

Regeringens proposition

2001/02:80

Demokrati för det nya seklet

Prop.
2001/02:80

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 januari 2002

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen anger regeringen en långsiktig strategi för att värna och fördjupa folkstyrelsen. I detta syfte presenteras ett antal mål och handlingslinjer för demokratipolitiken. Utgångspunkten är att det medborgerliga deltagandet skall öka och ett demokratiskt samhälle främjas. Dessutom föreslås ändringar i kommunallagen (1991:900), skollagen (1985:1100) och lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Ändringarna innebär bl.a. att fullmäktige får besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige (medborgarförslag), att arbetsvillkoren för förtroendevalda i kommuner och landsting förbättras och att möjligheterna till brukarinflytande stärks, samt att allmänheten skall ha möjlighet till insyn i privatägda företag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad och i verksamheten i fristående skolor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)..	6
2.2	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	13
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar	14
3	Ärendet och dess beredning.....	18
4	En långsiktig strategi för att värna och fördjupa demokratin	20
4.1	En demokratipolitik.....	20
4.2	Den motsägelsefulla bilden av demokratin	20
4.3	Representativ demokrati med brett medborgerligt deltagande.....	27
4.4	En långsiktig strategi	30
4.5	Långsiktiga mål	31
4.6	Uppföljning och utvärdering av regeringens mål och åtgärder	36
4.7	Hur skall målen uppnås och ett demokratiskt samhälle främjas?	37
5	Valdeltagande	40
5.1	Ett högt valdeltagande	40
5.2	Den centrala valmyndighetens informationsroll	41
5.3	Internetröstning	43
5.4	Tillgänglighet	45
5.5	Kommunala folkomröstningar	45
6	Medborgare och medborgarsammanslutningar	48
6.1	Goda möjligheter att utöva inflytande.....	48
6.2	Folkinitiativet	49
6.3	Medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige	51
6.4	Självförvaltningsorgan skall kunna ges vidgade befogenheter	55
6.5	Demokratiska processer och IT.....	60
6.6	Medborgarpaneler	63
6.7	Ungdomsråd	65
6.8	Folkrörelseforum	66
6.9	Stöd till demokratiutveckling	66
6.10	Kartläggning av den lagstiftning som berör ideella föreningar	68
6.11	Allmänna samlingslokaler.....	68
6.12	Ökad tillgänglighet till den kommunala demokratis institutioner.....	69
7	Den kommunala demokratis funktionssätt	71
7.1	Starka demokratiska institutioner.....	71
7.2	Demokrati som princip.....	72
7.3	Fullmäktige skall ta ställning till vissa beslut i kommunala företag.....	74
7.4	Återremiss	77

7.5	Lyftningsrätt införs inte.....	80
8	Förtroendevalda	81
8.1	Fler förtroendevalda	81
8.2	Åtgärder för att förbättra förtroendevaldas arbetsvillkor .	83
8.2.1	Rätt till ledighet för förtroendevalda med oregelbundna arbetstider	83
8.2.2	Rätt till ledighet för uppdrag i kommunala företag	84
8.2.3	Ekonomiska ersättningar.....	85
8.2.4	Rätt att behålla uppdrag trots flytt.....	91
8.2.5	Förtroendevalda med funktionshinder	93
8.3	Val till fullmäktigeberedningar	95
8.4	Våld och hot mot förtroendevalda.....	96
9	Förvaltningen	97
9.1	Det allmänna skall finnas företrätt i hela landet.....	97
9.2	Insyn och öppenhet.....	100
9.3	Medborgerlig insyn i offentligt finansierad verksamhet	100
9.3.1	Utgångspunkter	100
9.3.2	Allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad	101
9.3.3	Allmänhetens insyn i fristående skolor	106
9.4	Offentliga sammanträden med fullmäktigeberedningar.....	108
9.5	Öppna Sverige	110
10	Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid.....	111
10.1	Ett politiskt system med flera olika nivåer och kompetenser.....	111
10.2	Att främja öppenhet, inflytande och möjligheter till ansvarsutkrävande	112
10.3	Översyn av remissförfarandet	114
10.4	Insyn i finansiering av politiska partier och personvalskampanjer	115
11	Demokratisk medvetenhet	116
11.1	Att främja demokratisk medvetenhet	116
11.2	Skolan.....	117
11.2.1	Goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer.....	118
11.2.2	De politiska partiernas och de politiska ungdomsförbundens roll i skolan	120
11.3	Förbättrad information om den svenska demokratin i introduktionsprogram och sfi för personer med utländsk bakgrund	123
11.4	Forum för Levande historia.....	125
11.5	Ökad kunskap om mänskliga rättigheter.....	126
12	Kunskap om demokratins förutsättningar och funktionssätt	127
12.1	Att främja ökad kunskap	127
12.2	Mångvetenskaplig forskning	128
12.3	Demokratistatistik	130
12.4	Nya fora för internationellt erfarenhetsutbyte	131

