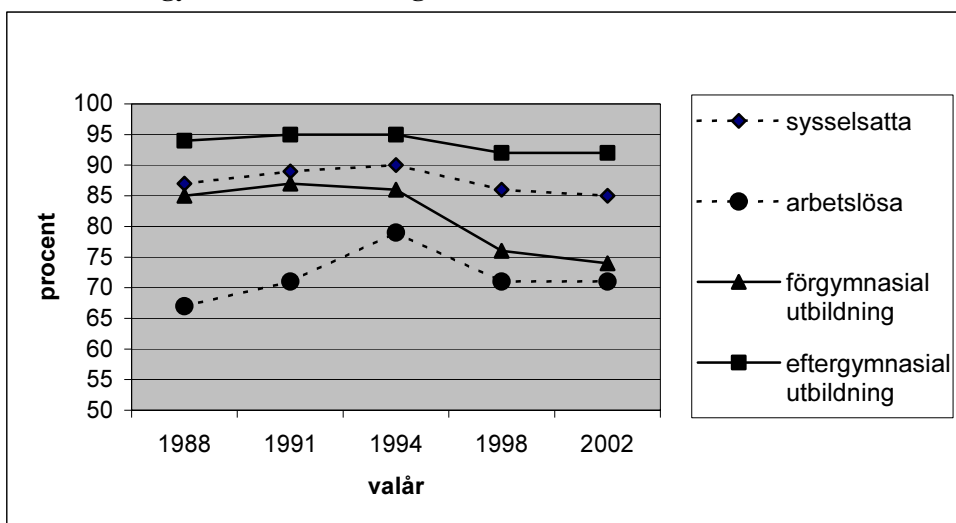
Bland lågutbildade, låginkomsttagare och arbetslösa är valdeltagandet markant lägre än bland högutbildade, höginkomsttagare och sysselsatta.

Som framgår av diagram 4 har gapet mellan *sysselsatta* och *arbetslösa* när det gäller valdeltagande inte ökat mellan valen 1998 och 2002. Valdeltagandet bland sysselsatta var i 2002 års val ca 85 procent vilket var en minskning med ca en procentenhet. Minskningen är dock inte statistiskt säkerställd. Bland arbetslösa var valdeltagandet i samma val ca 71 procent vilket var samma nivå som vid valet 1998. Både bland sysselsatta och arbetslösa är valdeltagandet högre bland kvinnor än bland män.

I diagram 4 visas även valdeltagandet hos personer med *förgymnasial utbildning* och dem med *eftergymnasial utbildning*. Till skillnad från jämförelsen mellan sysselsatta och arbetslösa framgår att skillnaden

mellan dem med förgymnasial utbildning och eftergymnasial utbildning har ökat markant under senare år och särskilt i 1998 års val. Valdeltagandet bland personer med förgymnasial utbildning var i 2002 års val ca 74 procent vilket var en minskning med ca två procentenheter i jämförelse med 1998 års val. Minskningen är dock inte statistiskt säkerställd. Bland personer med eftergymnasial utbildning var valdeltagandet ca 92 procent i 2002 års val, vilket var samma nivå som i 1998 års val. Valdeltagandet bland personer med *gymnasial utbildning* var i 2002 års val ca 81 procent, vilket är en minskning med ca två procentenheter i förhållande till 1998 års val. Bland såväl dem med förgymnasial och gymnasial utbildning som bland dem med eftergymnasial utbildning har kvinnor ett högre valdeltagande än män.

Diagram 4. Valdeltagandet bland sysselsatta och arbetslösa samt dem med för- och eftergymnasial utbildning 1988–2002



Källa: SCB.

Det kan även nämnas att valdeltagandet bland personer med en *inkomst* lägre än 100 000 kronor per år var ca 72 procent i valet 2002, vilket är en minskning med ca två procentenheter jämfört med 1998 års val. Bland personer med en inkomst på 300 000 kronor eller mer röstade däremot ca 92 procent i 2002 års val, vilket var mindre än en procentenhet lägre än 1998. Eftersom minskningen var större bland låginkomsttagare än bland höginkomsttagare har skillnaden ökat, om än marginellt, mellan dessa kategorier. Minskningen för den senare kategorin är dock inte statistiskt säkerställd. Kvinnorna har ett högre valdeltagande än männen bland såväl dem med en inkomst lägre än 100 000 kronor per år som bland dem med en inkomst på 300 000 kronor eller mer.

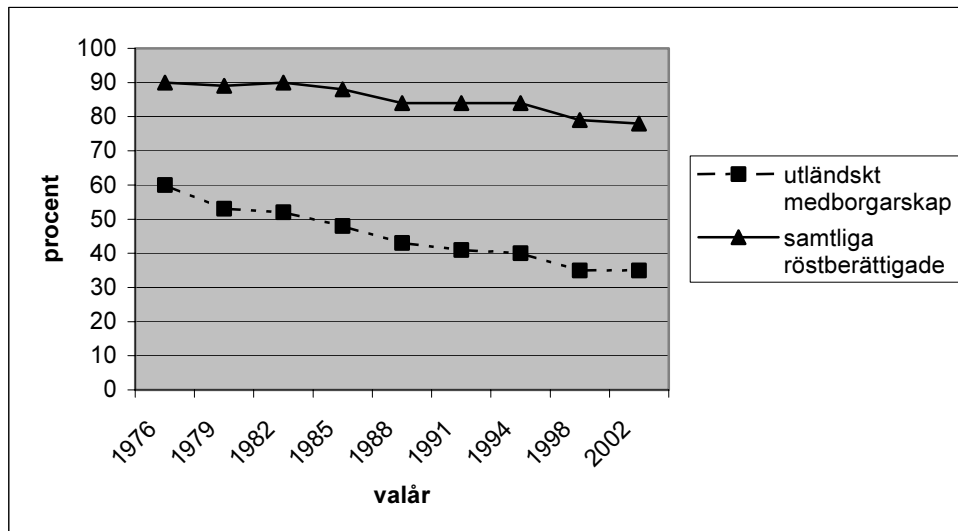
Valdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund

Även skillnaden i valdeltagandet mellan *svenskfödda* och *utrikes födda* är stor. I 2002 års riksdagsval⁴ röstade ca 83 procent av de svenskfödda och ca 67 procent av de utrikes födda. Siffran för de svenskfödda är densamma som i 1998 års val medan motsvarande siffra för de utrikes

⁴ För att ha rösträtt i riksdagsval krävs svenskt medborgarskap.

födda var ca 70 procent. Minskningen i valdeltagande bland de utrikes födda är dock inte statistiskt säkerställd. Bland svenskfödda har kvinnor och män i stort sett samma nivå på valdeltagandet. Däremot har kvinnorna ett högre valdeltagande än männen bland de utrikes födda.

Diagram 5. Valdeltagandet i valet till kommunfullmäktige bland personer med utländskt medborgarskap och samtliga röstberättigade



Källa: SCB.

Av diagram 5 kan utläsas att valdeltagandet i valet till kommunfullmäktige⁵ bland personer med *utländskt medborgarskap* inte minskade mellan 1998 och 2002 års val. Valdeltagandet var ca 35 procent i båda valen. I valet 2002 var valdeltagandet bland kvinnorna ca 39 procent och bland männen ca 31 procent. Valdeltagandet bland förstagångsväljarna med utländskt medborgarskap var så lågt som ca 26 procent, vilket kan jämföras med ca 70 procent för samtliga förstagångsväljare.

2.1.3 Slutsatser – uppföljning av målet

Trenden med ett minskat valdeltagande fortsatte i och med de allmänna valen 2002. Dock var minskningen mellan 1998 års val och 2002 års val avsevärt mindre än mellan 1994 års val och 1998 års val, vilket skulle kunna tyda på att trenden håller på att brytas.

Det kan konstateras att valdeltagandet ökade i vissa kommuner och landsting. Positivt var också att valdeltagandet inte minskade bland utländska medborgare i valet till kommunfullmäktige. Oroande är emellertid att valdeltagandet fortsatt att minska bland t.ex. förstagångsväljarna och att skillnaderna i valdeltagandet ökade något mellan vissa delar av befolkningen. Sverige har dock fortfarande ett högt valdeltagande internationellt sett.

En direkt jämförelse mellan riksdagsvalet och folkomröstningen om införande av euron är inte möjlig då bl.a. rösträttskriterierna skilde sig åt. I detta sammanhang kan det emellertid vara intressant att notera att valdeltagandet i folkomröstningen, som genomfördes i september 2003,

⁵ Personer med utländskt medborgarskap har enligt särskilda kriterier i vallagen (1997:157) rösträtt i valen till kommun- och landstingsfullmäktige, dock ej i riksdagsvalen.

uppgick till 82,6 procent, vilket är 2,5 procentenheter högre än valdeltagandet i 2002 års riksdagsval. Uppgifter om och analyser av valdeltagandet i folkomröstningen väntas presenteras av SCB senare under våren 2004.

2.2 Hur förklaras ett minskat valdeltagande?

Varför avstår vissa personer från att använda sin rösträtt?

Det finns enligt den statsvetenskapliga forskningen flera orsaker till varför medborgare inte använder sin rösträtt. Orsaker som brukar nämnas är bl.a. individuella egenskaper såsom utbildningsnivå och medborgerliga färdigheter samt situationsspecifika faktorer såsom valrörelsens karaktär. Vidare visar forskningen också att de konstitutionella ramarna har betydelse för nivån på valdeltagandet.

I ett långsiktigt arbete för att främja valdeltagandet är det viktigt att ha en bred kunskap kring valdeltagandets olika orsaker. Av särskilt intresse för regeringen är emellertid att försöka finna orsakerna till det minskade valdeltagandet i de senaste valen.

Varför minskade valdeltagandet i 2002 års val?

Mot bakgrund av den nedåtgående trenden i valdeltagandet gav Justitiedepartementet hösten 2002 en forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, i uppdrag att närmare analysera valdeltagandet i 2002 års val. I rapporten *Vem röstar och varför? – En analys av valdeltagandet i 2002 års kommunfullmäktigeval (Ds 2003:54)* redogör forskaren för tänkbara förklaringar till valdeltagandet bland olika delar av befolkningen. Studien bekräftar ett mönster som är känt från flera tidigare undersökningar, nämligen att äldre personer, personer födda i Sverige, gifta och sammanboende, högutbildade samt höginkomsttagare röstar i större utsträckning än yngre, invandrade, ensamstående, lågutbildade och låginkomsttagare. Enligt studien finns emellertid inget samband mellan kön och benägenhet att delta i val.

Studien visar emellertid att det positiva sambandet mellan valdeltagande och bakgrundsfaktorerna utbildning, ålder och inkomst i stort sett försvinner vid kontroll för andra förklaringsfaktorer som exempelvis föreningsaktivitet, förtroende för andra människor, politiskt intresse och partiidentifikation. En slutsats av undersökningen är alltså att det *inte är den socioekonomiska bakgrunden i sig* som styr röstbenägenheten. Det är i stället värderingar och andra egenskaper som kan förklara skillnader i valdeltagande. Dessa faktorer sammanfaller dock i stor utsträckning med människors socioekonomiska ställning, vilket innebär att den socioekonomiska bakgrunden snarare har en indirekt påverkan på valdeltagandet än en direkt påverkan.

Ovanstående samband stämmer dock inte för bakgrundsfaktorerna civilstånd respektive invandrarskap. Forskaren försöker förklara detta utifrån tidigare forskning samt egna hypoteser. När det gäller civilstånd menar forskaren att anledningen till att gifta och sammanboende röstar i högre utsträckning snarast ligger i det sociala trycket mellan makarna

eller personerna. Vad avser invandrades benägenhet att rösta i valet till kommunfullmäktige hävdar forskaren att en trolig förklaring kan vara huruvida personen också har rösträtt till riksdagsvalet (och då även svenskt medborgarskap).

I studien redovisas även utvecklingen inom valmanskåren avseende bl.a. föreningsmedlemskap, förtroendet för medmänniskor, intresset för politik, partiidentifikation och uppfattningen att varje medborgare bör utnyttja sin rösträtt (i undersökningen formulerat som *synen på röstning som en medborgerlig dygd*). Enligt forskaren har skillnaderna under åren 1997–2002 avseende föreningsmedlemskap och intresset för politik inte förändrats nämnvärt. Förtroendet för medmänniskor samt synen på röstning som en medborgerlig dygd har emellertid stärkts under motsvarande period. Däremot fortsätter den nedåtgående trenden i väljarnas partiidentifikation. En av forskarens hypoteser om varför valdeltagandet endast förändrades marginellt 1998–2002 är att förändringarna i förtroendet för medmänniskor och synen på röstning som en medborgerlig dygd respektive förändringen i väljarnas partiidentifikation verkat i motsatt riktning och därför tagit ut varandra.

Andra studier

Utöver ovan nämnda studie av 2002 års val till kommunfullmäktige har flera andra studier genomförts kring valdeltagandet under senare år. Bland annat kan nämnas studierna i forskarrapporten Valdeltagande i förändring (SOU 1999:132), som Demokratiutredningen presenterade och som innehåller analyser fram till 1998 års val. I rapporten redovisas bl.a. en studie om nedgången i valdeltagandet 1985–1998. Forskarna pekar, liksom i studien avseende 2002 års val, på den sjunkande partiidentifikationen som en orsak till minskningen i valdeltagande. Vidare menar forskarna att det under perioden 1985–1998 skett en försvagning när det gäller synen på röstning som en medborgerlig dygd. Denna försvagning anges vara ytterligare en förklaring till det minskade valdeltagandet.

2.3 Uppföljning av genomförda insatser

Regeringen bedriver ett långsiktigt arbete för att öka valdeltagandet. Nedan redovisas ett antal exempel på statliga insatser som genomförts för att främja ett ökat valdeltagande i samband med 2002 års val. I några delar omnämns även insatser i samband med 2003 års nationella folkomröstning om införande av euron.

2.3.1 Vallagsändringar

Under våren 2002 beslutade riksdagen om ändringar i bl.a. vallagen (1997:157). Ändringarna innebar bl.a. att rätten att brevrösta gjorts generell för väljare som vistas utomlands i samband med valet samt att duplettröstkort (dvs. ett nytt exemplar av röstkortet), om det är möjligt, skall kunna skrivas ut i alla röstningslokaler. Vidare skärptes kraven på

att vallokaler skall vara anpassade till fysiskt funktionshindrades behov. Andra ändringar innebar att den som är intagen i häkte, liksom den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt och som av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som övriga, skall ha en generell rätt att rösta genom bud.

2.3.2 Valmyndighetens insatser

Den centrala valorganisationen ändrades inför 2002 års val. I juli 2001 inrättades Valmyndigheten som övertog ansvaret som central valmyndighet från Riksskatteverket.

Tillgänglighet

Av Valmyndighetens rapport 2003:1 Erfarenheter från valen den 15 september 2002 framgår att framtagandet av *valsedlar*, *röstkort* och *annat valmaterial* fungerade väl. Från olika håll påtalades att röstkorten inte hade delats ut i tid, men vid de utredningar som gjorts i efterhand visade det sig att dessa brister haft en mycket begränsad omfattning och endast rört enstaka postnummer. Röstkorten till utlandssvenskarna kom på grund av postgången runt om i världen i många fall fram för sent för att kunna användas vid röstningen. Detta medförde dock inte att någon hindrades från att rösta eftersom det inte krävs röstkort vid röstning utomlands.

Den ökade möjligheten till att utfärda *duplettröstkort* ledde omedelbart till en ökning från ca 51 000 i 1998 års val till ca 66 000 i 2002 års val. En förklaring till att ett så stort antal duplettröstkort utfärdas är brister i adresskvalitén.

I samband med 2002 års val genomfördes även förändringar avseende den s.k. *förtidsröstningen*. Posten Sverige AB:s organisationsförändringar fick konsekvenser för bl.a. lokaliseringen av poströstningsställen och Posten avsåg sig uppdraget att genomföra den s.k. institutionsröstningen. I stället genomfördes institutionsröstningen i kommunernas regi.

När det gäller *poströstningen* var regeringens direktiv till Valmyndigheten att ambitionsnivån skulle vara densamma som vid 1998 års val. Detta innebar att poströstningen skulle ske på minst 1 300 ställen. Det slutliga antalet poströstningsställen blev i 2002 års val 1 481 stycken. Det förekom emellertid en del synpunkter på poströstningsställets utformning och öppettider. Antalet avgivna poströster uppgick till ca 1,6 miljoner, vilket är ungefär detsamma som vid valet 1998. Andelen poströster i förhållande till antalet röster totalt minskade emellertid från 31,2 procent till 29,8 procent.

Det kan även nämnas att antalet poströstningsställen ökade i samband med folkomröstningen om införande av euron till 1 590 stycken och att antalet poströster denna gång uppgick till mer än 1,8 miljoner, vilket var 31,5 procent av antalet röster.

När det gäller den s.k. *institutionsröstningen* uppmanade Valmyndigheten kommunerna att ta på sig ansvaret för detta röstningsförfarande i 2002 års val. Alla kommuner gjorde dock inte detta. I en del kommuner

anordnades i stället t.ex. särskild utbildning av personal som kunde agera som bud för dem som inte hade möjlighet att själva kunna rösta. Totalt genomfördes institutionsröstning vid drygt 1 800 institutioner. Antalet institutionsröster som valnämnderna mottog var totalt ca 32 000 stycken, vilket är en ökning med ca 7 000 i jämförelse med 1998 års val. För 2003 års folkomröstning visar preliminära siffror att antalet institutionsröster var ca 30 000 stycken.

Nytt för 2002 års val var dels att utlandsmyndigheterna kunde skriva ut s.k. duplettröstkort och dels att brevröstning var tillåten från hela världen. Som nämnts ovan så förekom det emellertid problem med att röstkortet anlände för sent till de röstberättigade. Trots detta ökade antalet *utlandsröster* från ca 32 000 vid valet 1998 till drygt 37 000 vid 2002 års val. Av de drygt 37 000 utlandsrösterna var ca 19 000 *ambassadröster* och ca 18 000 *brevröster*.

Slutligen bör nämnas att antalet utlandsröster i folkomröstningen uppgick till ca 51 000, vilket är en ökning med ca 14 000 röster jämfört med valet 2002.

Informationsinsatser

Inför 2002 års val fick samtliga väljare ett *röstkort* med information om var de skulle rösta och hur de tekniskt skulle gå till väga för att rösta. All tryckt information fanns också att tillgå på Valmyndighetens *hemsida* (www.val.se), vilken vidareutvecklats i jämförelse med 1998 års val. Via *TV- och radioreklam* spreds budskap om att ytterligare information fanns att tillgå på hemsidan samt via ett 020-nummer. En utvärdering av TV-reklamen visade att drygt hälften av de tillfrågade hade sett TV-inslagen (bland ungdomar under 25 år var nivån tre fjärdedelar) och att 95 procent av de äldre och 89 procent av de yngre väljarna kände sig välinformerade om valet.

En *broschyr* med grundläggande information om valet, Bra att veta om valet, togs fram och översattes till 13 olika språk. På myndighetens hemsida översattes broschyren även till ett ytterligare språk. Distributionen av broschyren skedde dels genom kommunerna (invandrarbyråer, demokratiprojekt m.m.), dels genom Valmyndighetens medverkan vid ett antal aktiviteter som t.ex. en bilburen turné med "ambassadörer" som delade ut broschyren i invandrartäta områden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Broschyren fanns också i broschyrställ på biografier och sändes ut med skolvalsmaterialet för att också komma ungdomar till del. Vidare lästes broschyren in på kassett och distribuerades på detta medium till ca 15 000 synskadade. Broschyren publicerades även i en mer lättläst form och distribuerades till ca 4 500 adressater.

Vidare kan nämnas att alla förstagångsväljare fick ett direktadresserat *vykort* med påminnelse om att de hade rätt att rösta för första gången. Detta var nytt i förhållande till 1998 års val. Dessutom producerades särskild information för utlandssvenskar om bl.a. de nya möjligheterna att *brevrösta* från hela världen.

På grund av att den ordinarie personalen vid valet 1998 var hårt pressad av telefonsamtal och e-post från allmänheten öppnades redan

under april 2002 ett särskilt 020-nummer för valfrågor. Den fråga som var mest förekommande från allmänheten var begäran om nytt röstkort.

Sammantaget ökade i flera avseenden Valmyndighetens informationsinsatser om var, när och hur röstning kan ske, inför valet 2002 jämfört med 1998 års val.

Inför 2003 års folkomröstning genomfördes ytterligare informationsåtgärder, bl.a. utökad information på röstkorten och en förstärkt valjour för att svara på telefonsamtal och e-post.

Sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning är att Valmyndighetens insatser utgjort en viktig del i arbetet för ett högt valdeltagande. Genom bl.a. ändringar i vallagen samt Valmyndighetens insatser förbättrades tillgängligheten i flera avseenden inför 2002 års val. Utvärderingen av informationsinsatserna visar även att en stor del av de röstberättigade känt sig välinformerade om valet.

Det behövs dock ytterligare uppföljning av informationsinsatserna och dess effekter bland dem i befolkningen med ett lägre valdeltagande, t.ex. personer med utländsk bakgrund och unga. Regeringen har därför i Valmyndighetens regleringsbrev för 2004 påtalat behovet av ytterligare uppföljning av informationsarbetet.

När det gäller förtidsröstningen är det svårt att säga i vilken utsträckning olika åtgärder, t.ex. ändrade poströstningsställen, har haft effekter på valdeltagandet. Den ökade andelen poströster i samband med folkomröstningen om införande av euron tyder dock på ett fortsatt stort intresse för poströstningen.

2.3.3 Tid för demokrati

Ett långsiktigt utvecklingsarbete

Under åren 2000–2002 genomfördes ett utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen, kallat Tid för demokrati. Det övergripande målet med utvecklingsarbetet var att öka medborgarnas medvetenhet om den demokratiska processen och deltagande i denna, särskilt i valen. Sammanlagt avsattes 35 miljoner kronor för hela satsningen.

En del av utvecklingsarbetet innebar stöd i form av bidrag för demokratiutveckling till ideella föreningar och kommuner m.fl. Närmare 1 200 ansökningar behandlades och 142 projekt beviljades stöd. Flera av dessa projekt hade som primär målsättning att öka valdeltagandet bland bl.a. kvinnor, ungdomar, personer med utländsk bakgrund, personer med funktionshinder och arbetslösa. Till exempel kan nämnas Föreningen Angereds Framtid som erhöll medel för ett projekt vars mål bl.a. var att öka kunskapen om 2002 års val bland invandrare. Ett annat exempel på ett projekt som fick bidrag är Centrum för lättläst som fick stöd för att ta fram lättlästa skrifter med bl.a. riksdagspartiernas partipolitiska program, främst för personer med vissa funktionshinder (ytterligare exempel på projekt vars syfte var att öka valdeltagandet omnämns i avsnitt 5).

Inom utvecklingsarbetet genomfördes även insatser för att uppmärksamma 80-årsjubileet av den allmänna rösträtten samt 25-årsjubileet av utländska medborgares rösträtt i kommunalvalen. Sammanfattningsvis kan nämnas att denna satsning bestod i att skapa och distribuera magasinet Roster, att anordna ett antal seminarier på olika demokrati-teman samt att skapa och distribuera en forskarantologi – Roster 80 år. Målgruppen för magasinet Roster var i huvudsak gymnasieungdomar och syftet med magasinet var att uppmuntra dem till att rösta i 2002 års val. Både magasinet och forskarantologin distribuerades dock även till en stor mängd organisationer, bibliotek, folkhögskolor, universitet, politiska partier, kommuner m.fl.

Vidare skapades en särskild hemsida inom ramen för utvecklingsarbetet – Demokratitorget (www.demokratitorget.gov.se). (Arbetet med hemsidan presenteras närmare i avsnitt 4.2.5.)

Utvärdering

Regeringens utvecklingsarbete har utvärderats av Mitthögskolan och redovisas i rapporten Demokrati tar tid. Utvärderingen visar bl.a. att satsningen på stöd till olika demokratiutvecklingsprojekt varit mycket framgångsrik. Nästan samtliga projekt har uppfyllt såväl uppställda mål i det enskilda projektet som målen i Tid för demokrati. Utvärderarna menar emellertid att det är viktigt att se denna form av utvecklingsarbete i ett långsiktigt perspektiv. Enligt utvärderarna skulle ett fortsatt stöd sannolikt bli än mer effektivt genom att betona långsiktigheten och uthålligheten i demokratiarbetet.

I utvärderingen anges att projektdeltagarna har blivit mer aktiva i den demokratiska processen efter att ha deltagit i projekten. Bland annat svarade drygt en tredjedel av de tillfrågade projektledarna att de uppskattar att projekten lett till att deltagarna i större utsträckning deltar i allmänna val. Projekt som varit riktade till personer med invandrarbakgrund bedöms ha haft mycket positiv inverkan när det gäller att stimulera ett ökat valdeltagande. Projekt som har varit riktade mot ungdomar under 26 år har också fått ett gott genomslag i detta avseende. Emellertid visar utvärderingen också att mer än en tredjedel av projektledarna inte ansåg sig kunna svara på frågan huruvida projekten lett till att deltagarna i större utsträckning deltar i allmänna val. Utvärderingen visar också att projektledarna även bedömer att projekten lett till att deltagarna bl.a. ökat sina kunskaper om demokrati och att de i större utsträckning diskuterar samhällsfrågor med sin omgivning.

När det gäller uppmärksammandet av 80-årsjubileet av den allmänna rösträtten samt 25-årsjubileet av utländska medborgares rösträtt i kommunalvalen konstateras i utvärderingen bl.a. att magasinet Roster fått ett gott genomslag. Till exempel kan nämnas att en tredjedel av de intervjuade lärarna angav att magasinet använts i undervisningen i samhällskunskap.

Regeringens bedömning är att utvecklingsarbetet Tid för demokrati gett värdefulla kunskaper om och erfarenheter av bl.a. olika arbetssätt när det gäller insatser för ett ökat medborgerligt deltagande. Regeringen ser det också som mycket positivt att många av projekten tycks ha haft positiva effekter på deltagarnas deltagande i de allmänna valen. Detta gäller särskilt de projekt som riktade sig till personer med utländsk bakgrund. Det finns också indikationer på att projekten har haft en positiv effekt på deltagarnas kunskaper om demokrati och benägenhet att diskutera samhällsfrågor med sin omgivning. Det är emellertid viktigt, vilket också understryks i utvärderingen, att se denna form av utvecklingsarbete i ett långsiktigt perspektiv.

2.3.4 Medel till de riksdagspartierna för information till personer med utländsk bakgrund

Medel för riktad information

Inför 2002 års val tillfördes riksdagspartierna särskilda medel för att informera invandrare. Satsningen var – liksom 1994 och 1998 – avsedd för att mobilisera invandrade personer som inte röstar, men denna gång var den totala summan till riksdagspartierna 29 miljoner kronor i jämförelse med 12,4 miljoner kronor åren 1994 och 1998. Motivet till den kraftiga höjningen var att valdeltagandet i kategorin röstberättigade med utländskt medborgarskap har fortsatt att minska.

I samband med 2002 års val genomfördes en uppföljning och utvärdering av informationen som lämnats till invandrare. Detta har inte gjorts tidigare. Utvärderingen genomfördes av Göteborgs universitet på uppdrag av regeringen och avsåg primärt riksdagspartiernas information. Studien omfattade emellertid även andra aktörers informationsverksamhet för att sätta in riksdagspartiernas satsningar i ett större sammanhang. I uppdraget ingick bl.a. att analysera informationens effekter på valdeltagandet bland invandrare. Studien innehöll intervjuer med företrädare för riksdagspartierna, en väljarenkät samt en enkätstudie och djupintervjuer med utrikes födda kandidater i kommunalvalet.

Vilka blev effekterna av satsningen?

I rapporten Politisk annonsering eller nätverkande? redovisas resultatet av uppföljningen och utvärderingen. Enligt rapporten var den allmänna uppfattningen hos de intervjuade partiföreträdarna att valdeltagandet påverkades positivt av de genomförda insatserna. I rapporten påpekas emellertid att ett bekymmer är att partierna i varierande utsträckning trodde på satsningens programteori, dvs. att invandrarnas låga valdeltagande kan avhjälpas med informationsinsatser. Vidare redovisar forskarna till rapporten att vissa partier inte har lämnat någon beskrivning av vad medlen användes till samt att de anslagna medlen i vissa fall kom att användas för att täcka redan planerade reguljära kampanjinsatser, med en ibland tveksam koppling till det ursprungliga ändamålet. I rapporten nämns även att vissa partier uttryckt kritik mot att

informationen om den särskilda satsningen lämnades alldeles för sent till dem.

Enligt studien har de särskilda informationsinsatserna varit lyckade i den meningen att sådana grupper som kan förväntas ha ett lågt valdeltagande är överrepresenterade bland dem som tagit emot relativt mycket riktad information och relativt lite av det allmänna informationsutbudet. De tillfrågade i den väljarenkät som genomförts trodde själva att flertalet av de riktade insatserna hade betydelse för deras eget beslut att delta i valet och/eller deras eget partival. I den sammantagna analys som görs menar emellertid forskarna att det verkar som om informationsåtgärderna på kort sikt inte har haft effekter på benägenheten att rösta. I rapporten görs därför försök till att förklara varför röstandet ändå skiljer sig åt mellan olika individer. Utifrån tidigare forskning nämns alternativa förklaringar till skillnader i röstningsbenägenhet såsom graden av integration, upplevelser av diskriminering (som minskar benägenheten att delta) samt om man är medlem av en invandrarförening och känner till att det finns landsmän som kandiderar i valet.

Forskarna har också gjort en studie kring utrikes födda kandidater. Med utgångspunkt från denna konstateras bl.a. att kandidater med utomeuropeiskt ursprung har – enligt kandidaternas egen uppfattning – placerats på valbar plats i större utsträckning än kandidater med europeiskt ursprung. Detta antyder en förändring i förhållande till tidigare val. Vidare menar forskarna att det samband mellan antal kandidater i en invandrargrupp och valdeltagandets utveckling som konstaterades efter 1998 års val blev svagare efter 2002 års val. Sett över hela perioden 1994–2002 finns dock sambandet kvar, dvs. ju fler utrikes födda kandidater det finns tillgängliga i en kommun eller viss etnisk grupp desto mindre har valdeltagandet sjunkit bland de utländska medborgarna. Sammantaget anger forskarna att det funnits betydande inslag av mobilisering av etniska grupper kring enskilda kandidater i 2002 års lokala valrörelse. Dessa inslag har blivit fler än vad de var i samband med 1998 års val.

I rapportens slutsatser föreslås att det i framtiden bör skapas mer tydliga och preciserade överenskommelser mellan riksdagspartierna för att säkra att resurserna används för avsett ändamål. Vidare menar forskarna av rapporten att om denna form av stöd i samband med valrörelserna skall bibehållas är det viktigt att riksdagspartierna får tillräckligt lång planeringstid. Det måste också ges garantier för att undanröja misstankar om att vissa riksdagspartier får kännedom om åtgärderna tidigare än andra. I rapportens slutsats anförs vidare att man borde bryta sambandet med valrörelserna och i stället ge ett fortlöpande resurstillskott till riksdagspartierna för att möjliggöra mer genomtänkta strategier och långsiktigt verkande nätverksarbete, t.ex. ökad samverkan med invandrarföreningar.

Sammanfattande bedömning

Regeringen har vid ett seminarium med bl.a. partisekreterarna för riksdagspartierna i december 2003 diskuterat resultatet av utvärderingen. Vid seminariet konstaterades att en fortsatt dialog bör föras mellan

riksdagspartierna om huruvida medlen bör vara kopplade till valrörelserna eller om de framöver bör ingå i det statliga partistödet.

Enligt regeringen bör det självklart vara så att medlen skall användas till det ändamål som de är anslagna för. Val av metod avgörs däremot av riksdagspartierna själva. När det gäller tidsplaneringen menar regeringen att den är central för informationsinsatsernas utformning. Det bör emellertid understrykas att riksdagspartierna informerades tidigt om satsningen inför 2002 års val. För att skynda på processen träffade regeringen i dialog med samtliga riksdagspartier en överenskommelse om ett förslag till fördelning av medlen, innan riksdagen fattat beslut i frågan.

2.3.5 Storstadspolitiken

Sedan 1998 bedriver regeringen en nationell storstadspolitik vars övergripande mål är att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstäderna. Det s.k. underifrånperspektivet framhålls i detta sammanhang som den kanske viktigaste metoden för en långsiktig, uthållig och framgångsrik utveckling av storstadsarbetet. Underifrånperspektivet är ett samlingsbegrepp för att lokal förankring skall ske, att en boendedialog måste föras, att brukaren skall sättas i centrum osv.

Storstadsarbetet är ett långsiktigt arbete. Inom ramen för detta har åtgärder genomförts såväl i form av mellanvalsinsatser som punktinsatser i samband med 2002 års val i syfte att främja ett högt valdeltagande. Bland annat kan nämnas kulturinsatser för att öka delaktigheten, t.ex. genom att skapa sociala nätverk. Uppföljningen av valdeltagandet visar att det finns tecken på att trenden med ett minskande valdeltagande vänt i några stadsdelar. Som även nämnts tidigare ökade valdeltagandet i tio av stadsdelarna i 2002 års val jämfört med valet 1998. De största förändringarna noterades i Hjällbo där valdeltagandet ökade med fyra procentenheter, och i Fornhöjden som redovisade en ökning med tre procentenheter, båda tillhörande Göteborgs kommun. Resultaten indikerar att insatser som gjordes i berörda stadsdelar under mellanvalsperioden utifrån ett underifrånperspektiv, tillsammans med punktinsatser i samband med valen, har haft betydelse för att främja ett ökat valdeltagande.

2.3.6 Ungdomspolitiska satsningar

Med stöd från Justitiedepartementet genomförde Ungdomsstyrelsen i samarbete med Skolverket, Valmyndigheten och Sveriges Elevråd SVEA en demokratikampanj riktad till elever och lärare inför skolvalet 2002. Inom ramen för kampanjen arrangerades skolval på landets samtliga högstadie- och gymnasieskolor och drygt 250 000 ungdomar deltog. Valdeltagandet var närmare 90 procent jämfört med 75 procent i skolvalet 1998.

2.3.7 Tidpunkten för val till Europaparlamentet

Skr. 2003/04:110

I det långsiktiga arbetet för att främja ett högt valdeltagande ingår även åtgärder avseende valet till Europaparlamentet. I demokratipropositionen pekade regeringen bl.a. på frågan om att en bättre tidpunkt för valet till Europaparlamentet skulle kunna främja ett ökat valdeltagande. En diskussion kring tidpunkten för valet har under senare år förts inom EU och resulterade under 2002 i ett beslut som innebär att rådet – genom enhälligt beslut och efter att Europaparlamentet har hörts – skall kunna besluta att valet skall hållas också i april månad. Enligt nuvarande regler kan valet hållas – förutom i juni – i maj och juli. Den föreslagna ändringen innebär härutöver bl.a. att rådets beslut att flytta valet måste fattas minst ett år före utgången av den femåriga valperioden. I november 2003 beslutade riksdagen om propositionen Godkännande av ändringar i EG:s regler om val till Europaparlamentet vari dessa ändringar ingår (prop. 2002/03:97). För att ändringsbeslutet skall träda i kraft krävs att det antas av medlemsländerna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Samtliga medlemsländer har ännu inte antagit beslutet.

2.3.8 Slutsatser – uppföljning av insatser

Mot bakgrund av de utvärderingar av insatser för att öka valdeltagandet som gjorts kan konstateras att flera av de senaste årens insatser visar på positiva resultat i form av förbättrade förutsättningar för väljarna i röstningsförfarandet samt ökad kunskap om olika metoder för demokratifrämjande arbete. Införandet av möjligheten till brevröstning har ökat tillgängligheten för väljare som befinner sig utomlands. Valmyndighetens informationsinsatser har haft ett positivt genomslag i den meningen att väljarna har känt sig välinformerade. Utvecklingsarbetet Tid för demokrati har gett värdefulla kunskaper om och erfarenheter av olika arbetssätt när det gäller insatser för ett ökat medborgerligt deltagande.

En viktig slutsats är att huvuddelen av de insatser som gjorts för att öka valdeltagandet måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Även om det finns indikationer på positiva effekter även på kort sikt, exempelvis att de människor som deltagit i lokala demokratiprojekt förefaller ha blivit mer benägna att också rösta i de allmänna valen, så är behovet av långsiktighet tydligt i de utvärderingar och uppföljningar som gjorts. Det handlar såväl om nätverksarbete som om den typ av långsiktigt arbete som pågår inom exempelvis storstadsarbetet. Detta i sin tur pekar på betydelsen av att kombinera insatser under mellanvalsperioden med punktinsatser inför valen för att främja ett högt valdeltagande. Det bör emellertid understrykas att ett ökat valdeltagande självklart inte kan uppnås enbart genom insatser från statens sida. Ansvaret för ett högt valdeltagande delas med andra aktörer och framför allt med de politiska partierna.

2.4.1 Valmyndighetens insatser

Redan under 2003 påbörjade Valmyndigheten förberedelserna inför valet till Europaparlamentet den 13 juni i år. Avtal har slutits om produktion av valmaterial såsom valsedlar, röstkort m.m. I januari redovisade Valmyndigheten till regeringen de informationsinsatser som myndigheten avser att genomföra inför Europaparlamentsvalet. Av rapporten framgår att ett stort antal insatser planeras till samtliga röstberättigade samt att det för bl.a. ungdomar, personer med utländsk bakgrund och personer med funktionshinder kommer att genomföras särskilda informationsinsatser. Till skillnad från tidigare val kommer bl.a. information även att översättas till de officiella minoritetsspråken.

När det gäller förtidsröstningen har Valmyndigheten slutit ett avtal med Posten Sverige AB om poströstningen. Vidare har Valmyndigheten i en skrivelse till kommunerna efterfrågat kommunernas stöd för att genomföra den s.k. institutionsröstningen.

2.4.2 Medel till riksdagspartierna för information

Riksdagen har i enlighet med förslag i budgetpropositionen för 2004 beslutat om medel till riksdagspartierna för information inför 2004 års val till Europaparlamentet (prop. 2003/04:1, utg.omr. 1, bet. 2003/04:KU1, rskr. 2003/04:60). Av de 20 miljoner kronor som avsatts för ändamålet har 19,5 miljoner kronor fördelats mellan riksdagspartierna och 0,5 miljoner kronor avsatts för en uppföljning av riksdagspartiernas information. Regeringskansliet bereder för närvarande frågan om uppföljningen.

Även inför 1995 och 1999 års val till Europaparlamentet genomfördes liknande satsningar om 30 miljoner kronor respektive 20 miljoner kronor. I samband med dessa val gjordes emellertid inga utvärderingar av satsningarna.

2.4.3 Demokratisatsningen inför Europaparlamentsvalet 2004

Utgångspunkter

I demokratipropositionen redovisade regeringen sin avsikt att mot bakgrund av resultatet av utvärderingen av utvecklingsarbetet Tid för Demokrati överväga utformningen och organiseringen av det fortsatta stödet för lokal demokratiutveckling. Utifrån de positiva erfarenheterna av Tid för demokrati och storstadsarbetet samt mot bakgrund av det låga valdeltagandet i tidigare val till Europaparlamentet, föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2004 en fortsatt demokratisatsning om tio miljoner kronor för genomförandet av insatser som syftar till att stimulera ett ökat valdeltagande i 2004 års val till Europaparlamentet (prop. 2003/04:1, utg.omr. 1, bet. 2003/04:KU1, rskr. 2003/04:60).

Olika studier av valdeltagandet i valen till Europaparlamentet visar att vissa delar av befolkningen röstar i mindre utsträckning än andra. Det handlar bl.a. om ungdomar, personer boende i socialt utsatta bostads-

områden och stadsdelar samt personer på landsbygden. Demokratisatsningen har mot denna bakgrund delats upp i bl.a. följande aktiviteter: satsning i storstäderna bland grupper med ett lägre valdeltagande, ungdomssatsning med aktiviteter riktade till förstagångsväljare i åldern 18–23 år, samt en utvärdering av demokratisatsningen och studier av valdeltagandet.

Inom ramen för demokratisatsningen kommer dessutom regeringens hemsida för demokratifrågor, Demokratitorget (www.demokratitorget.gov.se) att fungera som en samlingsplats för information om de aktiviteter som genomförs.

Demokratisatsning inom lokala utvecklingsavtalen

Så som framgår i avsnitt 2.3.5 finns det goda erfarenheter från storstadsarbetet när det gäller insatser för att främja ett högt valdeltagande. Regeringen har därför beviljat bidrag till de storstadskommuner som tecknat lokala utvecklingsavtal med staten, dvs. Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje, för att inom ramen för demokratisatsningen främja ett högt valdeltagande i 2004 års val till Europaparlamentet. Beviljade medel skall användas för att genomföra insatser bland grupper med ett lägre valdeltagande i de storstadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Kommunerna gör egna bedömningar, utifrån sina tidigare erfarenheter med demokratibefrämjande aktiviteter, hur stödet skall användas i den egna kommunen. Flera av kommunerna planerar att använda sig av samhällsinformatörer för att stimulera kommuninvånarna att delta i valet till Europaparlamentet. Kommunerna skall redovisa användningen av medlen till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 september 2004.

Demokratisatsning för ungdomar

Inom ramen för ungdomssatsningen har Ungdomsstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling fått i uppdrag av regeringen att genomföra särskilda aktiviteter riktade till förstagångsväljare i åldern 18–23 år (i och utanför gymnasieskolan). Syftet med satsningen är att dels uppmuntra förstagångsväljare till att rösta i valet till Europaparlamentet, dels öka kunskapen och intresset hos dem för hur man som ung EU-medborgare kan delta i och påverka EU-politikens utformning.

Ungdomsstyrelsen skall inom ramen för sitt uppdrag fördela särskilda bidrag för aktiviteter riktade till förstagångsväljare. Aktiviteterna skall vara utformade så att de engagerar unga människor i och utanför gymnasieskolan samt uppmärksammar regionala skillnader i valdeltagandet. Kommuner, ungdomsorganisationer och andra föreningsaktörer kommer att inbjudas att söka bidrag. Ungdomsstyrelsen skall även möjliggöra att centrala mobiliserande punktinsatser genomförs såsom s.k. hearings och debattforum.

Myndigheten för skolutveckling skall inom ramen för sitt uppdrag bl.a. ta fram utbildningsmaterial med tillhörande lärarhandledning samt genomföra insatser för att öka närvaron av folkvalda representanter från

olika politiska beslutsnivåer i gymnasieskolor för att stimulera debatt och dialog. Vidare skall myndigheten genomföra informations- och fortbildningsinsatser för lärare och ta fram stödmaterial till skolor som vill genomföra EU-skolval och/eller Europadagar. I uppdraget ingår även att etablera ett samarbete med skolor och kommuner som har ett speciellt intresse av att genomföra pilotinsatser som sedan kan fungera som goda exempel. Detta skall ske i samverkan med myndighetens nätverk för den svenska delen av European Network of Innovative Schools (ENIS) och de regionala samordnarna som etablerades inom ramen för regeringens IT-satsning i skolan (ITiS-projektet). Dessa aktörer skall tillsammans med myndighetens samtliga kontor säkerställa att aktiviteterna inom ramen för detta uppdrag når ungdomar boende i tätort såväl som på landsbygd. Vidare skall Myndigheten för skolutveckling även samverka med Ungdomsstyrelsen, EU 2004-kommittén (dir. 2001:35, 2003:113) och Europaparlamentets kontor i Stockholm.

Ungdomsstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling skall redovisa respektive uppdrag till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 september 2004.

Utvärdering och valdeltagandestudie

En tredje huvudaktivitet är en utvärdering av satsningen och en valdeltagandestudie. Denna del är väsentlig för utformningen av regeringens fortsatta arbete inför framtida val.

2.5 Övriga pågående insatser

2.5.1 2003 års vallagskommitté

I april 2003 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över bestämmelserna i vallagen och lämna förslag till en ny lag (dir. 2003:37). Lagen skall innehålla de grundläggande reglerna om valförfarandet. Kompletterande valtekniska föreskrifter skall kunna meddelas av regeringen och Valmyndigheten.

Bakgrunden är bl.a. att vallagen innehåller en del materiella brister som behöver rättas till. Detta gäller t.ex. bestämmelserna om röstsammanräkning. Den närmare utformningen av valförfarandet i skilda avseenden behöver också övervägas. Vidare är många av bestämmelserna i lagen svårtillgängliga och onödigt detaljerade.

Kommittén skall bl.a.

- föreslå hur ansvaret för den s.k. institutionsröstningen kan föras över till kommunerna,
- överväga om tiden nu är mogen för att samla hela det lokala ansvaret för genomförande av val hos kommunerna,
- ta ställning till om brevröstningen skall finnas kvar och i förekommande fall arbeta in bestämmelserna om brevröstning i den nya vallagen och
- överväga i vilken utsträckning elektroniska förfaranden bör införas vid röstning i röstningslokal.