13	Konsekvenser av förslagen	132	Prop. 2001/02:80
13.1	Ekonomiska konsekvenser	132	
13.2	Effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar m.m.....	134	
13.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	135	
14	Ikraftträdande	135	
15	Författningskommentar.....	135	
15.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	135	
15.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100) ...	145	
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar	146	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48).....	153	
Bilaga 2	Kommitténs lagförslag (SOU 2001:48).....	164	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2001:48)	181	
Bilaga 4	Promemorians lagförslag (Ds 2001:33).....	182	
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser (Ds 2001:33)	185	
Bilaga 6	Sammanfattning av departementspromemorian Ökade möjligheter till brukarinflytande (Ds 2001:34).....	186	
Bilaga 7	Promemorians lagförslag (Ds 2001:34).....	187	
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanser (Ds 2001:34)	188	
Bilaga 9	Lagrådsremissens lagförslag	189	
Bilaga 10	Lagrådets yttrande.....	192	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 januari 2002 ...	196	
	Rättsdatablad.....	197	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:80

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),

2. lag om ändring i skollagen (1985:1100),

3. lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar,

dels godkänner vad regeringen föreslår om mål för demokratipolitiken (avsnitt 4.5).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹

dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 7, 17 och 19 §§, 4 kap. 5, 8, 11–14 §§, 5 kap. 23, 33, 36 och 64 §§, 7 kap. 18 § samt rubriken närmast före 5 kap. 36 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 kap. 19 a §, 4 kap. 12 a–b och 33 §§ samt närmast före 3 kap. 19 § och 4 kap. 33 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

Dessa sköter på *demokratins och* den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

3 kap.

7 §

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar. *En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.*

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar.

En fullmäktigeberednings sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

17 §

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. se till att fullmäktige får *yttra sig* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. se till att fullmäktige får *ta ställning* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

Kommunala entreprenader

19 §

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 § skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

19 a §

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

4 kap.**5 §**

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, *fullmäktigeberedningarna* samt valen av revisorer och revisorsersättare är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

8 §

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. *Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.*

11 §

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *uppdragen*.

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för*

- 1. möten i kommunala organ,*
- 2. andra möten som är nödvändiga för uppdragen,*
- 3. resor till och från mötena, och*
- 4. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.*

Rätt till ledighet enligt första stycket skall gälla även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmanarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

12 §

Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för *den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner* som de förlorar uppdragen när de fullgör

Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för *de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner* som de förlorar på grund av uppdraget.

sina uppdrag.

Prop. 2001/02:80

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

12 a §

Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

12 b §

Förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

13 §

Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas.

Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12–12 b §§ skall betalas.

14 §

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,

2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,

3. pension, samt

4. andra ekonomiska förmåner.

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget *utöver vad som följer av 12 a och 12 b §§*,

2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,

3. pension, samt

4. andra ekonomiska förmåner.