Den nya vallagen skall tillämpas från och med 2006 års val. Uppdraget skall slutredovisas till regeringen senast i november 2004.

2.5.2 Elektronisk röstning

Frågan om användning av informationsteknik (IT) i allmänna val behandlades i demokratipropositionen. Regeringen anförde där bl.a. att utgångspunkten bör vara att allmänhetens förtroende upprätthålls genom att valhemligheten och rättssäkerheten garanteras. Vidare angavs att det är för tidigt att i dag uttala sig om i vilken utsträckning IT kan komma att användas vid val, då ytterligare erfarenheter först måste vinnas.

I demokratipropositionen aviserade regeringen även inrättandet av en arbetsgrupp om IT och demokrati. Arbetsgruppen, som inrättades i februari 2002, skall följa och främja utvecklingen av demokratiska processer med stöd av informationsteknik (Ju2002:E). Till arbetsgruppens uppgifter hör bl.a. att följa informationsteknikens möjligheter att förbättra, förenkla och utveckla valförfarandet och valdeltagandet. Arbetsgruppen presenterade i september 2002 rapporten E-röstning – en antologi, där arbetsgruppens ledamöter presenterar sin syn på elektronisk röstning. (Andra exempel på arbetsgruppens verksamhet anges i avsnitt 5.)

Sverige deltar även aktivt inom det internationella arbetet kring användandet av IT i val. Inom Europarådet pågår sedan 2002 ett arbete med att ta fram en rekommendation med juridiska, operationella och tekniska standarder för elektronisk röstning. Arbetet sker inom ramen för ett s.k. integrerat projekt och ett förslag till rekommendation avses att presenteras i slutet av 2004.

Sammanfattande beskrivning: Det andra målet för regeringens långsiktiga demokratiarbete är att fler människor skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag på kommunal nivå och att antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett sådant förtroendeuppdrag skall öka. Enligt nya forskningsresultat har den sociala representativiteten bland de förtroendevalda på lokal nivå förbättrats, bl.a. avseende kvinnor, unga människor och utrikes födda. Samtidigt har antalet kommunalt förtroendevalda liksom antalet kommunala förtroendeuppdrag fortsatt att minska sedan den förra mandatperioden. För landstingen finns inte samma möjlighet till jämförelse över tid. Nedgången av antalet kommunala förtroendeuppdrag är särskilt oroande eftersom forskning indikerar att ett stort antal uppdrag kan ha en positiv inverkan på den sociala representativiteten. Oroande är också att en allt mindre andel av de förtroendevalda i kommuner och landsting utgörs av personer som är under 50 år, vilket betyder att deras underrepresentation ökar. Det kan också konstateras att gemensamt för de delar av befolkningen som är underrepresenterade är att deras representation blir allt sämre högre upp i makthierarkin.

Ansvar för att uppnå målet om fler förtroendevalda på lokal nivå åvilar framför allt kommuner och landsting liksom de politiska partierna. Här bedriver de också ett viktigt arbete. Regeringen har emellertid i uppgift att kontinuerligt se över de förtroendevaldas villkor och att undanröja eventuella hinder samt att bl.a. öka kunskapen om varför vissa delar av befolkningen fortsätter att vara underrepresenterade. Erfarenheterna från de av regeringen hittills vidtagna åtgärderna pekar på ett fortsatt behov av sådana åtgärder.

3.1 Uppföljning av målet

3.1.1 Utgångspunkter

I demokratipropositionen anförde regeringen att en ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag på kommunal nivå. Ett första delmål är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka med 10 000 till år 2010. Särskilda ansträngningar skall göras för att minska vissa gruppers underrepresentation. Det gäller främst ungdomar, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade och arbetslösa. Särskilda ansträngningar skall också göras för att ytterligare förbättra jämställdheten. Indirekt bör fler förtroendevalda också leda till en ökning av antalet medborgare som någon gång under sitt liv har haft ett politiskt förtroendeuppdrag.

Regeringen gav i maj 2003, tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, SCB i uppdrag att genomföra en totalundersökning om förtroendevalda i kommuner och landsting. I oktober samma år fick Uppsala universitet i uppdrag att tillsammans med SCB analysera de insamlade uppgifterna. I februari 2004 redovisades uppdraget genom rapporten Det nya seklets förtroendevalda – Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003. Med

hjälp av rapporten besvaras i det följande avsnittet frågan om hur utvecklingen har sett ut när det gäller målet om fler förtroendevalda och bättre social representativitet. När det gäller social representativitet finns det i nämnda rapport ingen uppdelning på kön när det gäller unga människor, personer med utländsk bakgrund osv. Det finns inte heller uppgifter om förtroendevalda med funktionshinder. Med anledning av att uppgifter om förtroendevalda i landstingen inte har ingått i tidigare undersökningar har det i ovan nämnda rapport också funnits begränsade möjligheter att göra jämförelser över tid för denna grupp. Sådana jämförelser saknas således också i den beskrivningen som följer här. När det gäller målet om att fler någon gång i livet skall inneha ett förtroendeuppdrag är det än så länge för tidigt att följa upp.

När det gäller regeringens ambition att fler personer med olika bakgrund skall bli förtroendevalda är det av intresse att försöka förklara varför vissa kommuner eller partier har bättre social representativitet än andra. I rapporten görs vissa försök att förklara skillnader i social representativitet mellan olika kommuner. Dessa analyser redovisas också här. I avsnittet redovisas även andra studier om medborgarnas syn på de förtroendevalda samt deras uppdragsvillighet.

3.1.2 Antal förtroendevalda och uppdrag

Sedan 1950-talet har antalet kommunala förtroendevalda och antalet förtroendeuppdrag minskat drastiskt. Utvecklingen kan framför allt förklaras med kommunsammanslagningar och förändringar i kommunernas nämndorganisationer. Den kommunala förvaltningen har också fått en allt större roll i kommunerna, vilket inneburit att samtidigt som förtroendemannakåren har minskat har tjänstemannakåren vuxit.

Sedan den förra mandatperioden har det totala *antalet förtroendevalda* i kommunerna fortsatt att minska. I kommunerna finns det i dag ungefär 42 200 förtroendevalda, vilket betyder en minskning med ungefär 2 300 personer sedan 1999. I landstingen är det totala antalet förtroendevalda i dag ungefär 4 600.

En minskning har också skett när det gäller *antalet förtroendeuppdrag* i kommunerna. Under samma period har det totala antalet uppdrag minskat i kommunerna med ungefär 2 000. Det betyder en minskning från ca 68 500 uppdrag (1999) till ca 66 600 (2003). Den trend som tidigare forskning visat, med ett minskat antal nämnder och därmed ett minskat antal uppdrag, har alltså fortsatt även under den senaste mandatperioden. I landstingen fanns det år 2003 ca 7 000 uppdrag.

Eftersom antalet förtroendevalda är färre än antalet uppdrag betyder det att en del personer har fler än ett uppdrag. Detta brukar kallas *uppdragskoncentration*. En ökad uppdragskoncentration kan vara ett problem eftersom möjligheten att vara fritidspolitiker minskar ju fler uppdrag man har. I demokratipropositionen betonade regeringen också att det är viktigt att var och en skall ha möjlighet att åta sig ett förtroendeuppdrag vid sidan av arbete, studier, familj osv.

År 2003 har majoriteten av kommunpolitikerna fortfarande endast ett uppdrag (57 procent), men en relativt stor grupp (31 procent) har två uppdrag och ca tolv procent har tre uppdrag eller fler. I landstingen ser

uppdragskoncentrationen ut på ungefär samma sätt. I kommunerna innebär detta att det har skett en viss ökning av uppdragskoncentrationen sedan 1999. Enligt forskarna är det emellertid svårt att säga om det är en långsiktigt ökande trend eller inte.

I detta sammanhang kan det också vara intressant att nämna att 60 procent av landstingspolitikerna även har ett kommunalt uppdrag, vilket tyder på en betydande överlappning mellan dem som är förtroendevalda i kommuner och landsting. En tänkbar förklaring är, enligt forskarna, att kommunerna har intresse av att bevaka vad som sker i landstingen.

Genom att mäta antalet *invånare per förtroendevald* går det att få en indikation på hur stora kontaktytor de förtroendevalda och väljarna har. I demokratipropositionen angav regeringen att ett skäl till varför det är viktigt att det är många förtroendevalda på lokal nivå är att möjligheterna till dialog kan förbättras och därmed förutsättningarna för de förtroendevalda att uppfatta vad deras väljare tycker. I rapporten från Uppsala universitet konstateras att de stora kommunerna har ett stort antal invånare per förtroendevald i jämförelse med mindre kommuner. Detta indikerar att kontaktytorna mellan väljare och valda är mindre i stora kommuner och större i små kommuner. När det gäller landstingen framgår det att antalet invånare per förtroendevald är avsevärt mycket större i Stockholms läns landsting än i de andra landstingen.

3.1.3 Representativitet

Som tidigare nämnts betonade regeringen i demokratipropositionen att särskilda ansträngningar bör göras för att minska vissa gruppers underrepresentativitet bland de förtroendevalda. Det gällde framför allt ungdomar, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade och arbetslösa. Särskilda ansträngningar skulle också göras för att ytterligare förbättra jämställdheten. I det följande redogörs för hur den sociala representativiteten såg ut 2003 utifrån rapporten från Uppsala universitet. I rapporten prövar forskarna vissa hypoteser för att försöka förklara de skillnader i social representativitet som finns mellan olika kommuner. I ett avsnitt om vem som blir ordförande går forskarna in på individnivå och undersöker hur olika egenskaper som kön, ålder och utländsk bakgrund påverkar sannolikheten att bli ordförande.

Representativiteten över tid

År 2003 var kvinnor, unga, äldre, utländska medborgare, utrikes födda, lågutbildade, låginkomsttagare och privatanställda fortfarande underrepresenterade bland de förtroendevalda i kommunerna. Bland gruppen utrikes födda är särskilt personer som är födda i Europa men utanför EU underrepresenterade. Arbetslösa är däremot väl representerade. Generellt gäller att män, medelålders, högutbildade, höginkomsttagare och offentliganställda fortsätter att vara överrepresenterade.

I landstingen återfinns ett liknande mönster, även om kvinnor inte är underrepresenterade i samma utsträckning som i kommunerna. Den genomsnittlige landstingspolitikern har också högre utbildning och högre inkomst än den genomsnittlige kommunpolitikern. Arbetslösa är däremot

något underrepresenterade. (För mer detaljerade uppgifter om social representativitet bland de förtroendevalda – se avsnitt 5.)

En jämförelse över tid visar emellertid att det finns några positiva tecken på förändringar när det gäller representativiteten. Kvinnors representation har under den senaste 20-årsperioden förbättrats i såväl kommunfullmäktige som landstingsfullmäktige. När det gäller utrikes födda verkar det ha skett ett trendbrott i och med de två senaste valen. Andelen utrikes födda bland fullmäktigeledamöterna ökade då mer än tidigare år. Representativiteten har framför allt förbättrats när det gäller personer som är födda utanför Norden. Vid en jämförelse över en längre tid visar det sig att andelen utrikes födda ledamöter har ökat i kommunfullmäktige från knappt fyra procent 1982 till drygt sex procent 2002 och i landstingsfullmäktige från drygt tre procent 1982 till knappt sju procent 2002. Dessa siffror måste emellertid relateras till befolkningen som helhet. Eftersom andelen utrikes födda i befolkningen har ökat under samma period betyder det att representativiteten totalt sett inte har förbättrats så mycket.

Sett över tid har också representativiteten för personer som är 65 år och äldre förbättrats, även om de fortfarande är kraftigt underrepresenterade. I landstingsfullmäktige har också den yngsta åldersgruppen, 18–29 år, ökat (från en procent till fem procent). Den fortsätter dock att vara den åldersgrupp som är sämst representerad i landstingsfullmäktige.

Generellt ökar annars andelen fullmäktigeledamöter som är 50 år eller äldre både i kommuner och i landsting trots att en majoritet av den valbara befolkningen är under 50 år. I kommunfullmäktige har andelen ökat med tio procentenheter i och med de två senaste valen, dvs. från 48 procent till 58 procent, och i landstingsfullmäktige från 55 procent till 64 procent.

Skillnader i representativitet mellan partierna

I rapporten redovisas också uppgifter om den sociala representativiteten i partierna. Gemensamt för alla partier är att kvinnor, unga, personer med utländskt medborgarskap, lågutbildade, låginkomsttagare och privatanställda är underrepresenterade bland de politiska företrädarna. Det finns emellertid vissa skillnader mellan partierna. Kvinnor, unga och utrikes födda är något bättre representerade i miljöpartiet och vänsterpartiet än i de övriga riksdagspartierna. Centerpartiet och socialdemokraterna är däremot något mer representativa än de andra riksdagspartierna när det gäller utbildning och miljöpartiet är mest representativt när det gäller inkomst. När det gäller andra partier än riksdagspartierna kan det noteras att bl.a. kvinnor är mer underrepresenterade i dessa än i riksdagspartierna. Personer äldre än 65 år, som är underrepresenterade i riksdagspartierna, är däremot överrepresenterade bland de övriga partierna.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller representativitet, bl.a. med avseende på kön, nationalitet, utbildning och inkomst. När det gäller kvinnors representation bland de förtroendevalda finns det exempelvis en kommun där kvinnor utgör enbart 29 procent av de förtroendevalda medan de i en annan kommun utgör 52 procent av de förtroendevalda. När det gäller utbildning finns exempelvis en kommun där de lågutbildade utgör enbart 9 procent av de förtroendevalda medan de i en annan kommun utgör 30 procent av de förtroendevalda. Enligt rapporten samvarierar andelen kvinnor bland de förtroendevalda med t.ex. andelen unga och andelen utrikes födda i politikerkåren. Detta indikerar att det finns vissa kommuner där representativiteten är låg i flera avseenden.

Varför skiljer sig kommunerna åt?

I rapporten har olika tänkbara förklaringar till skillnaderna mellan olika kommuner studerats när det gäller kvinnlig respektive utrikes föddas representativitet. I analyserna finner forskarna bl.a. visst stöd för en hypotes, som de baserar på tidigare forskning, som handlar om kommunens politiska kultur och huruvida den präglas av en modern eller traditionell kvinnosyn. Forskarna finner, utifrån sina indikatorer, att kommuner som präglas av en mer traditionell kultur har färre kvinnor i politikerkåren.⁶ De finner också att kommuner där socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet har en hög andel av mandatet, förekommer en större andel kvinnor bland de förtroendevalda. Detta kan, enligt forskarna, indikera att social representativitet är ett viktigare mål för vissa partier än för andra. Resultaten indikerar även till viss del att kvinnorepresentationen är högre i kommuner med ett stort antal förtroendeuppdrag. Kvinnor som underrepresenterad grupp skulle således gynnas av att det finns ett stort antal uppdrag att fördela. Detta skulle således tala för att kvinnorepresentationen skulle kunna öka om det totala antalet uppdrag ökade.

Det bör här understrykas att forskarna, med de hypoteser de ställer, endast lyckas förklara en mindre del av skillnaderna mellan kommuner när det gäller andelen kvinnor bland de förtroendevalda. Mot bakgrund av att forskarna anser att de har prövat de vanligaste hypoteserna som ställts upp inom relevant litteratur, är en av deras slutsatser att det krävs ytterligare forskning för att kunna förklara skillnaderna i kvinnlig representativitet mellan kommunerna.

När det gäller skillnader i andelen utrikes födda bland de förtroendevalda tycks detta framför allt kunna förklaras med hur stor andel utrikes födda det finns i kommunen. Ju större andel invånare som är födda

⁶ Flera forskare har lyft fram att kulturen i ett politiskt system påverkar könsrepresentativiteten. Näringsstrukturen kan vara en indikator på om kommunens politiska kultur präglas av en modern eller traditionell kvinnosyn. Forskarnas hypotes i den aktuella rapporten är att kvinnor är bättre representerade i kommuner med få anställda i jordbruk och industri, men med många anställda i serviceyrken. Hypotesen får visst stöd i och med att storleken på servicesektorn tycks ha en positiv effekt på kvinnorepresentationen. Det behöver dock inte vara så att denna effekt handlar om kultur, utan effekten kan även tänkas förklaras av någon annan mekanism.

utomlands desto större andel utrikes födda förtroendevalda. Det faktum att dessa variabler samvarierar kan, enligt forskarna, indikera att partierna strävar efter att uppnå hög social representativitet. Det kan även tyda på att partierna ser invandrare som en väljargrupp som kan påverka valutfallet i en kommun och att partierna genom att nominera fler invandrare kan få fler röster.

Horisontell och vertikal representativitet

I rapporten genomförs ett antal analyser för att avgöra om det finns något mönster när det gäller representativiteten med avseende på olika typer av uppdrag. Ett resultat är att kvinnor både i kommuner och landsting är väl representerade i nämnder som ansvarar för vård, omsorg och sociala frågor, medan de är sämre representerade i nämnder som ansvarar för teknik, miljö, trafik och ekonomi. Detta talar för att det finns en horisontell arbetsfördelning mellan könen. Resultaten överensstämmer bl.a. med tidigare studier kring könsfördelningen mellan riksdagens utskott.

Tidigare studier visar också att det finns en vertikal arbetsfördelning som innebär att underrepresenterade grupper som kvinnor, unga och utrikes födda är mer underrepresenterade ju högre upp i makthierarkin de kommer. År 2003 var situationen fortfarande densamma i kommuner och landsting, framför allt för unga och utrikes födda. I kommunerna är t.ex. andelen kvinnor på ordförandeposter 30 procent, andelen unga en procent och andelen utrikes födda tre procent. När det gäller kvinnor är deras underrepresentation emellertid mindre på ordförandeposterna i landstingen än i kommunerna (44 procent).

Vem blir ordförande?

Det som hittills refererats har handlat om hur väl vissa grupper är representerade. I rapporten undersöks också vilka egenskaper hos en individ som kan påverka sannolikheten för att hon eller han får en ordförandepost i en kommunal nämnd eller styrelse. Forskarna finner att t.ex. kvinnors underrepresentation på ledande positioner inte kan förklaras av att de skiljer sig från män i fråga om ålder, inkomst, födelseland, utbildning eller anställningssektor. I stället kan de konstatera att bl.a. kön, ålder och födelseland påverkar. För att mer ingående analysera vilka mekanismer som styr partiernas val vid tillsättandet av en ordförandepost krävs dock ytterligare studier.

Om behovet av ytterligare forskning

I sina slutsatser lyfter forskarna fram behovet av ytterligare forskning för att få en djupare förståelse för varför vissa grupper är sämre representerade. För att besvara dessa frågor anser de att man måste undersöka individens attityder och mer ingående studera varför vissa är villiga att ta på sig ett förtroendeuppdrag, medan andra inte är det. De anser även att man måste undersöka partierna och deras motiv till att rekrytera och nominera vissa personer, men inte andra.

Med anledning av målet om fler förtroendevalda är det också av intresse att redovisa medborgarnas syn på de förtroendevalda. I SCB:s rapport Politiska resurser och aktiviteter 1992–2001 (rapport 102) finns det uppgifter om medborgarnas syn på de kommunalt förtroendevalda och deras sätt att sköta sina uppgifter. Av rapporten framgår att personer i åldrarna 16–84 år inte har förändrat sin uppfattning nämnvärt sedan början av 1990-talet. Omkring en fjärdedel har inte någon uppfattning om de kommunalt förtroendevaldas sätt att sköta sina uppgifter, drygt en fjärdedel har en mer negativ inställning, och närmare hälften har en positiv inställning till de förtroendevaldas sätt att sköta sina uppgifter. Sett till olika åldersgruppers uppfattning i frågan har det dock skett förändringar. I åldrarna 16–24 år uppger en ökad andel att de saknar uppfattning om de förtroendevalda kommunalpolitikernas sätt att sköta sina uppgifter (43–44 procent år 2002, vilket är en ökning med åtta procentenheter sedan början av 1990-talet). Likaså har denna andel kraftigt ökat bland personer i åldrarna 25–34 år (en ökning med tolv procentenheter till 37 procent) liksom bland utländska medborgare. Enligt en studie i Göteborg och Västra Götaland är den stora majoriteten av de förtroendevalda där okända för väljarna (Institutet för Samhälle Opinion och Massmedias (SOM) rapport nr 31, 2003).

Uppdragsvillighet

Centralt för målet om fler förtroendevalda är naturligtvis medborgarnas uppdragsvillighet. Vägen till ett förtroendeuppdrag är en process som består av flera steg, där medborgarnas uppdragsvillighet är en del. Vid en jämförelse över en längre tidsperiod finns det inget som tyder på en minskad uppdragsvillighet (SOM-rapport nr 31). Vid en jämförelse över en kortare tidsperiod anas emellertid en negativ utveckling. Den andel som säger sig vara villig att ta kommunalpolitiska uppdrag har 1997–2001 minskat från 24 procent till 18 procent.⁷ De som har eller har haft uppdrag har däremot blivit mer benägna att fortsätta. Med reservation för att det är ett relativt litet urval redovisas i rapporten att det finns tecken som tyder på att kvinnors vilja att ta på sig nya uppdrag tenderar att minska 1998–2001 medan den under samma tidsperiod tenderar att öka bland män.

I analyser för att förklara skillnader mellan olika grupper i uppdragsvillighet finner man att intresse för politik i allmänhet har den enskilt största betydelsen för uppdragsvillighet. Det gäller särskilt för yngre medborgare. Något mindre betydelse har intresse för kommunalpolitik. Analyserna visar också att den som är nöjd med demokratin i kommunen eller som har tilltro till sina möjligheter att påverka politiken är något mer benägen att ta uppdrag än den som är mindre nöjd eller saknar sådan tilltro.

⁷ I rapporten förekommer inga uppgifter om de svarandes kön, ålder osv.

3.1.4 Slutsatser – uppföljning av målet

Skr. 2003/04:110

Vid en jämförelse över tid framkommer att antalet förtroendevalda liksom antalet förtroendeuppdrag har fortsatt att minska i kommunerna sedan den förra mandatperioden. Samtidigt har uppdragskoncentrationen ökat något vilket på sikt kan skapa problem eftersom människors möjligheter att fullgöra uppdragen på sin fritid då minskar. Likaså leder ett minskande antal förtroendevalda till att medborgarna kan få allt svårare att ha kontakt med sina lokala politiker. Motsvarande möjligheter till jämförelser över tid saknas för landstingen.

När det gäller den sociala representativiteten är kvinnor, unga, äldre, utländska medborgare, utrikes födda, lågutbildade, låginkomsttagare och privatanställda fortfarande underrepresenterade som förtroendevalda i kommuner och landsting. Det finns dock tecken på vissa positiva förbättringar bl.a. när det gäller kvinnors, unga människors och utrikes föddas representation.

Det sjunkande antalet uppdrag som har kunnat noteras i kommunerna är emellertid särskilt oroande mot bakgrund av att den forskning som här redovisats indikerar att ett stort antal uppdrag kan ha en positiv inverkan på den sociala representativiteten. Regeringen finner också att det är oroande att en allt mindre andel av de förtroendevalda i kommuner och landsting utgörs av personer som är under 50 år, vilket betyder att deras underrepresentation ökar. Det kan också konstateras att gemensamt för de delar av befolkningen som är underrepresenterade är att deras representation blir sämre högre upp i makthierarkin både i kommuner och landsting.

I sammanhanget är det också viktigt att notera att allt fler människor i de yngre åldrarna samt bland utländska medborgare saknar uppfattning om de förtroendevaldas sätt att sköta sina uppgifter. Detta och det faktum att uppdragsvilligheten har minskat bör framöver följas upp.

3.2 Uppföljning av genomförda insatser

3.2.1 Utgångspunkter

I demokratipropositionen lyfte regeringen fram att det i hög grad är den lokala nivåns eget ansvar att inom ramen för den kommunala självstyrelsen främja en utveckling mot fler förtroendevalda. Vidare framhölls att de politiska partierna har ett stort ansvar eftersom de har en central roll i det politiska systemets fortlevnad. Regeringen har emellertid i uppgift att kontinuerligt se över de förtroendevaldas villkor och att undanröja eventuella hinder samt att bl.a. öka kunskapen om varför vissa individer fortsätter att vara underrepresenterade. Således lämnades i demokratipropositionen ett antal förslag för att bl.a. förbättra de förtroendevaldas villkor. Regeringen har påbörjat en uppföljning av några av dessa lagändringar, som trädde i kraft den 1 juli 2002, och dessa redovisas nedan. Därutöver har regeringen vidtagit några ytterligare åtgärder i syfte att långsiktigt verka för målen om de förtroendevalda. Det har bl.a. handlat om utbildning av förtroendevalda och åtgärder i syfte att ge stöd till förtroendevalda som utsätts för hot eller våld.

Utgångspunkter

Regeringen föreslog i demokratipropositionen att rätten till ersättning för de kommunala förtroendevalda som inte utför sitt uppdrag på heltid eller en betydande del av heltid borde vidgas. Regeringens grundläggande utgångspunkt var att ingen skall behöva förlora ekonomiskt på att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Ersättningsystemet måste utformas på ett sådant sätt att det gör det möjligt för alla grupper att åta sig sådana uppdrag.

I demokratipropositionen angavs att en reglering endast borde göras för de situationer där den förtroendevalde har haft ett faktiskt ekonomiskt bortfall eller vissa särskilda kostnader. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen borde emellertid ingen harmonisering ske av de frivilliga arvoden kommuner och landsting ger sina förtroendevalda. Regeringen ansåg vidare att det även fortsättningsvis bör vara en uppgift för kommuner och landsting att lokalt avgöra vilken arvodesnivå de fann rimlig. De nya reglerna gavs därför en ramlagskaraktär. Den mer exakta utformningen av ersättningsreglerna skulle vara en uppgift för kommuner och landsting.

Ett av regeringens förslag i demokratipropositionen innebar att förtroendevalda skall ges rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och andra ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Ett annat förslag innebar att förtroendevalda med funktionshinder skall ha rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Vidare skall förtroendevalda som har barn med behov av tillsyn ha rätt till ersättning för skäliga kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Förslagen togs in i 4 kap. 12, 13 och 14 §§ samt i två nya paragrafer, 12 a och 12 b §§ kommunallagen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002.

I propositionen tog regeringen även upp frågan om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst. Regeringen anförde att i de fall den kommunala ersättningen är lägre än den ersatta arbetsinkomsten kan det medföra att den sjukpenninggrundande inkomsten sänks, vilket påverkar rätten till ersättning, t.ex. föräldrapenning. Regeringen ansåg emellertid att frågan om skyddstider för sjukpenninggrundade inkomst borde ses i ett vidare sammanhang. En utredare fick senare bl.a. i uppgift att överväga hur frågan om sjukpenninggrundade inkomst för förtroendevalda skall hanteras (dir. 2001:04). Utredaren föreslog i sitt betänkande Sjukpenninggrundande inkomst – skydd och anpassning (SOU 2003:50) att några ytterligare utvidgningar av skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst inte borde ske. I stället föreslog utredaren att en ny försäkringsstruktur borde utredas, bl.a. frågan om olika skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst.

Utvärdering

Justitiedepartementet har gett en forskare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av de nya bestämmelserna om ersättning i kommunallagen. Uppdraget har avrapporterats i mars 2004 genom rapporten

Förtroendevaldas rätt till ersättning enligt kommunallagen – en utvärdering av genomförandet. Skr. 2003/04:110

Utvärderingen har primärt gällt analyser av reglementen avseende ersättningar till förtroendevalda i 26 kommuner och två landsting. Urvalet är baserat på kommunstorlek, geografisk belägenhet etc. Reglementena visar hur kommunallagens regler har implementerats. Den faktiska tillämpningen har inte studerats. I vissa fall, då oklarheter förelegat, har kommunerna kontaktats direkt för att erhålla ytterligare information. I det följande redovisas huvudresultaten från utvärderingen.

Ibland otydliga reglementen

Enligt utvärderingen ersätter de allra flesta kommuner som ingår i utvärderingen den förtroendevalde inte bara för förlorad arbetsinkomst utan även för förlust av ersättning från arbetslöshetsersättning och föräldrapenning. I flera kommuner är dock reglementet otydligt när det gäller rätten till ersättning för förlorad arbetslöshetsersättning och föräldrapenning. Vid förfrågan har vissa kommuner uppgett att man jämställer rätt till ersättning för förlorad arbetslöshetsersättning och föräldrapenning med förlorad arbetsinkomst. Det betyder att trots att reglementet är otydligt har tillämpningen medfört att rätt till ersättning ändå föreligger för sådana inkomstbortfall.

Maxbelopp för förlorad arbetsinkomst

En del kommuner kopplar rätten till ersättning till den sjukpenninggrundande inkomsten, vilket innebär att ersättningen är maximerad. Maxbeloppet uppgår till 7,5 prisbasbelopp, dvs. en årsinkomst motsvarande 294 700 år 2004. Det motsvarar ungefär en månadsinkomst på 24 500 kronor. Det innebär att en del förtroendevalda inte ersätts fullt ut för sitt inkomstbortfall. Enligt utvärderarens bedömning når en sådan ersättningsnivå inte upp till kravet i kommunallagen på ersättning i skälighetsomfattning för de förtroendevalda som tjänar mer än 24 500 kronor i månaden. Detta strider, enligt utvärderaren, mot syftet bakom de nya ersättningsbestämmelserna eftersom avsikten var att undanröja hinder av privatekonomisk natur för att kunna åta sig ett förtroendeuppdrag. Majoriteten av kommuner har emellertid valt andra lösningar än att koppla rätten till ersättning till den sjukpenninggrundande inkomsten och de ersätter i vissa fall hela inkomstbortfallet och i andra fall ligger den maximala ersättningen på en högre nivå.

Avsaknad av ersättningsregler för förlorad arbetsinkomst

I urvalet saknar en kommun regler för förlorad arbetsinkomst. En annan kommun använder sig av arvoden för att täcka upp inkomstbortfall. Den förtroendevalde som har ett större inkomstbortfall än arvodet kan ansöka om ytterligare ersättning från kommunen. Båda dessa förfaranden strider, enligt utvärderaren, mot kommunallagens bestämmelser. Att få ersättning för förlorad arbetsinkomst är enligt kommunallagen en ostridig rättighet för den förtroendevalde.

En del kommuner har kopplat ersättningen för barntillsyn till lönenivån hos en arbetstagare inom den kommunala barnomsorgen. I sådana fall anser utvärderaren att nivån blir rimlig och att kravet på ersättning i skälig omfattning är uppfyllt. I många kommuner är ersättningen för barntillsyn däremot maximerad. Av vissa reglementen framgår att ersättningen för barntillsyn är maximerad till relativt låga belopp. Beloppet kan variera mellan 20 och 80 kronor per timme. Kostnaderna för barntillsyn får dock inte leda till att den förtroendevalde drabbas av ekonomisk förlust vid fullgörande av sitt uppdrag. Det är enligt utvärderaren tydligt att sådana låga belopp knappast ger utrymme för att anlita en uppdragstagare för att lösa barntillsynen för den förtroendevalde. I stort sett alla kommuner har åldersgränser när det gäller ersättning för barntillsyn. De varierar mellan åtta och tolv år där det senare är vanligast. Utvärderaren är tveksam till om alla åttaåringar kan lämnas ensamma och menar att sådana åldersgränser kan vara ett hinder för de förtroendevalde att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Förtroendeuppdrag och sjukpenninggrundande inkomst

Utvärderaren skulle även undersöka om ett förtroendeuppdrag kan påverka nivån på den sjukpenninggrundande inkomsten i negativ riktning. Enligt utvärderaren kommer problemet sannolikt inte att aktualiseras, åtminstone inte på grund av någon brist i det socialförsäkringsrättsliga regelverket. Den sjukpenninggrundande inkomsten kan endast nå upp till nivån motsvarande en årsinkomst om 7,5 prisbasbelopp (294 700 kronor år 2004), vilket tidigare nämnts. En förtroendevald som har en högre arbetsinkomst får inte tillgodoräkna sig denna i det socialförsäkringsrättsliga systemet. För att ersättningen för fullgörandet av förtroendeuppdraget skall kunna påverka den sjukpenninggrundande inkomsten i negativ riktning måste ersättningen understiga maxbeloppet. Utvärderaren menar att en sådan ersättningsnivå inte torde uppfylla kommunallagens krav på ersättning i skälig omfattning. Utvärderarens bedömning är således att kommunallagens bestämmelser i denna del, så länge erhållen ersättning inte understiger maxbeloppet, inte påverkar nivån på den sjukpenninggrundande inkomsten i negativ riktning. I de fall detta inträffar, menar utvärderaren att problemet ligger i att kommunen ersätter förlorad arbetsinkomst på en nivå som är för låg och sannolikt inte uppfyller kommunallagens krav.

Ersättning för förlorade pensionsförmåner

Svenska Kommunförbundet har i kontakter med Finansdepartementet framfört synpunkter av skattemässig karaktär rörande förtroendevaldas ersättning för förlorade pensionsförmåner. Sammanfattningsvis anser förbundet att ersättning för förlorade pensionsförmåner borde hanteras på ett sätt som bättre motsvarar den skattemässiga hanteringen av utbetald pension. I dag hanteras denna ersättning som inkomst med skattemässiga nackdelar för de förtroendevalda som följd. Detta är dock i huvudsak en skatterättslig fråga som inte omfattats av den gjorda utvärderingen.

Utvärderaren finner att regelverket avseende ekonomiska ersättningar har implementerats och att kommunallagens bestämmelser har fått genomslag. Majoriteten av de studerade kommunerna och landstingen betalar ersättning inte bara för förlorad arbetsinkomst utan även för förlust av ersättning från arbetslöshetsersättning och föräldrapenning. De flesta kommuner har också särskilda regler för ersättning för barntillsynskostnader och för funktionshindrade. Utvärderaren finner därmed att villkoren för de förtroendevalda har förbättrats och bedömer att de praktiska och ekonomiska möjligheterna för enskilda individer att acceptera ett förtroendeuppdrag har ökat. De problem som påträffats gäller enbart ett fåtal kommuner. För att åtgärda problemet med låga ersättningsnivåer för förlorad arbetsinkomst liksom med ersättning för barntillsyn föreslår utvärderaren skärpta skrivningar i kommunallagen. Oklarheter med lokala reglementen föreslås lösas med informationsåtgärder.

Sammanfattande bedömning

Enligt utvärderingen tillämpas bestämmelserna om ekonomisk ersättning av majoriteten av kommunerna i undersökning vilket tyder på att de förtroendevaldas villkor har förbättrats i detta avseende. När det gäller ersättningsnivåerna för förlorad arbetsinkomst innebär dessa i de fall de är kopplade till ersättningsnivån för sjukförsäkringssystemets maxbelopp att flera personer kan förlora ekonomiskt på att åta sig ett förtroendeuppdrag. Regeringen noterar vidare att vissa kommuner förefaller ha låga ersättningsnivåer för kostnader för barntillsyn. Det är tveksamt om dessa nivåer kan sägas uppfylla intentionerna bakom de gjorda ändringarna i kommunallagen. Det är vidare otillfredsställande att några kommuner enligt uppgift inte tillämpar bestämmelserna om ersättning för förlorad arbetsinkomst. Regeringen avser att fortsatt följa kommuners och landstings tillämpning av de nuvarande ersättningsbestämmelserna. När det gäller frågan om den skattemässiga hanteringen av ersättning för förlorade pensionsförmåner bereds denna fråga för närvarande inom Finansdepartementet.

3.2.3 Utbildning

I september 2002 påbörjade Justitiedepartementet ett samarbete med Svenska Kommunförbundet och Votia Empowerment AB i syfte att utforma en pilotutbildning för förtroendevalda. Det övergripande syftet med utbildningen är att de förtroendevalda skall ges bättre förutsättningar att möta nya och förändrade villkor i rollen som förtroendevald i en tid som präglas av en allt intensivare mediebevakning, ny teknik och mer kunniga, självständiga och kritiska medborgare.

Pilotutbildningen utformades i samarbete med Norrbottens läns landsting och tanken var också från början att en kommun skulle ingå, men av olika skäl blev detta inte möjligt. Utbildningen innehåller fyra utbildningsdagar varav tre redan har genomförts. Samtliga fullmäktige-

ledamöter i landstinget har enligt uppgift genomgått dessa tre utbildningsdagar. Utbildningen innehåller såväl praktiska som interaktiva övningar. Utbildningen behandlar bl.a. frågor om hur man som förtroendevald kan föra en mer aktiv dialog med medborgarna, hur man formulerar och för ut sitt budskap till olika målgrupper, hur man hanterar media, hur ledarrollen kan utvecklas, hur man som förtroendevald bättre kan förstå politiker- och tjänstemannarollen, hur genomskinligheten i beslutsprocessen kan hanteras bättre samt hur partiarbetet kan påverkas och förändras.

Enligt den uppföljning som gjorts av de tre första utbildningstillfällena har deltagarna varit positiva till utbildningen. En slututvärdering av pilotutbildningen kommer att genomföras under våren 2004.

3.2.4 Hot och våld mot förtroendevalda

Arbetsgrupp mot hot och våld

I demokratipropositionen lyftes förekomsten av våld och hot mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting fram som ett allvarligt hot mot demokratin. En ny arbetsgrupp, Hot mot politiker, hade då nyligen bildats med representanter för regeringen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet och några politiker med erfarenhet av hot. Regeringen anförde i propositionen att det är angeläget att medvetenheten och beredskapen på kommunal och landstingskommunal nivå förbättras när det gäller den här typen av brott.

Arbetsgruppen verkade i ett år och den fungerade som ett forum för utbyte av kunskap och erfarenhet på området. Vid de möten arbetsgruppen hade fördes bl.a. diskussioner om säkerhetsrutiner, lagstiftning på området, behovet av handledning och informationsmaterial, hur attityder och inställning till förekomsten av hot och våld kan bli bättre bland förtroendevalda och allmänhet, samt hur man kan verka för att sådana händelser polisanmäls och inte bagatelliseras.

Arbetsgruppens huvudsakliga arbetsuppgift var att ta fram en handbok, som sedermera fick titeln Ett hot mot demokratin. I den redogörs för de undersökningar som Svenska Kommunförbundet genomförde under hösten 2000 beträffande hot riktade mot förtroendevalda i kommuner. Handboken innehåller även definitioner av hot och våld samt information om hur man gör en polisanmälan, tips och råd om hur man bör agera i en hotsituation samt en beskrivning av olika aktörer och deras roller i dylika sammanhang. Handboken har spridits till kommuner och landsting.

Arbetsgruppen har även tagit fram en broschyr, Hot och våld mot politiker, som framför allt riktar sig till nytillträdde förtroendevalda. Broschyren ger kort information om hot och i vilka former de förekommer samt tips och råd om hur man förebygger hot och våld. Broschyren skickades till berörda i samtliga kommuner och landsting respektive till riksdagsledamöterna och länsstyrelserna. I regeringsförklaringen för riksmötet 2003/04 konstaterades att arbetet mot hot och våld mot förtroendevalda behöver följas upp (se avsnitt 10.3).

I sammanhanget kan nämnas polisens uppgifter att förebygga och avslöja hot mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar

till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra vårt statskick, förmå politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Detta benämns författningsskydd och utgör en del av Säkerhetspolisens ansvar.

3.2.5 Slutsatser – uppföljning av insatser

Ansvaret för att uppnå målet om fler förtroendevalda på lokal nivå är något som framför allt åvilar kommuner och landsting och de politiska partierna. Här bedriver de också ett viktigt arbete. Regeringen har emellertid i uppgift att kontinuerligt se över de förtroendevaldas villkor och att undanröja eventuella hinder samt att bl.a. öka kunskapen om varför vissa individer fortsätter att vara underrepresenterade.

De av regeringen vidtagna åtgärderna som här följts upp har handlat om ekonomiska ersättningar, om utbildning och om arbetet mot hot och våld mot förtroendevalda. Erfarenheterna från dessa åtgärder pekar på ett fortsatt behov av att följa upp och förbättra de förtroendevaldas villkor. Som tidigare nämnts är flera delar av befolkningen fortfarande underrepresenterade bland de förtroendevalda, vilket visar att det också finns ett behov av ökad kunskap om t.ex. partiernas nomineringsprocesser och om vilka hinder vissa delar av befolkningen möter. Likaså finns det ett behov av åtgärder för att undanröja dessa hinder.

3.3 Pågående och planerade insatser

3.3.1 Förtroendevalda med funktionshinder

I undersökningar gjorda av Kommundemokratikommittén Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) visade det sig att det förekom att sammanträden påbörjades och genomfördes trots att hjälpmedel som förtroendevalda med funktionshinder är beroende av för att kunna medverka inte fungerade eller saknades. I demokratipropositionen föreslog regeringen därför en ändring i kommunallagen som innebär att kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda. I december 2003 beslutade regeringen om en översyn av teckenspråkets ställning (dir. 2003:169). Enligt uppdraget skall utredaren bl.a. följa upp hur ändringen i kommunallagen har tillämpats för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade och då särskilt titta på hur deras möjligheter att kunna delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda har förbättrats. Uppdraget skall avrapporteras senast i juli 2005.

3.3.2 Rekrytering av förtroendevalda

En nyligen tillsatt utredning har bl.a. fått i uppdrag att se över rekryteringen av förtroendevalda revisorer (dir. 2003:97). Den särskilde

utredaren skall analysera och ge exempel på åtgärder som kan vidtas för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer när det gäller kvinnor, yngre och personer med utländsk bakgrund. Utgångspunkten är att det skall vara de politiska partierna som nominerar de förtroendevalda revisorerna. Uppdraget skall redovisas senast i oktober 2004.

I 2004 års regeringsförklaring angavs att partistödet skall höjas så att partierna bättre kan stödja skolningen av nya förtroendevalda inom de politiska ungdomsförbunden. Regeringen kommer därför att återkomma till riksdagen i fråga om finansieringen för detta i den ekonomiska vårpropositionen för 2004. I sammanhanget kan nämnas att demokrati-ministern i december 2003 höll ett möte med företrädare för riksdagspartierna där bl.a. frågan om rekrytering av nya förtroendevalda diskuterades med utgångspunkt från aktuell forskning.

3.3.3 Andra aktörers insatser

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har en särskild enhet för bl.a. demokratifrågor som heter Demokrati- och självstyrelsenheten. De tillhandahåller bl.a. en interaktiv introduktionsutbildning via Internet för förtroendevalda som önskar grundläggande kunskaper om det demokratiska systemet. Förbunden har också en ledarskapsutbildning som riktar sig till ordförande och vice ordförande i fullmäktige.

När det gäller hot och våld mot förtroendevalda har förbunden uppgett att de inom en snar framtid kommer att göra en uppföljning av en tidigare kartläggning av hotbilden och att de denna gång även kommer att inkludera landstingens förtroendevalda. Det finns också planer på att under 2005 i samarbete med några kommuner och landsting genomföra fördjupade analyser kring de förtroendevaldas villkor m.m.

Sammanfattande beskrivning: Det tredje målet för regeringens långsiktiga demokratiarbete är att möjligheterna att delta i och påverka den politiska processen skall bli bättre och att andelen som deltar skall öka. Genom olika åtgärder försöker kommuner och landsting främja ett medborgerligt deltagande mellan valen. Exempelvis har medborgarförslag redan införts av många kommuner. Vidare kan konstateras att många kommuner och landsting strävar efter att skapa former för inflytande för individer som i andra sammanhang har svårare att komma till tals. Det pågår även arbete på nationell nivå och på EU-nivå med att utveckla olika former för inflytande. Det är dock svårt att avgöra om möjligheterna för deltagande totalt sett har blivit bättre eller inte.

Olika studier tyder på att det finns ett stort intresse för att påverka politiken och samhället i stort, även om deltagandet i de politiska partierna minskar. Bland de deltagandeformer som medborgarna själva tar initiativ till ökar deltagandet framför allt i de aktiviteter som lätt kan utföras på egen hand. Att finna former för hur detta samhällsengagemang kan fångas upp utan att försöka passa in det i de gamla strukturerna är en av framtidens utmaningar. Här har såväl stat, kommuner och landsting som de politiska partierna och föreningslivet i stort en viktig uppgift framöver.

Det finns också ett generellt behov av att öka kunskapen om vilka möjligheter medborgarna har när det gäller att utöva inflytande mellan valen, hur pass ändamålsenliga de former för inflytande som finns är och medborgarnas kännedom om dem.

4.1 Uppföljning av målet

4.1.1 Utgångspunkter

Regeringens tredje mål är att medborgarna skall ha bättre möjligheter än i dag att delta i och påverka den politiska processen. Andelen medborgare som deltar skall också öka. I demokratipropositionen angavs regeringen att olika vägar måste stå öppna för medborgare som vill påverka politiken. Dessa måste främst utformas lokalt och underifrån bl.a. för att förutsättningarna för det demokratiska samtalet växlar över landet. Medborgarnas engagemang kan också ta sig olika former över tiden. Samtal måste därför hela tiden föras om hur medborgarnas synpunkter kan fångas upp eftersom en viss form för deltagande efter hand kan visa sig förlegad. Regeringen gjorde bedömningen att behovet av olika former av medborgerligt inflytande främst aktualiseras på lokal nivå men att samrådsformer även behöver utformas på nationell och europeisk nivå. Möjligheter skall finnas att delta i och påverka såväl beslutsfattandet som genomförandet av politiken.

I propositionen angavs att regeringens främsta uppgift är att skapa möjligheter för utveckling genom att tillhandahålla rättsliga verktyg. Regeringen har emellertid också ett ansvar att själv och tillsammans med andra aktörer initiera, uppmuntra och utvärdera olika former av deltagande. Vidare har stat, kommuner och landsting i uppgift att

underlätta för föreningslivet genom olika former av stöd. Basen i ett demokratiskt samhälle anser regeringen är ett starkt föreningsliv som ger människor möjligheter till inflytande och delaktighet.

I de följande avsnitten ställs två frågor med anledning av målet om deltagande mellan valen. Den första frågan är vad det finns för olika former för inflytande i dag och om de har blivit fler. Den andra frågan är hur många som deltar i dessa.

Som underlag för att besvara den första frågan används uppgifter från den databas om kommunernas och landstingens förnyelsearbete som SCB har uppdaterat på regeringens uppdrag och som redovisats i rapporten Den lokala demokratins utveckling och funktionssätt. I denna framgår det bl.a. hur många kommuner och landsting som erbjuder en specifik form för inflytande. När det gäller hur medborgarna utövar inflytande på nationell och internationell nivå saknas i dag i stort sett sådana indikatorer. Av detta följer att redovisningen för dessa nivåer enbart kommer att bestå av några exempel på olika former för att utöva inflytande.

För att besvara den andra frågan om hur många som deltar används uppgifter från SCB:s s.k. ULF-undersökningar. Uppgifter om det politiska deltagandet hämtas från rapporten Politiska resurser och aktiviteter 1992–2001 (rapport 102) och uppgifter om deltagandet i föreningslivet hämtas från rapporten Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Social kapital, Demokratiskola (rapport 98). I detta avsnitt är fokus på olika former för deltagande och alla medborgares deltagande i dessa på en övergripande nivå. När det gäller deltagande med avseende på kön, ålder osv. lämnas sådana uppgifter under mål fyra som handlar om mer jämlikt deltagande (avsnitt 5).

4.1.2 Former för inflytande på lokal nivå

Exempel på olika former för inflytande

Medborgaren kan på eget initiativ försöka påverka politiken genom att delta i partipolitiska aktiviteter, ta direkta kontakter med tjänstemän eller förtroendevalda, skriva insändare eller artiklar, underteckna upprop, delta i demonstrationer m.m. Former för inflytande kan emellertid också skapas på initiativ av staten, landstingen eller kommunerna.

I SCB:s databas om förnyelsearbetet i kommuner och landsting finns uppgifter från tre enkätundersökningar genomförda 1999, 2001 respektive 2003. Enkäten för 2003 fångar upp några exempel på olika former för inflytande. De är såväl organiserade och permanenta som mer tillfälliga former. Gemensamt är att det är kommunerna och landstingen som har ”skapat” dem. Med hjälp av uppgifterna från databasen kan en indikation fås på vilka av de former för deltagande som finns i databasen som är vanligast i kommuner och landsting i dag. Möjligheterna till jämförelser över tid är dock begränsade eftersom endast en del av frågorna i enkäten 2003 också ställdes i tidigare enkäter. Det gör också att det är svårare att säga någonting om trender. Ungefär samtidigt som SCB genomförde sin enkätundersökning genomförde forskare vid Göteborgs universitet en liknande studie om kommunernas demokratiutvecklingsarbete, Demokratiutveckling i svenska kommuner, 2003. Vid

en jämförelse mellan de två undersökningarna framkommer att delvis olika svar har lämnats på liknande frågor. Det tyder på att siffrorna i de båda undersökningarna bör tolkas med viss försiktighet.

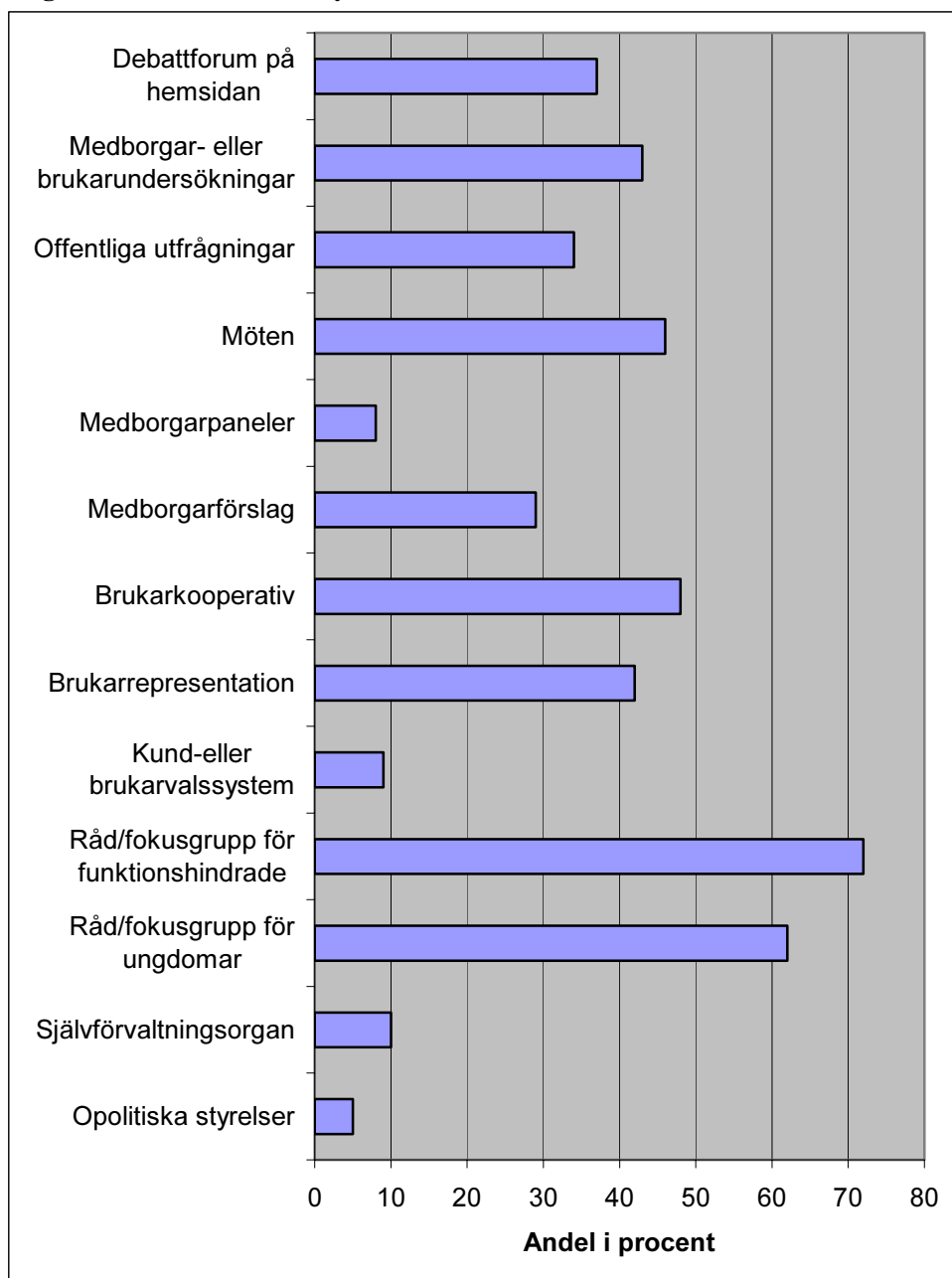
Som framgår av diagram 6 förekommer många olika former för inflytande i *kommunerna* i dag. Av dessa är, enligt SCB:s databas, råd eller fokusgrupper riktade mot en viss grupp⁸ – såsom personer med funktionshinder eller ungdomar – de absolut vanligaste formerna. Därefter kommer brukarkooperativ och system med brukarrepresentation (t.ex. lokala skolstyrelser med föräldramajoritet, delegering från nämnder av ansvar för vissa områden eller delegering till självförvaltningsorgan). I detta sammanhang kan också nämnas att i den studie som Göteborgs universitet genomförde och som nämnts ovan, har nästan alla kommuner, 97 procent, ett pensionärsråd.

När det gäller kommunmedlemmarna mer generellt är det mest vanligt med möten i form av debattkvällar, ting eller frågestunder. Därefter följer medborgar- eller brukarundersökningar som alltså riktar sig antingen till kommunmedlemmarna generellt eller till brukarna mer specifikt. När det gäller medborgarpaneler, som lyftes i demokratipropositionen som en kanal för medborgerligt deltagande, framgår det av SCB:s databas att andelen kommuner som hade någon medborgarpanel för undersökningar eller samråd var åtta procent 2002.

⁸ I enkäten ingår även en fråga om kommunen/landstinget har särskilda råd etc. för invandrare. Bortfallet på denna fråga är emellertid så stort att svaret inte redovisas här.

Diagram 6. Former för inflytande i kommunerna 2002/2003

Skr. 2003/04:110



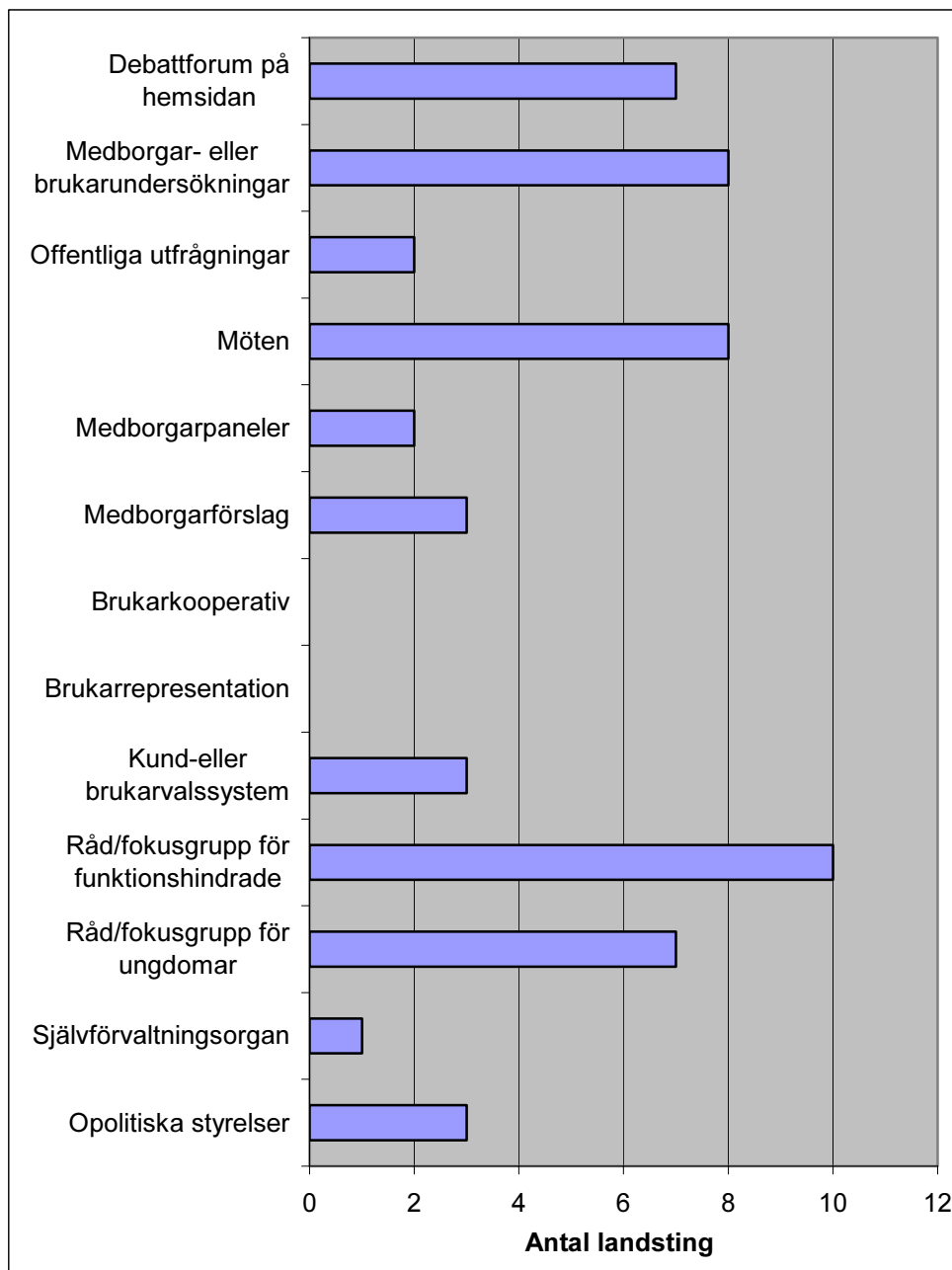
Källa: SCB.

I den mån det går att göra jämförelser över tid indikerar dessa att de mer organiserade formerna för deltagande, t.ex. opolitiska styrelser⁹, självförvaltningsorgan och brukarkooperativ, har blivit mindre vanliga. Även andelen kommuner som genomför medborgar- eller brukarundersökningar har minskat. Offentliga utfrågningar har däremot blivit betydligt vanligare sedan 1998. Enligt uppgifterna i databasen har andelen kommuner som genomför sådana ökat med ca åtta procentenheter från 26 procent till 34 procent 2002. En ny form för inflytande, s.k. medborgarförslag som skapades efter förslag i demokrati-propositionen, har också införts av många kommuner. Enligt indikationer från en uppföljning utförd av Örebro universitet (se avsnitt 4.2.3) ökar

⁹ En styrelse där ledamöterna väljs på annan grund än politisk tillhörighet.

även antalet kommuner som inför detta. Flera kommuner hade dock redan före lagändringen 2002 infört en variant av medborgarförslag. Skr. 2003/04:110

Diagram 7. Former för inflytande i landstingen 2002/2003



Källa: SCB.

Som framgår av diagram 7 är det i *landstingen* framför allt vanligt med råd eller fokusgrupper för funktionshindrade. Det finns också, enligt andra studier, pensionärsråd i flera landsting. När det gäller landstingsmedlemmarna mer generellt är det till skillnad från i kommunerna lika vanligt att ordna möten etc. som att ha debattforum på webben. Två landsting uppges också ha haft någon medborgarpanel 2002.

Vid en jämförelse över tid kan noteras att till skillnad från i kommunerna tycks opolitiska styrelser ha blivit mer vanligt förekommande i landstingen där det har skett en viss ökning från två till tre landsting. Sådana små förändringar bör emellertid tolkas med försiktighet. Antalet landsting med självförvaltningsorgan är oförändrat.

I detta sammanhang kan även nämnas att i stadsdelarna som omfattas av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal har flera insatser och metoder utvecklats för att skapa förutsättningar för boende att delta i det långsiktiga utvecklingsarbetet i stadsdelarna. I Södertälje kommun inrättades år 2002 t.ex. ett s.k. boenderåd som en del av kommunens demokratiska organisation. Boenderåden har i stor utsträckning haft mandat att påverka hur de statliga storstadspolitiska medlen skulle användas för stadsdelarnas utveckling. Hjällboforum i Göteborg är ett annat exempel på en form för boendeinflytande. En stor del av storstadspolitikens lokala utvecklingsarbete har också varit inriktad på förskolor och grundskolor. I detta sammanhang har flera former för inflytande för både elever och föräldrar utvecklats för att göra skolorna till naturliga mötesplatser för barn och vuxna.

Det finns också andra former för inflytande på lokal nivå som kommuner och landsting inte ansvarar för. Här kan t.ex. nämnas att studenter, enligt högskolelagen (1992:1434), skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen i högskolan. Studentinflytandet säkerställs bl.a. genom rätten till representation i alla beslutande och beredande organ som har betydelse för utbildningen och studenternas situation.

Att underlätta medborgarnas deltagande

Utöver att skapa vissa former för inflytande, kan stat, kommuner och landsting vidta åtgärder för att underlätta medborgarnas egna initiativ till deltagande. Förtroendevalda och tjänstemän kan exempelvis på olika sätt göra sig mer tillgängliga för medborgare som vill ta direkta kontakter med dem. Enligt SCB:s databas har drygt hälften av kommunerna (2003) respektive majoriteten av landstingen lagt ut e-postadresser till de förtroendevalda i fullmäktige på sina hemsidor.

Åtgärder kan även vidtas för att underlätta insynen i beslutsprocessen (åtgärder som vidtagits för att underlätta insynen i förvaltningen redovisas i avsnitt 7.5). Enligt samma databas har majoriteten av kommunerna lagt ut såväl protokoll från fullmäktigesammanträden som kalendarium över fullmäktiges kommande sammanträden på hemsidan. Omkring 40 procent av kommunerna uppger att TV- eller radio-sändningar sker från samtliga fullmäktigesammanträden och lika stor andel uppger att öppna nämndsammanträden förekommer. De senare två åtgärderna har också blivit vanligare sedan 1998.

Även bland landstingen har majoriteten lagt ut såväl protokoll från fullmäktigesammanträden som kalendarium över fullmäktiges kommande sammanträden på hemsidan. Öppna nämndsammanträden förekommer i sju landsting.

Vad kan påverka förtroendet för en kommun?

Eftersom detta avsnitt handlar om olika former för inflytande kan det vara intressant att kort redovisa en analys av vilka faktorer som kan förklara medborgarnas förtroende för en kommun (SOM-rapport nr 27, 2002). Enligt studien, som baseras på svar från ett urval av 6 000 personer i åldern 15–80 år i Västra Götaland och Kungälv, har fyra

faktorer stor betydelse, nämligen hur nöjda kommuninvånarna är med den kommunala servicen, hur nöjda de är med hur ekonomin sköts i kommunen, om man har förtroende för rättsstaten samt, vilket är av intresse här, om man anser att man har möjlighet att påverka de politiska besluten i kommunen.

4.1.3 Former för inflytande på nationell nivå

Som konstaterats inledningsvis finns i dag begränsade möjligheter att följa upp olika former för inflytande på nationell nivå. Nedan följer dock några exempel på hur regeringen har tagit olika initiativ för att bl.a. öka möjligheterna för medborgarna att påverka politikens utformning och genomförande på nationell nivå.

Folkrörelseforum inom folkrörelsepolitiken

I demokratipropositionen redogjorde regeringen för sin avsikt att initiera återkommande folkrörelseforum för dialog med företrädare för folkrörelser, föreningar och andra typer av medborgarsammanslutningar.

Hösten 2002 påbörjades arbetet med det första folkrörelseforumet. En arbetskommitté bildades, i vilken det ingick företrädare för föreningslivet, Regeringskansliet och Svenska Kommunförbundet. Arbetskommittén planerade upplägget samt innehållet i folkrörelseforumet. Folkrörelserna och föreningarna fick på detta sätt ett stort inflytande över innehållet. Upplägget bestod av tre tematiska seminarier som arrangerades våren 2003 och en tvådagarskonferens som hölls hösten 2003. Vid seminarierna och konferensen deltog företrädare för föreningslivet, regeringen och dess förvaltningsmyndigheter liksom kommuner, landsting och företrädare för forskarvärlden.

De tre seminarierna under våren 2003 hade till syfte att urskilja och lyfta fram angelägna frågeställningar och problem för föreningslivet generellt samt synliggöra och lyfta fram den betydelse föreningslivet har för den demokratiska infrastrukturen i vårt samhälle. Seminarierna handlade om det som stimulerar respektive hindrar människors organisering i olika typer av folkrörelser och föreningar. De behandlade de övergripande ämnena demokrati och inflytande, bidrag och finansiering respektive rättsliga villkor. Vid konferensen hösten 2003 skedde fördjupningar i de olika frågeställningarna och bl.a. diskuterades de problem som identifierats under de tematiska seminarierna.

Arbetsgrupp och referensgrupp inom konsumentpolitiken

Inom konsumentpolitiken har folkrörelser getts allt större möjligheter att aktivt påverka utformningen av politiken. I enlighet med propositionen Handlingsplan för konsumentpolitik 2001–2005 tillsattes en *arbetsgrupp* för konsumentorganisationer våren 2002 i syfte att ge folkrörelser ökat inflytande i konsumentpolitiken (prop. 2000/01:135). Gruppen, som består av representanter från Sveriges två konsumentorganisationer – Sveriges Konsumentråd och Sveriges Konsumenter i Samverkan – samt

från Jordbruksdepartementet, träffas ca fyra gånger per år. I gruppen diskuteras aktuella konsumentpolitiska frågor. Skr. 2003/04:110

Folkrörelser med anknytning till konsumentpolitik har också på ett tidigt stadium involverats i det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet med att ta fram en ny strategi för konsumentpolitiken. En *referensgrupp* har bildats med representanter från många olika folkrörelser med intressen i konsumentfrågor. I gruppen deltar även berörda branschorganisationer, myndigheter och departement samt forskare inom området. Referensgruppen träffades en första gång i januari 2004 vid ett idéseminarium i form av ett interaktivt möte. Referensgruppen kommer fortlöpande att kunna ge synpunkter på utformningen av den nya strategin i den virtuella dialog som kommer att hållas mellan departementet och referensgruppen fram till sommaren 2004. Gruppen kommer att ges möjlighet att lämna avslutande kommentarer till arbetsgruppens förslag till en ny strategi för konsumentpolitiken i september 2004.

Särskild webbplats inom ungdomspolitiken

I samband med utvärderingen av ungdomspolitiken 1999–2003 har det varit möjligt att lämna synpunkter på den nationella ungdomspolitiken direkt på Utbildningsdepartementets webbplats (www.utbildning.regeringen.se/ung). För att informera om möjligheten att tycka till på webben producerades en vykortsserie och affischer, som spreds till bl.a. gymnasieskolor, ungdomsråd, ungdomsorganisationer samt universitet och högskolor runt om i landet. Ett av vykorterna var adresserat till Utbildningsdepartementet, med portot betalt, och kunde användas för att lämna synpunkter på ungdomspolitiken direkt till regeringen. Synpunkterna har använts som underlag för den ungdomspolitiska proposition som regeringen avser att lägga senare i vår.

Barn- och familjeministerns referensgrupp

Barn- och familjeministerns barn- och ungdomsreferensgrupp tillkom under hösten 2001 som ett led i att bredda och fördjupa ministerns kontakter med barn och unga. Den består av ett fyrtiotal barn och unga i åldern 13–18 år med olika bakgrund från olika delar av Sverige.

Syftet med gruppen har varit att den skall utgöra ett forum för ministern att ta upp och diskutera utvalda och specifika frågor som berör barn och unga. Gruppen har hittills träffats tre gånger i Stockholm och har bidragit med underlag bl.a. inför regeringens rapportering till FN:s barnrättskommitté hösten 2002 samt under 2003 arbetat med temat Hinder och möjligheter för att utöva inflytande.

Boendedialog inom storstadspolitiken

I storstadspolitiken är deltagande och delaktighet både mål och medel. Inom storstadspolitiken prioriteras dialogen med dem som engagerats i detta arbete lokalt. Varje år har en s.k. dialogturné genomförts. De två första åren besöktes alla 24 stadsdelarna som ingår i storstadsarbetet. Vid

dessa besök medverkade, förutom kommun- och stadsdelsföreträdare, också bl.a. boende- och föreningsrepresentanter. Under 2002 genomfördes även särskilda möten i kommunerna med de lokalt verksamma och myndigheter. Vidare har fem nationella s.k. boendedialogkonferenser genomförts med syfte att skapa ett nätverk för boende som har en aktiv roll i det lokala utvecklingsarbetet. Både ansvarigt statsråd och Storstadsdelegationens ordförande har medverkat vid boendedialogkonferenserna.

Webbenkät inom arbetet för hållbar utveckling

Regeringen presenterade i mars 2002 en nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172). Arbetet med att utveckla strategin skedde bl.a. genom möten och dialog med olika grupper i samhället för att få deras synpunkter på vilka frågeställningar som är viktiga. Under 2003 har arbetet med att revidera den befintliga strategin initierats. Olika aktiviteter har genomförts för att inhämta synpunkter och tankar för att kunna uppdatera strategin. Bland annat har ett vykort skickats ut till ca 3 500 personer i kommuner, statliga myndigheter och frivilligorganisationer med uppmaningen att lämna synpunkter via en webbenkät. Under perioden december 2003 – januari 2004 lämnade fler än 240 personer in över 1000 olika förslag och synpunkter.

Särskilda råd inom minoritetspolitiken

Ett av målen för den svenska minoritetspolitiken är att stärka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande. I den mån de nationella minoriteterna inte får tillräckligt utrymme i det politiska samtalet kan särskilda former för politisk dialog behövas. Ett exempel på detta är det råd för romska frågor som inrättades inom Regeringskansliet 2002 med bl.a. representanter för alla större romska grupper.

4.1.4 Former för inflytande på EU-nivå

Möjligheterna att följa upp former för inflytande på EU-nivå är än så länge begränsade. Nedan följer dock exempel på medborgarnas möjligheter till deltagande i arbetet med bl.a. Europeiska unionens framtidskonvent.

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice 2000 beslöts att en ny regeringskonferens skulle sammankallas under 2004. Europeiska rådet kunde vid mötena i Nice 2000 och Laeken 2001 konstatera att unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv i syfte att föra unionens institutioner närmare medlemsstaternas medborgare. Som en del av förberedelserna inför regeringskonferensen enades rådet om att sammankalla ett konvent vars uppgift var att ta fram ett underlag för regeringskonferensen.

Konventet som verkade under perioden februari 2002–juni 2003 hade som mål att ta fram ett förslag till nytt fördrag för EU. Arbetet delades in i tre faser; idéinventering, analys i arbetsgrupper och beslut. För att möjliggöra en så öppen och bred debatt som möjligt kring konvents-

arbetet skapades en särskild *hemsida* (<http://european-convention.eu.int>) där EU-medborgare kunde följa konventsarbetet. På denna hemsida skapades även ett särskilt forum som var öppet för organisationer som företräder det civila samhället. Dessa organisationer fick regelbundet information om konventets arbete och de kunde lämna synpunkter under tiden som arbetet i konventet pågick. EU-medborgare kunde diskutera frågor med koppling till konventsarbetet i debattforumet *Futurum* som är EU-kommissionens webbplats och som lanserades 2001. Syftet med detta debattforum är att möjliggöra för alla berörda parter, såsom politiker, institutioner, organisationer, media och EU-medborgare, att delta i debatten om EU:s framtid och att bidra till att föra EU närmare medborgarna.

Europeiska konventets *plenarmöte* den 24 och den 25 juni 2002 ägnades åt det civila samhället. Företrädare för det civila samhället kunde då yttra sig och lägga fram sina synpunkter för konventsledamöterna. EU-medborgare kunde följa debatter i hörsalar i Europaparlamentets byggnad eller i direktsändning och ta del av fullständiga referat om plenarmöten på EU-parlamentets hemsida.

Ett särskilt *ungdomskonvent* genomfördes i juli 2002, där ungdomar från de länder som är företrädade i konventet diskuterade EU:s framtidsfrågor.

Konventet presenterade ett utkast till nytt fördrag för EU vid toppmötet i Thessaloniki i juni 2003. Vid detta toppmöte bestämdes att regeringskonferensen skulle sammankallas redan i oktober 2003. För att ytterligare bidra till debatten och förbereda Sveriges deltagande i regeringskonferensen utarbetades en departementspromemoria (Ds 2003:36, Europeiska konventet om EU:s framtid - Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens) under sommaren 2003. Ett brett urval av *remissinstanser* erbjöds möjlighet att yttra sig. I en skrivelse till riksdagen den 2 oktober redogjorde regeringen för konventets förslag, remissinstansernas yttranden och regeringens utgångspunkter kring förslagen. Vidare utarbetades under hösten 2003 en separat, utförlig sammanställning över remissyttrandena (Ds 2003:58). (Se också avsnitt 7.6.2 om arbetet med ett nytt konstitutionellt fördrag.)

4.1.5 Hur många deltar i politiska aktiviteter?

Inledning

Den andra delen av regeringens mål om deltagande mellan valen är att andelen medborgare som deltar skall öka. Uppgifter saknas om andelen deltagande i de former för inflytande som redogjorts för i föregående avsnitt. I SCB:s återkommande ULF-undersökningar finns däremot viss information kring deltagande i andra former. Frågor brukar bl.a. ställas kring hur stor andel av befolkningen i åldrarna 16–84 år som deltar i partipolitiska aktiviteter, tar direkta kontakter med tjänstemän eller förtroendevalda, skriver insändare eller artiklar, undertecknar upprop, deltar i demonstrationer eller deltar i politiska diskussioner (för valdeltagande – se avsnitt 2). Nedan redovisas dessa former för deltagande och andelen medborgare som deltar i dessa. Det bör

observeras att det i ULF-undersökningarna saknas uppgifter för befolkningen under 16 år respektive 85 år och äldre. Skr. 2003/04:110

Partipolitisk aktivitet

Att de politiska partierna i framtiden har en fortsatt uppgift som huvudinstrument för den politiska maktutövningen och som bärare av folkviljan var något som underströks i demokratipropositionen. Medlemsandelen i de politiska partierna fortsätter emellertid att sjunka. I början av 1980-talet var närmare 14 procent av den vuxna befolkningen medlem i något politiskt parti. I dag har andelen halverats till sju procent.

Även andelen aktiva inom partipolitiska verksamheter har halverats sedan början av 1980-talet, från närmare fyra procent till knappt två procent. Vid en jämförelse mellan dem som är förtroendevalda och dem som är aktiva på annat sätt inom partierna framkommer det att det är de som är aktiva på annat sätt som lämnar partierna. Andelen partimedlemmar med förtroendeuppdrag är oförändrad (SCB, rapport 98).

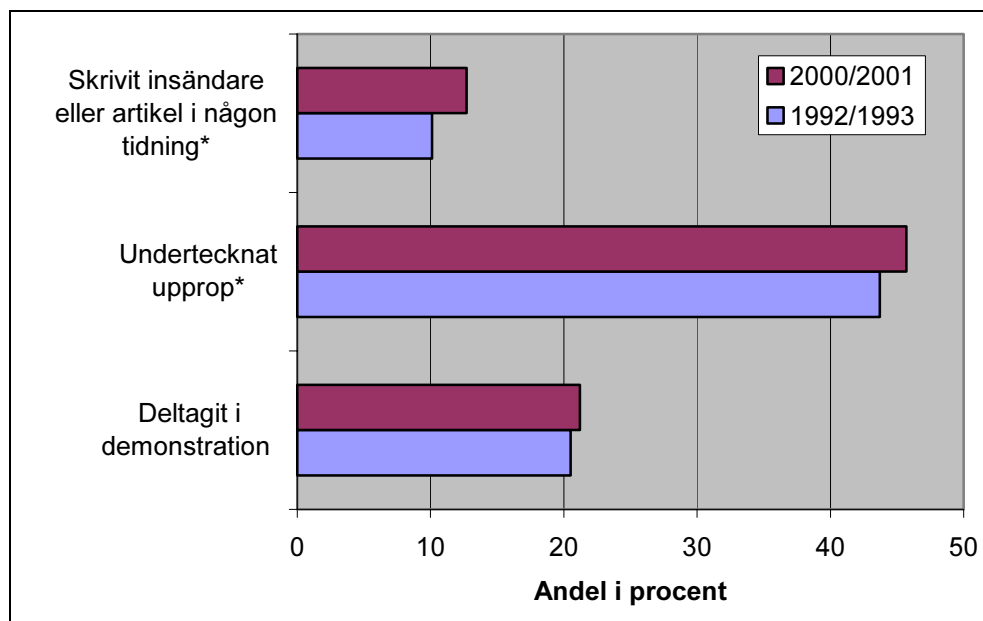
För de politiska ungdomsförbunden är bilden emellertid annorlunda. Av uppgifter från Ungdomsstyrelsen framgår att antalet medlemmar har ökat med 18 procent mellan 2002 och 2003.

När det gäller partiernas förmåga att locka även andra än redan partianslutna att delta i politiska diskussioner kan detta delvis mätas genom antalet besökare på olika partimöten. Av SCB:s rapport om politiska aktiviteter m.m. framgår hur många i åldrarna 16–84 år som uppger att de deltagit i minst ett politiskt möte det senaste året. Resultaten visar att nedgången i mötesdeltagandet inom politiska partier har varit markant mellan mitten av 1980-talet och början av 2000-talet, från ca nio procent till fyra procent.

Andra former för deltagande

SCB mäter också mer icke-traditionella former för inflytande. Av diagram 8 framgår att bland de politiska aktiviteter som presenteras där är den vanligaste aktiviteten att underteckna upprop. Nästan hälften av den vuxna befolkningen i åldrarna 16–84 uppger att de någon gång har undertecknat ett upprop. Den näst vanligaste aktiviteten är att delta i demonstrationer och den minst vanligaste är att skriva insändare eller artiklar. Vid en jämförelse över tid framgår det att det har blivit vanligare att underteckna upprop liksom att skriva insändare eller artiklar sedan början av 1990-talet. Andelen som uppger att de någon gång har deltagit i någon demonstration har emellertid inte förändrats nämnvärt.

Diagram 8. Muntliga och skriftliga opinionsyttringar bland befolkningen i åldrarna 16–84 år, jämförelse över tid Skr. 2003/04:110



Kommentar: * Anger att förändringen över tid är signifikant.
Källa: SCB.

En annan form av deltagande är deltagande i politiska diskussioner. Undersökningarna visar att sedan början av 1980-talet har andelen som deltar i politiska diskussioner ökat. Jämfört med i början av 1990-talet har andelen emellertid minskat något.

Ett ytterligare sätt att följa utvecklingen när det gäller deltagande är att titta på SCB:s uppgifter om dem som de benämner som politiskt aktiva utanför den partipolitiska arenan¹⁰ respektive politiskt apatiska¹¹. En jämförelse över tid visar att det har skett en ökning av andelen aktiva sedan början av 1990-talet (de aktiva motsvarar ca 25 procent av befolkningen i åldrarna 16–84 år i början av 2000-talet). De politiskt apatiska är totalt sett en liten grupp, ca 1,5 procent vilket motsvarar ungefär 100 000 personer i åldrarna 16–84 år. Andelen politiskt apatiska har emellertid ökat.

När det gäller medborgarnas kompetens i den meningen att man själv kan författa en skrivelse eller överklaga ett myndighetsbeslut kan det vara intressant att notera att denna kompetens har förbättrats i jämförelse med i början av 1990-talet och att 70 procent av befolkningen i åldrarna 16–84 år i dag uppger sig kunna göra detta. Andelen som uppger sig kunna författa en skrivelse m.m. har alltså ökat med tolv procentenheter sedan början av 1980-talet och med närmare tre procentenheter sedan början av 1990-talet. I Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets rapport Medborgarinflytande i kommunalpolitiken (2003)

¹⁰ Med aktivist utanför den partipolitiska arenan menas den som inte är medlem i något politiskt parti och inte heller har deltagit på något politiskt möte, men som har genomfört minst två andra politiska opinionsyttringar dvs. antingen tagit direktkontakt med någon kommunal förtroendevald eller tjänsteman, skrivit insändare eller artikel i någon tidning, demonstrerat eller undertecknat upprop.

¹¹ Med politiskt apatisk menas personer som uppger att de inte har några politiska aktiviteter och som uppger att de aldrig brukar bry sig om att lyssna när folk börjar prata om politik och att de inte heller röstade i det senaste valet.

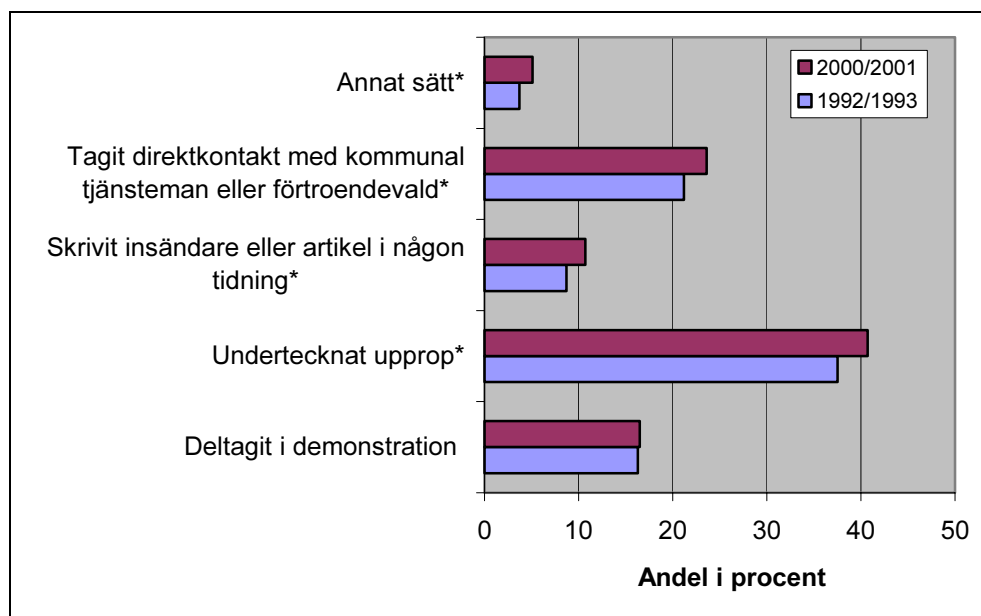
framkommer det även att det finns ett tydligt samband mellan att anse sig ha förmåga att överklaga och att delta i politiska diskussioner.

I detta sammanhang finns det också anledning att redovisa hur människors intresse för politik har förändrats över tid eftersom graden av politiskt intresse naturligtvis påverkar deltagandet. SOM-institutet har i sina årliga undersökningar sedan mitten av 1980-talet gjort mätningar angående politiskt intresse. Andelen individer som uppger sig vara mycket eller ganska intresserade av politik har under denna period varierat mellan 46 procent och 58 procent. I samband med de fyra senaste valen verkar intresset ha ökat vilket kan tyda på att intresset delvis följer en elektoral cykel, dvs. intresset ökar kring valen för att sedan avta under mellanvalsperioden (SOM-rapport nr 33, 2003).

Hur många deltar på lokal nivå?

SCB redovisar även hur de icke-traditionella formerna för deltagande tillämpas för att påverka lokala frågor. Av diagram 9 framgår att människor även för detta ändamål framför allt använder sig av möjligheten att underteckna upprop (ca två femtedelar av befolkningen 16–84 år). Därefter är det vanligast att själv ta kontakt med någon kommunal tjänsteman eller förtroendevald i syfte att försöka göra någonting åt en upplevd brist eller felaktighet i den egna kommunen. Jämfört med i början av 1990-talet har det framför allt blivit vanligare med att underteckna upprop. Även när det gäller att ta direkta kontakter liksom att skriva insändare har en viss ökning skett.

Diagram 9. Muntlig och skriftliga opinionsyttringar för att göra någonting åt någon brist eller felaktighet i den egna kommunen bland befolkningen i åldrarna 16-84 år, jämförelse över tid



Kommentar: * Anger att förändringen över tid är signifikant.

Källa: SCB.

Totalt har drygt hälften (54 procent) av befolkningen mellan 16 och 84 år sökt göra något åt en brist eller felaktighet i den egna kommunen. Det är en viss ökning (tre procentenheter) sedan början av 1990-talet.

Av en enkätstudie genomförd i 40 kommuner (Medborgarinflytande i kommunalpolitiken, 2003) framgår det att den absolut vanligaste formen för deltagande är att skriva under en namninsamling (drygt en tredjedel av dem som besvarade enkäten). Näst vanligaste formen är att bidra ekonomiskt till någon organisation eller verksamhet (ca en fjärdedel av de svarande). Därefter är de vanligaste formerna för deltagande att ta kontakt med en tjänsteman eller att delta i en bojkott (drygt 15 procent av de svarande).

4.1.6 Hur många deltar i föreningslivet?

För många människor går vägen till inflytande via en förening. Det finns således anledning att också redovisa något om människors föreningsengagemang utöver partipolitiska aktiviteter. I demokratipropositionen lyfte regeringen också fram betydelsen av olika medborgarsammanslutningar. Sådana medborgarsammanslutningar kan bl.a. vara en mobiliserande kraft i samhället och ge medborgaren ytterligare möjlighet att göra sin röst hörd.

I SCB:s rapport Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Social kapital, Demokratiskola (rapport nr. 98) anges att ca 90 procent av Sveriges vuxna befolkning (2000) är med i någon förening, varav en stor del av dem är med i en fackförening (ca fyra miljoner personer). Det har emellertid skett en allmän nedgång av medlemsantalet som gäller nästan alla typer av föreningar. Nedgången varierar dock en aning mellan olika föreningstyper.

SCB har klassificerat de föreningar som ingår i undersökningen efter huvudsaklig inriktning av verksamhet för att på så sätt kunna identifiera idealtyper av föreningar med likartade relationer till befolkningen. Dessa kategorier är följande: politiska föreningar, intresseföreningar, solidaritetsföreningar, religiösa föreningar och livsstilsföreningar. Den sistnämnda är en bred kategori som täcker olika typer av fritidsintressen med primär inriktning på idrott, kultur, friluftsliv, hobby och sociala föreningar.

I detta sammanhang kan det vara särskilt intressant att belysa utvecklingen för de politiska föreningarna som utöver de politiska partierna även inkluderar miljöorganisationer och lokala aktionsgrupper. Medlemsantalet i miljöorganisationerna har halverats åren 1992–2000, från 570 000 till 290 000 medlemmar. Medlemsförlusten är större än i alla andra föreningstyper. Det är dock andelen passiva medlemmar som har minskat. Kärnan av aktiva är oförändrad. De lokala aktionsgrupperna – som i huvudsak består av intresse- eller aktionsgrupper för lokala frågor – uppvisar däremot en kraftig medlemsökning. År 2000 hade dessa grupper 140 000 medlemmar i åldern 16–84 år, vilket är en ökning med 60 000 medlemmar sedan början av 1990-talet.

En intressant iakttagelse är alltså att, till skillnad från de politiska partierna och miljöorganisationerna, uppvisar de lokala utvecklingsgrupperna en positiv medlemsutveckling. Detta stämmer med den

allmänna trend som SCB också finner, nämligen att nedgången av medlemsantalet är störst i de föreningar som tillhör den traditionella folkrörelsefären.

Av SCB:s rapport framkommer också att det finns ett samband mellan politisk kapital och föreningsengagemang. Politiskt kapital definieras här som förmåga att överklaga, diskutera politik, tala på möten, agera kollektivt, rösta, ha förtroende för politiker, reagera enskilt, dvs. flera av de aktiviteter som tagits upp tidigare i avsnittet. SCB undersöker vilka faktorer som kan påverka framväxten av politiskt kapital, t.ex. att människor blir mer aktiva i att skriva insändare, demonstrera osv. SCB finner stöd för att skillnader i politiskt kapital mellan människor framför allt kan förklaras av socioekonomisk status. Analysen visar emellertid också att föreningsengagemang genererar politiskt kapital.

4.1.7 Upplevda möjligheter att kunna påverka samt kännedom om olika former för inflytande

När olika möjligheter att delta i och påverka den politiska processen diskuteras bör även medborgarnas egna uppfattningar om sina möjligheter att påverka tas upp, liksom deras kännedom om olika kanaler för påverkan. Det senare skulle vara intressant att ha mer information om, särskilt för att jämföra hur mycket individer som deltar i lägre utsträckning i politiken har kunskap om olika möjligheter till deltagande. Än så länge finns det emellertid begränsat med statistik kring detta.

I SOM-rapporten Perspektiv på Västsverige (SOM-rapport nr 31, 2003) finns viss information om vad medborgarna tycker om olika sätt för att påverka det politiska beslutsfattandet. I rapporten har olika former för deltagande delats in i två kategorier. I den första ingår namninsamlingar, demonstrationer och passivt motstånd, i den andra ingår militanta aktioner, skada på egendom och hot mot tjänsteman. Forskarna finner att medborgarna i allmänhet är positiva till att använda sig av påverkan enligt den första gruppen, medan en klar majoritet är emot aktiviteter enligt den andra gruppen. Passivt motstånd intar emellertid en mellanposition, dvs. medborgarna tar inte lika klart ställning till denna kanal för inflytande. I den riksrepresentativa SOM-undersökningen för 2001 kunde samma mönster urskiljas.

När det gäller påverkan i genomförandet av politiken görs detta i egenskap av olika medborgarroller som t.ex. förälder, patient, anhörig, studerande eller arbetslös. Här saknas emellertid aktuell information. Den senast genomförda systematiska medborgarundersökningen kring detta genomfördes 1997.