Funktionshindrade

33 §

Kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma

5 kap.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, *eller*
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. *den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller*
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

33 §

En motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes.

En motion *eller ett medborgarförslag* bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen *eller medborgarförslaget* väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen från vidare handläggning.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen *eller medborgarförslaget* från vidare handläggning.

Bordläggning

Bordläggning *och återremiss*

36 §

Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av

Ett ärende skall bordläggas *eller återremitteras*, om det begärs av

de närvarande ledamöterna.

För bordläggning i fråga om val eller tidigare bordlagt ärende krävs dock enkel majoritet.

minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. *Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.*

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. *Ett beslut om återremiss skall motiveras.*

Prop. 2001/02:80

64 §

Arbetsordningen skall alltid innehålla föreskrifter om

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden skall hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor, samt
9. formerna för justeringen av protokollet.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

7 kap.

18 §

Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.

Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. *Fullmäktige får i ett sådant fall även besluta att nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som i övrigt avses i 6 kap. 34 § får dock inte delegeras till ett självförvaltningsorgan.*

De beslut som självförvaltningsorganet fattar med stöd av uppdrag enligt första stycket skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 11 § skollagen (1985:1100)¹ skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt proposition 2001/02:35 Föreslagen lydelse

15 kap.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna en ekonomisk redovisning över verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första *eller andra* stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten *samt sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna.*

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

Prop. 2001/02:80

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

dels att nuvarande 6–9 och 10 §§ skall betecknas 10–13 och 6 §§,

dels att 2 och 5 §§ samt nya 6 och 10 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 7, 8 och 9 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I anslutning till att fullmäktige beslutar om att hålla en folkomröstning skall fullmäktige besluta om

1. dag för omröstningen,

2. omröstningsdistrikt och omröstningslokaler,

3. att röstlängd skall framställas och röstkort upprättas,

4. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade,

5. röstsedlarnas antal, innehåll och utseende, samt

6. när röstsammanräkningen senast skall vara avslutad.

3. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade,

4. rötsedlarnas antal, innehåll och utseende,

5. huruvida röstning kan ske på annat sätt än genom personlig inställelse i omröstningslokalen, samt

Dagen för folkomröstningen skall beslutas efter samråd med den centrala valmyndigheten. Samrådet skall ske senast tre månader före omröstningsdagen.

Ett omröstningsdistrikt skall omfatta ett eller flera valdistrikt. Skall den kommunala folkomröstningen äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, skall omröstningsdistrikt och valdistrikt sammanfalla.

Om den kommunala folkomröstningen skall hållas på samma dag som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, skall rötsedlarna för den kommunala folkomröstningen ha en färg som avviker från de övriga val- eller rötsedlarna.

5 §

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen *och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen.*

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen, *senast på dagen för folkomröstningen fyller 18 år och*

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före dagen för folkomröstningen.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

10 §¹

Framställande av röstlängd och upprättande av röstkort görs av skattemyndigheten i den region inom vilken kommunen eller landstinget ligger.

6 §

När en kommunal folkomröstning skall hållas, skall en röstlängd upprättas för varje omröstningsdistrikt. Det är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister 30 dagar före dagen för folkomröstningen som skall ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna.

Uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort tillhandahålls av den centrala valmyndigheten efter anmälan.

Skall folkomröstning äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, får röstlängderna och röstkorten för den kommunala folkomröstningen samordnas med valet eller den nationella folkomröstningen. I annat fall och för de personer som

¹ Senaste lydelse 1998:256.

inte är röstberättigade i det allmänna valet eller den nationella folkomröstningen skall kommunen eller landstinget framställa röstlängd och upprätta röstkort med ledning av registeruppgifterna från den centrala valmyndigheten.

Skattemyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

Centrala valmyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

7 §

Röstkorten skall skickas ut så snart som möjligt. Om förtidsröstning skall ske, skall röstkorten vara de röstberättigade till handa senast den dag som förtidsröstningen inleds.