4.1.8 Slutsatser – uppföljning av målet

Medborgarna har sedan länge valt olika former för deltagande för att påverka politiken. Stat, landsting och kommuner gör också en rad insatser för att möjliggöra medborgarnas inflytande. Huruvida dessa möjligheter totalt sett blivit fler är svårt att avgöra. Uppgifterna är än så länge begränsade liksom möjligheterna till jämförelser över tid. I demokratipropositionen lyfte regeringen fram bl.a. självförvaltnings-

organ, ungdomsråd, medborgarförslag och medborgarpaneler som exempel på former för inflytande som kan främja ett deltagande mellan valen. Dessa former för inflytande förekommer i olika utsträckning i kommuner och landsting i dag.

Generellt kan det konstateras att kommunerna och landstingen genomför ett stort antal åtgärder av varierande slag för att främja ett ökat deltagande mellan valen. Exempelvis har medborgarförslag redan införts av många kommuner och landsting och fler planerar att införa det. Vidare kan konstateras att kommuner och landsting försöker skapa möjligheter till inflytande för individer som i andra sammanhang har svårare att komma till tals, exempelvis unga och funktionshindrade. Det pågår även arbete på nationell nivå och på EU-nivå med att utveckla olika former för inflytande. Avgörande är att det finns många olika möjligheter att delta på för människor som vill påverka och förändra och att dessa former också innebär reellt inflytande.

SCB:s rapport tyder på att det finns ett stort intresse för att påverka politiken och samhället i stort, även om deltagandet i de politiska partierna minskar. Bland de deltagandeformer som medborgarna själva tar initiativ till ökar deltagandet framför allt i de aktiviteter som de som enskilda individer relativt lätt kan utföra på egen hand. Att finna former för hur samhällsengagemanget kan fångas upp utan att försöka passa in det i de gamla strukturerna är en av framtidens utmaningar. Här har såväl stat, kommuner och landsting som de politiska partierna och föreningslivet i stort en viktig uppgift.

4.2 Erfarenheter av några former för inflytande

I demokratipropositionen betonade regeringen behovet av att skapa ökad kunskap om demokratins förutsättningar och funktionssätt och pekade bl.a. på att detta kan ske genom ett ökat erfarenhetsutbyte samt genom uppföljning och utvärdering av det arbete som görs.

I det följande redovisas först erfarenheter av några lokala former för inflytande, därefter redovisas några erfarenheter av deltagande på nationell nivå. De former för inflytande som valts ut på lokal nivå är folkomröstningar – inklusive de som initierats genom s.k. folkinitiativ – medborgarförslag samt lokala styrelser. På nationell nivå redovisas erfarenheterna av det första folkrörelseforumet. Likaså redovisas erfarenheterna från de två initiativ som tagits till att låta medborgarna lämna synpunkter via Internet liksom hittills gjorda erfarenheter av barn- och familjeministers referensgrupp.

4.2.1 Kommunala folkomröstningar

Kartläggning

Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske bl.a. genom en rådgivande folkomröstning (5 kap. 34 § kommunallagen). Det finns vidare en möjlighet för de röstberättigade kommun- eller landstings-

medlemmarna att väcka ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga i fullmäktige om minst fem procent står bakom denna begäran, s.k. folkiniciativ. Bestämmelserna om folkiniciativ infördes i kommunallagen 1994.

I demokratipropositionen redovisade regeringen sin avsikt att återkomma till frågan om hur folkiniciativet som ett led i samrådet med medborgarna kan stärkas. Mot bakgrund av detta har regeringen nu tagit fram departementspromemorian Samråd efter folkiniciativ med förslag om hur ett sådant folkiniciativ kan utformas (Ds 2004:4). I avsnitt 11 finns en närmare redogörelse för förslaget. I det följande redovisas resultaten av den kartläggning som Justitiedepartementet har genomfört under 2003 avseende kommunala folkomröstningar som ett led i beredning av det s.k. folkiniciativet.¹²

Genomförda folkomröstningar

Möjligheten att hålla folkomröstning på kommunal nivå har funnits sedan 1977. En översikt över tillämpningen av det kommunala folkomröstningsinstitutet under den tid som möjligheten funnits pekar på ett relativt sparsamt utnyttjande av detta beredningsförfarande. Sammanlagt har 68 folkomröstningar genomförts i landets kommuner, varav fem genomförts som en följd av beviljade folkiniciativ.

Av samtliga de folkomröstningar som genomförts har de flesta, ett trettiootal, rört indelningsärenden – i regel förslag om kommunindelning. Bland övriga frågor som föranlett kommunala folkomröstningar dominerar trängselavgifter med tolv omröstningar, följt av trafikärenden och brobyggen med sju omröstningar.

Av de fem folkomröstningar som genomförts efter folkiniciativ har tre handlat om huruvida en kommun skulle tillskriva regeringen med begäran om att få bli försökskommun för så kallade kommunala vårdnadsbidrag. Sådana omröstningar ägde rum i Uppvidinge och Karlstad 2002 samt i Örkelljunga 2003. Därutöver har det efter folkiniciativ anordnats folkomröstning i Haparanda om gränssamarbete med Torneå (2002) och i Uddevalla om bebyggelse av ett grönområde (1998).

Att döma av de uppgifter som Justitiedepartementet inhämtat från de kommuner som anordnat folkomröstning har kommunerna, med några få undantag, respekterat folkomröstningsresultatet i den fortsatta hanteringen av ärendet. Uppgifterna visar också att, av de fall där initiativet att anordna folkomröstning kommit från ledamöter i fullmäktige eller kommunstyrelsen, har något fler än hälften av initiativen väckts av oppositionen och resterande andel av den styrande majoriteten.

Avslag på begäran om folkomröstning

Antalet avslag på begäran om folkomröstning uppgår sedan 1977 till totalt 164, varav 89 varit initiativ från ledamöter i fullmäktige eller kommunledning och resterande 75 varit folkiniciativ. Vid en genomgång

¹² I kartläggningen ingår inga analyser med avseende på kön, ålder etc.

av information om i vilken utsträckning begäran om folkomröstning har beaktats visar det sig att ärenden rörande byggnation, försäljning och placering av fastigheter, bostadsbolag och kommunala anläggningar lett till flest avslag. Begäran om folkomröstning i frågor rörande trafikleders sträckning, brobyggen, exploateringsärenden och planärenden har också lett till många avslag.

En särskild granskning av de 75 folkinitiativ som avslagits visar att dessa följer ungefär samma mönster som övriga 89 avslag. En viss avvikelser kan emellertid noteras beträffande skolfrågor, där så många som åtta folkinitiativ avslagits – att jämföra med endast fyra som initierats av fullmäktigeledamöter. Motiven för avslag på folkinitiativ har varierat avsevärt. Bland de motiv som anförts kan nämnas att frågan har väckts vid fel tidpunkt, att ärendet legat utanför den kommunala kompetensen, att frågan är olämplig att rösta om eftersom det är svårt att formulera distinkta svarsalternativ samt att en folkomröstning skulle medföra stora kostnader för kommunen. Därutöver har anförts att det är för få medborgare som berörs av ärendet eller att sakfrågan är alltför oviktig för att bli föremål för folkomröstning. Slutligen har flera kommuner också pekat på det faktum att en folkomröstning åsidosätter och försvagar det representativa systemet.

Hur används resultatet från folkomröstningarna?

Under senare år har trenden att kommunen i förväg förbinder sig att följa folkomröstningsresultatet blivit allt tydligare. Att sådana ”bindande” folkomröstningar blivit allt vanligare har inneburit att kommunfullmäktige kan sägas ha av sagt sig möjligheten att ta hänsyn till om deltagandet varit lågt eller högt och om de olika alternativen samlat ungefär lika många röster eller om enbart en uppfattning har dominerat. I de fall detta agerande kritiserats har kommunerna hänvisat till att de är ytterst restriktiva med att bifalla förslag till folkomröstning. Det kommunala folkomröstningsinstitutet kan alltså sägas ha utvecklats till att å ena sidan vara en ”undantagslösning” och å andra sidan fullt ut vara förpliktande för fullmäktige i de fall den används.

4.2.2 Lokala styrelser i skolan

Gällande lagstiftning

Kommuner och landsting har möjlighet att inrätta s.k. självförvaltningsorgan inom alla kommunala områden, om inte annat följer av lag eller annan författning (7 kap. 18-22 §§ KL). Genom de tidsbegränsade förordningarna om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan (1996:605), samt inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (1997:642) har självförvaltningsorgan inom skolområdet givits delvis andra befogenheter än vad som följer av kommunallagens bestämmelser. Det rör sig bl.a. om viss beslutanderätt som annars ankommer på rektor eller den för skolan ansvariga nämnden. Försöksverksamheten inom skolområdet pågår t.o.m. juni 2007.

Enligt Skolverkets register är det ca 230 grundskolor som har inrättat lokala styrelser med föräldramajoritet (av totalt 4 600 grundskolor) och 40 gymnasieskolor som har inrättat lokala styrelser med elevmajoritet (av totalt 500 gymnasieskolor). Det finns dock indikationer på att inte alla kommuner som har inrättat sådana styrelser har anmält detta till Skolverket.

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att följa upp hittills gjorda erfarenheter när det gäller försöksverksamheten med lokala styrelser m.m. Uppdraget har redovisats i rapporten Lokala styrelser och andra brukarorgan (2002)¹³. Enligt Statskontoret förekommer lokala styrelser oftare i större kommuner än i mindre. De kommuner som inte har någon lokal styrelse har i de flesta fall någon annan form av inflytande för brukarna.

En indikation på kommunernas inställning till försöksverksamheten med lokala styrelser är i vilken utsträckning de har spridit information till dem som kan vara berörda. Den vanligaste målgruppen för information har varit rektorerna. I många kommuner anser man att det är rektorns sak att informera brukarna. Ett mindre antal kommuner har emellertid även informerat kommuninvånarna direkt.

Kommunerna har olika bevekelsegrunder för att inrätta lokala styrelser. Vissa kommuner strävar efter att uppfylla politiska mål om att inrätta någon form av brukarorgan, bl.a. som ett sätt att öka det demokratiska engagemanget inom kommunen. Flertalet kommuner är positivt inställda till brukarinflytande generellt och anser att de positiva effekterna överväger de negativa. En del kommuner arbetar aktivt med att stimulera inrättandet av lokala styrelser, t.ex. genom att ställa krav på att sådana skall finnas på alla skolor i kommunen. En del kommuner är medvetet passiva och anser att skolorna måste driva denna process själva. Om kommunerna visar att de anser att sådant brukarinflytande är viktigt kan det enligt Statskontoret gynna de lokala styrelsernas överlevnad på längre sikt eftersom inrättandet då inte enbart bygger på brukarnas och rektorernas intresse och engagemang vid en viss tidpunkt.

Ett avgörande hinder för att lokala styrelser skall inrättas är ofta brist på intresse och personligt engagemang bland brukarna. En förklaring som ges är att man i första hand kanske engagerar sig i frågor som mer direkt rör den egna skolgången eller det egna barnets skolgång eller fritidsintressen. Det anges också att det finns en tendens till att aktiva brukare uppfattas som mer kunniga, vilket kan ha en avskräckande effekt på övriga brukare som då inte vågar engagera sig tillsammans med de förra.

Det fortsatta arbetet med inflytande i skolan

Utbildningsdepartementet tillsatte 2003 en intern arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka barn-, elev-, och föräldrainflytandet i förskola, skola och vuxenutbildning. Arbetsgruppen lämnade sina förslag i departementspromemorian Var-dags-inflytande (Ds 2003:46). Förslag-

¹³ I rapporten ingår inga analyser med avseende på kön, ålder osv.

en bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen anser bl.a. att möjligheterna till inflytande för barn, elever och föräldrar inom utbildningsväsendet behöver betonas och tydliggöras. Att det finns möjligheter till inflytande är viktigt för att stärka och utveckla verksamheten i förskola, skola och kommunal vuxenutbildning. Varje förskola och skola bör därför inrätta ett inflytanderåd där alla grupper skall ha en möjlighet att påverka och där viktiga principer kan diskuteras. Försöksverksamheten med lokala styrelser bör, enligt arbetsgruppen, utökas till fler skolformer och permanentas. Allt inflytande börjar med information och kunskap om verksamheten, detta är grundläggande förutsättningar för att barn, unga och föräldrar skall kunna utöva sitt inflytande. Diskussionen om det kollektiva inflytandet i skolan har till stor del kommit att handla om hur formen skall se ut. Utifrån de olika utvärderingar som gjorts dras slutsatsen att man borde fokusera mer på innehållet, vilka frågor som tas upp och vad olika grupper tycker är angeläget att behandla gemensamt.

4.2.3 Medborgarförslag

Utvärdering

Sedan den 1 juli 2002 har fullmäktige möjlighet att besluta om att införa s.k. medborgarförslag, dvs. rätt för den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget att väcka ärenden i fullmäktige (5 kap. 23, 33 och 64 §§ kommunallagen). Lagändringen är en av de reformer som regeringen föreslog i demokratipropositionen.

Regeringen gav i december 2003 Örebro universitet i uppdrag att utvärdera effekterna av reformen. Uppdraget har redovisats i mars 2004 genom rapporten Vardagens konkreta politik – uppföljning av medborgarförslag i fullmäktige (2004). I utvärderingen ingår inte de variationer av medborgarförslag som flera kommuner hade infört före lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2002.

Hur många har infört möjligheten att lämna medborgarförslag?

Utvärderaren har med hjälp av SCB, data inhämtade från tidningen KommunAktuellt samt egna inventeringar sammanställt antalet kommuner som infört möjligheten till medborgarförslag samt hur många förslag som väckts. Utvärderingen visar att under perioden den 1 juli 2002 t.o.m. december 2003 hade ca 125 kommuner infört eller beslutat att införa en möjlighet att lämna medborgarförslag. Därutöver hade frågan övervägts eller aktualiserats i ett knappt hundratal kommuner. Av landstingen var det två, Landstinget Dalarna och Jämtlands läns landsting, som hade infört möjligheten. Frågan bereds också i ytterligare landsting. Många har initialt infört möjligheten att lämna medborgarförslag som en försöksverksamhet.

Det totala antalet medborgarförslag som inkommit i de kommuner och landsting som ingick i undersökningen uppgick under perioden 1 juli 2002 till och med 31 december 2003 till 981.

Hur sker informationen?

När det gäller information om möjligheten att lämna medborgarförslag använder sig kommunerna av flera olika kanaler. De använder bl.a. sina egna hemsidor, annonserar i lokalpressen samt skickar ut direktinformation till hushåll och till skolor. Det finns emellertid inget som tyder på att de kommuner som använt sig av flera informationskanaler också fått in flest medborgarförslag. Den informationskanal som sammantaget utnyttjats mest är Internet.

Vad handlar förslagen om?

Ämnena för medborgarförslagen har varierat avsevärt. Många förslag har handlat om tekniska frågor i vid mening, t.ex. sådant som rör kommunikationer och fysisk tillgänglighet, däribland trafikfrågor. För kännedom kan nämnas att i de stadsdelsnämnder i Stockholm och Göteborg där en variant av medborgarförslag har funnits sedan en tid tillbaka har de flesta haft samma innehåll. Därutöver har vård, skola och omsorg också lett till många förslag. Flertalet av förslagen berör således mer eller mindre servicerelaterade frågor. De relaterar ofta till specifika behov eller krav som rör en viss grupp eller ett visst geografiskt område. De explicita uttrycken för politikermissstroende eller främlingsfientlighet har varit få.

Flera förslag faller utanför kommunernas ansvarsområde. Detta kan, enligt utvärderaren, bero på bristande kännedom om ansvarsfördelningen i den offentliga verksamheten eller på grund av att man vill skapa uppmärksamhet kring en viss fråga.

Vilka lämnar förslag?

I vissa kommuner dominerar män bland förslagsställarna, i andra är kvinnor i majoritet. I de kommuner där männen dominerar som förslagsställare är deras dominans större än i de kommuner där kvinnor är i majoritet. Andelen ungdomar och andelen personer med utländsk bakgrund har varit svår att fastställa. En preliminär bedömning är emellertid att båda grupperna är underrepresenterade bland förslagsställarna, med undantag från ett fåtal kommuner där ungdomar stått bakom ett stort antal förslag. I något fall kan detta förklaras av att det genomförts ett ungdomsfullmäktige det året. I något annat fall har det hängt samman med att man i samhällskunskapsundervisningen arbetat med medborgarförslag.

Genom tillkomsten av medborgarförslag har ersättare i fullmäktige fått ytterligare en möjlighet att lämna motioner, dvs. förutom när de som ersättare går in som ordinarie ledamot, också som vanlig medborgare när

de inte tjänstgör som ordinarie ledamot. I utvärderingen görs emellertid bedömningen att denna möjlighet inte har utnyttjats av ersättare i någon större uträkning.

I vissa kommuner finns några få förslagsställare som lämnat många medborgarförslag. I en kommun har medborgarförslag blivit ett alternativt sätt för ett lokalt parti som inte fick mandat i fullmäktige att påverka politiken. Allmänt är det relativt vanligt att föreningar, råd eller dylikt lämnar medborgarförslag.

Hur behandlas förslagen?

Det förekommer restriktioner när det gäller t.ex. medborgarförslagets innehåll, antal förslag per år och medborgare, hur många gånger samma förslag får komma upp inom ramen för en viss tidsperiod och i vilken utsträckning förslagsställaren har rätt att yttra sig i fullmäktige när förslaget behandlas. Sådana restriktioner varierar mellan kommunerna.

När det gäller hanteringen av medborgarförslagen visar utvärderingen att de flesta hanteras som vanliga motioner. Arbetsbelastningen har för de flesta kommuner inte blivit märkbart större. Dock har de kommuner som fått många medborgarförslag angett en viss ökning av arbetsbördan. Ett exempel på ett sätt för att försöka förhindra att små frågor får oproportionerligt omfattande handläggning är att man på hemsidan vägleder förslagsställaren att skilja mellan enkla och mer omfattande förslag.

Av de 296 förslag som fullmäktige har avgjort har ca tio procent bifallits och de har ofta behandlat mycket konkreta förslag. En andra kategori (ca en fjärdedel) gäller förslag som ansetts falla utanför fullmäktiges beslutskompetens och som därför avslagits. Den tredje kategorin (två tredjedelar) innehåller förslag som varken lett till bifall eller avslag.

Problem i förhållande till den representativa demokratin?

Enligt utvärderingen finns det få indikationer på att möjligheten att lämna förslag skulle innebära något problem i relation till den representativa demokratin. Ofta har antalet medborgarförslag som en kommun har haft att hantera hittills varit så få att det inte har påverkat helheten. Dock pekar några kommuner på att medborgarförslagen delvis har vitaliserat fullmäktiges arbete. Ett tecken på detta är att debatterna ofta varit längre kring ett medborgarförslag än kring en motion. Det finns också indikationer på att vissa anser att partiernas roll minskar till följd av medborgarförslagen. Emellertid är de flesta förslag inte sådana att de bedöms vara partipolitiskt relevanta. Ett exempel på hur man har involverat partierna är att som i Dalarnas läns landsting låta diarieföra förslagen och sedan lämna över dem till partigrupperna och låta dem avgöra om det är något att göra en motion av eller inte.

Den avslutande analys som görs i utvärderingen tar fasta på medborgarförslagets ofta konkreta och vardagsnära karaktär och hur detta överensstämmer med kommunallagens intentioner om att fullmäktige uteslutande skall behandla principiella och övergripande frågor. Utvärderaren hävdar att det finns en risk att dessa konkreta frågor får ett oproportionellt stort utrymme och skapar obalans i förhållande till de principiella frågor fullmäktige har att hantera. Det kan alltså, menar utvärderaren, diskuteras om fullmäktige är rätt instans att väcka medborgarförslag i.

I utvärderingen ställs också frågan varför förslagen domineras av servicerelaterade frågor och inte inbegriper mer politiskt/ideologiska frågor. En förklaring som ges är att man i första hand ser kommunen som en välfärdsproducent och då blir medborgarna kunder. Om man däremot ser medborgarförslag som ett sätt att få alla att medverka i debatten om hanteringen av våra gemensamma angelägenheter bör en sortering av medborgarförslagen ske mellan stora och små frågor. Om detta är syftet efterlyses i utvärderingen också en tydligare markering av förslagsrättens funktion som medel för dialog mellan väljare och valda. Då kan även konkreta detaljfrågor vara värdefulla som inledande initiativ till samtal, diskussion och debatt kring övergripande politiska prioriteringar.

Sammanfattande bedömning

Enligt regeringens bedömning tyder uppföljningen på att möjligheten att införa medborgarförslag har uppfattats som en positiv demokratireform. För att kunna utläsa effekterna av reformen behöver emellertid en längre tid gå. De erfarenheter som hittills vunnits och som sammanställts i Örebro universitets rapport kan fungera som vägledning för andra kommuner och landsting som endast haft medborgarförslag en kortare tid eller som funderar på att införa möjligheten att lämna sådana förslag. I sammanhanget är det emellertid viktigt att understryka att om möjligheten till medborgarförslag har införts i kommunen eller landstinget, är det inte kommunalrättsligt möjligt att reglera antalet förslag per år och medborgare, eller att ange att ett förslag inte skall behandlas om det kommer upp igen inom två år. Fullmäktige har möjlighet att låta en förslagsställare delta i debatten kring ett medborgarförslag. Om en sådan möjlighet införts är det dock inte kommunalrättsligt möjligt att tidsbegränsa yttranderätten i fullmäktige.

4.2.4 Några erfarenheter på nationell nivå

Folkrörelseforum inom folkrörelsepolitiken

I en uppföljning av det första folkrörelseforumet, som redovisats tidigare, har företrädare för föreningslivet uttryckt att det finns ett stort behov av denna typ av dialog. De anser att folkrörelseforum fyller en viktig funktion och att de bör fortsätta. Företrädare för såväl stora som små, nya

som gamla föreningar med vitt skilda inriktningar har deltagit, delat med sig och utbytt erfarenheter och kunskaper sinsemellan och med företrädare för stat och kommun. Det omfattande och breda deltagandet vid folkrörelseforumets olika möten vittnar också om att det finns ett stort intresse för och angelägenhet kring föreningslivets roll och villkor i samhället.

Webbenkät i arbetet med hållbar utveckling

När det gäller uppdateringen av strategin för hållbar utveckling gjordes, som tidigare nämnts, en webbenkät som drygt 240 personer besvarade. Trots att det inte varit någon stark marknadsföring av enkäten har det kommit in relativt många svar. Svaren kommer från representanter för näringslivet, kommuner, länsstyrelser och föreningar liksom från privatpersoner. En farhåga med att lägga ut enkäten på webbplatsen var att det kunde komma in oseriösa synpunkter men så har inte skett. De flesta synpunkter är väldigt konkreta och innehåller bra förslag för det fortsatta arbetet. Svaren ger också information om vilka frågor som anses vara viktiga och som engagerar människor. De synpunkter som nu kommit in kommer att utgöra underlag för det fortsatta arbetet med strategin.

Särskild webbplats inom ungdomspolitik

Under de drygt fyra månader som webbplatsen för ungdomspolitiska frågor var öppen inkom ca 300 inlägg med synpunkter på ungdomspolitik och frågor som rör ungdomars livsvillkor. Av vykorten som skickades ut för att informera om möjligheten att tycka till på webben och som också kunde användas för att lämna synpunkter på ungdomspolitik inkom drygt 200 stycken. Erfarenheterna av den breddade synpunktsinsamling har varit övervägande goda. Synpunkterna som lämnats in har utgjort ett värdefullt komplement till det reguljära remissförfarandet inför beredningen av den kommande ungdomspolitiska propositionen.

Barn- och familjeministerns referensgrupp

Barn- och familjeministerns barn- och ungdomsreferensgrupp, som tillkom som ett led i att bredda och fördjupa ministerns kontakter med barn och unga, bedöms i huvudsak ha fungerat väl som forum för dialog. Mötena har inneburit en möjlighet till fördjupad diskussion i viktiga frågor och har gett en bra insikt i hur barn och unga själva ser på sin situation.

4.2.5 Stöd till erfarenhetsutbyte

Statliga insatser

För att öka kunskapen om lokal demokratiutveckling och stimulera till ett ökat erfarenhetsutbyte har regeringen bl.a. tagit fram två broschyrer, Åtta goda exempel och Mellan valen – begrepp, frågor och idéer om med-

borgerligt deltagande i kommuner och landsting. Åtta goda exempel togs fram inom ramen för regeringens långsiktiga utvecklingsarbete, Tid för demokrati, under våren 2002, med syfte att sprida kunskap och erfarenhet samt inspirera till nya demokratiinitiativ. Projekten som redovisas i broschyren utgör ett representativt urval av samtliga 142 demokratiutvecklingsprojekt som fått bidrag genom Tid för demokrati. Broschyren har spridits till samtliga riksdagspartier med sidosorganisationer, kommuner, universitet, studieförbund och en mängd organisationer.

Broschyren Mellan valen – begrepp, frågor och idéer om medborgerligt deltagande i kommuner och landsting togs fram i syfte att dels uppmuntra till ett ökat erfarenhetsutbyte mellan dem som i dag arbetar med att utveckla demokratin i kommuner och landsting, dels tillhandahålla viss grundläggande information när det gäller medborgerligt deltagande. Broschyren skickades ut i januari 2003 till samtliga kommuner och landsting. Båda broschyrerna finns också tillgängliga på regeringens hemsida om demokrati, Demokratitorget.

Med syfte att skapa ökad kunskap m.m. har regeringen också beviljat stöd till olika konferenser och seminarier som behandlar demokrati-frågor, t.ex. Demokrativeckan i Sundsvall och Demokratidagarna i Örebro. Ett särskilt seminarium genomfördes också under 2003 där de som fått bidrag inom utvecklingsarbetet Tid för demokrati deltog. Syftet med seminariet var att stimulera till ett erfarenhetsutbyte. Seminariet ingick också som en del i utvärderingen av utvecklingsarbetet (se avsnitt 2.3.3 angående utvärderingen).

Regeringens webbplats om demokrati fungerar som en mötesplats för debatt och diskussion om demokrati liksom för information rörande demokrati-frågor. På Demokratitorget finns exempelvis en projektdatabas med de projekt som beviljades bidrag för demokratiutvecklingsarbete inom ramen för Tid för demokrati. Databasens främsta syfte är att skapa ökade möjligheter till erfarenhetsutbyte samt att inspirera inför framtida demokratiarbete. På webbplatsen finns även alla Demokratiutredningens utredningar tillgängliga, material som togs fram inom utvecklingsarbetet Tid för demokrati m.m. Webbplatsen har sedan valet i september 2002 haft ett besöksantal på omkring 7 000 besök per månad. Vidare har Demokratitorgets nyhetsbrev ca 1 750 prenumeranter.

Förbundens insatser

Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets enhet för demokrati- och självstyrelsefrågor tillhandahåller bl.a. en idébank med information om olika lokala initiativ för att utveckla och fördjupa demokratin. De genomför också en rad olika konferenser, seminarier etc. för att stimulera till debatt, öka kunskapen och erfarenhetsutbytet kring lokal demokratiutveckling. I detta syfte har förbunden också tagit fram diverse tryckta produkter.

I syfte att öka kunskapen om medborgarnas inflytande mellan valen bedriver förbunden för närvarande projektet Hur fungerar demokratin?. Inom ramen för projektet kommer ca 25 kommuner att genomföra undersökningar under 2004 i detta syfte. Några frågor som man önskar försöka få besvarade är: Hur och kring vilka frågor utövar medborgarna

inflytande över kommunpolitiken? Hur stark och utbredd är medborgarnas vilja och intresse att ta ansvar för gemensamma angelägenheter och för att påverka beslut som rör kommunen? Vilka grupper av medborgare kan och vill påverka besluten – och vilka upplever maktlöshet och utanförskap? Kommunerna kommer under senare faser i projektet att granska de förtroendevaldas inflytande och det offentliga rummet. Projektet planeras vara avslutat senast 2006.

4.2.6 Allmänt om kommunernas och landstingens satsningar på lokal demokratiutveckling

I tidigare avsnitt har en redogörelse lämnats för olika initiativ som kommuner och landsting har tagit i syfte att underlätta för och stimulera fler medborgare att delta i och påverka politiken. Information om vilka resurser m.m. som de avsätter för demokratiutvecklingsarbete i allmänhet kan ge ytterligare indikationer på hur förankrat detta arbete är i kommuner och landsting.

Av SCB:s databas om förnyelsearbetet i kommuner och landsting framgår att omkring en femtedel av kommunerna hade avsatt särskilda medel år 2003 för arbete med demokratifrågor. Drygt två femtedelar hade någon särskild person, funktion eller beredning för att arbeta med demokratifrågor. Detta innebär emellertid inte någon större förändring i förhållande till situationen före det att demokratipropositionen lämnades till riksdagen.

Bland landstingen har däremot fler avsatt resurser för demokratiutveckling sedan demokratipropositionen presenterades. Fler landsting har avsatt särskilda medel för demokratiarbete (en ökning från åtta till tolv landsting 2001–2003) och fler har någon särskild person, funktion eller beredning för att arbeta med demokratifrågor (en ökning från 15 till 17 landsting).

Demokratiredovisningar görs i vissa kommuner och landsting i syfte att försöka mäta demokratins tillstånd i kommunen eller landstinget. Information om hur många kommuner och landsting som genomför sådana ger ytterligare tecken på hur högt upp på den politiska dagordningen demokratiutvecklingsarbetet befinner sig. Av SCB:s databas framkommer att 32 kommuner och fyra landsting uppger att de 2003 hade för avsikt att göra demokratiredovisningar det året.

4.2.7 Slutsatser – uppföljning av några former för inflytande

Resultaten av de uppföljningar och utvärderingar som redovisats i denna del av skrivelsen indikerar bl.a. att det är viktigt att sprida information om olika inflytandeformer. För att uppnå en långsiktig demokratiutveckling bör arbetet med ett ökat medborgerligt deltagande mellan valen också ha en politisk förankring. Likaså framkommer det att det är av stor betydelse att de politiska partierna görs delaktiga i demokratiarbetet. Vidare framkommer vikten av att reflektera kring vilka som deltar, hur representativa de är osv. Allmänt är det viktigt att olika initiativ följs upp för att kontinuerligt pröva hur ändamålsenliga olika inflytandeformer som stat, kommun och landsting inrättar är, liksom för

att öka den samlade kunskapen om demokratins förutsättningar och funktionssätt. Det är också viktigt att ta till vara på de erfarenheter som görs på olika områden, såsom de erfarenheter som gjordes inom regeringens långsiktiga utvecklingsarbete Tid för demokrati, eller de erfarenheter som gjorts inom storstadsarbetet, och inom ramen för det lokala Agenda 21-arbetet, och att bygga vidare på dessa erfarenheter i det fortsatta arbetet med att utveckla olika former för inflytande.

4.3 Pågående och planerade insatser

4.3.1 Översyn av remissförfarandet

I demokratipropositionen aviserades att en kartläggning skulle göras av hur det svenska remissförfarandet i dag används avseende frågor med EU-anknytning. En sådan kartläggning kommer att inledas under 2004 och kommer även att knytas till ett bredare arbete kring remissförfarandet.

Remissförfarandet utgör en central del av det grundlagsfästa kravet på beredning av regeringens ärenden. I propositionen Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (prop. 1994/95:19) underströks att remissförfarandet kommer att ha kvar sin betydelsefulla roll i det svenska beredningsarbetet även när det gäller ärenden inom EU-arbetet. Vikten av att så många som möjligt deltar i beredningsprocessen av EU-frågor har även lyfts fram i kommissionens vitbok om Styrelseformerna i EU. Även riksdagen har aktualiserat formerna för deltagande i beredningen av EU-frågor och beslutat i enlighet med de förslag som Riksdagskommittén lämnat (förs. 2000/01:RS1, kapitel 6, bet. 2000/01:KU23) om riksdagens arbete med EU-frågor.

4.3.2 Förbättrad insyn i finansieringen av politiska partier och personvalskampanjer

I demokratipropositionen angavs att insynen i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet bör förbättras liksom möjligheterna till insyn i hur valkandidater som bedriver personvalskampanjer finansierar sina kampanjer. Som skäl härför anförde regeringen bl.a. att sådan offentlighet kan öka det politiska systemets legitimitet och förebygga korrupktion. Informationen kan också utgöra ett underlag för väljarna vid val och främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken.

Mot denna bakgrund gav regeringen 2002 en särskild utredare i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som bedriver en personvalskampanj finansierar den. Utredningen har i betänkandet Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) föreslagit att allmänhetens insyn skall säkerställas genom en författningsreglerad redovisningsskyldighet. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En förutsättning för att den lokala demokratin skall kunna utvecklas och stärkas är att det erbjuds goda möjligheter för människor att sluta sig samman och mötas i lokala föreningar och grupper. Ett viktigt inslag i regeringens politik är att bidra till att det runt om i landet skapas tillgång till bra och ändamålsenliga samlingslokaler för föreningsengagemang och andra möten mellan människor. Mot bakgrund av att bl.a. utbudet av kommersiell fritidsverksamhet har ökat och att detta troligen medfört att de allmänna samlingslokalernas roll för lokalsamhället och dess invånare är en annan än vad den var förr tillsatte regeringen i mars 2002 en utredning med uppgift att undersöka och analysera frågor som rör allmänna samlingslokaler. Utredningen redovisade sitt betänkande till regeringen i december 2003, Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling (SOU 2003:118). Utredningen visar att lokalerna har en viktig betydelse för närsamhället och den lokala demokratin. Utredningens förslag är för närvarande föremål för remissbehandling. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

4.3.4 Översyn av folkrörelsepolitiken

År 2001 inrättades folkrörelsepolitiken som ett eget politikområde i statsbudgeten, i vilket idrottspolitiken ingår som en verksamhetsgren. Det övergripande målet är att medborgarna skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Ett av syftena med att inrätta politikområdet var bl.a. att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida när det gäller villkor och förutsättningar för föreningslivets verksamheter.

SCB har på regeringens uppdrag framställt den tidigare nämnda rapporten Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Socialt kapital, Demokratiskola (rapport 98). I rapporten föreslår SCB att en generell översyn bör göras av hur folkrörelsepolitiken har utvecklats och bör utvecklas framöver. Ett antal myndigheter och föreningar har erbjudits att lämna synpunkter på rapporten. Cirka 30 myndigheter och organisationer har inkommit med sådana synpunkter. Flertalet av instanserna instämmer i SCB:s förslag om att den statliga folkrörelsepolitiken bör ses över.

Den generella folkrörelsepolitiken är ett komplement till ett stort antal andra politikområden som hanterar specifika frågor som rör olika typer av föreningar inom olika sektorer. Dessa föreningars förutsättningar och villkor hanteras i huvudsak inom respektive sektorsområde. Det saknas därför samlad kunskap om de villkor och förutsättningar som de olika aktörerna inom föreningslivet lever under. Mot denna bakgrund finns det anledning att inom ramen för folkrörelsepolitiken låta en särskild utredare göra en översyn av den statliga folkrörelsepolitiken vilket också aviserades i budgetpropositionen för 2004. En av utgångspunkterna för denna översyn bör vara medborgarnas engagemang i för dem viktiga frågor på nationell såväl som på EU-nivå och hur detta engagemang kan stimuleras. En annan utgångspunkt bör vara vilka faktorer som kan underlätta respektive försvåra medborgarnas organisering i olika typer av folkrörelser och föreningar. I översynen bör även ändamålsenligheten prövas i det övergripande målet för folkrörelsepolitiken liksom mål-

uppfyllelsen i den förda politiken på området, såväl den generella som den sektorsvisa. En sådan översyn kommer att påbörjas under mandatperioden. Skr. 2003/04:110

4.3.5 Nya rörelser

Regeringen tillsatte nyligen en utredning som skall göra en översyn av det statliga stödet till kvinnoorganisationer (dir. 2003:56). Bakgrunden är att många kvinnor i dag organiserar sig i andra former än i de traditionella föreningsformerna, t.ex. i nätverk, vilka inte har möjlighet att få stöd enligt den nuvarande förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. Enligt direktiven skall utredaren bl.a. undersöka på vilket sätt kvinnor väljer att organisera sig i dag och vilken verksamhet som bedrivs i dessa organisationer samt hur dessa nya organisationer kan få stöd.

Regeringen har funnit att det i dag saknas samlad kunskap om de nya rörelser och handlingsformer som medborgarnas samhällsengagemang tar sig uttryck i, på såväl nationell som EU-nivå. Som tidigare aviserats i budgetpropositionen för 2004 avser regeringen därför att inhämta sådan kunskap samt att undersöka om det finns möjlighet att främja och på olika sätt stödja medborgarnas alternativa sätt att organisera sig för att kunna tillgodose gemensamma intressen och behov. Regeringen avser därför att uppdra åt ett universitet eller en högskola att genomföra en kartläggning av nya sociala rörelser och andra alternativa handlingsformer inom den ideella sektorn.

4.3.6 Följa upp frivilliga insatser i och utanför föreningslivet

Justitiedepartementet avser att, såsom också aviserats i budgetpropositionen för 2004, låta undersöka frivilliga insatser i och utanför föreningslivet samt förekomsten av informella sociala nätverk för olika ändamål. Huvudsyftet med undersökningen är att studera förändringar i de frivilliga insatserna över tiden och analysera det förändringsmönster som kan finnas. De frågeställningar som skall undersökas skall därför i så stor utsträckning som möjligt motsvara de frågeställningar som har undersökts i de av högskolan Ersta Sköndals tidigare genomförda befolkningsstudierna från 1992 och 1998 för att möjliggöra jämförelser över tid. Den nya undersökningen skall emellertid omfatta också bl.a. följande frågeställningar: Hur bedömer intervjupersonerna de frivilliga insatsernas betydelse? Vilka är mottagare av de frivilliga insatserna? Har könsmönstret i de frivilliga insatserna förändrats över tid?.

4.3.7 Om behovet av ökad kunskap

Det finns ett generellt behov av att öka kunskapen om bl.a. vilka möjligheter medborgarna har att utöva inflytande mellan valen, hur pass ändamålsenliga dessa former för inflytande är och medborgarnas kännedom om dem. Det saknas särskilt mer systematisk kunskap om inflytande på nationell nivå och EU-nivå. En del svar kring det nya

engagemanget kommer att fås genom de uppdrag som regeringen avser att lämna och som refererats i tidigare avsnitt. Ytterligare information kan komma fram i Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets enkätundersökning om deltagande mellan valen, som också refererats tidigare. Vidare pågår forskning om demokratins mekanismer, om hinder för inflytande osv. som också kommer att kunna öka den samlade kunskapen. Med ökad kunskap kan också statens, kommunernas och landstingens agerande för att underlätta och stödja medborgarnas deltagande mellan valen förbättras och utvecklas. I detta har de politiska partierna en avgörande uppgift när det gäller att ta till vara det engagemang som finns.

5 Mål 4: Mer jämlika möjligheter för deltagande

Sammanfattande beskrivning: Det fjärde målet för regeringens långsiktiga demokratiarbete är att medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika. Det finns i dag flera tecken på att utvecklingen går framåt när det gäller politisk jämlikhet. Exempelvis har skillnaderna mellan kvinnors och mäns politiska engagemang minskat. Detta beror dels på att det politiska engagemanget har ökat mer bland kvinnor än bland män, dels på att kvinnors engagemang har minskat i mindre utsträckning än mäns. I de folkvalda församlingarna har andelen kvinnor, unga människor och utrikes födda personer ökat, även om de fortfarande är underrepresenterade. Det politiska deltagandet i s.k. icke-traditionella former för inflytande fortsätter att stiga i alla grupper. Däremot fortsätter det politiska deltagandet i de traditionella formerna för deltagande att sjunka hos befolkningen i stort. Särskilt oroväckande är att de ungas engagemang sjunker.

Det finns således ett fortsatt behov av aktiva åtgärder i syfte att göra medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen mer jämlika, särskilt när det gäller att stärka underrepresenterade gruppers deltagande mellan valen och som förtroendevalda. Det arbete som bedrivs befinner sig i olika skeden. För en del – såsom barn, ungdomar, människor med funktionshinder och äldre – finns det behov av att genomföra konkreta åtgärder för att undanröja hinder för inflytande. För att stärka det pågående arbetet med att minska underrepresentationen av kvinnor och personer med utländsk bakgrund i den politiska processen krävs ytterligare kunskap om vilka hinder som stänger ute dem från det politiska livet.

5.1 Uppföljning av målet

5.1.1 Utgångspunkter

Regeringens fjärde och sista mål är att medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag.

Särskilt skall andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska processen öka.

I demokratipropositionen konstaterades att det politiska deltagandet i dag kännetecknas av stora skillnader mellan olika individer. Män, medelålders, höginkomsttagare, högutbildade, högre tjänstemän och infödda svenskar uppvisar genomgående ett högre deltagande. Många individer upplever att de politiska partierna och den traditionella politiken inte är till för dem. Vissa erfar t.o.m. att de hindras från att delta i samhället och i de politiska beslutsprocesserna på grund av diskriminering.

I demokratipropositionen betonade regeringen riskerna med att olika underrepresenterade grupperns engagemang inte tas till vara och att deras företrädare inte förmår lyssna på dem. Enligt regeringens mening är det inte bara enskilda individers problem om de upplever maktlöshet och utanförskap. Det är ett problem för hela det demokratiska samhället. För att alla som vill skall ha möjlighet att delta bör alla, inte bara regeringen, ta ansvar för detta. Det handlar här om att undanröja hinder för medborgarnas egna initiativ, engagemang och vilja att ta ansvar. Det kan också handla om att initiera ett arbete med attityder, värderingar och förhållningssätt hos dem som har makt.

I det följande redovisas hur väl olika medborgargrupper finns representerade i olika former av inflytande (i val, som förtroendevalda och mellan valen). Dessa uppgifter är mer detaljerade än de som lämnats i tidigare avsnitt som specifikt behandlat målen om valdeltagande respektive förtroendevalda. När det gäller deltagande i olika former av inflytande mellan valen har uppgifter om olika medborgargrupperns deltagande i dessa inte lämnats tidigare i skrivelsen. I de fall sådana uppgifter finns uppdelade på kön redovisas dessa. Följande avsnitt inleds emellertid med en allmän redogörelse om deltagande med avseende på kön.

I anslutning till respektive medborgargrupp följer också en redogörelse för några av de insatser som regeringen initierat i syfte att stärka olika individers möjligheter att delta i den politiska processen. En del av dessa har redovisats i tidigare avsnitt under de andra målen och nämns därför endast kort här.

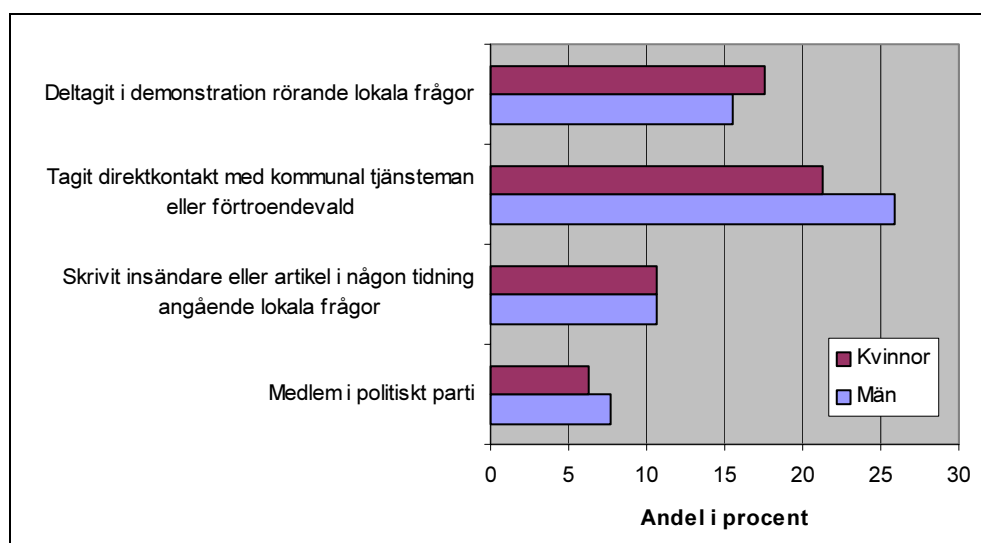
Uppgifterna i detta avsnitt har i huvudsak hämtats från SCB:s valstatistik om de allmänna valen, från Uppsala universitets rapport Det nya seklets förtroendevalda samt från SCB:s rapport Politiska resurser och aktiviteter 1992–2001. Om inget annat anges är de uppgifter som redovisas hämtade från dessa källor. Det bör observeras att i SCB:s rapport om politiska aktiviteter ingår endast ett urval av befolkningen i åldrarna 16–84 år, dvs. uppgifter saknas således för dem som är yngre än 16 år respektive för dem som är äldre än 84 år.