8 §

Väljare som har förlorat sitt röstkort eller inte fått något röstkort skall få ett dupletröstkort om de begär det.

Om den kommunala folkomröstningen skall hållas på samma dag som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, får dupletröstkort tillhandahållas hos centrala valmyndigheten, länsstyrelsen, en utlandsmyndighet eller kommunen. I annat fall får dupletröstkort tillhandahållas hos den kommun eller det landsting som ansvarar för folkomröstningen.

De som vill ha ett dupletröstkort skall lämna uppgift om namn och personnummer.

9 §

Om folkomröstning skall äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, kan de som anser att röstlängden innehåller felaktiga uppgifter om dem skriftligen begära att uppgifterna rättas. Bestämmelserna i 7 kap. 11–14 §§ vallagen (1997:157) skall då tillämpas.

I annat fall skall de som anser att röstlängden innehåller felaktiga uppgifter om dem skriftligen begära hos den kommun eller det landsting som ansvarar för omröstningen att uppgifterna rättas. Det som inträffat senare än 30 dagar före valdagen får inte ligga till grund för rättelse enligt denna paragraf.

6 §

En röstsedel är ogiltig om den

1. inte har tillhandahållits av valnämnden eller

2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på röstsedeln med avsikt.

10 §

2. har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt.

Om det i ett röstkuvert finns flera likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns det i annat fall mer än en röstsedel i röstkuvertet, är samtliga dessa röstsedlar ogiltiga.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Regeringen beslutade den 11 september 1997 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet (dir. 1997:101). Kommittén antog namnet Demokratiutredningen. Den 19 november 1998 beslutade regeringen i tilläggsdirektiv att ge kommittén i uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet (dir. 1998:100). Demokratiutredningen överlämnade i februari 2000 sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1). Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i departementspromemorian Politik för folkstyrelse (Ds 2001:26).

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former (dir. 1999:98). Kommittén antog namnet Kommundemokratikommittén. Kommittén överlämnade i maj 2001 sitt huvudbetänkande Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2001/4387/D).

I februari 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att göra en teknisk översyn av vissa delar av valsystemet (dir. 2000:10). Enligt uppdraget skulle utredaren bl.a. se över bestämmelserna om indelning i valdistrikt, regelsystemet avseende möjligheterna att förtidsrösta och att rösta i vallokal och formen för utlandssvenskars röstning samt föreslå ändringar av vallagens bestämmelser om valbarhetskrav så att de står i överensstämmelse med EU:s s.k. valrättsakt. Utredaren antog namnet Valtekniska utredningen år 2000. Utredningen slutförde sitt uppdrag genom att i januari 2001 avge betänkandet Teknik och administration i valförfarandet (SOU 2000:125). Huvuddelen av de frågor som tas upp i detta betänkande har behandlats av regeringen i propositionen Ändringar i vallagen, m.m. (prop. 2001/02:53. Frågan om Valmyndighetens roll och Internetval tas dock upp i den nu föreliggande propositionen.

I departementspromemorian Proceduren vid kommunala folkomröstningar (Ds 2001:33) föreslås vissa ändringar i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Syftet med förslagen är att lagstiftningen så långt som möjligt skall vara densamma vid en kommunal folkomröstning och vid en riksomfattande folkomröstning. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2001/4633/K).

Riksdagen har begärt att regeringen initierar en samlad utvärdering av de inflytandeformer – självförvaltning, brukarinflytande m.m. – som kompletterar det formella beslutsfattandet i kommuner och landsting (bet. 1999/2000:KU13, rskr. 1999/2000:142). Regeringen beslutade den 23 oktober 2000 att ge statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i uppdrag att utvärdera de nuvarande möjligheterna till brukarinflytande i kommunerna och landstingen. Resultatet av utvärderingen och en analys av de juridiska problem som dagens utformning av brukarinflytandet medför presenteras i departementspromemorian Ökade möjligheter till brukarinflytande (Ds 2001:34). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 6*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 7*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2001/4836/K).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 november 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 9*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 10*.

Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Lagrådets yttrande kommenteras närmare i avsnitt 7.3, 8.2.1, 9.3.2 och 14 samt i författningskommentaren.

4 En långsiktig strategi för att värna och fördjupa demokratin

4.1 En demokratipolitik

Regeringen anger i denna proposition en långsiktig strategi för att värna och fördjupa demokratin. Propositionen följer därmed upp Demokratiutredningens förslag om ett långsiktigt arbete för att stärka demokratin, som den presenterar i sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1). I propositionen presenteras dels övergripande handlingslinjer, dels ett antal konkreta åtgärder med tonvikt på den lokala demokratin. Regeringen presenterar också sin demokratisyn.

4.2 Den motsägelsefulla bilden av demokratin

Regeringens bedömning: Den svenska demokratin är väl förankrad bland medborgarna. Medborgarna har högt förtroende för demokratin som styrelseskick. Regeringen ser däremot att det finns problem med demokratins funktionssätt. Marginalisering, utanförskap och passivitet är demokratins främsta utmaningar framöver. Regeringen anser att demokratin behöver stärkas.

Skälen för regeringens bedömning

Det svenska folkstyrets karaktär

I regeringsformens (RF) inledningsparagraf återges de grundläggande ramarna för det svenska statsskicket. Där anges att:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Inledningsparagrafen ger uttryck åt det svenska statsskickets karaktär av folkstyrelse. I dess första stycke kommer det klart till uttryck att den politiska makten ligger förankrad hos medborgarna. För att ytterligare klargöra folkstyrelsens karaktär anges i andra stycket bl.a. att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

I den representativa demokratin uttrycker medborgarna sin politiska vilja främst genom att i val utse sina företrädare och genom opinionsbildning. De valda företrädarna ges förtroendet att fatta beslut på deras vägnar. I de allmänna valen har medborgarna sedan möjlighet att ställa de förtroendevalda till svars för de beslut de fattat.

Som Demokratiutredningen framhåller har partierna traditionellt en central roll som länk mellan medborgarna och den politiska makten. Deras uppgift är att formulera och kanalisera medborgarnas åsikter och

krav. De representerar olika ideologiska samhällssyner och skall väga samman olika önskemål och krav till en sammanhängande helhet.

Sverige har under långt tid kunnat uppvisa ett i jämförelse med många andra etablerade demokratier högt deltagande bland medborgarna i de allmänna valen. Sverige har också haft ett rikt föreningsliv och de traditionella folkrörelserna, t.ex. fackföreningsrörelsen, har haft en stor betydelse för den svenska folkstyrelsens införande och utveckling. Några av rörelsernas viktigaste frågor i början av 1900-talet var införande av allmän rösträtt och alkoholförbud samt frågan om arbetskonflikt. Genom folkbildande verksamhet vid arbetsplatser och under fritiden framodlades även vid tiden före och under demokratins genombrott kunskapen om demokratiskt beslutsfattande, mötesförhandlingar etc., som sedermera låg till grund för en demokratisk kultur. Folkrörelserna utgjorde därmed en viktig rekryteringsbas för det framväxande folkstyret.

Politikens förutsättningar och villkor förändras

På många sätt har den verklighet som under det förra seklet utgjorde ramarna för den svenska demokratin förändrats. Demokratiutredningen pekar bl.a. på globaliseringen, informationsteknikens spridning och utveckling, invandringen och därmed den ökade etniska och kulturella mångfalden i Sverige samt kunskapssamhällets framväxt. Utredningen lyfter också fram de mer allmänna förskjutningar i människors tänkande, attityder och beteenden som pågår. Medborgarna uppvisar i dag exempelvis en lägre auktoritetstro och en ökad självständighet. Den finansiella krisen i Sverige under början av 1990-talet hade också stor betydelse då den bl.a. resulterade i nedskärningar i de offentliga välfärdssystemen, liksom skatte- och avgiftshöjningar. Viktigt är också Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen 1995 som innebar att ytterligare en nivå för samhällsstyrning tillkom. Med det följde att en del av de beslut som tidigare fattats av svenska organ nu fattas inom ramen för EU. I många fall måste också de svenska institutionerna numera samverka med EU:s institutioner.