5.2.1 Deltagande i olika former för inflytande

I riksdagsvalet 2002 var valdeltagandet i princip lika stort mellan de båda könen. Detta är en viss utjämning sedan 1998 då kvinnors röstandel översteg männens med en procentenhet.

Efter riksdagsvalet 2002 är andelen kvinnor i riksdagen 45 procent, vilket innebär en ökning med två procentenheter sedan den förra mandatperioden. Bland de förtroendevalda i kommunfullmäktige utgör kvinnor 42 procent, vilket är en ökning med tolv procentenheter sedan 1982. Bland de förtroendevalda i landstingsfullmäktige är andelen kvinnor 47 procent. Även bland ledamöterna i landstingsfullmäktige har andelen kvinnor ständigt ökat i varje val sedan 1982, med undantag för valet 2002 då den kvinnliga representationen sjönk marginellt. Vid en jämförelse av de båda könen representation i olika organ på olika nivåer i kommunerna är kvinnor mer underrepresenterade ju högre upp i hierarkin man kommer. Bland annat innehas endast 36 procent av ledamotsposterna i kommunstyrelserna av kvinnor. Cirka 30 procent av ordförandeposterna i kommunerna innehas av kvinnor. Inom landstingen är kvinnor mindre underrepresenterade än inom kommunerna. I landstingsstyrelserna innehas 47 procent av ledamotsposterna av kvinnor. Cirka 44 procent av ordförandeposterna i landstingen innehas av kvinnor.

När det gäller vissa icke-traditionella former för inflytande såsom att skriva insändare, underteckna upprop eller demonstrera – är skillnaden mellan könen relativt små. Beträffande andra aktiviteter t.ex. att diskutera politik och kontakta kommunala tjänstemän eller förtroendevalda, är män däremot något aktivare än kvinnor. Den generella utvecklingen visar emellertid på en ökad politisk jämlikhet mellan kvinnor och män då en viss utjämning mellan könen har skett på flera håll. Detta beror dels på att det politiska engagemanget har ökat mer bland kvinnor än bland män, dels på att kvinnors engagemang har minskat i mindre utsträckning än mäns. Exempelvis har skillnaden mellan könen minskat avsevärt de två senaste decennierna när det gäller medlemskap inom politiska partier. Likaså har kvinnors medborgerliga kompetens ökat i det avseendet att allt fler anser att de själva kan överklaga ett myndighetsbeslut. Skillnader kvarstår dock mellan könen även om de har blivit mindre över tid.



Källa: SCB.

Ur diagrammet ovan kan utläsas att kvinnor deltar i demonstrationer rörande lokala frågor i större utsträckning än män. Män tar dock i större utsträckning direktkontakt med kommunala tjänstemän eller förtroendevalda än kvinnor. När det gäller aktiviteter som att skriva insändare eller artiklar angående lokala frågor är kvinnor och män ungefär lika aktiva.

5.2.2 Genomförda och pågående insatser

Förtroendevalda

Flera av de förslag som presenterades i demokratipropositionen bedömde regeringen skulle kunna bidra till att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Regeringen gjorde bl.a. bedömningen att de vidgade möjligheterna till ledighet från anställning samt möjligheten att utse andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning skulle kunna bidra till en ökning av antalet kommunalt förtroendevalda. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att kvinnornas underrepresentation minskar. Effekterna av dessa lagändringar har dock ännu inte utvärderats.

Den nya möjligheten att få ersättning för tillsyn av barn kan underlätta för föräldrar av båda könen, särskilt ensamstående, att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Den vidgade möjligheten att få ersättning för förlorad arbetslöshetsersättning och förlorad föräldrapenning kan vidare bidra till att fler får möjligheten att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Utvärderingen av bestämmelserna avseende ekonomiska ersättningar visar att dessa har implementerats och att kommunalagens bestämmelser har fått genomslag. Majoriteten av de studerade kommunerna och landstingen betalar ersättning inte bara för förlorad arbetsinkomst utan även för förlust av ersättning från arbetslöshetsersättning och föräldrapenning. De flesta kommuner har också särskilda regler för ersättning för barntillsynskostnader och för funktionshindrade (för utvärderingen se vidare avsnitt 3.2.2).

Rapporten Det nya seklets förtroendevalda innehåller, som tidigare redovisats, särskilda analyser kring kvinnors representation i exempelvis olika typer av kommuner, de politiska partierna och olika beslutsorgan. Analyserna utgör ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete med att stärka kvinnors makt och inflytande i den politiska beslutsprocessen.

Deltagande mellan valen

I demokratipropositionen angav regeringen att medborgarnas förmåga att söka och hitta information, skaffa sig kunskap liksom att föra en dialog på Internet kommer att ha en stor betydelse för medborgarnas deltagande i den politiska processen i framtiden. Studier visar dock att alla individer i samhället inte har lika stor möjlighet att tillgå och tillgodose sig information från Internet. Detta gäller bl.a. kvinnor i vissa avseenden. Arbetsgruppen för IT och demokrati har i sitt Förslag till strategi för att minska de digitala klyftorna uppmärksammat att skillnaden mellan könen i användning av Internet i hemmet till stor del kan förklaras av ojämställdhet mellan könen, dvs. kvinnor tar större ansvar för hushållet och får på så sätt mindre tid att använda Internet än män. Arbetsgruppen föreslår därför fortsatta åtgärder för att göra män och kvinnor jämställda när det gäller att ta ansvar för vardagssysslorna i hemmet. Likaså föreslås det att datorindustrin bör uppmärksammas på att bl.a. IT-kommissionens studier visar att kvinnor ofta upplever att fördelarna med Internet oftast lanseras ur ett manligt perspektiv.

SCB har bl.a. på regeringens uppdrag samlat in viss statistik kring kvinnors och mäns deltagande mellan valen. Det saknas dock fortfarande statistik om kvinnor och män på ledande i poster i samhället. Det behövs också mer kvalitativa analyser om kvinnors och mäns makt och inflytande.

5.3 Barn och ungdomar

5.3.1 Unga vuxnas deltagande i val och som förtroendevalda

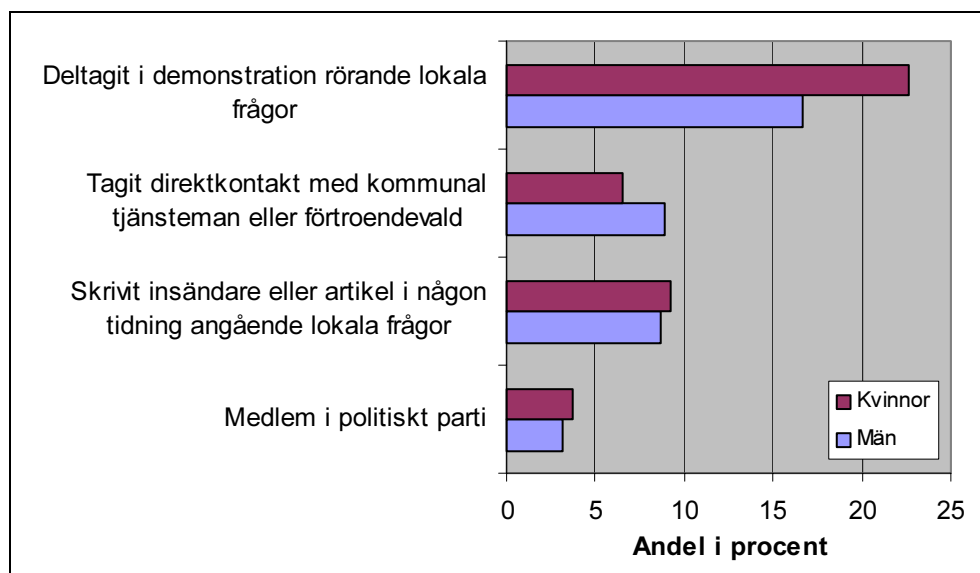
Unga i åldern 18–22 år utgjorde drygt 5 procent av de röstberättigade i riksdagsvalet 2002. I riksdagsvalet röstade drygt 70 procent av första-gångsväljarna i åldrarna 18–22 år. Jämfört med valet 1998 var detta en minskning med ca fyra procentenheter. Denna minskning var större än den totala minskningen om drygt en procentenhet av valdeltagandet till riksdagsvalet.

Unga i åldern 18–29 år utgjorde ca 18 procent av de valbara i kommunfullmäktigevalen 2002. Bland de förtroendevalda i såväl kommun- som landstingsfullmäktige utgör unga i denna åldersgrupp endast fem procent, vilket är betydligt mindre än andelen unga som är valbara. Sett över tid har andelen unga förtroendevalda i kommunfullmäktige inte förändrats sedan 1982. I landstingsfullmäktige har emellertid andelen unga ökat från en procent till fem under samma tidsperiod.

Liksom den övriga befolkningen engagerar sig allt färre unga i de traditionella formerna för inflytande. Samtidigt deltar allt fler i s.k. icke-

traditionella former för inflytande som t.ex. att skriva en insändare, kontakta en förtroendevald eller demonstrera. Vid en jämförelse mellan olika individer och deras politiska deltagande mellan valen är unga underrepresenterade jämfört med andra grupper. Detta är i sig inget nytt, men oroande är att ungas, framför allt unga mäns, engagemang i såväl partiväsandet som föreningslivet har fortsatt att sjunka det senaste decenniet. Ungdomar tillsammans med ålderspensionärer utgör exempelvis de största grupperna bland de politiskt inaktiva¹⁴. En oroande trend är också att 16–24-åringarnas medborgerliga kompetens tycks ha minskat i det avseendet att allt färre unga anser att de själva kan överklaga ett myndighetsbeslut. I andra grupper har den medborgerliga kompetensen i detta avseende snarare ökat. Intresset för att diskutera politik har också avtagit mest i denna åldersgrupp. Bland dem som väljer att delta i demonstrationer utgör emellertid unga kvinnor den största gruppen.

Diagram 11. Politiska aktiviteter bland 16–24-åringar 2000/01



Källa: SCB.

Ur ovanstående diagram kan utläsas att unga kvinnor demonstrerar i betydligt större utsträckning än unga män. Likaså är andelen unga kvinnor som skriver insändare eller artiklar i någon tidning angående lokala frågor större. Ungs män tar dock kontakt med kommunala tjänstemän eller förtroendevalda i större utsträckning än unga kvinnor. När det gäller partimedlemskap är det i stort sett ingen skillnad mellan könen.

Enligt Ungdomsstyrelsens attitydundersökningar beskriver många unga sig själva som ointresserade av politik, samtidigt som de säger sig vara intresserade av att delta och påverka samhällsutvecklingen – vilket i realiteten är just att ha ett intresse för politik. Enkätundersökningar som ställer frågor till ungdomar om intresset för specifika politiska frågor tenderar också att resultera i en större andel som uppger sig intresserade

¹⁴ SCB:s definition för politiskt inaktiva är personer som varken deltar i några lokala eller allmänpolitiska aktiviteter eller i några partipolitiska aktiviteter. De har inte heller någon gång talat inför ett möte i någon förening eller organisation eller tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i någon förening, rörelse, samfund eller liknande.

än då frågor ställs om intresse för politik i generella termer. En möjlig tolkning av resultaten är att ungdomar i hög utsträckning är intresserade av deltagande i samhället och av politiska sakfrågor, samtidigt som de intar en mer avvaktande hållning till formerna för eller möjligheterna att delta i den gängse politiska debatten.

5.3.2 Deltagande och inflytande för barn och unga under 18 år

Det finns drygt 1,9 miljoner barn och unga under 18 år i Sverige i dag, vilket utgör ungefär en femtedel av befolkningen. Dessa personer är viktiga i demokratipolitiken då de i framtiden kommer att tillhöra valmanskåren men också för att de som barn och unga i dag, trots att de inte har rösträtt, har rätt till inflytande och delaktighet i frågor som rör dem i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Barnkonventionen omfattar alla personer under 18 år. Frågan har två dimensioner – dels det enskilda barnets rätt att bli hört och respekterat i frågor som rör henne eller honom direkt, dels den kollektiva rätten till inflytande.

Undersökningar visar att barn och unga vill vara med att påverka. I en statistisk undersökning gjord av Barnombudsmannen år 2002 med ett urval av 2000 barn och unga i åldrarna 8–15 år framkommer att närmare 70 procent tycker att det är viktigt att få vara med att påverka. Av samma undersökning framgår vidare att barn och unga i relativt stor utsträckning anser att de kan säga vad de tycker i skolan. Däremot anser de att de inte i lika hög utsträckning kan vara med och bestämma i skolan. De äldre barnen upplever även att de har mindre inflytande än de yngre. Ett vidare utvecklingsarbete återstår innan barns och ungas rätt till inflytande och delaktighet har förverkligats.

5.3.3 Andra former av inflytande för barn och unga vuxna

I demokratipropositionen angav regeringen att ungdomsråd kan bidra till att öka ungdomars delaktighet och inflytande och att det är angeläget att det i den kommunala verksamheten finns ett ungdomsperspektiv. Sedan 1997 har antalet kommuner och stadsdelar med olika former av lokala inflytandeforum för ungdomar, i form av ungdomsråd eller liknande, mer än fördubblats. År 2003 fanns det enligt Ungdomsstyrelsen 211 inflytandeforum i 157 kommuner. Av deltagarna var 88 procent mellan 13 och 18 år. Av dessa var 56 procent flickor. Det finns stora skillnader mellan inflytandeforumen i omfattning, former och beständighet för arbetet. De flesta driver dock egna frågor, utgör en rådgivande funktion mot politiker och lämnar synpunkter till tjänstemän. En fjärdedel agerar som "remissinstans" i frågor som rör ungdomar i kommunen. I avsnitt 4.2 finns information om ytterligare några former för inflytande för barn och unga vuxna, såsom medborgarförslag och lokala styrelser.

Regeringen har även verkat aktivt för ungdomars deltagande i internationella samarbetsforum. Bland annat deltar sedan ett antal år tillbaka en representant från Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) i FN:s generalförsamlingsmöte. Ungdomsrepresentanter

deltar på det ungdomspolitiska området även i Europarådssamarbetet, det nordiska samarbetet liksom i Barents- och Östersjösamarbetet. Skr. 2003/04:110

5.3.4 Genomförda och pågående insatser för att stärka unga vuxnas deltagande i val och som förtroendevalda

Valdeltagande

Som tidigare redovisats genomförde såväl regeringen som andra aktörer ett stort antal insatser inför valet 2002 med syfte att öka ungas valdeltagande och för att informera om hur det går till när man röstar, t.ex. projektet Skolval 2002 liksom demokratimagasinet Röster, som riktade sig till landets gymnasieungdomar (se också avsnitt 2.3.3 och 2.3.6).

Inom ramen för regeringens demokratisatsning inför Europaparlamentsvalet 2004 har Ungdomsstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling, som också tidigare nämnts, tilldelats medel för att genomföra särskilda aktiviteter riktade till förstagångsväljare i åldern 18–23 år (i och utanför gymnasieskolan) för att bl.a. uppmuntra dem att rösta i valet till Europaparlamentet (för ytterligare information om satsningen se avsnitt 2.4.3).

Förtroendevalda

I regeringsförklaringen för riksmötet 2003/04, har som också redovisats tidigare, angetts att partistödet skall höjas så att partierna bättre kan stödja skolningen av nya förtroendevalda inom de politiska ungdomsförbunden. Regeringen kommer därför att återkomma till riksdagen i fråga om finansieringen i den ekonomiska vårpropositionen för 2004.

5.3.5 Genomförda och pågående insatser för att stärka barns och unga vuxnas deltagande mellan valen

Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter

I januari 2004 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen - Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter (Skr. 2003/04:47). I skrivelsen ges en presentation av hur regeringen avser att fortsatt bedriva det strategiska arbetet med att förverkliga barnkonventionen i Sverige.

En central del i strategiarbetet är barns och ungas delaktighet och inflytande och regeringen aviserar ett antal insatser som skall initieras eller ges en fortsättning. Nedan beskrivs några av insatserna.

Det är viktigt att följa utvecklingen när det gäller barns och ungas möjligheter till inflytande och delaktighet. Regeringen avser att bjuda in Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen tillsammans med Svenska Kommunförbundet till en diskussion om hur inflytande och delaktighet för barn och unga i kommunernas verksamheter och beslutsfattande kan vidareutvecklas. Vad är det t.ex. som gör att vissa ungdomsråd eller

andra inflytandeföra för barn och unga är framgångsrika, medan andra har svårt att finna sin roll? Vilka är framgångsfaktorerna?

Boverket har tillsammans med Vägverket, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen och Svenska kommunförbundet haft ett uppdrag att utveckla formerna för barns och ungas delaktighet och inflytande i samhällsplaneringen. Mot bakgrund av Boverkets förslag i uppdragsrapporten avser regeringen nu att bjuda in Boverket, Svenska Kommunförbundet, Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen till en diskussion om förutsättningarna att starta ett kommunförsök. I samband därmed kommer också frågan om en rådgivande skrift riktad till kommunernas planerare m.m. att diskuteras.

Goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer

I demokratipropositionen framhöll regeringen också att det är viktigt att det ges god kunskap om alla samhällsnivåer i skolan och att detta borde tydliggöras i grundskolans kursplaner. Bakgrunden till detta var bl.a. att det framkommit att grundskolans och gymnasieskolans kursplaner för samhällskunskapsämnet saknade uttryckliga mål för elevernas kunskaper om den kommunala nivån. I mars 2003 tillsattes en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet, som tidigare nämnts i avsnitt 4.2.2, med uppgift att utreda möjligheten till ett utökat och reellt barn-, elev- och föräldrainflytande i förskola, fritidshem, skola och vuxenutbildning. Ett av de förslag som arbetsgruppen lämnat i departementspromemorian Var-dags-inflytande (Ds 2003:46) är att Skolverket skall ges i uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhällsorienterade ämnena i samtliga skolformer där kursplaner förekommer. Vikten av att eleverna får kunskaper i lokal demokrati bör framgent betonas. Kunskaperna bör avse både skolnivå och kommunnivå. De bör vidare gälla såväl kunskap om regler och processer som om hur man som elev eller medborgare själv aktivt kan medverka. För närvarande bereds förslaget inom Regeringskansliet och vissa av arbetsgruppens förslag kommer att ingå i den proposition om ny skollag som planeras att lämnas till riksdagen under sommaren 2005.

De politiska partiernas och de politiska ungdomsförbundens roll i skolan

I demokratipropositionen framhöll regeringen att det är viktigt att politisk verksamhet och debatt främjas i skolan och att det är angeläget att skolelever ges återkommande möjligheter att träffa och diskutera med företrädare för politiska partier och deras ungdomsförbund. Med anledning av detta fick Skolverket 2002 i uppdrag av regeringen att undersöka vilka möjligheter politiska partier, deras ungdomsförbund och andra samhällspolitiskt engagerade organisationer har att verka och medverka i skolan. Skolverket fann i sin undersökning bl.a. att många skolor och kommuner är osäkra på hur skolans samverkan med aktörer i omvärlden kan organiseras och hur skolan skall bemöta antidemokratiska organisationer och strömningar. För att ge stöd till skolor och kommuner fick Myndigheten för skolutveckling 2003 i uppdrag av regeringen att utarbeta riktlinjer kring skolans möjligheter att samverka med politiska

partier, deras ungdomsförbund och andra samhällspolitiskt engagerade organisationer utifrån den demokratiska värdegrund som skall prägla hela skolans arbete. Myndigheten skall redovisa sitt uppdrag till regeringen under våren 2004.

I sammanhanget kan nämnas ett fadderskapsprojekt som Ungdomsrådet i Haninge kommun beviljades medel för inom ramen för utvecklingsarbetet Tid för demokrati. Målet med projektet var att utveckla ett forum där politiker och ungdomar möts genom ett s.k. fadderskap. Syftet med projektet var bl.a. att ungdomarna skulle få kunskap om hur det demokratiska systemet och politiken fungerar samt att politikernas förståelse för ungdomars behov skulle öka. Utvärderingen av projektet visar bl.a. ett ökat förtroende mellan de berörda och en ökad förståelse för varandras roller och möjligheter.

Föreningsengagemang

När det gäller insatser för att stärka ungas föreningsengagemang har sammanlagt 30 miljoner kronor avsatts ur Allmänna arvsfonden åren 2001–2004 för utveckling av ungdomars möjlighet till egen organisering. Medlen fördelas av Ungdomsstyrelsen till projekt i ungas egna organisationer. Av medlen har sex miljoner kronor öronmärkts för att utveckla de politiska ungdomsförbundens demokratiarbete i skolan.

Inflytande i EU och övriga Europa

För att öka ungas delaktighet i Europa ställde regeringen i september 2000 fyra miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till Ungdomsstyrelsens förfogande för en satsning för att öka ungdomars engagemang och inflytande i Europa. Ungdomsstyrelsen lämnade en slutrapport över arbetet i april 2002. Totalt beviljades 33 projekt stöd inom satsningen om sammanlagt 3,6 miljoner kronor. Ungdomsstyrelsens utvärdering av satsningen visar att det finns ett stort behov och intresse bland ungdomar och ungdomsorganisationer för lokala och regionala projekt med anknytning till Europa. Det stöd som utgick för utveckling av regionala stödcentra bedöms av myndigheten som särskilt lyckat. Ungdomsstyrelsen har under satsningen uppmärksammat att det är svårt att finna finansiering för lokala och regionala informationsinsatser om internationella frågor, en verksamhetsform som av många föreningar upplevs som viktig. Myndigheten har också identifierat tre områden där utveckling av verksamheter i ungdomsorganisationerna är särskilt aktuell. Dessa områden är den internationella dimensionen som ett verktyg, ungdomars delaktighet och inflytande i EU respektive ungdomars rätt till kunskap om EU.

Även på EU-nivå pågår ett arbete med att öka ungas engagemang och inflytande inom EU. År 2002 antog Europeiska kommissionen bl.a. vitboken Nya insatser för Europas ungdom. I vitboken föreslås bl.a. befastande av en struktur för samråd med ungdomar på europeisk nivå och ungdomsmedverkan i debatten om EU:s framtid. Inom ramen för det svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet arrangerades under 2003 en större nordisk konferens, www.involvera.nu, med syftet att

Om behovet av ökad kunskap kring inflytande

Avslutningsvis bör nämnas att kommunernas efterfrågan på kunskap om ungas möjligheter till inflytande har ökat de senaste åren. För att möta detta och för att möjliggöra jämförelser mellan kommuner har Ungdomsstyrelsen inom projektet lokal uppföljning (LUPP) utvecklat kommunala enkäter och en databas för resultatinsamling kring ungas möjligheter till inflytande på lokalnivå.

5.4 Personer med utländsk bakgrund

5.4.1 Deltagande i olika former för inflytande

De utrikes födda utgjorde elva procent av den röstberättigade befolkningen i riksdagsvalet 2002. I riksdagsvalet det året var valdeltagandet bland de utrikes födda 67 procent, vilket är en minskning med tre procentenheter jämfört med 1998 års val.

De utländska medborgarna utgör fyra procent av den röstberättigade befolkningen¹⁵. Av dessa var det 35 procent som använde sin rösträtt i 1998 och i 2002 års val till kommunfullmäktige. Till skillnad från det totala valdeltagandet i 2002 års val minskade inte deras valdeltagande.

Andelen utrikes födda utgjorde 2002 knappt sju procent av det totala antalet kommunfullmäktigeledamöter i Sverige, vilket är en ökning med knappt tre procentenheter sedan 1982. De utrikes föddas andel av den valbara befolkningen¹⁶ har dock samtidigt ökat från knappt nio procent till drygt 13 procent, vilket medför att de utrikes föddas representativitet bland de förtroendevalda endast har ökat marginellt. Även i landstingsfullmäktige har andelen utrikes födda ökat de senaste två decennierna, framför allt i samband med de senaste två valen.

År 2003 utgjorde de utländska medborgarna enbart en procent av de kommunalt förtroendevalda, men fyra procent av den valbara befolkningen. I landstingen var det samma fördelning.

Det generella mönstret för politiskt deltagande mellan valen är att infödda svenskar har ett betydligt större politiskt deltagande än utrikes födda som i sin tur har ett högre politiskt engagemang än utländska medborgare. Liksom bland befolkningen i stort har det politiska deltagandet minskat bland personer med utländsk bakgrund. Exempelvis har andelen naturaliserade invandrare¹⁷ som är medlemmar i ett politiskt parti sjunkit. När det gäller föreningslivet finns samma mönster som hos befolkningen i stort, dvs. andelen personer med utländsk bakgrund som är medlemmar i en förening sjunker. När det gäller icke-traditionella former för deltagande ökar det i vissa avseenden hos såväl personer med utländsk bakgrund som hos övriga befolkningen. Det finns dock stora

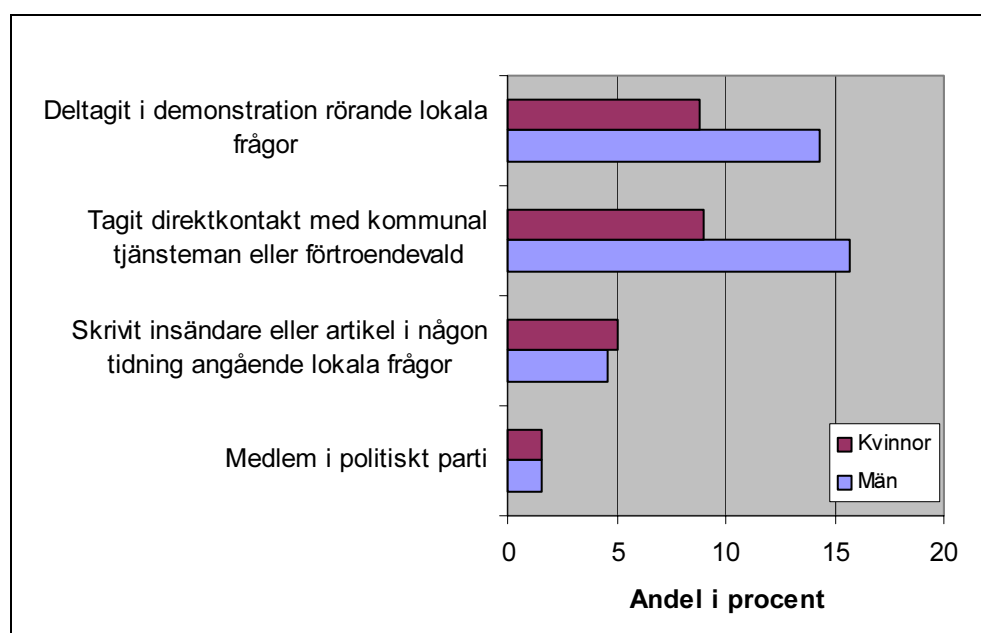
¹⁵ Andel utländska medborgare som var röstberättigade i de kommunala valen 2002.

¹⁶ Andelen utrikes födda som var röstberättigade i de kommunala valen 2002.

¹⁷ Utomlands födda svenska medborgare med minst en förälder som har eller har haft utländsk medborgarskap.

skillnader mellan könen, bl.a. tar allt fler män med utländsk bakgrund direktkontakt med kommunala tjänstemän eller förtroendevalda. Likaså deltar allt fler män med utländskt medborgarskap i politiska diskussioner. Den medborgerliga kompetensen har också ökat, exempelvis har andelen utländska medborgare som uppger att de själva kan överklaga ett myndighetsbeslut ökat kraftigt det senaste decenniet. Det finns dock skillnader mellan könen i denna grupp då andelen kvinnor som anser sig helt sakna möjlighet att själv överklaga ett myndighetsbeslut är betydligt högre än andelen män.

Diagram 12. Politiska aktiviteter bland utländska medborgare i åldrarna 16–84 år 2000/01



Källa: SCB.

Ur ovanstående diagram kan utläsas att bland de utländska medborgare som är bosatta i Sverige tar männen i större utsträckning kontakt med kommunala tjänstemän eller förtroendevalda än kvinnorna. Likaså är andelen män som demonstrerar större. Däremot är andelen kvinnor som skriver insändare eller artiklar i någon tidning angående lokala frågor något större. När det gäller partimedlemskap är andelen män och kvinnor lika stor.

5.4.2 Genomförda och pågående insatser

Valdeltagande

Som tidigare nämnts tillfördes riksdagspartierna, precis som inför 1994 och 1998 års val, särskilda medel för att informera personer med utländsk bakgrund inför valet 2002. Satsningen var avsedd att mobilisera invandrargruppen att rösta, då valdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund fortsatt att sjunka vid de senaste valen. Enligt utvärderingen var de särskilda informationsinsatserna lyckade i den meningen att sådana grupper som kan förväntas ha ett lågt valdeltagande var överrepresenterade bland dem som tog emot mycket riktad

information. Emellertid hävdas i utvärderingen att informations-åtgärderna på kort sikt inte tycks ha haft några effekter på benägenheten att rösta (se även avsnitt 2.3.4).

Flera av de projekt som fick stöd inom ramen för Tid för demokrati hade inriktning mot integration och mångfald. Av dessa kan bl.a. det projekt som ABF Malmö drev inför valet nämnas. Genom en särskild demokratiambassadörsutbildning arbetade ABF Malmö för att skapa nya nätverk och bidra till erfarenhetsutbyte mellan olika föreningar inom organisationen. Demokratiambassadörerna verkade efter utbildningen som valinformatörer och valinspiratörer bland invandrargrupper inför valet 2002. Utvärderingen visar att projektet gav flera positiva synergieffekter. Valdeltagandet ökade också i de berörda stadsdelarna. Det är dock inte möjligt att uttala sig om vilka effekter just denna insats hade då ett stort antal andra insatser pågick samtidigt under samma period. Likaså var det flera personer med utländsk bakgrund som var nominerade, vilket troligtvis också hade positiv inverkan på valdeltagandet. Bland de projekt som särskilt riktades till kvinnor kan t.ex. nämnas det projekt som Somaliska kvinnors riksförbund fick stöd till. Projektets syfte var att stimulera och öka den somaliska kvinnogruppernas valdeltagande och engagemang i de politiska beslutsprocesserna. Vidare arbetade riksförbundet med att väcka intresse för samhällsfrågor och föreningslivsfrågor i stort samt för att främja jämställdheten mellan könen. Projektet genomfördes framför allt i form av studiecirkel, seminarier, konferenser och via lokal-TV. En positiv erfarenhet av projektet är att mötesplatser skapades där somaliska flickor och kvinnor fick utbyta tankar och idéer kring inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen.

I januari 2004 tilldelades, som tidigare nämnts, de sju kommuner som har tecknat lokala utvecklingsavtal med staten inom ramen för storstads-satsningen medel för att inom ramen för regeringens demokratisatsning öka valdeltagandet i 2004 års Europaparlamentsval. Beviljade medel skall användas för att genomföra insatser bland grupper med ett lägre valdeltagande i de storstadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen (se avsnitt 2.4.3).

Deltagande mellan valen

I demokratipropositionen angav regeringen att personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige snarast möjligt bör få kunskap om och förståelse för hur den svenska demokratin fungerar för att kunna delta i den politiska processen. Introduktionsprogrammet angavs vara ett viktigt tillfälle att förmedla sådan kunskap.

I november 2001 beslutade regeringen om en särskild utredare med uppgift att se över mottagande av och introduktion för flyktingar. I betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75) har utredaren bl.a. lämnat förslag om hur alla nyanlända invandrare skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet. Bland annat föreslås att Integrationsverket skall verka för att en sammanhållen producerad skriftlig samhällsinformation tas fram för nyanlända invandrare. Den bör kunna utgöra ett komplement till och stöd för muntlig samhällsinformation och samhällsundervisning. Samhällsinformation bör även i

så stor utsträckning som möjligt ges till nyanlända invandrare muntligen på det egna modersmålet och helst av lärare som är dubbelt språk- och kulturkompetenta. Utredningen anser också att föreningslivet bör kunna spela en större roll än i dag, men att föreningarnas medverkan måste baseras på deras egna förutsättningar och villkor. Aktiva och intresserade organisationer och föreningar bör erbjudas att delta i planeringen och med sitt arbete bidra till de nyanländas fortsatta etablering. Betänkandet har remissbehandlats och frågan bereds nu inom Regeringskansliet.

I demokratipropositionen underströks också behovet av att se över svenskundervisningen för invandrare, sfi, som förmedlare av samhällsinformation. I januari 2003 beslutade regeringen om en särskild utredare med uppdrag att se över hur skolformen sfi kan förnyas och organiseras. I uppdraget ingick bl.a. att se över hur samhällsinformationens roll i den grundläggande utbildningen i svenska språket skall prövas. I betänkandet Vidare vägar och vägen vidare (SOU 2003:77) lämnar utredaren förslag om att samhällslivs- och arbetslivsorientering skall fortsätta utgöra en del av sfi-utbildningen, men att innehåll och arbetssätt bör definieras, förtydligas, förstärkas och individualiseras. I likhet med regeringens förslag i demokratipropositionen föreslår utredningen att Myndigheten för skolutveckling skall utarbeta referens- och kommentarmaterial kring samhälls- och arbetslivsorienteringens mål, innehåll och metodik i samråd med berörda myndigheter. Betänkandet remissbehandlas för närvarande och en interdepartemental arbetsgrupp har tillsatts för att bereda utredarens förslag ytterligare.

När det gäller insatser för att stärka deltagandet i föreningslivet för personer med utländsk bakgrund har en arbetsgrupp på regeringens uppdrag gjort en samlad översyn av stödet till organisationer bildade på etnisk grund. Gruppen har redovisat sitt arbete i departementspromemorian Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer (Ds 2003:10). I promemorian föreslås att ett sammanhållet bidragssystem skall utarbetas för organisationer som är bildade på etnisk grund och som bedriver verksamhet för att upprätthålla språk, kultur och identitet. Arbetsgruppen anser att denna verksamhet är viktig för att personer med rötter i andra länder och kulturer skall ges möjlighet att utveckla och bevara sin etniska identitet samt känna sammanhang och uppnå delaktighet med hela samhället. Förslaget har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

För att undanröja hinder som personer med utländsk bakgrund kan möta när de skall utöva makt och inflytande har regeringen också initierat flera utredningar som tar sikte på fördelningen av makt och inflytande för olika etniska grupper. Integrationspolitiska maktutredningen (dir. 2000:57) har haft i uppdrag att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Fyra rapporter kommer att slutföras i början av 2004 inom maktutredningen. Därefter avvecklas utredningen. Det forskningsprogram som i övrigt påbörjats inom utredningen kommer att läggas fram som självständiga forskarrapporter i den s.k. departementsserien under 2004. De forskarvolymerna som kommer publiceras skall bl.a. belysa om det sätt som personer med utländsk bakgrund omtalas och definieras i media eller i offentlig politik kan bidra till att skapa skilda förutsättningar för makt och inflytande bland utrikes

födda och infödda. Andra frågor som kommer att analyseras är olika institutionella faktorer påverkan på deltagandet, som t.ex. betydelsen av statliga strategier för att öka valdeltagande bland personer med utländsk bakgrund och strukturella förutsättningar för invandrade att engagera sig partipolitiskt.

En särskild utredare gavs i oktober 2003 i uppdrag att utreda strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (dir. 2003:118). Utredarens uppgift är att redovisa den kunskap som finns om strukturell diskriminering i Sverige, att i relevanta delar redovisa kunskap om och åtgärder mot diskriminering på grund av kön i Sverige och andra länder, att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering, och att föreslå åtgärder för att öka kunskapen om strukturell diskriminering. Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2005.

Regeringen avser också att besluta om direktiv för en ny utredning om diskriminering, makt och inflytande under våren 2004.

5.5 Personer med funktionshinder

5.5.1 Deltagande i olika former för inflytande

Med anledning av att endast ett fåtal studier finns kring funktionshindrades makt och inflytande i den politiska processen redovisas nedan uppgifter som Kommundemokratikommittén lät ta fram till sitt betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48).

Kommundemokratikommittén anförde i sitt betänkande att uppgifter om antalet personer i befolkningen med funktionshinder varierar mellan olika undersökningar. Till stor del beror osäkerheten på svårigheter att avgränsa och definiera gruppen funktionshindrade. Klart är dock att funktionsnedsättningar är vanliga bland befolkningen och att personer med funktionshinder finns i alla åldrar. Enligt Socialstyrelsen har uppskattningsvis runt tio procent av befolkningen någon form av funktionshinder av varierad svårighetsgrad och komplexitet (Socialstyrelsen 1999). Andra studier visar att andelen personer med funktionshinder kan vara ännu större (se exempelvis SCB:s arbetskraftsundersökningar, AKU). Enligt Socialstyrelsen är de vanligaste funktionshindren rörelsehinder, hörselnedsättning, synnedsättning, talsvårigheter och skrivsvårigheter.

Enligt Kommundemokratikommitténs beräkningar var år 2000 andelen förtroendevalda med svårare rörelsehinder, svårare synskada och svårare hörselskada knappt en procent, vilket indikerar en kraftig underrepresentation.

Studier visar att människor med funktionshinder har ett politiskt engagemang och intresse som ligger över genomsnittet. Däremot är andelen politiskt aktiva lägre än befolkningen som helhet. Tolkningen är att det är mer yttre omständigheter som hindrar deltagande i den politiska processen än inställningen hos personen med funktionshinder (se exempelvis SOU 2001:48 eller Medborgarnas makt, 1989).

Valdeltagande

Genom en ändring i vallagen har kommunernas ansvar för att använda vallokaler som kan användas av alla skärpts. Syftet är bl.a. att det ska bli enklare för personer med fysiska funktionshinder att rösta. Det är dock inte möjligt att säga vilken kvantitativ effekt denna åtgärd har haft på valdeltagandet. SCB har inte heller någon valstatistik över personer med funktionshinder.

Inom ramen för regeringens utvecklingsarbete Tid för demokrati har flera insatser genomförts för att öka valdeltagandet hos personer med såväl fysiska som psykiska funktionshinder. Bland de projekt som riktades till personer med funktionshinder kan projektet Rösträtt för alla – Ett projekt om ökad demokrati för funktionshindrade nämnas. Projektet genomfördes i samarbete mellan Hemse bibliotek, Handikapprörelsen, Synskadades riksförbund, ABF Gotland och Gotlands kommun. Syftet med projektet var öka valdeltagandet bland funktionshindrade genom att bl.a. öka kunskapen om valet och de politiska partiernas program, stärka dialogen mellan politikerna och de funktionshindrade samt att öka tillgängligheten till vallokaler. Utvärderingen av projektet visar bl.a. att målgruppen fått en ökad kunskap om valet, att dialogen mellan politiker och funktionshindrade stärkts och att politikernas kunskap om de funktionshindrades behov och möjligheter har ökat. Utvärderingen visar även att insatserna sannolikt haft en positiv inverkan på valdeltagandet bland funktionshindrade på Gotland.

Förtroendevalda

Förtroendevalda med fysiska funktionshinder hindras ofta från att kunna utföra sina uppdrag på grund av olika fysiska hinder. Samtidigt är kunskapen om och förståelsen för de behov av hjälpmedel som funktionshindrade har för att kunna medverka på många håll dålig. I demokratipropositionen betonade regeringen att tillgängligheten till kommunala lokaler för politisk verksamhet måste förbättras. Med anledning av detta föreslog regeringen en ändring i kommunallagen som innebär att kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda. Regeringen föreslog också att förtroendevalda med funktionshinder skall ha rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Dessa båda lagändringar trädde i kraft den 1 juli 2002. När det gäller den förstnämnda lagändringen kommer, som tidigare nämnts i avsnitt 3.3.1, en uppföljning delvis att göras under 2005. När det gäller den andra lagändringen visar, som tidigare nämnts, den utvärdering som nyligen gjorts på regeringens uppdrag att kommunallagens bestämmelser har fått genomslag. De flesta kommuner har också särskilda regler för ersättning för funktionshindrade när det gäller resekostnader som uppkommer i samband med förtroendeuppdrag.

Utöver de fysiska hindren för delaktighet så finns också hinder i form av t.ex. vissa attityder som gör det svårt för personer med funktionshinder att utöva sina rättigheter och skyldigheter och försvårar ett deltagande i samhällslivet. Stat, kommuner och landsting måste verka för att de grundläggande värderingarna om allas lika värde och allas rätt att bemötas med respekt når ut i verksamheterna. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har med anledning av detta tagit fram ett nationellt program för kompetensutveckling som publicerades i januari 2003. Programmet vänder sig till förtroendevalda och anställda inom offentlig sektor som i sitt arbete möter kvinnor och män med funktionshinder. Sisus håller också på att ta fram ett utbildningsunderlag för statsförvaltningen i handikappolitiska frågor. Numera finns inskrivet i författningen (2002:794) att Sisus skall verka för kompetensutveckling inom all offentlig verksamhet när det gäller bemötande av personer med funktionshinder. Myndigheten skall också fortlöpande följa den verksamhet som pågår inom detta område.

Regeringen har även vidtagit ytterligare åtgärder för att öka alla individers tillgänglighet till allmänna platser. Bland annat har plan- och bygglagen (1987:10) ändrats så att tydligare krav kan ställas på tillgänglighet när allmänna platser iordningsställs och ändras. Förändringen innebär också att enkelt avhjälpta hinder skall undanröjas i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser. Boverket har också utarbetat föreskrifter med mer preciserade krav. Boverket skall även, i enlighet med regleringsbrevet för 2004, redovisa vilka insatser som gjorts för att stödja och informera olika aktörer så att de medverkar till att kraven på tillgänglighet och användbarhet beaktas i planering och byggande. Myndigheten skall också redovisa insatser för att tillgänglighetsfrågor beaktas i den fysiska planeringen.

För att driva på utvecklingen att göra samhället mer tillgängligt bildades också i januari 2001 ett nationellt center för tillgänglighet hos Handikappombudsmannen. Centret är ett nationellt rådgivande organ i frågor om tillgänglighet. Arbetet koncentreras till kunskapsuppbyggnad, rådgivning, utveckling och samverkan.

Regeringens arbetsgrupp för IT och demokrati, som nämnts tidigare, har i sitt uppdrag att bl.a. diskutera och lämna förslag om hur tillgängligheten till IT för det politiska arbetet kan öka för personer med funktionshinder. I den strategi för att minska de digitala klyftorna som nyligen överlämnats till demokratiministern finns flera förslag till åtgärder för att öka tillgängligheten för personer med funktionshinder till den information som finns på Internet. Bland annat föreslås ett särskilt ekonomiskt stöd till funktionshindrade som är beroende av bredband för att få tillgång till Internet. Likaså föreslår arbetsgruppen att de internationella riktlinjer för tillgänglighet till offentliga webbplatser för människor med funktionshinder (Web Accessibility Initiative, WAI), som EU-länderna har enats om, också bör följas av kommuner och landsting/regioner. Arbetsgruppen betonar också vikten av att offentliga webbplatser måste innehålla lättläst material för personer som behöver ta del av information i sådan form. Regeringens IT-politiska strategigrupp

har också för avsikt att ta fram ett nytt arbetsprogram för att IT-användningen skall kunna öka bland personer med särskilda behov. Skr. 2003/04:110

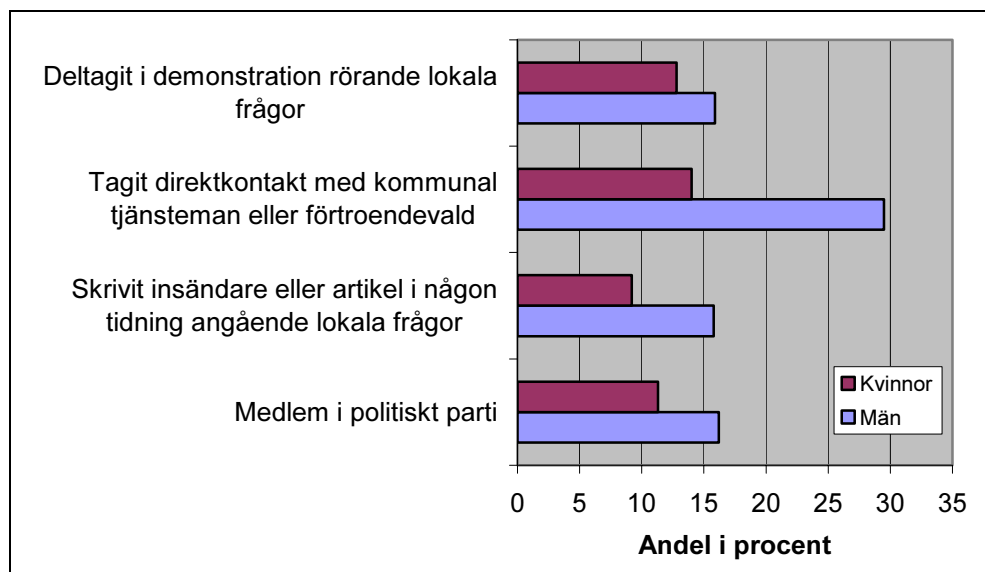
5.6 Äldre

5.6.1 Deltagande i olika former för inflytande

Personer som är 65 år eller äldre utgjorde 23 procent av valmanskåren i riksdagsvalet 2002. I riksdagsvalet röstade i genomsnitt 89 procent av de röstberättigade i åldrarna 65–69 år och 88 procent av de i åldrarna 70–74 år. För åldersgruppen 75 år och äldre var valdeltagandet 73 procent. Till skillnad från alla andra åldersgrupper, med undantag av personer i åldrarna 22–24 år, röstar män i större utsträckning än kvinnor i åldersgruppen 70 år och äldre. Bland dem som är 75 år eller äldre använder hela 83 procent av männen sin rösträtt jämfört med 66 procent av kvinnorna. Jämfört med 1998 har valdeltagandet för personer över 70 år stigit med nästan två procentenheter.