Politikens förutsättningar och villkor har också på andra sätt förändrats mer direkt. Traditionella kommunikationskanaler mellan förtroendevalda och väljare har minskat i betydelse genom utvecklingen av moderna massmedia. Nya mötesplatser och nya former av politisk aktivitet växer fram med hjälp av informationstekniken. Den politiska dagordningen har blivit mer omfattande. Partiidentifikationen har successivt minskat bland väljarna, dvs. allt färre väljare kan känna samhörighet med något parti. Utvecklingen har på det senare området varit densamma i flera demokratiska länder, men Sverige tycks dock ha haft en något starkare trend och dessutom en mer sammanhängande utvecklingslinje. Medborgarnas väljarbeteende har också blivit mer flexibelt. Andelen som byter parti mellan valen har ökat. Inte heller i detta avseende är Sverige unikt – även i andra jämförbara länder är väljarna rörligare än tidigare. Andelen som röstar på olika partier vid samma valtillfälle har också ökat. Dessutom visar medborgarna vikande deltagande i de traditionella representativa kanalerna för inflytande samtidigt som engagemanget tar sig delvis nya uttryck.

Valdeltagandet i Sverige nådde sin högsta nivå i riksdagsvalet 1982 med drygt 91 procents deltagande. I 1998 års allmänna val till riksdagen var valdeltagandet emellertid det lägsta i modern tid – 81,4 procent. Deltagandet i kommunalvalet samma år var cirka 78 procent. Deltagandet i valen till Europaparlamentet åren 1995 och 1999 var mycket lågt, även i jämförelse med andra EU-länder. Enbart cirka 42 respektive 39 procent deltog i dessa val.

Traditionella aktiviteter minskar – enklare aktiviteter ökar

Annat medborgerligt deltagande i politiken och i samhällslivet visar också på förändringar. Antalet medlemmar i de politiska partierna visar en nedåtgående trend. Bara mellan 1992 och 1997 lämnade en kvarts miljon medlemmar partierna enligt Demokratiutredningen. Den sjunkande medlemsutvecklingen bekräftar också av aktuell statistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Även de politiska ungdomsförbunden har haft en sjunkande medlemsutveckling. Mellan 1970 och 1990 halverades medlemsantalet i dessa organisationer och raset fortsatte en bit in på 1990-talet då ytterligare en halvering skedde. Under de senaste åren har dock en viss uppåtående trend kunnat noteras. När det gäller aktivitet sjunker andelen aktiva medlemmar generellt i de politiska partierna, vilket också bekräftar av aktuell statistik från SCB.

Allmänt har de flesta föreningar ett sjunkande medlemsantal även om nedgången när det gäller medborgarnas deltagande i någon förening eller organisation totalt sett mellan 1992 och 2000 är relativt låg. Andelen aktiva i de flesta föreningar har sjunkit mer påtagligt under samma period. Sjunkande medlemsutveckling och föreningsaktivitet är särskilt tydlig i åldersgruppen 16 till 24 år (SCB, 2001). När det gäller bl.a. folkrörelserna har medlemsantal och aktivitetsnivå minskat kraftigt enligt Demokratiutredningen. Några av de värst drabbade är t.ex. nykterhetsrörelsen och de fackliga organisationerna, där andelen aktiva på tio år halverats respektive i det närmaste halverats.

Samtidigt uppger exempelvis en ökad andel medborgare att de har tagit kontakt med en tjänsteman eller förtroendevald för att försöka påverka. Det är också fler år 2000 som skrivit insändare eller artiklar och som undertecknat upprop jämfört med 1992 (SCB, 2001). Enligt Demokratiutredningen används alternativa former till den representativa demokratins etablerade kanaler i dag i större utsträckning än tidigare. Enkla aktiviteter som inte förutsätter något djupare engagemang eller kontinuerligt arbete är de vanligaste deltagandeformerna. Enligt utredningen ökar också tillfälligt frivilligarbete, liksom socialt inriktat engagemang. Vissa föreningar visar också på en positiv medlemsutveckling, som exempelvis handikapp- eller patientföreningar respektive grupper eller föreningar inom svenska kyrkan (SCB, 2001). I den kartläggning av brukarinflytandet som gjorts framkommer därutöver att olika former av brukarinflytande har blivit allt vanligare i framför allt den kommunala verksamheten. I mer än 90 procent av alla kommuner finns i dag någon form av brukarinflytande, t.ex. i form av samråd med

brukare eller självförvaltningsorgan. Enligt Kommundemokratikommittén är också intresset högt för att åta sig brukaruppdrag. Prop. 2001/02:80

Hög uppdragsvillighet – få kandidater

Enligt Institutet för Samhälle Opinion och Massmedia (SOM) vid Göteborgs universitet har andelen politiskt intresserade varit i stort sett densamma sedan mitten av 1980-talet. Jämfört med 1960- och 70-talen har till och med andelen politiskt intresserade ökat.

I en forskarrapport till Demokratiutredningen har några forskare studerat hur partierna, främst på lokal nivå, har hanterat de förändrade villkoren för det partipolitiska arbetet under de två senaste decennierna. Utöver sjunkande medlemssiffror och minskat antal mötesdeltagare visar partierna även tecken på stigande svårigheter med att finna lämpliga personer som är villiga att kandidera till olika politiska förtroendeuppdrag. År 1979 uppgav 87 procent av de tillfrågade partiorganisationerna i kommunerna att de hade tillräckligt eller mer än tillräckligt antal kandidater tillgängliga vid nomineringen till valet till kommunfullmäktige. I samband med 1998 års val till kommunfullmäktige hade andelen gått ner till 72 procent. Rekryteringsproblemen hade ökat i så gott som alla samhällsgrupper. Framför allt uppges det ha blivit svårare att rekrytera kvinnor, ungdomar, invandrare och glesbygdsbor. Förklaringen till att det har blivit svårare att rekrytera kvinnor och invandrare uppges av forskarna vara att de har blivit mer efterfrågade av partierna.

Ytterligare ett tecken på att det blivit svårare att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag är, enligt Kommundemokratikommittén, utvecklingen vad gäller relationen mellan antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda. Mellan 1995 och 1999 minskade både antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda. Minskningen av antalet förtroendevalda var dock större än minskningen av antalet förtroendeuppdrag. Medan uppdragen minskade med cirka 4 000 minskade de förtroendevalda med cirka 6 000. Trots att antalet uppdrag blev färre ökade alltså uppdragskoncentrationen mellan 1995 och 1999 från 1,4 till 1,5 uppdrag per förtroendevald.

Enligt Kommundemokratikommittén uppger emellertid många i åldersgruppen 18–74 år (15 procent av de boende i Sverige 2000 utöver de cirka en procent som redan har ett uppdrag) att de är villiga att ta på sig ett kommunalt förtroendeuppdrag.

Partiernas tilltagande problem med att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag går således inte att förklara med att medborgarna har blivit mindre uppdragsvilliga. Orsaken, menar Kommundemokratikommittén, är snarare att partierna har färre medlemmar i dag än för tjugo år sedan. Detta innebär i sin tur att antalet kandidater till kommunala förtroendeuppdrag har sjunkit.