Sett över tid har äldres representation i kommunfullmäktige ökat från fyra procent till nio procent åren 1982–2002. Även i landstingsfullmäktige har de äldres representation stärkts. Personer över 65 år är dock fortfarande kraftigt underrepresenterade i förhållande till sin andel i befolkningen.

När det gäller övriga politiska aktiviteter följer personer som är 65 år och äldre i betydligt större utsträckning än andra åldersgrupper nyhetssändningar i TV och läser morgontidningar. Den största andelen medlemmar av politiska partier finns också i denna åldersgrupp, liksom den största andelen besökare av partiernas valmöten samt den lägsta andelen blankröstare i politiska val (SOU 2003:91). Cirka 88 procent av 65–75-åringarna är medlem i en förening. Av dessa är 40 procent också aktiva i någon förening. När det gäller icke-traditionella former för deltagande har de äldres deltagande ökat i flera avseenden, som exempelvis genom att ta direktkontakt med en kommunal tjänsteman eller förtroendevalda, att skriva en insändare eller artikel i någon tidning och att underteckna upprop. Bland de politiskt inaktiva återfinns bl.a. kvinnor som är 65 år och äldre. Andelen inaktiva bland de äldre har dock minskat under 1990-talet. En annan positiv trend är att äldre kvinnors medborgerliga kompetens har stigit då andelen äldre kvinnor som anser att de själva kan författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet har ökat kraftigt sedan 1990-talets början. De äldre männens medborgerliga kompetens är dock i detta avseende fortfarande betydligt högre än kvinnornas i samma åldersgrupp.



Källa: SCB.

Ur ovanstående diagram kan utläsas att det finns skillnader mellan könen när det gäller engagemang i politiska aktiviteter. Män i åldrarna 65–84 år tar i betydligt större utsträckning än kvinnor direktkontakt med kommunala tjänstemän eller förtroendevalda. Likaså väljer en större andel äldre män att demonstrera, skriva insändare eller artiklar i någon tidning angående lokala frågor samt att gå med i ett politiskt parti jämfört med äldre kvinnor.

5.6.2 Genomförda och pågående insatser

Förtroendevalda

Det är viktigt att kunna ta till vara äldres erfarenheter och kunskaper. Därför anförde regeringen i demokratipropositionen att även äldre måste stimuleras att delta i de demokratiskt valda församlingarna. I december 1998 tillsatte regeringen en parlamentarisk beredning, äldreberedningen SENIOR 2005, med uppgift att skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling av äldrepolitiken. I uppdraget ingick bl.a. att bidra till att de nationella målen för äldrepolitiken uppfylls. Bland de nationella målen för äldrepolitiken ingår bl.a. att äldre människor skall kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag. Beredningen har i sitt slutbetänkande Äldrepolitik för framtiden (SOU 2003:91) lämnat flera förslag om hur man kan öka och ta till vara äldre människors engagemang i politiska beslutsprocesser. Enligt studier utförda på uppdrag av SENIOR 2005 finns det i dag en relativt stor motvilja hos medborgare i alla åldrar mot att äldre människor skall inneha konkreta maktpositioner, t.ex. som riksdagsledamöter. Beredningen menar att de politiska partierna måste ta ett större ansvar för att förnyelse av demokrati och medborgarroll inte blir liktydig med förnyring samt aktivt arbeta för att förändra attityderna till äldre människors roll i politiken. Betänkandet remissbehandlas för närvarande och remisstiden går ut den 30 september 2004.

Äldreberedningen SENIOR 2005 framhåller i sitt slutbetänkande också att människor i alla åldrar måste omfattas av arbetet med att utveckla inflytande och delaktighet i samhället. Med anledning av detta föreslås bl.a. att dagens pensionärsråd bör utvecklas så att rådets möjligheter att förmedla äldre människors kunskaper och erfarenheter tas tillvara i alla berörda beslutsprocesser. Pensionärsråden kan däremot inte kompensera bristen på äldre personer i politiskt valda församlingar i kommuner och landsting. Likaså bör andra typ av rådslag och dialoger prövas, t.ex. i forum där grupper med personer i olika åldrar i bostadsområden kan mötas.

Den tidigare nämnda arbetsgruppen IT och demokrati har bl.a. i uppgift att diskutera och lämna förslag om hur bl.a. äldre kan få ökad tillgänglighet till IT. I rapporten Förslag till strategi för att minska de digitala klyftorna föreslås flera åtgärder för att öka äldres tillgänglighet och möjlighet att använda Internet i den politiska processen. Arbetsgruppen föreslår bl.a. att personer som inte har fått den grundläggande kunskapen om hur man använder sig av Internet i skolan eller på arbetet bör erbjudas en kostnadsfri breddutbildning, i form av exempelvis vuxenundervisning, studiecirkel eller introduktionskurser på bibliotek och medborgarkontor, ett s.k. datorlyft.

5.7 Sysselsatta och arbetslösa

5.7.1 Deltagande i olika former för inflytande

Bland de arbetslösa var valdeltagandet 71 procent i 2002 års riksdagsval, vilket kan jämföras med 85 procent bland de sysselsatta. Jämfört med valet 1998 var skillnaden i valdeltagande mellan arbetslösa och sysselsatta så gott som oförändrad. Det finns dock stora skillnader mellan könen när det gäller valdeltagande i dessa två grupper. Bland de arbetslösa var andelen kvinnor som röstade nio procentenheter högre än bland männen. Bland de sysselsatta var andelen kvinnor som röstade fem procentenheter högre än bland männen.

Bland de sysselsatta röstade 77 procent av arbetarna jämfört med 91 procent av tjänstemännen i riksdagsvalet. Även inom dessa grupper finns dock skillnader i valdeltagandet. Mönstret är dock genomgående detsamma, dvs. den grupp som har högst utbildning har högst andel röstande. Kvinnor röstar i större utsträckning både bland arbetare och tjänstemän, skillnaden är dock större i gruppen arbetare (sex procentenheter jämfört med två procentenheter).

Bland de kommunalt förtroendevalda är andelen arbetslösa tio procent, vilket är en procentenhet högre än andelen röstberättigade som är arbetslösa. I landstingen är andelen arbetslösa åtta procent. Detta betyder att det råder god social representativitet för de arbetslösa i såväl kommunernas som landstingens politiska beslutsorgan.

Lågutbildade och låginkomsttagare är fortfarande underrepresenterade bland de kommunalt förtroendevalda. Bland de kommunalt förtroendevalda har 15 procent endast förgymnasial utbildning trots att de utgör 30 procent av befolkningen. Samma mönster följer för inkomst. Cirka

40 procent av befolkningen utgörs av låginkomsttagare, men endast 16 procent av de förtroendevalda tillhör denna inkomstkategori.

När det gäller andra politiska aktiviteter – såsom att inneha förtroendeuppdrag i en förening, undertecknande av uppdrag och att skriva insändare – gäller samma mönster som ovan, dvs. högre tjänstemän deltar mer än icke facklärd arbetare och de med eftergymnasial utbildning deltar mer än de med enbart förgymnasial utbildning. Variationerna mellan olika inkomstgrupper är emellertid inte lika stora, även om höginkomsttagare i regel uppvisar högst deltagande.

5.7.2 Genomförda och pågående insatser

Valdeltagande

Inom ramen för regeringens utvecklingsarbetet Tid för demokrati har ett flertal organisationer fått stöd för att driva projekt med syfte att öka valdeltagandet bland individer som inte använder sin rösträtt i lika stor utsträckning som andra använder sin rösträtt. Flera av de projekt som fick stöd bedrevs i s.k. utsatta bostadsområden. Flera av insatserna riktades också mot individer som har en sämre ställning ur ett socioekonomiskt perspektiv.

Som nämnts tidigare genomförs även satsningar inför Europaparlamentsvalet som också berör ovannämnda delar av befolkningen (för ytterligare information se avsnitt 2.4.3).

Förtroendevalda

I demokratipropositionen framhöll regeringen att praktiska hinder för utövandet av förtroendeuppdrag bör undanröjas i största möjliga utsträckning. Människors intresse för att åta sig ett förtroendeuppdrag påverkas bl.a. av om de har tid, språkkunskaper och ekonomiska möjligheter. Med anledning av detta lämnade regeringen, som tidigare nämnts, flera förslag till lagändringar med syfte att förbättra de förtroendevaldas villkor. Dessa förslag innebar bl.a. att arbetslösa har rätt till skälig kompensation för den arbetslöshetsersättning som de förlorar när de fullgör sina uppdrag, att förtroendevalda med oregelbundna arbetstider skall ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag och att förtroendevalda skall ges rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Förslagen antogs av riksdagen och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002. Den utvärdering av effekterna av dessa lagändringar som gjorts visar, som tidigare nämnts, att bestämmelserna i huvudsak har fått genomslag.

Deltagande mellan valen

Under arbetet med Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2003, som är ett led i EU:s sysselsättningsstrategi, har en dialog med representanter från intressegrupper och andra organisationer som företräder med-

5.8 De nationella minoriteterna

Etniska, språkliga, kulturella och religiösa minoriteter har särskilda rättigheter enligt folkrätten. Dessa rättigheter syftar framför allt till att skydda minoriteternas språk och kultur, men omfattar också rätten till ett effektivt deltagande i offentliga angelägenheter. Rättigheterna uttrycks bl.a. i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, vilka Sverige har anslutit sig till. Ett av målen för den svenska minoritetspolitiken är att stärka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande. Även ur demokratipolitikens synvinkel är det viktigt med ett effektivt politiskt deltagande från de nationella minoriteterna. I den mån de nationella minoriteterna inte får tillräckligt utrymme i det politiska samtalet kan särskilda former för politisk dialog behövas. Ett exempel på detta är det råd för romska frågor, som inrättades inom Regeringskansliet 2002 med bl.a. representanter för romska grupper och organisationer (se avsnitt 4.1.3 om olika former för inflytande på nationell nivå).

Samerna är en nationell minoritet i Sverige, men också en urbefolkning, varför det finns en särskild samepolitik. Samernas rätt till politiskt inflytande över de frågor som rör dem erkänns genom Sametinget, som har funnits sedan 1993. Sametinget utses genom allmänna val. År 2002 lade Sametingsutredningen fram ett betänkande, Sametingets roll i det svenska folkstyret (SOU 2002:77), med förslag som i korthet går ut på att tydliggöra Sametingets organisation och arbetssätt. Utredningens förslag i frågor i den del som rör överföring av myndighetsuppgifter och Sametingets organisation kommer att behandlas i en proposition som regeringen räknar med skall lämnas till riksdagen inom denna mandatperiod. I mars i år beslutade regeringen om propositionen Ändringar i Sametingslagen (1992:1433) m.m. (prop. 2003/04:86) där valtekniska förutsättningar vid val till sametinget behandlas.

5.9 Slutsatser uppföljning av mål och insatser

Det finns flera tecken på att utvecklingen går framåt när det gäller politisk jämlikhet. Exempelvis har skillnaderna mellan kvinnors och mäns politiska engagemang minskat. Detta beror dels på att det politiska engagemanget har ökat mer bland kvinnor än bland män, dels på att kvinnors engagemang har minskat i mindre utsträckning än mäns. I de folkvalda församlingarna har andelen kvinnor, unga och personer med utländsk bakgrund ökat. Kvinnor, unga, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade och äldre är dock fortfarande underrepresenterade bland de politiskt förtroendevalda. Gemensamt för alla underrepresenterade grupper är att deras representation blir allt sämre högre upp i makthierarkin. Det politiska deltagandet i s.k. icke-traditionella former för inflytande fortsätter att stiga. Däremot fortsätter det politiska deltagande i de traditionella formerna för deltagande att

sjunka hos befolkningen i stort. Särskilt oroväckande är här indikationer på att de ungas engagemang sjunker. I de fall skillnaderna i människors deltagande beror på strukturell diskriminering är detta oacceptabelt. Alla människor skall ha rätt och möjlighet att delta i den politiska processen.

Det finns således ett fortsatt behov av aktiva åtgärder i syfte att göra medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen mer jämlika, särskilt när det gäller att stärka underrepresenterade gruppers deltagande mellan valen och som förtroendevalda. I det fortsatta arbetet behövs olika typer av insatser eftersom det arbete som bedrivs för att stärka vissa individers makt och inflytande befinner sig i olika skeden. För en del – såsom barn, ungdomar, människor med funktionshinder och äldre – finns det behov av att genomföra konkreta åtgärder för att ytterligare stärka deras möjligheter till inflytande. För att stärka det pågående arbetet med att minska underrepresentationen av kvinnor och personer med utländsk bakgrund i den politiska processen krävs ytterligare kunskap om vilka hinder som stänger ute dem från det politiska livet. Här kan bl.a. den pågående Integrationspolitiska maktutredningen respektive utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet komma att ge ökad kunskap.

6 Forskning

Sammanfattande beskrivning: Forskningen kring demokratifrågorna är av central betydelse för att öka mångfalden i kunskapsuppbyggnaden och därmed kvaliteten i underlaget till det offentliga samtalet om demokratin.

Vetenskapsrådet har utvärderat forskningsprogrammet Forskning om offentlig sektor (FOS-programmet) samt inlett ett arbete med mångvetenskaplig demokratiforskning. Vidare har Vetenskapsrådet genomfört en kartläggning av forskningen om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser. Resultaten av dessa arbeten visar bl.a. på behovet av ytterligare forskning kring demokratifrågorna.

Under mandatperioden planeras en forskningspolitisk proposition att lämnas till riksdagen. Regeringen kommer i denna att återkomma närmare kring framtida forskningsbehov. I arbetet inför forskningspropositionen kommer Justitiedepartementets arbetsgrupp för forskningsfrågor (C 1991:A) att få utökat mandat. Den kommer att ges i uppdrag att strategiskt analysera behovet av insatser inom demokratiområdet där forskningen utgör en viktig del.

Mångvetenskaplig demokratiforskning

I demokratipropositionen angavs att forskning kring demokratifrågorna är av central betydelse för att öka mångfalden i kunskapsuppbyggnaden och därmed kvaliteten i underlaget till det offentliga samtalet om demokrati. Vetenskapsrådet har sedan 2003 i uppdrag att bygga upp ett nätverk och en nationell plattform där såväl doktorander som redan etablerade forskare från olika ämnen och lärosäten kan mötas. För ändamålet har 5 miljoner kronor per år anvisats. I en delrapport i

december 2003 redovisar Vetenskapsrådet det pågående arbetet. Medel har beviljats 24 forskningsprojekt i form av planerings- och startbidrag för mångvetenskaplig demokratiforskning. Enligt Vetenskapsrådet håller ett stort antal ansökningar hög kvalitet. Vetenskapsrådet bedömer att demokratiforskningen är ett forskningsområde med stor potential för framtiden.

Forskning om offentlig sektor

I propositionen *Forskning om offentlig sektor* (prop. 1991/92:36) lade regeringen fast ett långsiktigt forskningsprogram – FOS-programmet – i syfte att koncentrera resurserna och stärka universitetsforskningen om den offentliga sektorn. FOS-programmet har under 2002 utvärderats av Vetenskapsrådet.

Enligt utvärderingsrapporten *Förändring och nyorientering inom den offentliga sektorn* (2003/3) är den offentliga sektorns uppgifter, organisation, rekrytering, resurser och makt uppe till diskussion i dag på alla nivåer. Detsamma gäller de demokratiska institutionernas förändrade villkor. I utvärderingen konstateras vidare att verksamheten inom forskningsprogrammet i stort fungerat väl. Dock påpekas att det finns ett behov av fler gemensamma plattformar för forskare och praktiker. I sin sammanfattande bedömning menar Vetenskapsrådet vidare att det finns ett fortsatt behov av forskning om offentlig sektor.

Kartläggning av forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser

För att ytterligare stärka kunskapen om demokratiforskningen gav regeringen i december 2002 Vetenskapsrådet i uppdrag att kartlägga den nationella forskningen om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser. Enligt redovisningen i rapporten *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser* är det angeläget att främja en fundamental och gränsöverskridande forskning om demokrati inom de humanistiska och samhällsvetenskapliga discipliner som är relevanta. Vetenskapsrådet ser bl.a. tendenser till att forskningen i hög grad inriktas på konventionella frågeställningar och ser det därför som angeläget att främja forskning om mer fundamentala förändringar och om demokratins möjliga uttrycksformer i framtiden. Vetenskapsrådet föreslår därför att ett strategiskt grundforskningsprogram upprättas för att stärka demokratiforskningen. Med strategisk grundforskning menas forskning som har grundforskningens inriktning samtidigt som den riktas mot ett strategiskt valt och brett definierat område. Liknande förslag lämnar Vetenskapsrådet avseende forskningen om offentlig förvaltning och folkrörelser.

Regeringens fortsatta arbete

Regeringen konstaterar utifrån ovan nämnda rapporter, samt utifrån de rapporter som använts som underlag i uppföljningen av målen och vissa av åtgärderna, att det finns ett behov av ytterligare forskning om

demokratifrågorna. Mot denna bakgrund kommer regeringen att återkomma till frågan om den framtida forskningen om demokrati, offentlig sektor och folkrörelser i den forskningspolitiska proposition som avses lämnas under mandatperioden.

I det förberedande arbetet inför den forskningspolitiska propositionen avser regeringen att ge arbetsgruppen för forskningsfrågor (C 1991:A) inom Justitiedepartementet en ny roll. Arbetsgruppen har hittills haft ett brett uppdrag och en bred sammansättning. Dess uppgift har bl.a. varit att följa ovan nämnda FOS-program. Då FOS-programmet nu avslutats ges arbetsgruppen ett ändrat uppdrag. Arbetsgruppen kommer framöver att tydligare fokusera på demokratifrågorna och ha till uppgift att strategiskt analysera behovet av insatser inom demokratiområdet, där forskningen utgör en viktig del.

7 Allmänna åtgärder för att värna och fördjupa det demokratiska samhället

7.1 Varför en uppföljning av allmänna åtgärder?

Om behovet av insatser inom andra politikområden

I demokratipropositionen angav regeringen flera politikområden som inte direkt innehåller insatser som är kopplade till regeringens mål för ett ökat och mer jämlikt deltagande, men som ändå är av grundläggande betydelse för att värna och fördjupa det demokratiska samhället. Bland dessa politikområden kan nämnas ungdomspolitiken, utbildningspolitiken, jämställdhetspolitiken, folkrörelsepolitiken, mediepolitiken och förvaltningspolitiken.

Åtgärdsområden

I propositionen identifierades ett antal s.k. åtgärdsområden inom vilka det krävs insatser för att allmänt värna och fördjupa det demokratiska samhället. Framför allt krävs insatser inom andra politikområden än inom politikområdet Demokrati. De åtgärdsområden som identifierades i propositionen var bl.a. mänskliga rättigheter, media, den kommunala demokratins funktionssätt, förvaltningen samt demokratiarbete på EU-nivå och internationellt. För vissa av dessa åtgärdsområden lämnade regeringen förslag i demokratipropositionen. Det gäller t.ex. den kommunala demokratins funktionssätt där ett antal förslag lämnades för att stärka fullmäktiges ställning. För andra åtgärdsområden lyfte regeringen enbart fram pågående insatser som ansågs särskilt viktiga. Det gäller t.ex. insatser inom åtgärdsområdena mänskliga rättigheter och förvaltning.

Uppföljning och redovisning av insatser inom olika åtgärdsområden

I detta avsnitt kommer en uppföljning att göras av vissa av de insatser som aviserades i demokratipropositionen inom ovan nämnda åtgärds-

områden. Därutöver lämnas en redogörelse för några nya insatser som har vidtagits inom identifierade åtgärdsområden. I de fall en uppföljning görs av en insats som aviserades i demokratipropositionen görs direkta hänvisningar till förslaget i propositionen.

7.2 Männskliga rättigheter

I demokratipropositionen understryker regeringen vikten av att stärka arbetet med de mänskliga rättigheterna och anför bl.a. att respekten för alla människors lika värde och de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för att demokratin skall kunna fungera. Bland annat betonas att diskriminering aldrig kan tolereras i ett demokratiskt samhälle. Arbetet för att stärka demokratin skall därför knytas till strävandena att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna.

Ett antal initiativ inom området mänskliga rättigheter lyftes fram som särskilt viktiga, bl.a. regeringens arbete med att ta fram en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) samt arbetet med den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59). Nedan presenteras några av de insatser som gjorts enligt dessa handlingsplaner sedan demokratipropositionen lades. Även rättsväsendets insatser när det gäller rasistiska och homofobiska brott samt olaga diskriminering redovisas, liksom åtgärder för att säkerställa yttrandefriheten.

7.2.1 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna

Utgångspunkter

I skrivelsen En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) anges målet för regeringens långsiktiga arbete med de mänskliga rättigheterna nationellt. Målet är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna, ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna samt bättre samordning av arbetet med att främja de mänskliga rättigheterna. I skrivelsen presenteras en rad initiativ som regeringen avser vidta under den treårsperiod (2002–2004) som handlingsplanen omfattar. Handlingsplanen syftar till att ta ett samlat grepp om de mänskliga rättigheterna i Sverige och berör ett stort antal politikområden och samhällsområden, t.ex. diskrimineringsfrågor, barnets rättigheter och de nationella minoriteterna. Nedan nämns endast några av de åtgärder som genomförts inom politikområdet Demokrati som en direkt följd av handlingsplanen.

Utbildning och information

För att öka kunskapen om de mänskliga rättigheterna gav regeringen under 2002 och 2003 olika myndigheter och allmänna försäkringskassor i uppdrag att utbilda sin personal om mänskliga rättigheter. Ett tjugotal myndigheter och de allmänna försäkringskassorna har genomfört sådana utbildningar och andra aktiviteter inom området. Några av

myndigheterna kommer att gå vidare med fördjupade utbildningsinsatser under 2004 och 2005. Bland annat kommer sju länsstyrelser att i samråd med Justitiedepartementet arbeta fram utbildningsinsatser som direkt anknyter till myndigheternas verksamhet. Utbildning om mänskliga rättigheter har också genomförts inom Regeringskansliet. Dessa utbildningsinsatser skall ses som långsiktiga åtgärder som skall bedrivas under en rad år för att successivt öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna. Regeringen genomför också tre regionala konferenser om mänskliga rättigheter för anställda och förtroendevalda inom kommun och landsting under 2003 och 2004 i syfte att stimulera till ökad kunskap och diskussion om kommunernas och landstingens roll för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Frågor om de nationella minoriteternas rättigheter behandlas också vid dessa konferenser.

För att sprida information om de mänskliga rättigheterna har regeringen under 2002 bl.a. inrättat en webbplats (www.manskligarattigheter.gov.se). Webbplatsen innehåller dels beskrivningar av regeringens arbete inom området, dels redogörelser för aktuella händelser i såväl Sverige som utlandet. Där finns också viktiga dokument på området, t.ex. konventioner om mänskliga rättigheter, Sveriges rapporter till Europarådet och FN:s övervakningskommittéer inklusive kommentarerna till dessa rapporter. Vidare sprids information om regeringens arbete för de mänskliga rättigheterna via trycksaker, konferenser, mässor och liknande.

Den 1 juni 2003 inrättades myndigheten Forum för levande historia som har uppdraget att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i förintelsen. Verksamheten är utåtriktad med inriktning på kunskap, kultur och utbildning och med särskilt fokus på att nå barn, unga och vuxna i dessas närmiljö. Forum för levande historia startade sin publika verksamhet under hösten 2003 och anordnar bl.a. seminarier, forskarseminarier, utställningar och kulturella evenemang.

Rättsväsendet

När det gäller rättsväsendet har Uppsala universitet på regeringens uppdrag gjort en kartläggning av de mål där svenska domstolar tillämpat bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Uppdraget avrapporterades hösten 2003. I rapporten lämnas, utöver ovan nämnda kartläggning, också en redogörelse för målen mot Sverige vid den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, liksom en redogörelse av den uppföljning som gjorts av dessa mål på nationell nivå. Rapporten kommer att användas som underlag vid utarbetandet av nästa handlingsplan för mänskliga rättigheter.

Regeringen skall också under 2004 låta översätta olika internationella dokument inom området för de mänskliga rättigheterna till svenska för användning inom rättsväsendet.

I februari 2004 har regeringen givit Vetenskapsrådet i uppdrag att dels genomföra en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter, dels göra en översiktlig bedömning av forskningsläget. Uppdraget skall slutredovisas i oktober 2004 och kommer att utgöra underlag vid utarbetandet av nästa forskningspolitiska proposition.

Arbetsgrupp

En viktig del i arbetet med handlingsplanen är den interdepartementala arbetsgrupp för mänskliga rättigheter som tillsattes 2000. Arbetsgruppen leds av Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet gemensamt. Gruppens uppgift är att samordna, stödja och komplettera fackdepartementens arbete med mänskliga rättigheter. Den utgör också ett forum för information och diskussion om det internationella arbetet med mänskliga rättigheter samt medverkar vid behov av samordning och planering inför förhandlingar i internationella forum. Därtill skall gruppen följa upp handlingsplanen och se till att den utvärderas. Mot slutet av året kommer arbetet med att ta fram nästa handlingsplan för mänskliga rättigheter att inledas.

7.2.2 Handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering

Utgångspunkter

I februari 2001 överlämnade regeringen skrivelsen En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/2001:59) till riksdagen. I skrivelsen redovisar regeringen det arbete som dithills bedrivits på området. I ett avslutande avsnitt presenteras en nationell handlingsplan för det vidare arbetet. I handlingsplanen identifierar regeringen nyckelområden för det fortsatta arbetet samt presenterar ett antal nya initiativ.

Lagstiftning mot diskriminering

Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan trädde i kraft den 1 mars 2002. Lagens syfte är att skydda studenter och sökande till högskolan mot trakasserier och diskriminering på grund av köns- tillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder.

Den 1 juli 2003 trädde lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering i kraft. Syftet med den nya lagen är att motverka diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Lagen innebär att skyddet mot diskriminering utvidgas till ett flertal samhällsområden. Ändringar i befintliga lagar mot diskriminering i arbetslivet och högskolan trädde även i kraft detta datum. Den nya lagstiftningen innebär en betydande utvidgning av ansvarsområdet för Ombudsmannen mot etnisk

diskriminering (DO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Handikappombudsmannen (HO).

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2003 utvidgades bestämmelsen om hets mot folkgrupp så att även hets med anspelning på sexuell läggning är straffbart. Samtidigt infördes en särskild straffskala för grova fall av hets mot folkgrupp.

En parlamentarisk kommitté tillsattes i januari 2002 med uppgift att bl.a. överväga en sammanhållen diskrimineringslagstiftning som omfattar alla, eller flertalet, diskrimineringsgrunder och samhällsområden (dir. 2002:11). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2005.

I september 2003 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att bl.a. lämna förslag på regler som främjar lika rättigheter, motverkar diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder samt motverkar annan kränkande behandling inom skolväsendet och annan verksamhet av utbildningskaraktär (dir. 2003:114). Utredaren skall lämna ett delbetänkande senast den 30 april 2004 och ett slutbetänkande senast den 31 oktober 2004.

Riktade insatser

Särskilda riktade insatser är nödvändiga, inte minst i förhållande till grupper som av olika skäl känner stor tveksamhet inför myndigheter. DO har t.ex. på regeringens uppdrag initierat ett långsiktigt och strategiskt arbete för att förebygga och motverka diskriminering av romer. Uppdraget skall redovisas under mars 2004. Regeringen kommer därefter att göra en bedömning av behovet av ytterligare insatser.

Insatser på lokal nivå

Sedan 2002 disponerar Integrationsverket medel för stöd till lokal verksamhet mot diskriminering, s.k. antidiskrimineringsbyråer. Sådana byråer finns nu etablerade i stora delar av Sverige. Byråernas verksamhet skall omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. På detta sätt har det skapats förutsättningar för att individer, som normalt inte vänder sig till ombudsmännen, skall kunna göra anmälningar.

Vidare har Integrationsverket i samarbete med Svenska Kommunförbundet startat en rådgivande och stödjande verksamhet för de lokala myndigheterna och andra som behöver hjälp i sitt arbete med att motverka rasism och andra former av intolerans. Enligt förordningen (2002:1058) om statligt stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar ger Integrationsverket stöd åt denna typ av verksamheter. Detta är en del av arbetet på lokal nivå för att bemöta tendenser till rasism och främlingsfientlighet. Verksamheterna skall bedrivas i nära samarbete med kommunerna.

Frivilligorganisationernas aktiviteter är betydelsefulla i kampen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. En ideell förening, Centrum mot rasism, har bildats av frivilligorganisationer. Verksamheten omfattar åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet, inklusive antisemitism, islamofobi och antiziganism, samt homofobi och diskriminering. Föreningens insatser är inriktade på att stärka samarbetet mellan frivilligorganisationer samt på kunskapsuppbyggnad, informations spridning och opinionsbildning. Centrumet har en statlig basfinansiering om 5,5 miljoner kronor per år. Dessutom har sammanlagt 30 miljoner kronor under åren 2001–2003 fördelats ur Allmänna arvsfonden för att utveckla ungdomsföreningarnas lokala arbete mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi. Satsningen och dess effekter utvärderas under 2004.

Uppföljning och utvärdering

Integrationsverket har en nyckelroll när det gäller att följa frågor kring rasism, främlingsfientlighet och diskriminering, och dess omfattning. Verket skall regelbundet informera regeringen om detta arbete. Integrationsverket har även öppnat en nätbaserad kunskapsbank med information om Sveriges och andra länders metoder och erfarenheter när det gäller arbetet med att motverka rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Denna kunskapsbank drivs numera av Centrum mot rasism.

7.2.3 Rättsväsendets insatser mot rasistiska och homofobiska brott samt olaga diskriminering

Insatser för ökad kunskap inom rättsväsendet

För att förbättra kompetensen inom rättsväsendet när det gäller diskrimineringsfrågor gav regeringen i maj 2003 Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att upprätta kompetensstrategier. Strategierna skall i första hand omfatta diskriminering på grund av etnisk och religiös tillhörighet samt sexuell läggning. De skall syfta till ett långsiktigt, kontinuerligt och heltäckande arbete med diskrimineringsfrågor. Uppdragen redovisades till regeringen i november 2003. Som en uppföljning av detta fick myndigheterna krav i regleringsbrevet för 2004 att återrapportera de åtgärder som vidtagits med anledning av de upprättade strategierna.

Anmälda brott

Säkerhetspolisen presenterar sedan 1997 en årlig sammanställning av antalet anmälda brott med bl.a. främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska motiv. En rapport för 2003 kommer att överlämnas till regeringen under våren 2004. Tillgänglig statistik avser således 2002.

Av rapporten från 2002 framgår att 668 stycken anmälningar om hets mot folkgrupp gjordes under 2002, vilket innebär en minskning med drygt sju procent jämfört med föregående år. Antalet anmälda brott om olaga diskriminering var enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisning 254 brott under 2002, vilket är en ökning med 17 procent jämfört med 2001. Den tydligaste trenden i Säkerhetspolisens rapport för 2002 är annars den markanta ökningen av brott med antifascistiska/vänsterideologiska inslag eller brott som riktar sig mot olika former av djurhållning. Antalet anmälda brott har inom denna kategori ökat med 45 procent till totalt 870 brott under 2002. Av dessa var brott mot djurhållning den kategori som ökade procentuellt mest. Det finns också tecken på att brott med homofobiska motiv ökat markant under 2003 jämfört med 2002.

Polisens insatser

Sedan år 2001 har Rikspolisstyrelsen genomfört årliga utvecklingskonferenser omfattande information och utbildning om rasism, främlingsfientlighet, antisemitism, homofobi och olaga diskriminering. Konferenserna har hållits tillsammans med bl.a. Säkerhetspolisen, Riksåklagarens speciellt utsedda åklagare, Polishögskolan och Rikspolisstyrelsens kontaktpersoner vid polismyndigheterna.

Brottsförebyggande rådets rapport Hatbrott (Rapport 2002:9) har delgetts alla polismyndigheter genom kontaktpersonerna under hösten 2002. Rapporten är en uppföljning av rättsväsendets insatser mot rasistisk, främlingsfientlig och homofobisk brottslighet samt olaga diskriminering. Bland annat utifrån den rapporten har Rikspolisstyrelsen konstaterat flera viktiga effekter i det lokala arbetet mot hatbrott.

Utbildning och informationsinsatser har genomförts vid samtliga polismyndigheter. Samarbete och kontakt med minoritetsgrupper sker regelmässigt i allt fler myndigheter. Underrättelsearbetet utvecklas kontinuerligt för att kartläggningen av hatbrotten ska bli så komplett som möjligt. Flera myndigheter har nära kontakt med den lokala säkerhetspolisen.

För att hatbrotten tidigt ska uppmärksammas och straffskärpningsgrunden beaktas har tjänsteföreskrifter och lokala bestämmelser upprättats vid vissa myndigheter. På så sätt skapas rutiner vid anmälningsupptagning, handläggning och kontakt med åklagare så att dessa brott får rätt prioritet.

Brottslighet av denna typ är olika utbredd i landet. Polisens verksamhet synes enligt Rikspolisstyrelsen fungera bra i de län där hatbrottsligheten är utbredd. Bland annat har polismyndigheten i Kronoberg genomfört flera insatser mot nazistiska arrangemang, vilket lett till ingripanden, identifiering och lagföring. Övriga myndigheter får genom kontaktpersonerna allt större beredskap och kunnande.

7.2.4 Yttrandefrihet

Yttrandefrihetens centrala betydelse lyftes särskilt fram i demokrati-propositionen. Medborgarnas frihet att föra fram sina åsikter måste hela tiden värnas. Våren 2003 tillsatte regeringen en stående beredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Beredningen skall följa ut-

vecklingen på området samt utreda och lämna förslag till lösningar på olika problem som uppstår (dir. 2003:58). En särskilt viktig uppgift för beredningen är att lämna förslag till hur de problem som är relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen skall lösas. I beredningens uppdrag ingår också att överväga om det är möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna samt om det finns anledning att slå samman tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet.

Inom ramen för utarbetandet av nya tjänsteföreskrifter för EU-anställda verkar Sverige för att stärka EU-tjänstemännens yttrandefrihet (se avsnitt 7.6.3).

7.3 Massmedier

Regeringen underströk i demokratipropositionen att fria och självständiga medier har en central funktion att fylla i en demokrati för att garantera en mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Denna mångfald är viktig för att vår demokrati skall bevaras och vidareutvecklas och överleva olika förändringar i samhället. Ett demokratiskt samhälle förutsätter att hela befolkningen har tillgång till arenor för såväl information som opinionsbildning, oavsett var man bor eller vilken position man har i samhället. Regeringen angav i propositionen att arbetet med mediefrågorna har en tydlig koppling till demokratifrågorna.

Målet för mediepolitiken är bl.a. att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet. En viktig strävan är att slå vakt om ett varierat medieutbud, liksom om möjligheten att distribuera och ta emot olika medier. Denna utgångspunkt gäller såväl dagspress som radio och TV.

Bland de nu aktuella insatserna inom området bör särskilt övergången från analog till digital TV-distribution i marknätet nämnas. Riksdagen har beslutat att sändningarna i det analoga marknätet skall ha upphört senast februari 2008. Med digitala TV-sändningar möjliggörs en större mångfald och ökad tillgänglighet för publiken både när det gäller innehåll och distributionsvägar.

Omvandlingen från analoga till digitala TV-sändningar i marknätet är ett av de största tekniskskiftena i vår tid. I samband med övergången till digital teknik kommer en stor informationsinsats att bli nödvändig. En särskild kommission kommer att förbereda skiftet och i det arbetet kommer stor hänsyn att behöva tas till medborgarnas önskemål och behov.

För mångfalden i medieutbudet har radio och TV i allmänhetens tjänst (public service) en mycket viktig roll och den digitala utvecklingen innebär att verksamheten ges möjlighet att utvecklas. Radio och TV i allmänhetens tjänst har i dag en stark ställning hos tittare och lyssnare. Det är av stor betydelse för demokratin att förtroendet för dessa medier bibehålls. En förutsättning är att tillgången till public service-utbudet kan garanteras i hela landet. Det sätt som radio och TV i allmänhetens tjänst finansieras på är också avgörande för möjligheten till bibehålllet oberoende och för en fortsatt stark förankring hos allmänheten.

Verksamhetens icke-kommersiella karaktär är grundläggande för ett programutbud präglad av integritet, mångfald och hög kvalitet inom alla genrer. Det är också betydelsefullt för demokratin att beslut som rör public service-verksamheten har en bred politisk förankring. Villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst behandlas för närvarande av en parlamentarisk kommitté (dir. 2003:119). Kommitténs utgångspunkt är bl.a. att sändningarna skall präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer samt uppfylla krav på opartiskhet och saklighet. Programutbudet skall som helhet kännetecknas av hög kvalitet och präglas av en strävan att i olika programgenrer förmedla kunskap och bidra till allmänbildning. Kommitténs uppdrag är bl.a. att utreda programmets tillgänglighet för funktionshindrade samt språkliga och etniska minoriteter. Kommittén skall också analysera hur det samlade folkbildningsansvaret hanteras och realiserar av programföretagen.

Ett annat viktigt område för demokratin är lokal, icke kommersiell kabel-TV och närradio som verkar vid sidan om public service och de kommersiella medierna. Dessa radio- och TV-stationer drivs av bl.a. invandrarföreningar, religiösa samfund och studentföreningar. I lokala program ges möjlighet att framföra synpunkter, debattera och informera om sådant som sällan ges utrymme i de stora medierna. Inom Kulturdepartementet pågår för närvarande en analys av dessa mediers framtidsförutsättningar.

Regeringen har givit Riksförbundet Öppna Kanaler i uppdrag att under 2003 och 2004 ansvara för att bl.a. utbildningsinsatser och ett ökat erfarenhetsutbyte kommer till stånd inom området icke-kommersiell lokal-TV. Insatserna skall bl.a. syfta till att utveckla folkrörelsernas möjligheter att använda TV-mediet som ett forum för kommunikation, lokal kultur och debatt. En miljon kronor per år har fördelats för genomförandet av uppdraget.

Det kan också tilläggas att det som en del av det svenska medielandskapet i dag finns en rad tryckta publikationer som främst riktar sig till olika invandrar- och minoritetsgrupper. Det finns även radio- och TV-verksamheter i public service-kanalerna, i flera närradiostationer och i lokal-TV-kanaler i kabelnäten som främst riktar sig till invandrar- och minoritetsgrupper. Presstödsnämnden har på uppdrag av regeringen kartlagt och analyserat situationen för dessa medier och gjort den första stora sammanställningen av utbudet (Minoriteternas medier, september 2002).

Regeringen har också, i budgetpropositionen för 2004, aviserat att en pressutredning skall tillsättas. Utredningen skall bl.a. ta upp frågor som rör invandrar- och minoritetsmedier för att etablera nya tidningar.

7.4 Den kommunala demokratins funktionssätt

I demokratipropositionen betonades att de kommunala demokratiska institutionerna måste fungera väl för att de skall kunna bidra till att värna demokratin. I detta syfte lämnade regeringen bl.a. ett antal lagförslag för att stärka fullmäktiges ställning. Vilka effekter dessa lagändringar har haft är än så länge för tidigt att kunna utläsa. Sedan demokratipropositionen lades har emellertid nya åtgärder vidtagits i syfte att

fortsatt stärka den kommunala demokratin funktionssätt. Dessa åtgärder redovisas nedan. Skr. 2003/04:110

7.4.1 Förbättrade möjligheter till snabbt demokratiskt beslutsfattande

Under de senaste åren har det inträffat en rad händelser av mer extrem natur som ställt stora krav på den kommunala organisationen. Händelserna vid Hallandsåsen i samband med tunnelbygget, diskoteksbranden i Göteborg, tågolyckorna i Kävlinge och Borlänge samt översvämningarna i Arvika är alla händelser som medfört att särskilda krav, både externt och internt, ställts på den kommunala organisationen och beslutsfattandet. Gemensamt för dessa händelser är att de inträffat hastigt och oväntat samt att den efterföljande situationen krävt snabbare beslut än vad som är vanligt i den ordinarie kommunala verksamheten.

För att skapa möjligheter till ett snabbt, demokratiskt beslutsfattande har riksdagen efter förslag i prop. 2001/02:184 beslutat om en lag (2002:833) om extraordinära händelser i kommuner och landsting. Med en extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Lagen innebär bl.a. att det i kommuner och landsting skall finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Denna nämnd ges rätt att överta verksamhetsområden från andra nämnder. Kommuner och landsting ges också vidgade möjligheter att biträda varandra vid en extraordinär händelse.

7.4.2 Väl fungerande kontrollsystem

Förbättrad kommunal revision

Den kommunala revisionen utförs av förtroendevalda och utgör ett viktigt demokratiskt kontrollinstrument för fullmäktige. Under senare år har fullmäktige i flera fall där revisorerna avstyrkt ansvarsfrihet valt att inte följa revisorernas förslag utan beviljat ansvarsfrihet. Detta har aktualiserat flera komplicerade frågeställningar. Om fullmäktige sällan följer revisorernas förslag kan revisionen i medborgarnas ögon framstå som verkningslös. Uppdraget som revisor riskerar också att uppfattas som meningslöst. Samtidigt är det enligt gällande lagstiftning fullmäktige som i sista hand avgör vilket slags agerande som skall motivera att ansvarsfrihet vägras. Regeringen har bl.a. mot denna bakgrund tillkallat en särskild utredare (dir. 2003:97) som fått i uppdrag att utvärdera den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt och särskilt analysera om nuvarande regler för ansvarsprövning i fullmäktige har fungerat tillfredsställande. Uppdraget skall redovisas senast i oktober 2004.

För det demokratiska systemets funktionssätt är det väsentligt att rollen som ansvarig för en verksamhet noggrant skiljs från rollen som ansvarig för tillsyn av olika verksamheter. Av kommunallagen (1991:900) följer att nämnder i kommuner och landsting inte får utöva tillsyn över sådan verksamhet som man själv bedriver. I vissa kommuner har det dock förekommit en gemensam organisation för handläggning av båda typerna av ärenden. Efter förslag i propositionen Tillsyn och sanktioner på miljörettens område (prop. 2002/03:54) har ändringar gjorts i 6 kap. 25 § kommunallagen. Ändringarna innebär att en förtroendevald eller en anställd hos en kommun är jävig i ett ärende som rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon är knuten till. Det innebär att förutsättningar skapas för en tydligare separerad tillsyn i den kommunala organisationen.

7.4.3 Extraval av nämnder

Sedan 1994 finns en möjlighet enligt kommunallagen att återkalla uppdrag för ledamöter i nämnder om den politiska sammansättningen i fullmäktige inte längre återspeglas i nämnderna. Mot bakgrund av att bl.a. konstitutionsutskottet efterlyst en utvärdering av bestämmelsens tillämpning gav regeringen Göteborgs universitet i uppdrag att studera hur bestämmelsen har tillämpats i praktiken och om det finns något behov av att förändra bestämmelsen.

Av den undersökning som universitetet genomfört framgår att under mandatperioderna 1994–1998 och 1998–2002 har frågan om nyval av nämnder aktualiserats i 20 kommuner och ett landsting. I sju av dessa fall har situationen lösts utan att bestämmelsen i kommunallagen om återkallande av uppdrag för ledamöter i nämnder kommit att aktualiseras. I övriga fall (13 kommuner och ett landsting) har nyval genomförts. I ungefär hälften av fallen har det rört koalitioner som spruckit på grund av att ett småparti lämnat samarbetet.

Göteborgs universitet har i sin utvärdering dragit slutsatsen att det ökade antalet småpartier i kommuner och landsting kan bidra till att nyvalsituationer kommer att aktualiseras i större utsträckning i framtiden. De redovisar utförligt ett antal av de kommuner och landsting där regeln har tillämpats, t.ex. i Ulricehamn, Västra Götalands läns landsting och i Enköpings kommun. Utvärderingen visar sammanfattningsvis att även om röster väckts för att införa en generell möjlighet till extraval av fullmäktigeförsamlingar, så förefaller de flesta vara överens om att nuvarande möjligheter till nyval av nämnder är tillräckliga för att lösa situationer där majoriteter spricker.

7.5 Förvaltningen

Samhällsvetenskaplig forskning har funnit ett samband mellan graden av tillit till den offentliga förvaltningen och graden av tillit mellan människor. Sådan tillit anses i sin tur ha stor betydelse för demokratin.

I demokratipropositionen lämnades bl.a. förslag som syftade till att öka medborgarnas möjligheter att påverka förvaltningen, liksom förslag för att öka insynen i förvaltningen. Det är än så länge för tidigt att följa upp dessa åtgärder. I det följande redogörs i stället för några exempel på insatser i regeringens fortsatta arbete för att bl.a. förbättra den statliga förvaltningen, liksom för att värna den service och välfärd som finns i landets kommuner och landsting. Några av dessa insatser lyfte regeringen särskilt fram i demokratipropositionen som viktiga. Det gäller t.ex. insatser inom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och insatser för att förbättra samhällsorganisationen. Regeringen anser att det är en demokratifråga i vilken utsträckning alla medborgare i hela landet har tillgång till offentlig service.

7.5.1 Förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Medborgarnas förtroende

Regeringen antog 2000 ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst. I detta program lades fast att allt arbete i statsförvaltningen skall ske med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

En av huvudpunkterna i handlingsprogrammet är att den statliga verksamheten måste ha ett tydligt medborgarfokus. Målsättningen är att medborgarnas förtroende för alla delar av den statliga förvaltningen skall vara fortsatt stort. För att bl.a. följa upp denna målsättning har regeringen genomfört undersökningar av medborgarnas syn på förvaltningen.

Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet har fått ett brett genomslag i förvaltningen. De statliga myndigheterna har under de senaste åren ökat sina ansträngningar att vara tillgängliga och serviceinriktade i sina kontakter med medborgare och företag. Detta framgår bl.a. av dialoger med myndigheter, rapporter från stabsmyndigheter och kontakter med forskarvärlden. Även de medborgarundersökningar, som Statskontoret har gjort på regeringens uppdrag, visar bl.a. att servicen har förbättrats.

Statskontoret fick 2001 i uppdrag att göra en medborgarundersökning med förvaltningspolitiskt perspektiv. I denna ingick tolv, såväl statliga som kommunala, verksamheter. Under 2003 har ett följduppdrag genomförts som syftade till en fördjupad analys och en mer lättöverskådlig framställning av resultaten.

I den djupare resultatstudien, som fokuserar på brukarna, framkommer att dessa är mest nöjda med servicen och minst nöjda med inflytandet i verksamheterna. Hur nöjda brukarna är med servicen beror till största delen på öppettider och personalens vänlighet och engagemang. Den beror inte på den service som erbjuds via Internet.

Hur snabbt ärendena hanteras och hur bra informationen är under ärendets gång är moment som en stor andel brukare är missnöjda med. Samtidigt har momenten en relativt stor betydelse vid bedömning av myndigheternas effektivitet och information i sin helhet. Dessa frågor är därför extra viktiga för förvaltningen att arbeta med.

Kvalitetsarbetet är av central betydelse för medborgarnas förtroende för förvaltningen samt för genomförandet av de politiska besluten. Regeringen har i sitt förvaltningspolitiska arbete genomfört åtgärder för att bl.a. stimulera förvaltningen att mer systematiskt arbeta med att utveckla den totala kvaliteten i sin verksamhet. Regeringen gav 2001 bl.a. ett tjugotal myndigheter i uppdrag att delta i en tvåårig försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialoger. Syftet var att utveckla myndigheters service samt öka medborgarnas och företagens insyn och delaktighet i förvaltningens arbete. En redovisning av detta arbete har senast lämnats i budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, utg.omr. 2). Enligt Statskontorets samlade redovisning och utvärdering av försöksverksamheten har bl.a. 5 000–7 000 medborgare och företagare fått möjlighet att lämna synpunkter på myndigheternas tjänster och service, via bl.a. postenkäter, gruppintervjuer och Internet. Myndigheterna har publicerat sammanlagt 34 olika serviceåtaganden med information och utfästelser om service och tjänster. Försöksverksamheten har gett positiva effekter på myndigheternas service, främst när det gäller tillgänglighet och information till brukarna. Försöksverksamheten har även gett positiva effekter på medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande. Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 gjort bedömningen att serviceåtaganden och servicedialoger är effektiva arbetsmetoder för att få till stånd en medborgarorienterad förvaltning och att arbetet således bör fortsätta.

24-timmarsmyndigheter

Inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, initierade regeringen ett arbete med att utveckla den elektroniska förvaltningen, 24-timmarsmyndigheten, för att bl.a. bättre möta medborgarnas och företagens behov av bra service. En redovisning av detta arbete har senast lämnats i budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, utg.omr. 2). I propositionen anför regeringen att även om informationstekniken är det viktigaste redskapet, ligger den stora utmaningen i att utveckla förvaltningens ledarskap, attityder och förhållningssätt gentemot medborgarna samt att genom samverkan forma en nätverksförvaltning som upplevs som en sammanhållen enhet av medborgare och företag. Satsningarna på 24-timmarsmyndigheten handlar ytterst om att bibehålla legitimiteten och förtroendet för den offentliga förvaltningen.

Statskontoret har i en rapport om 24-timmarsmyndigheten (Statskontoret 2003:18) redogjort för hittills gjorda erfarenheter. Enligt rapporten är användarna nöjda med hur förvaltningens elektroniska tjänster fungerar, framförallt när det gäller informationstjänster och ärendehantering. De anser att det är tidsbesparande att använda Internet för att uträtta ärenden och att myndigheternas service och insynen i myndigheternas verksamhet förbättrats kraftigt genom myndigheternas webbplatser. Däremot är de som försökt att framföra synpunkter något mindre nöjda med de offentliga webbplatserna. Dåvarande Riksrevisionsverket har granskat hur väl statliga myndigheters webb-

platser uppfyller funktionshindrades, invandrades och de äldres krav på en bra webbplats samt mot allmänna användarkrav (RRV 2003:11). Granskningen visar att de ovan nämnda grupperna har svårt att fullt ut utnyttja de elektroniska tjänster som erbjuds på statliga myndigheters webbplatser på grund av webbplatsernas bristande anpassning till dessa gruppers behov och förutsättningar. Regeringen har uppmärksammat detta och framhåller i budgetpropositionen för 2004 att ökad uppmärksamhet behöver riktas mot användar- och tillgänglighetsperspektivet vid utbyggnaden av elektroniska tjänster så att inga grupper av medborgare utestängs. Den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som har i uppgift att följa och främja utvecklingen av demokratiska processer med stöd av informationsteknik har nyligen överlämnat en strategi mot s.k. digitala klyftor (se avsnitt 5.2.2).

Regeringen tillsatte i juni 2003 en delegation med uppdrag att stimulera utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster inom offentlig sektor (dir. 2003:81). Delegationen skall pröva nya vägar att öka samverkan dels mellan stat, kommun och landsting, dels mellan offentlig sektor och övriga aktörer. Delegationen skall bl.a. identifiera områden inom offentlig sektor där elektroniska tjänster kan skapa nytta för medborgare, företag och offentlig sektor. Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2006. En lägesrapportering skall lämnas halvårsvis med start den 1 maj 2004.

7.5.2 Nationell och internationell samverkan

Regeringen har under en längre tid på olika sätt uppmuntrat kommuner och landsting att samverka i större utsträckning. I demokrati-propositionen gjorde regeringen bedömningen att en ökad samverkan på kommunal nivå på flera håll är nödvändig när det gäller att möta de kommande utmaningarna och klara av de uppgifter som åligger kommunerna.

Samverkan på lokal nivå

Kommuner och landsting kan samarbeta med varandra på många sätt, bl.a. genom kommunalförbund, kommunala företag eller projekt. Sedan den 1 juli 2003 gör lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet det möjligt för ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget att samverka i en gemensam nämnd kring vissa uppgifter.

I databasen om kommunernas och landstingens förnyelsearbete (SCB) finns viss statistik när det gäller olika former för samarbete. Statistiken visar att samarbetet har ökat mellan kommuner och landsting. Antalet kommuner som har en gemensam nämnd med en annan kommun eller ett landsting har ökat från ca 21 procent 2001 till ca 25 procent 2003. Andelen kommuner som ingår i något kommunalförbund har ökat från 63 procent 1999 till 79 procent 2002. År 2003 hade också 80 procent av kommunerna någon annan form av samarbete i en mer fast organisationsform. Antalet landsting som hade en gemensam nämnd med ett annat landsting eller en kommun var oförändrat 2001–2003

(motsvarade hälften av landstingen). Även antalet landsting med samarbetsorgan var oförändrat (17). Antalet landsting med kommunalförbund hade emellertid ökat från fyra landsting 1999 till tolv 2002.

I februari och mars 2004 arrangerar Finansdepartementet fyra konferenser om kommunal samverkan på fyra platser i landet. Målgrupp för konferenserna är förtroendevalda och ledande tjänstemän samt andra som är intresserade av kommunal samverkan. Syftet är att skapa dialog och diskussion mellan företrädare för stat, kommun och landsting, men också att inspirera till ökad samverkan.

Regional samverkan

Riksdagen har beslutat om försöksverksamhet med en ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län t.o.m. utgången av 2002. Genom riksdagens beslut (bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138) har försöksverksamheten förlängts t.o.m. utgången av 2006 i Skåne och Västra Götalands län. Syftet med försöksverksamheten är att åstadkomma en bättre demokratisk förankring av de regionala utvecklingsfrågorna. Andra angivna mål är att bidra till en bättre samordning och därmed till ett effektivare utnyttjande av de resurser som finns inom länen.

Regeringen har i november 2003 givit Högskolan i Halmstad och Statskontoret i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län. I uppdraget till Högskolan i Halmstad ingår bl.a. att undersöka om försöksverksamheten har främjat demokratisk förankring, deltagandemöjligheter och demokratiskt ansvarsutkrävande. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2004.

Sedan den 1 juli 2002 finns också möjlighet att i samtliga län bilda kommunala samverkansorgan i form av kommunalförbund. Ett sådant samverkansorgan kan överta vissa regionala utvecklingsfrågor från länsstyrelsen, under förutsättning att samtliga kommuner är medlemmar i kommunalförbundet. Även landstinget kan vara medlem, men detta är inget krav. För närvarande finns kommunala samverkansorgan i åtta län: Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Hallands, Kalmar, Södermanlands, Uppsala och Östergötlands län.

Samarbete över riksgränsen

Haparanda kommun och Torneå stad i Finland bedriver sedan flera år ett omfattande samarbete över riksgränsen. Mot bakgrund av att bl.a. Haparanda kommun efterlyst vidgade möjligheter till samarbete över gränserna fick den s.k. Gränskommunutredningen i uppdrag att utreda de rättsliga förutsättningarna för att svenska kommuner skall kunna samarbeta med finska och andra utländska kommuner i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan. I utredningens betänkande Ett internationellt kommunalförbund (SOU 2001:84) föreslås att ett offentligrättsligt samarbetsorgan bildas mellan svenska Haparanda kommun och finska Torneå stad. I utredningen påpekas att ett sådant organ inte blir ett kommunalförbund enligt nationell lagstiftning utan en internationell inrättning eller samfällighet. Genom att göra nationell

lagstiftning om kommunalförbunds organisation och arbetsformer tillämplig på detta organ kan enligt utredningen ett samarbetsorgan skapas som även ger goda förutsättningar för politiskt beslutsfattande och ansvarutkrävande i demokratiska former. En förutsättning för att ett internationellt kommunalförbund skall kunna skapas är att en internationell överenskommelse ingås med Finland om detta. Gränskommunutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.5.3 Översyn av samhällsorganisationen

Regeringen tillsatte i januari 2003 en parlamentarisk kommitté – Ansvarskommittén – med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). Uppdraget avser både relationen mellan staten, landstingen och kommunerna och relationen mellan regeringen och myndigheterna.

Syftet med översynen är att undersöka den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara välfärdsåtagandena i perspektivet av de stora samhällsförändringar som Sverige genomgår samt att föreslå förändringar av struktur och uppgiftsfördelning där det är motiverat. Ytterst har kommittén ett demokratiskt uppdrag. Det gäller att ge de folkvalda organen bättre förutsättningar att få genomslag i politiken och medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarutkrävande.

Kommittén avslutade i december 2003 den första etappen av sitt arbete genom att överlämna delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123) där man utifrån en övergripande analys redovisar ett antal utgångspunkter för kommitténs fortsatta utredningsarbete. I denna andra etapp skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen i samhällsorganisationen. Om kommittén anser det motiverat skall den också föreslå förändringar.

Ansvarskommitténs delbetänkande har skickats ut med inbjudan att lämna synpunkter till över 460 olika instanser, däribland samtliga kommuner och landsting. Efter analys av inkomna synpunkter utformar regeringen tilläggsdirektiv till kommittén för den andra etappen. Detta beräknas ske i maj 2004.

7.5.4 Kommunala utjämningsystemet

I demokratipropositionen betonade regeringen bl.a. att det kommunala utjämningsystemet är viktigt när det gäller att upprätthålla en tillfredsställande service i landets alla kommuner.

I september 2001 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté för översyn av det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet (dir. 2001:73). Utjämningskommittén fick i uppgift att följa upp och utvärdera utjämningsystemet.

Kraftig befolkningsminskning i vissa kommuner och landsting har påverkat möjligheterna att upprätthålla en verksamhet som är likvärdig med den som bedrivs i andra delar av landet. Från demokratisk utgångspunkt är detta en angelägen fråga. Regeringens mål är därför att

skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting genom en långtgående utjämning av såväl skatteinkomster som strukturellt betingade kostnadsskillnader. Det är också angeläget att utjämningsystemet ger kommuner och landsting stabila planeringsförutsättningar. Utjämningskommittén har nyligen lämnat slutbetänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88). I betänkandet föreslås ett system för en delvis statligt finansierad inkomstutjämning, med separata utjämningsystem för kommuner respektive landsting. I betänkandet föreslås även en revidering av kostnadsutjämnningen. Förslaget innebär en långtgående utjämning av kostnader relaterade till åldersstruktur samt sociala och geografiska förutsättningar inom ett antal områden. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan under våren 2004.

7.5.5 Andra insatser för en förbättrad service och insyn

Konferensen Offentliga rummet

Sedan 1999 arrangerar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan med bl.a. Regeringskansliet årligen en konferens benämnd Offentlig@rummet. Konferensen behandlar frågor om hur den offentliga sektorn – statliga myndigheter, landsting och kommuner – kan använda Internet interaktivt för att fördjupa och bredda den demokratiska dialogen samt öka tillgängligheten för allmänheten till offentliga tjänster. Syftet är att lyfta fram innovativa exempel på hur dialog i nya former kan stärka ställningen för enskilda i egenskap av såväl medborgare som brukare av offentliga tjänster. Konferensen skall också belysa hur den nya tekniken kan förändra arbetsorganisationer och därmed maktstrukturerna inom den offentliga sektorn.

Samtjänst vid medborgarkontor

Av SCB:s databas om förnyelsearbetet i kommuner och landsting framgår att 22 procent av kommunerna uppgav att de hade medborgarkontor år 2003. Det var en viss ökning i förhållande till 2001. Av dessa är majoriteten medborgarkontor med enbart kommunal verksamhet och kommunal personal.

Som ett led i regeringens strävan att utveckla möjligheterna till samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner infördes en försökslagstiftning 1994 angående medborgarkontor. I promemorian Samtjänst vid medborgarkontor föreslås att möjligheten till samtjänst vid medborgarkontor bibehålls. Förslaget innebär att den tidigare försökslagstiftningen på området permanentas och att det blir möjligt för en kommun att samverka med vissa lokalt representerade statliga myndigheter såsom arbetsförmedlingen, polisen och försäkringskassan. Anställda vid dessa myndigheter och i kommunen kommer därmed att kunna utföra vissa förvaltningsuppgifter för varandras räkning inom ramen för ett särskilt samverkansavtal. Samtjänst vid medborgarkontor kan på sikt få en större betydelse med hänsyn till den utveckling som sker bl.a. inom området för elektronisk förvaltning. I propositionen

Samtjänst vid medborgarkontor (prop. 2003/04:85) föreslås att den pågående försöksverksamheten permanentas. Skr. 2003/04:110

Öppna Sverige

Offentlighetsprincipen är en hörnsten i den svenska demokratin och en viktig del av förvaltningspolitiken. I demokratipropositionen gjorde regeringen bedömningen att kunskaperna om offentlighetsprincipen och dess tillämpning är otillräckliga inom den offentliga förvaltningen. Som en del av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet påbörjades år 2000 en offentlighetskampanj, Öppna Sverige, i syfte att öka kunskapen och medvetenheten i samhället och bland de anställda i förvaltningen om offentlighetsprincipen och dess roll för öppenhet och demokrati. Kampanjen genomfördes av Rådet för Öppna Sverige och avslutades 2002. Resultatet av kampanjen och förslag till fortsatta åtgärder redovisas i departementspromemorian Öppna Sverige – för en öppen förvaltning (Ds 2002:27). Regeringen har i Statens kvalitets- och kompetensråd regleringsbrev angett att öppenhetsfrågor skall ingå i de utbildningar i förvaltningskunskap som myndigheten tillhandahåller till statstjänstemän. Myndigheten fick dessutom i uppdrag att under 2003 samverka med kommun- och landstingssektorn i öppenhetsfrågor och därvid bl.a. säkerställa att den information och det material om öppenhet som fanns tillgängligt via Öppna Sveriges webbplats elektroniskt kan erbjudas kommuner, landsting, myndigheter och allmänhet för spridning.

7.6 Demokratiarbetet på EU-nivå

I demokratipropositionen lyfte regeringen fram vikten av att öka kunskapen och medvetenheten om de nya formerna av beslutsfattande som växer fram i och med det alltmer komplexa flernivåstyret. Strukturer bör skapas som ger medborgarna möjlighet till god insyn, delaktighet och inflytande liksom goda förutsättningar för ansvarsutkrävande. Här redovisas det fortsatta arbetet i enlighet med den europeiska kommissionens vitbok om EU:s styrelseformer, arbetet med ett nytt konstitutionellt fördrag för EU samt arbetet med öppenhet och insyn i EU:s institutioner.

7.6.1 Europeiska kommissionens vitbok om EU:s styrelseformer

År 2001 presenterade kommissionen en vitbok om EU:s styrelseformer. Huvudförslagen i vitboken rörde bättre delaktighet, ökad öppenhet, tydlig ansvarsfördelning samt effektivitet och konsekvens i beslutsfattandet.

Sedan vitboken antogs har det övergripande arbetet med att förbättra styrelseformer i EU huvudsakligen bedrivits inom ramen för framtidskonventet och regeringskonferensen 2003, där kommissionen aktivt drivit flera av vitbokens förslag. Parallellt med diskussionerna om

fördragsreformer, har kommissionen dock fortsatt arbetet med att genomföra förslagen i vitboken oberoende av ändringarna i fördragen.

I juni 2002 antog kommissionen – i enlighet med prioriteringen att främja nya styrelse reformer och som uppföljning till vitboken – ett regelförbättringspaket (KOM (2002) 275 slutlig). Detta bestod av en handlingsplan för hur EU:s institutioner och medlemsstater kan förbättra lagstiftningen, ett meddelande om konsekvensanalyser (dvs. sociala, ekonomiska och ekologiska effekter av ett lagförslag), ett meddelande om minimiriktlinjer för samrådsförfaranden samt ett övergripande meddelande om bättre lagstiftning. Som ett led i genomförandet av kommissionens regelförbättringspaket, enades kommissionen, rådet och Europaparlamentet i oktober 2003 om ett nytt interinstitutionellt avtal om "bättre lagstiftning". Avtalet föreskriver bl.a. större öppenhet i lagstiftningsprocessen samt uppdatering och reducering av lagstiftningsvolymen. Sverige har välkomnat det nya avtalet, som ger lämpligt stöd till genomförandet av kommissionens handlingsplan.

Våren 2000 presenterade kommissionen en vitbok om kommissionens interna administrativa reformer. Vitbokens förslag syftade sammantagna till en övergripande modernisering av EU:s institutioner baserad på principerna effektivitet, ansvarsskyldighet, ansvarstagande, öppenhet och insyn. Dessa principer skall genomsyra hela kommissionens administration och organisation. Under 2003 publicerade kommissionen en rapport om Vitbokens genomförande (KOM (2003) 40 final/2). Rapporten klargör att arbetet med att genomföra vitboken varit mycket framgångsrikt; 87 av 98 föreslagna åtgärder har genomförts. Rapporten konstaterar samtidigt att behov av ytterligare åtgärder identifierats under arbetets gång. Regeringen understryker vikten av att denna process ges fortsatt hög prioritet.

7.6.2 Arbetet med ett nytt konstitutionellt fördrag för EU

Sverige har genom regeringens och riksdagens representanter medverkat i att ta fram ett förslag till nytt konstitutionellt fördrag för EU inom ramen för konventet om EU:s framtid. Konventet påbörjade sitt arbete i februari 2002 och vid Europeiska rådets toppmöte i Thessaloniki i juni 2003 presenterade konventet ett utkast till nytt fördrag för EU. Vid det toppmötet bestämdes att regeringskonferensen skulle sammankallas i oktober 2003. Det italienska ordförandeskapet hade som målsättning att enighet kring ett nytt fördrag skulle uppnås i samband med toppmötet i Bryssel i december 2003, men så blev inte fallet. Läget för fortsatta förhandlingar kommer närmast att värderas under det irländska ordförandeskapets vårtoppmöte i mars 2004. I en skrivelse till riksdagen den 2 oktober redogjorde regeringen för konventets förslag, remissinstansernas yttranden och regeringens utgångspunkter kring förslagen. Vidare utarbetades under hösten 2003 en separat, utförlig sammanställning över remissyttrandena (Ds 2003:58).

Konventet föreslår bl.a. att unionen i all sin verksamhet skall respektera principen om jämlikhet mellan unionens medborgare. Medborgarna skall också ha möjlighet att delta i och påverka unionens demokratiska liv. Detta slår konventet fast genom att föreslå att unionen skall bygga på principen om representativ demokrati. Konventet föreslår också en bestämmelse om principen om deltagardemokrati. Unionens institutioner skall ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att uttrycka och offentligt diskutera sina åsikter inom alla unionens områden. Vidare skall unionens institutioner föra en öppen och regelbunden dialog med det civila samhället. Konventet föreslår även att EU-medborgare, genom s.k. medborgarinitiativ, skall ha rätt att uppmana kommissionen att lägga fram förslag i en fråga om minst en miljon namnunderskrifter från EU-medborgare från ett betydande antal medlemsstater ställer sig bakom detta. Regeringen har i skrivelsen betonat att den välkomnar konventets förslag om principbestämmelserna om demokratisk jämlikhet, representativ demokrati och deltagardemokrati. Förslaget om medborgarinitiativ bör emellertid klargöras anser regeringen.

Konventet föreslår också att arbetet i unionens institutioner, myndigheter och organ skall bedrivas så öppet som möjligt. Vidare föreslår konventet att den rätt som EU-medborgare har till att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar som följer av bestämmelserna i nuvarande fördrag i fortsättningen skall gälla unionens samtliga institutioner, myndigheter och organ. Dessutom understryks att unionens institutioner, myndigheter och organ skall ha en öppen, effektiv och självständig förvaltning. I skrivelsen anför regeringen att förslaget om att allmänheten skall få tillgång till handlingar hos alla unionens institutioner, myndigheter och organ ger en ökad insyn i unionens verksamhet jämfört med i dag. Bindande regler om god förvaltning för samtliga institutioner, myndigheter och organ, gör det tydligt för medborgaren vilka krav på en god och effektiv förvaltning som kan ställas på EU och dess tjänstemän.

Konventet föreslår även ändringar i det protokoll om de nationella parlamentens roll som finns bifogat till fördragen. Ändringarna ger de nationella parlamenten ökade möjligheter att påverka EU-politiken genom sina respektive regeringar och direkt på EU-nivå. Konventet föreslår att en politisk mekanism för tidig varning ("early warning system") införs som direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Det föreslås även skärpta krav när det gäller tidsgränser i rådets arbete för att de nationella parlamenten skall hinna granska lagförslag. Regeringen välkomnar den stärkta roll som konventet föreslår för de nationella parlamenten.

Riksdagen har i allt väsentligt delat regeringens bedömning i dessa frågor. När det gäller förslaget om medborgarinitiativ på EU-nivå finner riksdagen att man inte kan ställa sig bakom detta förslag (rskr. 2003/04:57).

Utöver det ovan beskrivna arbetet med framtagandet av en ny grundlag har arbetet med att förstärka öppenheten och insynen i EU:s institutioner fortsatt. Sedan den 3 december 2001 tillämpar Europaparlamentet, rådet och kommissionen den s.k. ”öppenhetsförordningen”¹⁸ om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I behandlingen av de enskilda utlämnandeärenden som ministerrådet beslutar i har Sverige agerat för att främja en öppenhetsvänlig tolkning av bestämmelserna i förordningen.

Under 2003 har antalet handlingar som begärts ut från rådet ökat jämfört med tidigare år, samtidigt som antalet s.k. bekräftande ansökningar (begäran om omprövning) i stort sett varit konstant jämfört med 2002. En tydlig tendens är att rådet gått mot ökad förståelse och acceptans för handlingsoffentligheten, trots att det fortfarande råder meningsskiljaktigheter när det gäller tolkningen av vissa enskilda bestämmelser i förordningen.

Ett antal ändringar har antagits under 2003 i de rättsakter som upprättar de 15 befintliga decentraliserade gemenskapsorganen. De ändringar som gjorts innebär att organen nu skall följa bestämmelserna i ovan nämnda förordning.

I syfte att verka för en korrekt och öppenhetsvänlig tolkning av förordningen har Sverige ansökt om intervention i ett antal mål som rör tillämpningen av förordningen.

Inom ramen för utarbetandet av nya tjänsteföreskrifter för EU-anställda verkar Sverige aktivt för att stärka EU-tjänstemännens yttrandefrihet. De nuvarande reglerna anger att tjänstemännen har tystnadsplikt. Sverige har föreslagit att huvudregeln i stället skall vara att tjänstemännen har rätt till yttrandefrihet, och att undantag från den principen skall anges tydligt. Under våren 2003 nåddes i rådet en politisk överenskommelse om att principen om tjänstemännens rätt till yttrandefrihet skall skrivas in i regelverket. Förhandlingarna om de nya tjänsteföreskrifterna är dock inte formellt avslutade.

7.7 Sveriges internationella insatser för demokratiutveckling

Regeringens engagemang för demokratiutveckling har sedan länge även varit framträdande i den svenska utrikespolitiken, inte minst genom det svenska utvecklingssamarbetet. Inriktningen på vårt internationella arbete presenteras i regeringens skrivelser Demokrati och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76) och skrivelsen Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 2003/04:20).

Demokratifrågorna har också en framträdande plats i regeringens proposition Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122). Av nämnda skrivelser och av propositionen framgår att det krävs en sammanhållen och samstämmig politik inom samtliga politikområden för att uppnå målet med en rättvis och hållbar utveckling

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 1049/2001 av den 30 maj 2001.

i världen. En gemensam utgångspunkt för regeringens demokratiutvecklingsarbete såväl på nationell som på internationell nivå är att skapa förutsättningar för individer att förbättra sina levnadsvillkor och få inflytande. Ett rättighetsperspektiv skall genomsyra arbetet både i Sverige och internationellt.

För att stärka demokratin nationellt och internationellt betonade regeringen i demokratipropositionen att Sverige bör delta i och bidra till utvecklingen av forum och processer för erfarenhetsutbyte och samarbete kring demokratiutvecklingsfrågor inom EU, Europarådet, FN och det internationella samfundet i övrigt. Här nämns några av de forum i vilka Sverige deltar med utgångspunkt från de erfarenheter och de insatser som görs inom det nationella demokratiutvecklingsarbetet.

Det centrala temat för det isländska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet 2004 är demokrati. Demokratin står inför ständigt nya utmaningar och det finns därför behov av att kontinuerligt följa utvecklingen i de Nordiska länderna bl.a. när det gäller valdeltagande och medborgarnas intresse för politik. Det isländska ordförandeskapet har med anledning av detta tillsatt ett särskilt demokratiutskott bestående av representanter från samtliga medlemsländer som bl.a. skall belysa frågor kring IT och demokrati, förändrade former för medborgerligt engagemang och förändrade förutsättningar för den lokala demokratin.

Östersjöstaternas råd utgör en av flera mellanstatliga organisationer som verkar för samarbete, fred och demokrati i hela eller delar av Europa. Inom rådet finns en särskild arbetsgrupp för demokratiska institutioner. Arbetsgruppens arbete var inledningsvis inriktat på att ge stöd till utvecklingen i de s.k. nya demokratierna, men då det demokratiska systemet nu är väl etablerat i alla Östersjöstater är demokratisamarbetet nu inriktat på erfarenhetsutbyte mellan medlemsländerna. Östersjöstaternas råd har under senare år särskilt uppmärksammat lagstiftningsarbete, lokalt självstyre, minoritetsfrågor, pressfrihet, behandling av häktade, människohandel och de olika ombudsmannainstitutionerna.

Sverige deltar aktivt i Europarådets styrkommitté för kommunala och regionala frågor, där ett antal arbetsgrupper/kommittéer arbetar med ett brett spektra av lokala och regionala demokratifrågor. År 2001 antog styrkommittén en rekommendation om medborgarnas deltagande i samhällslivet på lokal nivå. I november 2003 beslutade styrkommittén att tillsätta en expertkommitté för demokratiskt deltagande. Syftet med expertkommittén är att följa upp hur genomförandet av rekommendationen har fungerat bl.a. genom att undersöka hur medlemsländerna har arbetat med att öka det medborgerliga politiska deltagandet på lokal nivå (se också avsnitt 2.5.2 för information om Europarådets arbete med elektronisk röstning).

8 Demokratipolitikens fortsatta inriktning

I det följande presenteras den andra delen av skrivelsen (avsnitt 8–12) som handlar om demokratipolitikens fortsatta inriktning.

Regeringens bedömning: Demokrati förutsätter förverkligande av de mänskliga rättigheterna. Samtidigt förutsätter de mänskliga rättigheterna ett demokratiskt styrelseskick och stärks av en demokrati baserad på ett brett medborgerligt deltagande. Demokratipolitiken bör därför i fortsättningen omfatta både insatser för ett ökat och mer jämlikt medborgerligt deltagande och insatser för att främja de mänskliga rättigheterna.

Regeringens fortsatta arbete inom området mänskliga rättigheter kommer att redovisas i en ny handlingsplan i en separat skrivelse.

Skälen för regeringens bedömning: De mänskliga rättigheterna ger uttryck för vårt samhälles mest grundläggande värderingar. Dessa värderingar är internationellt accepterade och uttrycks i bindande internationella dokument. Genom konventionerna om de mänskliga rättigheterna har världssamfundet, däribland Sverige, förbundit sig att upprätthålla ett demokratiskt styrelseskick. De mänskliga rättigheterna anger också vissa grundläggande ramar för det demokratiska styrelseskicket. Krav ställs på regelbundna, fria och hemliga val och en rätt till politiskt deltagande för alla. Även de andra medborgerliga och politiska rättigheterna, såsom yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten är nära sammankopplade med ett demokratiskt styrelseskick. Med tiden har det också vuxit fram en övertygelse inom det internationella samfundet om att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Det innebär att såväl de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna som de medborgerliga och politiska rättigheterna är viktiga samt att rättigheterna samspekar och stöttar varandra. De människor som är socialt, ekonomiskt eller kulturellt marginaliserade har i regel sämre förutsättningar att tillvarata sina medborgerliga och politiska rättigheter. Sociala och ekonomiska orättvisor leder till ett ojämlikt politiskt deltagande och till politiskt utanförskap. Förverkligandet av de mänskliga rättigheterna är viktigt för människors möjligheter till makt över sina egna liv – egenmakt. Demokratin främjas av att mänskliga rättigheter skyddas och stärks.

Samtidigt är en väl fungerande demokrati baserad på ett brett medborgerligt deltagande ett nödvändigt verktyg i arbetet med att skydda och främja de mänskliga rättigheterna. Det politiska deltagandet är ett medel för människor som vill påverka och förändra, exempelvis sin egen eller andras situation. Historiskt är arbetarrörelsen ett exempel på hur människor med sämre ekonomiska och sociala förutsättningar tillsammans blev en kraft som förändrade samhället. Genom att delta och engagera sig kan medborgare också reagera om en grundläggande rättighet ifrågasätts, hotas eller kränks. Det är också i det demokratiska samtalet som avvägningar mellan olika rättigheter bäst kan göras.

Det ömsesidiga beroendet mellan mänskliga rättigheter och deltagande motiverar att demokratipolitiken i fortsättningen bör omfatta både insatser för att underlätta och främja deltagande och insatser för att främja de mänskliga rättigheterna. Till grund för regeringens insatser inom de respektive områdena ligger de mål som redovisas i

demokratipropositionen samt i skrivelsen En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83). Målen för de mänskliga rättigheterna har tidigare redovisats i avsnitt 7.2.1. I det avsnittet redovisas också översiktligt ett urval av de hittills vidtagna åtgärderna inom området mänskliga rättigheter. Regeringens fortsatta arbete inom området kommer att redovisas i en ny handlingsplan i en separat skrivelse.

8.2 Politikens utgångspunkter och vissa prioriterade frågor

Sammanfattande beskrivning: Demokratipolitikens fortsatta inriktning när det gäller att främja och underlätta medborgerligt deltagande har tre utgångspunkter; att stärka förutsättningarna för deltagande, att undanröja hinder för deltagande samt att skapa möjligheter för ett ökat och mer jämlikt deltagande. I det fortsatta arbetet avser regeringen att än mer än i dag betona vikten av ett deltagande mellan valen och av att se medborgerligt deltagande utifrån ett rättighetsperspektiv samt att tydliggöra betydelsen av den ytterligare nivå för politiskt inflytande som EU-medlemskapet innebär.

Den fortsatta politiken för att uppnå målen om deltagande

Såsom framgått av inledningen till denna skrivelse har riksdagen, i enlighet med regeringens förslag i demokratipropositionen, beslutat om fyra långsiktiga mål för att uppnå ett ökat och mer jämlikt deltagande. I denna andra del av skrivelsen (avsnitt 8–12) redovisas regeringens fortsatta politik för att uppnå dessa mål.

I demokratipropositionen anges tre allmänna utgångspunkter för politiken. Den första utgångspunkten är att *stärka förutsättningar* för deltagande. Den andra utgångspunkten handlar om att *undanröja hinder* för deltagande och medborgerligt engagemang. Den tredje utgångspunkten utgörs av *åtgärder som skapar möjligheter* för deltagande i olika former. Dessa tre utgångspunkter ligger också till grund för redovisningen av politikens fortsatta inriktning i denna del av skrivelsen.

Utifrån de slutsatser som dragits i den första delen av skrivelsen kommer här vissa ställningstaganden att presenteras. Dessutom refereras kort relevanta pågående åtgärder och aviseras en del nya insatser. Först presenteras emellertid tre prioriterade frågor som regeringen anser är viktiga att än mer än i dag betona i den fortsatta politiken.

Deltagande mellan valen

Det sammanhållna arbetet för att öka medborgarnas deltagande mellan valen som inleddes under den förra mandatperioden bör ges ökad prioritet. Formerna för inflytande och påverkan måste bli fler och bättre. Det är viktigt att människor upplever att det finns kanaler som möjliggör inflytande och ser dessa som medel som det är meningsfullt att utnyttja. Regering och riksdag kan genom lagändringar och stimulansåtgärder

påverka utvecklingen, men ett stort ansvar vilar också på kommuner och landsting samt på de politiska partierna. De politiska partiernas förmåga att möta medborgarnas krav och önskemål är avgörande. Om människor känner att det är möjligt att delta och påverka mellan valen ökar sannolikheten att de också väljer att använda sin rösträtt på valdagen. Det finns således ett tydligt samband mellan graden av medborgerligt deltagande mellan valen och det faktiska valdeltagandet. Valdeltagandet kan därmed ses som en viktig indikator på i vilken utsträckning människor upplever att de har makt och är delaktiga i demokratin. Politiken bör därför bestå av en kombination av insatser mellan valen och punktinsatser inför valen.

Ett rättighetsperspektiv

Insatserna för att underlätta och främja medborgerligt deltagande skall präglas av ett rättighetsperspektiv. Det innebär att utgångspunkten skall vara den enskilda individen. Varje enskild individ är lika viktig och det är ett problem om någon exkluderas eller på annat sätt hindras att delta. Det blir särskilt allvarligt om en person hindras att delta i det politiska livet eller avstår från detta under en längre period. Rättighetsperspektivet betonar att det inte endast är statens skyldighet att tillhandahålla möjligheten att delta i val och att bli vald. Rättighetsperspektivet innebär också att staten i viss mån har en skyldighet att vidta positiva åtgärder för att främja deltagandet bland individer som konsekvent ställs eller ställer sig utanför det politiska livet.

Ett rättighetsperspektiv innebär också att de mänskliga rättigheterna skall ligga till grund för vilka prioriteringar som görs mellan olika insatser för ökat deltagande. De mänskliga rättigheterna uppställer krav på att staten motverkar segregation och marginalisering, främjar ett aktivt politiskt deltagande från alla grupper i samhället samt särskilt skyddar de nationella minoriteternas språk, kultur och politiska inflytande. Den vanmakt som många människor upplever i dag är ett tecken på att de mänskliga rättigheterna inte är fullt ut tillgodosedda. När de mänskliga rättigheterna är tillgodosedda ökar människors möjligheter att ta makten över sina egna liv – att vända vanmakt till egenmakt.

Med ett rättighetsperspektiv aktualiseras den viktiga principen om rätten till likabehandling. Den är central för arbetet med att främja och underlätta deltagande och understryker att alla människor har lika rätt till deltagande och att staten aktivt skall verka för att tillförsäkra dem denna rättighet. Det är därför angeläget att det tas initiativ som fokuserar på socialt, ekonomiskt och kulturellt utsatta människor och att det utvecklas särskilda verktyg för att ge dessa människor förutsättningar att delta. Att människor skall ha lika rätt betyder alltså att de i vissa fall kan komma att behandlas olika.

Politiskt inflytande på flera nivåer

Insatserna för ökat medborgerligt deltagande bör utformas med hänsyn till att Sverige i dag är en flernivådemokrati där medborgarna har flera arenor för politiskt inflytande – den kommunala och landstings-

kommunala, den nationella och den europeiska. Detta underströks i demokratipropositionen och får allt större betydelse ju mer EU-samarbetet utvecklas och fördjupas. Den europeiska nivån bör ges en lika naturlig roll i den svenska demokratin och i den politiska debatten som den lokala, regionala och nationella nivån. De politiska beslut som fattas av EU är beslut som Sverige har varit med och påverkat och som Sverige, genom sitt medlemskap, har valt att ställa sig bakom. Varje medborgare kan också själv utöva direkt politiskt inflytande, bl.a. genom att använda sin rösträtt i valet till Europaparlamentet. Det förslag till nytt konstitutionellt fördrag som medlemsstaterna gemensamt arbetar för bör, om det antas, också innebära bättre möjligheter för enskilda medborgare att påverka politiken. En fjärde nivå utgörs av det internationella samarbetet utanför EU. Denna skiljer sig emellertid i flera avseenden från de övriga tre politiska nivåerna, bl.a. genom att den saknar direktvalda politiska organ.

9 Förutsättningar för ett ökat och mer jämlikt deltagande

Inom den samhällsvetenskapliga forskningen används ofta begreppet *politiska resurser* för att beskriva vad som krävs för att människor skall ha reella möjligheter att delta i den politiska processen och påverka sin egen vardag. De vanligaste politiska resurserna är *fysiskt kapital* i form av t.ex. tillgång till tid, pengar och informationsteknologi, *humankapital*, i betydelsen kunskap om hur det politiska systemet fungerar samt *socialt kapital* i form av kontakter och nätverk som kan användas för politiska syften.

Trots årtionden av ekonomisk fördelningspolitik och genomgripande välfärdsreformer är tillgången till politiska resurser fortfarande ojämnt fördelad mellan olika medborgare, vilket också framgår av redovisningen i skrivelsens första del. Exempelvis förfogar individer som är högutbildade, höginkomsttagare eller födda i Sverige över fler politiska resurser än individer som är lågutbildade, låginkomsttagare eller har invandrat. De förstnämnda deltar också mer aktivt i den politiska processen, vilket får till följd att deras intressen och behov får starkare genomslag. En av demokratipolitikens främsta utmaningar är därför att verka för en mer jämlik fördelning av politiska resurser i syfte att öka förutsättningarna för ett ökat och ett mer jämlikt medborgerligt deltagande.

Regeringens bedömning: Att ha tillgång till information och kunskap om det politiska systemet och samhället är avgörande för människors förutsättningar att utöva egenmakt i betydelsen makt över sin egen vardag och livssituation. Skolan, massmedia och folkbildningen är exempel på betydelsefulla aktörer när det gäller att förmedla sådan information och kunskap. För människors förutsättningar att ta del av information och öka sin kunskap har språket också en avgörande betydelse. Företrädare för det politiska systemet och för myndigheter bör därför i sina kontakter med medborgarna ta hänsyn till människors olika språkmiljöer och därigenom varierande förutsättningar i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänna utgångspunkter

Att som medborgare förfoga över humankapital i form av information och kunskap om det politiska systemet hör till den allra viktigaste politiska resursen. Att medborgare som exempelvis väljare kan göra ett informerat val är viktigt för hela det politiska systemets legitimitet. Informationsutbudet i samhället har under de senaste årtiondena ökat explosionsartat. Ur demokratisk synvinkel är det breda informationsutbudet i huvudsak positivt genom att det möjliggör för enskilda medborgare att själva söka den information som behövs för att förstå och ta ställning till skeenden i omvärlden. Internet är en kunskapskälla som revolutionerat människors möjligheter att informera sig såväl om det politiska systemet som i enskilda sakfrågor. Humankapital är också mer än enbart tillgång till information. För att t.ex. kunna följa med i nyhetsflödet är förmågan att värdera och analysera tillgänglig information viktig. Det senare förutsätter kunskap om hela det demokratiska samhällets struktur – om såväl det politiska systemet som om andra maktsfärer, exempelvis näringslivet och massmedia.

Skolan

Skolan har ett grundläggande ansvar när det gäller att förmedla kunskap om vårt demokratiska system, vilket också är tydligt och klart reglerat i de styrdokument som regering och riksdag fastställt. Skolan skall i sin undervisning sträva efter att eleven skall bli förtrogen med sina rättigheter och skyldigheter som medborgare i ett demokratiskt samhälle. Enligt målen i grundskolans kursplan för de samhällsorienterade ämnena skall eleverna i slutet av nionde skolåret förstå grundläggande begrepp och företeelser i ett demokratiskt system och kunna problematisera demokratiska förhållningssätt i vardagen.

Såsom redovisats i den första delen av skrivelsen har regeringen tidigare aviserat att vid kommande revidering av grundskolans kursplaner bör betydelsen av kunskap om de olika samhällsnivåerna tydliggöras. Enligt ett förslag, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, bör Skolverket få ett uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhällsorienterade ämnena i samtliga skolformer där kursplaner förekommer. Vikten av att eleverna får kunskaper i lokal

demokrati bör framgent betonas. I detta ingår att ge eleverna bättre kunskaper om såväl regler och processer som om hur individen som elev eller medborgare själv aktivt kan medverka i den lokala demokratin. När det gäller barn och ungdomars kunskap och förståelse om det demokratiska systemet kan också studiebesök och andra former av kontakter mellan skolan och de demokratiska institutionerna spela en viktig roll.

Folkbildningen

En annan betydelsefull arena för att inhämta och utbyta kunskap om det demokratiska systemet är folkbildningen. År 2001 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att utvärdera folkbildningen (dir. 2001:74). Utredningen skall lämna sitt slutbetänkande i mars 2004. I samband med att utredningen tillsattes gav regeringen också Folkbildningsrådet i uppdrag att redovisa folkbildningens syn på dess framtida roll och uppgifter. Även detta uppdrag skall redovisas i mars 2004.

För att ytterligare bredda underlaget och för att öka kunskapen om hur väl folkbildningen förmår att möta alla medborgare, i synnerhet unga, tillsatte regeringen i mars 2003 en utredning om folkbildningen i icke-deltagarens perspektiv (dir. 2003:6). Utredningen, som skall redovisa sitt uppdrag i maj 2004, har i uppdrag att åskådliggöra vilka grupper som inte deltar i folkbildningen samt pröva i vilken utsträckning det finns önskemål hos dessa grupper som folkbildningen skulle kunna tillgodose.

Massmedier

Såsom redovisats i avsnitt 7.3 har massmedier en viktig roll som förmedlare av information och kunskap. Det gäller inte minst i folkbildningssyfte. Programverksamheten inom radio och TV i allmänhetens tjänst skall som helhet präglas av folkbildningsambitioner. För att stärka det samlade folkbildningsansvaret i radio och TV i allmänhetens tjänst har programföretagen getts i uppdrag att gemensamt utarbeta en plan för ett fördjupat samarbete kring dessa frågor. Utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst (Ku 2003:1, dir. 2003:119) har bl.a. i uppdrag att analysera hur det samlade folkbildningsansvaret hanteras och realiserats av programföretagen. Lokal icke kommersiell kabel-TV och närradio som verkar vid sidan om radio och TV i allmänhetens tjänst och de kommersiella medierna är också viktiga i ett demokratiperspektiv. Sådana radio- och TV-stationer drivs av bl.a. invandrarföreningar, religiösa samfund och studentföreningar. I lokala program ges möjlighet att framföra synpunkter, debattera och informera om sådant som sällan ges utrymme i de stora medierna. Inom Kulturdepartementet pågår för närvarande en analys av dessa mediers framtidsförutsättningar.

Språkets betydelse

Språket har en central betydelse för den enskildes möjligheter att ta till vara information och därmed kunna delta och påverka den politiska

processen. Företrädare för myndigheter och det politiska systemet, såväl förtroendevalda som tjänstemän, bör därför i sina kontakter med medborgarna ta hänsyn till människors olika språkmiljöer och därigenom varierande förutsättningar i detta avseende. Det är också viktigt att massmedierna, såväl i nyhetsförmedling som i fördjupning, tar hänsyn till medborgarnas varierande språkkunskaper samt till landets språkliga minoriteter. Den ovan nämnda utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst skall undersöka om dagens krav på programföretagen är lämpliga för att tillgodose kraven på tillgänglighet för språkliga och etniska minoriteter. Kommittén skall särskilt analysera hur företagen redovisar insatserna på detta område.

Regeringen har tidigare, bl.a. i demokratipropositionen, pekat på betydelsen av relevant samhällsinformation till nyanlända invandrare. Denna fråga har, som tidigare nämnts i skrivelsen, nyligen behandlats av Utredningen om flyktingmottagande och introduktion i betänkandet Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle (SOU 2003:75) och av Utredningen om svenska för invandrare i betänkandet Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv (SOU 2003:77). Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Regeringens webbplats

Under våren 2004 lanseras en ny version av regeringens webbplats www.regeringen.se. Den nya webbplatsen kommer bl.a. att innehålla grundläggande information om det demokratiska systemet i Sverige samt en bredare ämnessida om demokrati och mänskliga rättigheter. De främsta målgrupperna är massmedia, myndigheter, andra offentliga institutioner samt den intresserade allmänheten och skolan.

9.2 Samhällsengagemang

En stark demokrati bygger på att människor kan och vill påverka både sin egen vardag och samhällsutvecklingen i stort. En hög grad av medborgerligt samhällsengagemang bidrar bl.a. till ett starkare och mer socialt sammanhållet samhälle. Den aktiva folkrörelsepolitik som regeringen sedan ett antal år bedriver är ett viktigt instrument för att underlätta och främja samhällsengagemang. Det finns i detta avseende en stark koppling mellan demokratipolitiken och folkrörelsepolitiken.

9.2.1 Partierna och det övriga föreningslivet

Regeringens bedömning: De politiska partierna har ett betydande ansvar när det gäller att fånga upp och kanalisera medborgarnas engagemang och vilja att påverka. I en representativ demokrati bygger partiernas legitimitet på att de förmår att möta medborgarnas krav, önskemål och förväntningar när det gäller det politiska arbetets former och innehåll. Även det övriga föreningslivet utgör en viktig arena för samhällsengagemang.

Skälen för regeringens bedömning: Människors samhällsengagemang kan kanaliseras på olika sätt och ta sig olika uttryck. En av de viktiga formerna av samhällsengagemang utgörs av partipolitiskt arbete. De politiska partierna har i likhet med många andra folkrörelser upplevt en utveckling med såväl sjunkande medlemstal som sjunkande andel aktiva medlemmar, vilket närmare redovisats i den första delen av skrivelsen. Detta är allvarligt eftersom det representativa systemet bygger på att det är de politiska partierna som nominerar de som skall få kandidera i valen. De politiska partierna både *är* medborgarna och skall *företräda* medborgarna. I en representativ demokrati bygger partiernas legitimitet därför på att de förmår att möta medborgarnas krav, önskemål och förväntningar när det gäller det politiska arbetets former och innehåll. Partiernas arbetsformer måste vara sådana att det upplevs som möjligt och meningsfullt för alla som vill att engagera sig partipolitiskt.

Det är också angeläget att diskussionen om de partiaktivas och förtroendevaldas roll i förhållande till andra medborgare hålls levande. Regeringen har som tidigare nämnts i december 2003 träffat parti-sekreterarna för riksdagspartierna vid ett mindre forskarseminarium med efterföljande diskussion, där bl.a. frågor om stöd till särskilda mobiliseringsinsatser inför valen diskuterades. Regeringen välkomnar en fortsatt dialog med riksdagspartierna i frågor som rör partiernas roll i demokratin.

Även det övriga föreningslivet med sin mångfald av folkrörelser och föreningar är en viktig aktör för att kanalisera samhällsengagemang. Mot denna bakgrund avser regeringen, som också nämnts i 4.3.4, låta en särskild utredare göra en översyn av den statliga folkrörelsepolitiken. Utredningen, som kommer att påbörjas under mandatperioden, bör bl.a. undersöka hur folkrörelsepolitiken bidrar till människors organisering i olika typer av folkrörelser och föreningar. I detta sammanhang bör också idrottsrörelsen särskilt omnämnas. Den räknas som vår största folkrörelse med drygt tre miljoner medlemmar. För att stärka idrottens barn- och ungdomsverksamhet har regeringen tagit initiativ till en satsning kallad Handslaget som innebär att en miljard kronor under en fyraårsperiod ställs till idrottsrörelsens förfogande. En förutsättning för denna satsning är att idrottsrörelsen utvecklar sin verksamhet så att den även attraherar barn och ungdomar som i dag inte idrottar.

9.2.2 Nya rörelser

Regeringens bedömning: Insatser för att främja samhällsengagemang bör utformas med medvetenhet om att människors sätt att organisera och kanalisera sitt engagemang förändras i takt med att samhället förändras. Det finns i dag behov av ökad kunskap om de nya former för samhällsengagemang som vuxit fram under de senaste årtiondena. Sådan kunskap bör inhämtas bl.a. för att möjliggöra en bedömning av om nuvarande villkor och stödinsatser är anpassade till dessa nya rörelsers verksamhetsformer.

Skälen för regeringens bedömning: Såsom tidigare redovisats uppvisar det svenska föreningslivet en sjunkande trend när det gäller medlemsutvecklingen, samtidigt som bilden inte är entydig. Lokala utvecklingsgrupper har en positiv medlemsutveckling. Det finns också tecken på att individuella aktiviteter för politisk påverkan ökar. Ett exempel på detta är politiskt motiverad konsumtion, dvs. att av politiska eller etiska skäl välja vissa varor och tjänster framför andra. En tolkning av utvecklingen är att det traditionella föreningslivet inte längre alltid är en lika självklar kanal för människors engagemang som tidigare och att människor i stället ibland väljer andra kanaler och andra handlingsformer för sitt engagemang.

Insatser för att främja ett samhällsengagemang bör utformas med medvetenhet om att människors sätt att organisera och kanalisera sitt engagemang förändras i takt med att samhället förändras. Exempelvis påverkar sannolikt människors ökade geografiska rörlighet förutsättningarna för ett engagemang. Det är regeringens bedömning att det i dag saknas samlad kunskap om de nya rörelser och handlingsformer som medborgarnas samhällsengagemang tar sig uttryck i. Sådan kunskap bör inhämtas bl.a. för att möjliggöra en bedömning av om nuvarande villkor och stödinsatser är anpassade till dessa nya rörelser och verksamhetsformer. Såsom redovisats i den första delen av skrivelsen avser regeringen därför att uppdra åt ett universitet eller en högskola att genomföra en kartläggning av nya sociala rörelser och andra alternativa handlingsformer inom den ideella sektorn. Därtill avser Justitiedepartementet att låta undersöka frivilliga insatser i och utanför föreningslivet. Huvudsyftet med ett sådant uppdrag är att utreda förändringarna i de frivilliga insatserna över tid och analysera de förändringsmönster som kan finnas.

9.2.3 Allmänna samlingslokaler och andra gemensamma rum

Regeringens bedömning: Människors samhällsengagemang underlättas av att det finns gemensamma rum för möten, diskussion och debatt. De allmänna samlingslokalernas betydelse för den lokala demokratin har nyligen utretts och regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Det finns emellertid även behov av en fördjupad analys av vilken roll andra gemensamma offentliga rum har i ett demokratiskt samhälle samt hur demokratins grundläggande värden kan värnas i en allt mer kommersialiserad offentlig miljö. De budskap som exponeras i offentliga rum bör utformas med respekt för grundläggande demokratiska värden så att de inte upplevs som kränkande.

Den ökade sexualiseringen av det offentliga rummet är en utveckling som regeringen ser mycket allvarligt på. Regeringen överväger för närvarande vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka denna utveckling.

Skälen för regeringens bedömning: I ett samhälle byggt på brett och jämlikt deltagande är det viktigt att det finns offentliga fysiska lokaler och arenor där människor kan mötas för samtal, diskussion och debatt. Dessa arenor är det demokratiska samhällets – liksom förenings-, mötes-

och demonstrationsfriheternas – infrastruktur. Konkret handlar det om tillgången till öppna torg och mötesplatser, offentliga kulturinstitutioner och allmänna samlingslokaler. En ökad kommersialisering och privatisering av fastighetsbeståndet har under 1990-talet lett till att utbudet av sådana gemensamma rum har minskat. Denna utveckling har tidigare uppmärksammats av regeringen i skrivelsen Arkitektur, form och design (skr. 2002/03:129). På många orter har de naturliga mötesplatserna för politiska möten och debatt ersatts av inbyggda gallerior och köpcentrum som näringsidkare eller andra privata aktörer kontrollerar. Den demokratiska infrastrukturen riskerar därmed att försvagas och människors möjligheter att mötas och därigenom utöva makt och inflytande att minska.

I det här perspektivet är det angeläget att närmare belysa de allmänna samlingslokalernas betydelse. Dessa är viktiga i ett demokratiperspektiv genom att de är öppna för alla, fria från kommersiella intressen och ofta drivs med ett stort inslag av ideella krafter. I enlighet med vad som redovisats i avsnitt 4.3.3 bereder regeringen för närvarande förslag från den utredning som haft till uppgift att undersöka och analysera frågor som rör allmänna samlingslokaler (SOU 2003:118). Betänkandet remissbehandlas nu och regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

En annan aspekt av de gemensamma rummens roll i demokratin rör exponeringen av kommersiella budskap. Det moderna informations-samhället erbjuder närmast oändliga möjligheter för olika aktörer i samhället att exponera och sprida riktade budskap till medborgarna. En konsekvens av utvecklingen är att våra gemensamma offentliga rum i allt högre grad har kommit att domineras av marknadsföring och reklam i olika former. Enligt regeringens uppfattning är detta en viktig och angelägen fråga som ytterst handlar om demokrati. Det handlar om vilken roll det offentliga rummet har i ett demokratiskt samhälle och hur en avvägning bör göras mellan å ena sidan den grundlagsfästa yttrande- och tryckfriheten och å andra sidan medborgarnas rätt att i vissa miljöer vara fredade från kommersiella budskap. De budskap som exponeras i det offentliga rummet bör utformas med respekt för grundläggande demokratiska värden så att de inte upplevs som kränkande för människor. Frågor om de gemensamma rummens betydelse för demokratin är för närvarande föremål för en fördjupad analys i Regeringskansliet, bl.a. inom ramen för en arbetsgrupp för arkitektur, formgivning och design.

En fråga som regeringen särskilt önskar lyfta upp är den ökade sexualiseringen av det offentliga rummet. Det är en utveckling som regeringen ser mycket allvarligt på. Underordningen av kvinnor förstärks och sexualiseras i massmedia och i reklam, vilket inte bara kränker utan i hög grad bidrar till fortsatt diskriminering. Regeringen överväger för närvarande vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka denna utveckling.

Regeringens bedömning: I författningar och andra bestämmelser ges det ramverk som styr förutsättningarna för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande. För att möta omvärldens förändringar bör ramverket kontinuerligt ses över och utvecklas så att människors förutsättningar för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande är goda.

Skälen för regeringens bedömning: Ett av de viktigaste argumenten för den representativa demokratin är att den ger medborgarna möjlighet att utkräva ansvar. De representanter som medborgarna har valt kan i nästa val ställas till svars för vad de har utträttat under mandatperioden och antingen få förnyat förtroende eller tvingas att avgå. Detta ger det demokratiska styrelseskicket legitimitet.

För att medborgarna skall kunna följa hur de valda företrädarna hanterar sina uppdrag och därmed ha reella möjligheter att utkräva ansvar måste de ha goda möjligheter till insyn, dvs. på olika sätt få inblick i myndigheternas och de politiska institutionernas arbete. I demokratipropositionen betonade regeringen betydelsen av att säkerställa god insyn.

I författningar och andra bestämmelser ges det ramverk som styr förutsättningarna för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande. Författningarna anger de grundläggande spelreglerna för demokratin. Genom exempelvis revisionen på nationell nivå och EU-nivå ges medborgarna underlag att kontrollera att myndigheterna agerar i enlighet med de beslut som fattas. På lokal nivå granskar de förtroendevalda revisorerna kommunernas och landstingens verksamhet.

I takt med ekonomiska, demografiska och teknologiska förändringar i samhället ställs nya krav på ramverket. Parallellt med detta förändras också medborgarnas behov och beteenden, vilket kan leda till att medborgarnas krav och förväntningar på de politiska institutionernas arbete också förändras.

Mot ovanstående bakgrund bör ramverket kontinuerligt ses över och utvecklas så att människors förutsättningar för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande är goda.

Den nuvarande Regeringsformen antogs 1974. I ljuset av att demokratin till följd av betydande samhällsförändringar har ställts inför nya utmaningar, aviserade statsministern i regeringsförklaringen för riksmötet 2003/04 att den svenska Regeringsformen bör ses över. Regeringen har bjudit in riksdagspartierna till överläggningar om vilka frågor som bör omfattas av författningsöversynen.

Såsom redovisats i tidigare avsnitt har Sverige genom regeringens och riksdagens representanter medverkat i arbetet med att utarbeta ett förslag till nytt konstitutionellt fördrag för EU. Regeringen anser, vilket närmare redovisats i avsnitt 7.6.2, att konventsförslaget på flera punkter bidrar till ökat inflytande och ökad insyn samt till bättre möjligheter till ansvarsutkrävande. Inom ramen för den pågående regeringskonferensen avser regeringen fortsatt verka för att det nya konstitutionella fördraget ges en utformning som i dessa delar i huvudsak ligger i linje med vad konventet har föreslagit.

EU:s sekundärrätt dvs. förordningar, direktiv och andra rättsakter som antas med stöd av de grundläggande fördragen, förändras kontinuerligt. Den styr, tillsammans med fördraget, institutionernas arbete. Genom att aktivt verka för regler och tolkning av regler som möjliggör ökad insyn söker regeringen även på detta plan förbättra förutsättningarna för ett öppnare och mer demokratiskt EU. Exempel härpå är dels initiativet att stärka de EU-anställdas yttrandefrihet i de s.k. tjänsteföreskrifterna, dels arbetet med att ge reglerna om handlingsoffentlighet en så öppenhetsvänlig tolkning som möjligt.

När det gäller revisionen pågår, såsom tidigare redovisats, för närvarande en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar och funktionssätt (dir. 2003:97).

10 Hinder för ett ökat och mer jämlikt deltagande

10.1 Strukturella hinder för makt och inflytande

Regeringens bedömning: I en demokrati där alla har rätt till likabehandling är förekomsten av strukturell diskriminering oacceptabel. Att synliggöra och motverka strukturella hinder som påverkar olika individers deltagande – och därmed makt och inflytande – kommer därför vara en prioriterad fråga i regeringens fortsatta demokratiarbete.

Regeringen avser att ge Handikappombudsmannen och Statens institut för särskilt utbildningsstöd i uppdrag att – med utgångspunkt i tillgänglighetscentrets arbete respektive arbetet för ökad kompetens om bemötande – särskilt verka för att stärka funktionshindrades möjligheter till politiskt deltagande. För denna uppgift kommer regeringen att avsätta särskilda medel.

Dessutom bör övervägas behovet av utredningar på andra diskrimineringsgrunder när utredningen om strukturella hinder är avslutad samt även övervägas hur Diskrimineringsombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning kan involveras för att arbeta mot strukturell diskriminering inom det politiska livet.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänna utgångspunkter

I ett demokratiskt samhälle har varje enskild individ lika värde och rätt till likabehandling. Rätten till likabehandling kommer till uttryck i den svenska grundlagen, enligt vilken det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. För att rätten till likabehandling skall kunna förverkligas är det ibland nödvändigt att vidta positiva åtgärder för att stärka individer som annars skulle kunna komma att missgynnas i förhållande till andra.

Rätten till likabehandling är av avgörande betydelse för demokrati-politiken då den understryker att alla människor har lika rätt till politiskt deltagande och att staten aktivt skall verka för att tillförsäkra dem denna rättighet.

Såsom redovisats i den första delen av skrivelsen är den sociala representativiteten ojämnt fördelad i den politiska processen i Sverige i dag. Bilden bekräftas också av flera studier som pekar på att många människor upplever att de inte ges samma möjligheter som andra när de vill delta i denna (se t.ex. Integrationsverkets rapportserie Utanför demokratin?). Det kan bero på förekomsten av s.k. strukturella hinder. Det kan t.ex. gälla institutionella förhållanden, organisationsformer och arbetssätt som i praktiken kommit att stänga ute vissa personer. Det kan också gälla attityder. Strukturella hinder kan vara såväl dolda som synliga och såväl avsiktliga som oavsiktliga. I t.ex. Kommundemokrati-kommitténs studier (SOU 2001:48), som redovisats i den första delen, visas också att det finns människor vars makt och inflytande begränsas av fysiska och praktiska hinder som t.ex. otillgängliga möteslokaler för personer som är rullstolsburna, eller brist på hjälpmedel för personer med hörselnedsättning.

Om behovet av ökad kunskap och nya insatser

Att synliggöra och motverka strukturella hinder som påverkar olika individers deltagande – och därmed makt och inflytande – är en prioriterad fråga i regeringens fortsatta demokratiarbete. Regeringen har i dag relativt god kunskap om hur maktfördelningen ser ut mellan olika invånargrupper, men saknar i vissa avseenden kunskap om varför fördelningen är ojämnt fördelad. För att öka kunskapen om orsakerna till den ojämlika fördelningen av makt och inflytande för personer med utländsk bakgrund har regeringen initierat flera statliga utredningar, vilka redovisas utförligare i den första delen av skrivelsen, t.ex. Integrations-politiska maktutredningen (dir. 2000:57, dir. 2001:111) samt utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (dir. 2003:118).

Regeringen ser dock att det fortfarande saknas viss kunskap om de hinder som olika delar av befolkningen möter när de vill utöva makt och inflytande. Exempelvis saknas i dag en enad bild över de hinder som kvinnor möter i den politiska processen, vilket motiverar fördjupade analyser (se även avsnitt 10.2 Kvinnors och mäns makt). Det finns inte heller någon kunskap om huruvida förtroendevalda som är homosexuella diskrimineras i sitt politiska arbete på grund av sin sexuella läggning. Det utredningsarbete som har påbörjats i syfte att nå ökad kunskap om varför fördelningen av makt och inflytande är ojämnt fördelad inom olika delar av det svenska samhället, måste fortsätta och breddas. När utredningen om strukturella hinder p.g.a. etnisk och religiös tillhörighet är avslutad i mars 2005 bör behovet av liknande utredningar på andra diskrimineringsgrunder övervägas samt även övervägas hur Diskrimineringsombuds-mannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning kan involveras för att arbeta mot strukturell diskriminering inom det politiska livet.

Regeringen avser att ge i uppdrag till Handikappombudsmannen och Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) att med utgångspunkt i tillgänglighetscentrets arbete respektive arbetet för ökad kompetens om bemötande, särskilt verka för att stärka möjligheterna till politiskt deltagande för funktionshindrade i alla åldrar. Regeringen avser avsätta särskilda medel för uppgiften.

Vidare har ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte initierats mellan Regeringskansliet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Förbunden har nyligen inlett ett projekt om hinder och möjligheter för utrikes födda att delta i politiken. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Justitiedepartementet planerar att ge ut en gemensam skrift om hinder för makt och inflytande. Skriften skall spridas till tjänstemän och förtroendevalda med syfte att bl.a. öka deras kunskap om de hinder och möjligheter personer med olika bakgrund kan mötas av när de vill delta i den politiska processen.

10.2 Kvinnors och mäns makt

Regeringens bedömning: Att kvinnor och män på grund av den rådande könsmaktsordningen i samhället inte ges samma reella rättigheter och möjligheter till makt och inflytande är ett fundamentalt demokrati-problem och innebär en kränkning av rätten till likabehandling. Demokratipolitiken bör därför utgå från en feministisk analys av demokratins villkor och funktionssätt.

Bättre underlag behövs för att kunna förklara mäns överrepresentation på högre nivåer i samhället och i näringslivet. En förstudie kommer att initieras i Regeringskansliet med syftet att analysera förutsättningarna för att regelbundet och samlat redovisa statistik som beskriver fördelningen av makt mellan kvinnor och män inom samhällets olika sektorer.

Skälen för regeringens bedömning

En feministisk analys av demokratins villkor och funktionssätt

Som framgått av den första delen av skrivelsen, har många års insatser för att uppnå en jämn representation av kvinnor och män i direktvalda beslutande organ gjorts i Sverige till ett av de världsledande länderna i detta avseende. När det gäller det demokratiska systemet är det emellertid angeläget att inte enbart fokusera på de direktvalda församlingarna. På kommunal nivå blir kvinnorna allt färre ju högre upp i de politiska makthierarkierna man kommer.

Det aktiva arbete som bedrivs inom Regeringskansliet i syfte att uppnå en jämn könsfördelning av ledamöterna i statliga styrelser och kommittéer har givit resultat. Platserna i de centrala och regionala statliga styrelserna är i stort sett jämnt fördelade mellan kvinnor och män.

På områden utanför den politiska sfären – exempelvis näringslivet – går utvecklingen långsammare, även om det skett en viss minskning av männens överrepresentation i styrelser och på ledande poster de senaste åren. Utbildningsväsendet är ett annat område med skev könsfördelning, i synnerhet bland landets professorer, men även i viss mån på lägre

nivåer i det akademiska systemet. Insatser för att öka andelen kvinnor i beslutande organ är avgörande för demokratin och för att uppfylla regeringens mål för jämställdhetspolitiken. Detta mål är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla områden i livet. Representation utgör också ett av de fem fokusområden för jämställdhetspolitiken under mandatperioden som anges i regeringens senaste jämställdhetskrivelse Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden (skr. 2002/03:140).

Vi vet i dag att könsmaktsordningen begränsar såväl kvinnors som mäns möjligheter att utvecklas som individer, begränsar demokratin och utgör ett hinder för tillväxt eftersom kvinnors och mäns fulla kompetens och resurser inte tas till vara. Kunskapen om vilka bakomliggande mekanismer som upprätthåller könsmaktsordningen har ökat under 1990-talet. Värderings- och prioriteringsmönster, definitioner av kompetens, strukturering och planering i arbetslivet är exempel på områden där könsmaktsordningen påverkar kvinnors och mäns möjligheter.

En fråga, som tidigare bl.a. lyfts fram i regeringens jämställdhetskrivelse, rör relationen mellan tjänstemän och förtroendevalda i kommuner och landsting. Nya verksamhets- och styrningsmodeller har under senare år införts som inneburit att chefstjänstemän genom delegering givits större beslutsbefogenheter. Då andelen kvinnor bland chefstjänstemän i kommunala förvaltningar och bolag är avsevärt lägre än i politikerkåren, har kvinnors reella makt och inflytande som en konsekvens av maktförskjutningen minskat. En jämn könsfördelning i samhällets alla beslutande församlingar och andra organ där ett faktiskt beslutsfattande sker är viktig ur demokratisynpunkt. Könsrollerna och könsrättvisorna som fortfarande präglar vårt samhälle gör att kvinnor och män ofta har skilda erfarenheter av livet. Därför måste både kvinnor och män finnas med där besluten fattas. I ett större perspektiv måste en jämn könsfördelning där besluten sker bli självklar eftersom både kvinnor och män i första hand är människor.

Regeringen avser att i högre grad än i dag samordna och integrera insatserna inom jämställdhetspolitiken och demokratipolitiken. Ett viktigt underlag för detta bör vara resultatet av den utredning regeringen nyligen tillsatt med uppgift att bl.a. se över jämställdhetspolitikens fortsatta inriktning och organisation (dir. 2004:18). Demokratipolitiken bör inkludera en feministisk analys av demokratins villkor och funktionssätt. Det innebär att existensen av ett genussystem där kvinnor som grupp är underordnade män som grupp är en utgångspunkt. Jämställdhetsinsatser baserade på kvalitativa analyser av det politiska systemet och våra demokratiska institutioner kommer att ges en central roll. Insatserna kommer att göras som ett led i arbetet med den jämställdhetsintegrering som inleddes i Regeringskansliet i mitten av 1990-talet. Kvalitativa analyser behöver kompletteras med statistik över kvinnors och mäns makt och inflytande i de offentliga besluts- och förvaltningsstrukturerna. Den rapport om förtroendevalda som redovisas i den första delen av skrivelsen är ett exempel på relevant och användbar statistik. Forskarna konstaterar dock att det behövs mer forskning och bättre underlag för att kunna förklara exempelvis variationen i kvinnors andel av de förtroendevalda mellan kommuner eller vilka mekanismer som styr inom partierna vid tillsättandet av ordförandeposter. För att förklara mäns

överrepresentation finns behov av analyser som omfattar såväl kön som ålder, utländsk bakgrund osv. På många områden saknas även rena basdata när det gäller kvinnors och mäns representation. En förstudie kommer att initieras i Regeringskansliet med syftet att analysera förutsättningarna för att regelbundet och samlat redovisa statistik som beskriver fördelningen av makt mellan kvinnor och män inom samhällets olika sektorer. Förstudien kommer bl.a. att omfatta en inventering av befintlig statistik över fördelningen av kvinnor och män i maktpositioner samt en analys av behovet av ny statistikproduktion på området.

10.3 Hot mot demokratin

Regeringens bedömning: Regeringen ser med stort allvar på förekomsten av hot och våld mot de demokratiska institutionerna och dess företrädare. Regeringen avser därför att inom kort tillsätta en kommitté med uppdrag att motverka hot och våld mot förtroendevalda. Samtal kommer också att inledas med bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om hur hot och våld som riktas mot tjänstemän kan förebyggas. Det är av yttersta vikt att även de politiska partierna känner ett ansvar och agerar i dessa frågor.

Det är oroande att partier med främlingsfientliga, rasistiska eller homofobiska budskap ökat sitt inflytande i våra demokratiska församlingar. De antidemokratiska rörelsernas argument är kränkande för människor och får aldrig stå oemotsagda. Regeringen välkomnar de initiativ till nätverk över partigränserna som tagits för att motverka olika antidemokratiska krafter.

Skälen för regeringens bedömning

Motverka hot och våld mot förtroendevalda

Förekomsten av våld och hot mot de demokratiska institutionerna och dess företrädare i stat, kommun och landsting utgör ett allvarligt hot mot demokratin. Mot bakgrund av den allvarliga utvecklingen när det gäller hot mot förtroendevalda tog regeringen 2001 initiativ till ett samarbete mellan regeringen, företrädare för kommun och landsting samt vissa berörda myndigheter (se avsnitt 3.2.4). I regeringsförklaringen för riksmötet 2003/04 konstaterades att detta arbete behöver följas upp.

Regeringen avser därför att inom kort tillsätta en kommitté med uppdrag att motverka hot och våld mot förtroendevalda. I uppdraget bör ingå att genomföra en bred nationell analys av hot och våld som riktas mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting, identifiera hinder som försvårar effektiv myndighetssamverkan, utbyta information, kunskap och erfarenheter om hot och våld riktat mot förtroendevalda samt lämna förslag till åtgärder på det aktuella området.

Som ett led i arbetet för att motverka hot och våld tillkallades den 23 oktober 2003 en särskild utredare (dir. 2003:132) för att kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen i vårt land. Utredaren skall även undersöka hur systemet för personskydd har tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast i maj 2004.

Regeringen avser att inleda diskussioner med bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om hur hot och våld som riktas mot tjänstemän kan förebyggas.

Regeringen ser positivt på de många initiativ till samverkan mellan politiska partier som tagits kring frågor som rör hot och våld mot politiker. I exempelvis Östergötlands län har socialdemokraterna, miljöpartiet, moderaterna, folkpartiet kristdemokraterna, centerpartiet och vänsterpartiet valt att samverka i ett nätverk mot politiskt våld i länet. Det är av yttersta vikt att de politiska partierna känner ett ansvar och agerar. Regeringen välkomnar en fortsatt dialog med riksdagspartierna i dessa frågor.

Främlingsfientliga partier och andra antidemokratiska krafter

Antidemokratiska krafter gör sig fortsatt gällande. Det är oroande att partier med främlingsfientliga, rasistiska eller homofobiska budskap efter de senaste allmänna valen ökat sitt inflytande i våra demokratiska församlingar. Exempelvis fick Sverigedemokraterna efter valet 2002 totalt 50 mandat i 30 av landets kommuner. Att ett parti agerar inom ramen för de formella demokratiska spelreglerna utesluter inte att det kan ha antidemokratiska politiska syften. De antidemokratiska rörelsernas argument är kränkande för människor och får aldrig stå oemotsagda. Regeringen ser positivt på de initiativ som tagits för att skapa nätverk mellan förtroendevalda i syfte att gemensamt över partigränser enas i kampen mot främlingsfientlighet, rasism och homofobi som kommer till uttryck via företrädare i folkvalda församlingar.

Under de senaste åren har regeringens handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59) utgjort en viktig grund för regeringens arbete på området. Handlingsplanen kan också fungera som vägledning och inspiration för de enskilda medborgare eller förtroendevalda som vill engagera sig lokalt i kampen mot antidemokratiska krafter. Regeringen överväger att under innevarande mandatperiod presentera nästa handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering.

11 Möjligheter för ett ökat och mer jämlikt deltagande

Skr. 2003/04:110

11.1 De förtroendevaldas villkor

Regeringens bedömning: Det representativa systemet förutsätter att det finns människor som vill och kan åta sig politiska förtroendeuppdrag. Det är också av yttersta vikt att denna rätt och möjlighet gäller alla medborgare. Regeringen avser att ta initiativ till olika kartläggningar, bl.a. när det gäller utbildning av förtroendevalda och tillgången till modern informationsteknik för förtroendevalda. Vidare kommer en utredning att tillsättas med syftet att utreda förutsättningarna för beslutsfattande på distans. Regeringen avser också att under mandatperioden ta initiativ till informations-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte med kommuner och landsting.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänna utgångspunkter

I en demokrati har alla medborgare rätt att delta i och bidra till det gemensamma samhällets utveckling. Den representativa demokratin förutsätter också att det finns människor som under en period i livet är beredda att åta sig uppdraget som förtroendevald. Därför är det viktigt att villkoren för att vara förtroendevald är goda.

Villkoren bör vara utformade så att de både möjliggör och stimulerar människor oavsett bakgrund att åta sig uppdrag. Förtroendeuppdraget måste också upplevas som meningsfullt och innebära en reell möjlighet till inflytande, vilket regeringen också pekade på i demokrati-propositionen. De senaste årens ökade delegering av beslut till tjänstemännen kan uppfattas som ett urholkande av det politiska uppdraget.

Under den förra mandatperioden inledde regeringen ett arbete för att förbättra de förtroendevaldas villkor, vilket bl.a. resulterade i ett antal konkreta förslag i demokratipropositionen, vilka riksdagen också antog. I avsnitt 3.2 finns en redogörelse för utvecklingen rörande några av dessa insatser. I regeringsförklaringen för innevarande riksmöte betonades återigen betydelsen av att fler människor får möjlighet att under någon period i livet ha ett politiskt uppdrag och att villkoren för de förtroendevalda måste ses över.

Utbildning, IT-stöd, beslutsfattande på distans m.m.

Kommundemokratikommitténs undersökningar (se SOU 2001:48) visade att nya förtroendevalda anser att introduktionsutbildningen haft mycket stor betydelse för deras möjlighet att utföra sitt politiska arbete. Kommittén konstaterade emellertid att det fanns stora variationer mellan olika kommuner och partier när det gäller förekomsten av introduktionsaktiviteter. Enligt regeringens bedömning är det angeläget att nya förtroendevalda får möjlighet att lära sig om sina rättigheter och skyldigheter och det politiska beslutsfattandets villkor. En bra

introduktion kan också underlätta för och uppmuntra t.ex. unga och personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra förtroendeuppdrag. Det är också viktigt att de som varit förtroendevalda en period får möjlighet till vidareutbildning. Regeringen avser mot denna bakgrund att ta initiativ till en kartläggning av omfattningen av och innehållet i utbildningar till förtroendevalda. Regeringen har också för avsikt, vilket deklarerades i regeringsförklaring för riksmötet 2003/04, att höja partistödet så att partierna bättre kan stödja skolningen av nya förtroendevalda inom de politiska ungdomsförbunden.

En annan viktig aspekt av förtroendeuppdragets villkor är tillgången till informationsteknik. I Kommundemokratikommitténs slutbetänkande 2001 redovisades också att många förtroendevalda saknar datorer med Internetuppkoppling – hjälpmedel som avsevärt skulle underlätta bl.a. sammanträdesförberedelser, dialog med medborgarna och inhämtande av kunskap. Regeringen är väl medveten om att det har skett en snabb utveckling när det gäller tillgång till och användning av informationsteknik. Det saknas dock aktuell information om detta när det gäller de förtroendevalda och regeringen avser därför att ta initiativ till en kartläggning av tillgången till modern informationsteknik och annat administrativt stöd till förtroendevalda.

I anslutning till diskussionen om tillgången till informationsteknik aktualiserade Kommundemokratikommittén också frågan om beslutsfattande på distans. Mot bakgrund av informationsteknikens utveckling, särskilt när det gäller säkerhet och skydd vid överföring av information, ansåg kommittén att möjligheten att fatta beslut vid ett distanssammanträde borde utredas. Behovet av sådana möjligheter ökar också sannolikt i takt med att människors geografiska rörlighet ökar. Mot denna bakgrund avser regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att utreda möjligheten att fatta beslut på distans. Utredningen skall också vid behov lämna lagförslag.

Dialog, kunskaps- och erfarenhetsutbyte

När det gäller de förtroendevaldas villkor finns det en rad andra frågor än de som hittills nämnts som också är angelägna att diskutera. En sådan är förtroendeuppdragets tidsåtgång. Som framgått av den första delen av skrivelsen finns det tecken på att uppdragskoncentrationen ökat. Kommundemokratikommitténs undersökningar visade att många förtroendevalda ser tidsåtgången som alltför stor. Detta är enligt regeringens uppfattning ett problem, eftersom det bl.a. riskerar att stänga ute många medborgare. Många som skulle kunna tänka sig ett förtroendeuppdrag kan tvingas tacka nej därför att de inte kan lägga ned den tid som krävs. Av samma skäl kan personer som har förtroendeuppdrag känna sig tvingade att lämna dessa. Särskilt bland vissa förtroendevalda, t.ex. heltidsarbetande och småbarnsföräldrar, kan den stora tidsåtgången skapa problem i relation till den privata sfären. Den stora tidsåtgången innebär också att fritidspolitiker i allt mindre utsträckning kan fullgöra sina uppdrag på fritiden. Om fritidspolitiker i praktiken blir deltidspolitiker försvagas medborgarperspektivet i den kommunala beslutsprocessen. En sådan utveckling riskerar i sin tur att öka klyftan mellan de förtroendevalda och medborgarna.

När det gäller de förtroendevaldas situation har de politiska partierna ett stort ansvar, men också kommunerna och landstingen. Regeringen inledde i december 2003 diskussioner med riksdagspartierna i dessa frågor. Regeringen avser också att under mandatperioden ta initiativ till informations, kunskaps- och erfarenhetsutbyte med kommuner och landsting.

11.2 Former för inflytande och påverkan

Regeringens bedömning: Det representativa styrelseskicket förutsätter en kontinuerlig och väl fungerande dialog mellan de förtroendevalda och de medborgare de företräder. Brister i dialogen mellan förtroendevalda och medborgare ökar risken för politikermisstro, likgiltighet inför demokratin samt socialt och politiskt utanförskap. Fler och bättre former för inflytande och påverkan bör därför skapas så att dialogen mellan de förtroendevalda och medborgarna hålls levande.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänna utgångspunkter

I en representativ demokrati är det av grundläggande betydelse att de förtroendevalda har en god dialog med sina väljare så att de uppfattar väljarnas åsikter och kan agera och uppträda som deras ombud. Det är viktigt att diskussionen om relationen mellan de förtroendevalda och medborgarna ständigt hålls levande. Om de förtroendevalda agerar, eller av medborgarna upplevs agera, som företrädare för de politiska institutionerna snarare än som medborgarnas ombud riskerar klyftorna att öka. Om medborgarna däremot upplever att det finns bra kanaler och former för att föra en dialog och påverka de förtroendevalda, ökar också intresset för att delta. Det handlar således i hög grad om att ge signaler om att det är meningsfullt att delta och att tydliggöra hur deltagandet kan ske. Det är också en fråga om hur dessa processer beskrivs. Ungdomsstyrelsens attitydundersökningar, som redovisats i den första delen av skrivelsen, pekar exempelvis på att många unga beskriver sig själva som ointresserade av politik, men intresserade av att delta och påverka samhällsutvecklingen. Det är dock i realiteten just att ha ett intresse för politik. Det är också viktigt att förmedla en realistisk bild av vad deltagandet kan leda till, dvs. hur demokratins spelregler ser ut. Demokratiskt deltagande är inte entydigt med att alltid få sin egen vilja igenom. Respekten för demokratiskt fattade beslut, hur starkt man än ogillar dem, är grundläggande.

Fortsatt utveckling

Som framgått av den första delen av skrivelsen tyder olika studier på att det finns ett stort intresse för att påverka politiken och samhället i stort. En av framtidens utmaningar är att finna former för hur detta samhällsengagemang kan fångas upp utan att försöka passa in det i de gamla strukturerna. Regeringen fortsätter således arbetet med att utveckla former för att underlätta dialogen mellan förtroendevalda och

medborgare mellan valen. Såsom tidigare konstaterats finns det ett generellt behov av att öka kunskapen om vilka kanaler som finns och hur väl dessa fungerar i dag. Det nya engagemanget kan motivera nya kanaler och strukturer. Vidare måste kanalerna utformas så att de upplevs som öppna och meningsfulla för de individer som i dag inte deltar. Nedan redovisas ett urval av de många och varierande insatser som genomförs eller planeras.

Lokal nivå

Regeringen bereder för närvarande frågan om folkinitiativ. Justitiedepartementet har utarbetat departementspromemorian Samråd efter folkinitiativ (Ds 2004:4), i vilken det föreslås att kommuner och landsting skall vara skyldiga att anordna samråd om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väckt ett ärende om att hålla samråd och förslaget biträds av minst en tredjedel i fullmäktige. Med samråd avses exempelvis folkomröstning, hearing eller annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter. Promemorian är för närvarande föremål för remissbehandling. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med sitt slutliga ställningstagande i frågan.

Diskussionerna mellan Regeringskansliet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i frågor om dialogen mellan förtroendevalda och medborgare fortsätter.

Regeringen har vidare för avsikt att inom storstadspolitikens andra fas kartlägga erfarenheter och kunskap om hur det s.k. underifrån-perspektivet har tillämpats och påverkat de boendes möjligheter att delta i kommunernas demokratiska beslutsprocesser. Denna kartläggning och andra utvärderings- och uppföljningsrapporter kommer att granskas av den särskilda utredare som har fått i uppdrag att utvärdera rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med lokala utvecklingsavtalen. Parallellt kommer förutsättningar att skapas för erfarenhets- och kunskapsutbyte inom storstadsarbetet både på nationell och internationell nivå. Utöver det kommer storstadspolitikens andra fas att vara inriktad på att införliva erfarenheterna från arbetet med de lokala utvecklingsavtalen i de ordinarie kommunala och statliga strukturerna.

Nationell nivå

Det svenska remissförfarandet skall utvecklas genom att nya sätt prövas inom Regeringskansliet för att t.ex. nå nya rörelser och enskilda medborgare. Detta kommer att ske bl.a. genom ytterligare försök med elektronisk remiss via Internet och remissinbjudan riktad till enskilda medborgare. Inom Regeringskansliet har också inletts ett arbete i syfte att analysera hur det svenska remissförfarandet används i frågor med EU-anknytning.

På nationell nivå kommer också dialogen med föreningslivet att fortsätta inom ramen för folkrörelseforumet, bl.a. med nationella och regionala seminarier kring avgränsade frågeställningar som rör föreningslivets roll och villkor i samhället. Kontakterna med referens-

gruppen för barn och ungdomar avses vidareutvecklas till ett forum för aktiv debatt och dialog utifrån olika aktuella teman som rör barn och unga. I den kommande ungdomspolitiska propositionen avser regeringen presentera ytterligare insatser för utveckling av ungdomars möjligheter till inflytande i frågor av särskild betydelse för ungdomars levnadsvillkor.

Insatserna för att säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter och möjligheter till inflytande fortsätter. Regeringens inriktning är att successivt pröva ett utvidgat samiskt självbestämmande inom områden där detta är möjligt och med beaktande av resultatet av pågående och nyligen avslutade utredningar. Det samiska självbestämmandet är i grunden en fråga om demokrati och urbefolkningars rättigheter och skall ses i detta sammanhang, även om det behandlas inom ramen för samepolitiken.

EU-nivå

Arbetet med framtidskonventet, som redovisats i avsnitt 4.1.4, är ett exempel på hur unionen kan arbeta öppet och bl.a. utnyttja tekniken för att involvera sina medborgare. EU-kommissionen utvecklar kontinuerligt formerna för offentliga samråd med medborgarna inför utarbetandet av förslag till ny lagstiftning. I detta sammanhang kan också nämnas den svenska EU 2004-kommitténs insatser för en bättre dialog med medborgarna i EU-frågor. Kommittén har bl.a. ordnat aktiviteter om EU:s framtidsfrågor i samtliga 21 län inom ramen för kommitténs utåtriktade satsning, den s.k. EU-stafetten. Nämnas kan också regeringens demokratisatsning inför 2004 års val till Europaparlamentet som bl.a. syftar till att öka kunskapen och intresset hos unga i åldern 18–23 år för hur man som ung EU-medborgare kan delta i och påverka EU-politikens utformning.

Forskning

Under mandatperioden planeras en forskningspolitisk proposition att lämnas till riksdagen. I arbetet inför forskningspropositionen kommer Justitiedepartementets arbetsgrupp för forskningsfrågor (C 1991:A) att, som nämnts i avsnitt 6, få ett utökat mandat. Den kommer att ges i uppdrag att strategiskt analysera behovet av insatser inom demokratiområdet där forskningen utgör en viktig del.

Särskild satsning i samband med 2006 års val

Mot bakgrund av den tidigare redovisade fortsatta minskningen av valdeltagandet samt de positiva erfarenheterna av utvecklingsarbetet Tid för demokrati och storstadsarbetet, avser regeringen att även inför de allmänna valen 2006 genomföra en demokratisatsning i syfte att främja ett ökat valdeltagande. I budgetpropositionen för 2005 avser regeringen att återkomma till riksdagen med en närmare beskrivning av finansieringen och utformningen av den planerade satsningen.

Att alla medborgare har rätt och möjlighet att delta i utformningen av samhället utgör grunden i det demokratiska styrelseskicket. Således har det allmänna, såsom tidigare nämnts, ett ansvar för att t.ex. undanröja hinder, ge stöd och goda förutsättningar, följa upp samt att granska demokratins förutsättningar och funktionssätt. Samtidigt är det viktigt att understryka att för demokratins fortlevnad har också var och en ett eget ansvar. En demokrati innebär inte bara rättigheter. Varje enskild medborgares egna ansvar att ta till vara möjligheterna till inflytande måste understrykas. Ett demokratiskt samhälle bör bygga på principen om alla människors lika rättigheter och möjligheter – men också skyldigheter och ansvar för det gemensamma.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2004

Närvarande: statsråden Ulvskog, ordförande, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Sahlin

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:110 Demokratipolitik.