Vägen till ett förtroendeuppdrag är en process som består av flera steg. Medborgaren skall vara valbar, uppdragsvillig, partimedlem, bli nominerad och slutligen vald. En stor del av denna rekryteringsprocess kontrolleras av partierna. Många partimedlemmar som uppger att de är positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag blir inte tillfrågade. Även om det kan finnas skäl att inte tillfråga alla partimedlemmar om de

vill åta sig förtroendeuppdrag antyder resultatet, enligt Kommundemokratikommittén, att det trots sjunkande medlemstal alltså finns en stor rekryteringsreserv ute i partierna. Flertalet av dessa är passiva partimedlemmar som inte regelbundet går på partimöten.

Av dem som är positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men som inte är medlemmar i ett politiskt parti uppger dessutom en stor majoritet, enligt kommittén, att de kan tänka sig att bli partimedlemmar.

I detta sammanhang kan också nämnas att det enligt kommittén verkar som om andelen förtroendevalda på kommunal nivå som väljer att hoppa av sitt uppdrag under pågående mandatperiod inte har ökat under den senaste tioårsperioden.

Nya och gamla former av politisk ojämlikhet

Både Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén rapporterar om politisk ojämlikhet när det gäller medborgarnas deltagande. Enligt Demokratiutredningen var valdeltagandet 1998 markant lägre bland vissa sociala grupper och tillbakagången var bl.a. särskilt stor bland förstagångsväljare. Över tid har skillnaderna i valdeltagande ökat mellan medelklass och arbetarklass respektive mellan höginkomsttagare och låginkomsttagare.

När det gäller ett deltagande som förtroendevald var, enligt Kommundemokratikommittén, de grupper som var underrepresenterade i kommunfullmäktige i slutet av 1970-talet till stor del samma grupper som var underrepresenterade i slutet av 1990-talet. Det handlar bl.a. om yngre respektive äldre personer, personer med utländsk bakgrund samt lågutbildade medborgare. En positiv utveckling är att andelen förtroendevalda kvinnor har ökat avsevärt. När det gäller förtroendeuppdrag högre upp i den kommunala makthierarkin blir deras underrepresentation emellertid allt tydligare.

Den politiska ojämlikheten i föreningslivet består också i huvudsak enligt Demokratiutredningen, även om dess tidigare något manliga framtoning till viss del är på väg att ändras. Högutbildade är exempelvis mer aktiva än lågutbildade i medborgarsammanslutningar av olika slag, och utbildningens roll för föreningsaktivitet har t.o.m. ökat under 1990-talet. Likaså deltar förvärvsarbetande mer än andra. Enligt statistik från SCB deltar också äldre medborgare i föreningslivet mer än yngre. Vidare är de som är födda utomlands svagare representerade bland dem som är medlemmar i flera föreningar, likaså de som har svag ekonomi.

Demokratiutredningen anser sammanfattningsvis att utvecklingen är särskilt oroande i några avseenden. Det gäller för det första skillnaderna mellan olika åldersgruppers politiska engagemang. Trots ökad utbildningsnivå deltar fortfarande unga i mindre utsträckning än medelålders. Både när det gäller medborgarnas kontakter med beslutsfattare, deras förmåga att överklaga politiska beslut och demonstrationsdeltagande är det fler medelålders än unga som deltar. Beträffande äldre är situationen mer tvetydig. Pensionärer uppvisar en lägre grad av direkt politiskt deltagande, medan deras ideella engagemang faktiskt är större än vad det är för medelålders. Demokratiutredningen lyfter också fram de bestående klassklyftorna. Därutöver framhåller man de under 1990-talet två förhållandevis nya konfliktlinjer som skapats, nämligen den mellan

sysselsatta och arbetslösa, samt mellan personer med utländsk bakgrund och övriga befolkningen. Personer med utländsk bakgrund, i synnerhet från länder utanför Europa, och arbetslösa, har genomgående ett lägre politiskt deltagande och en lägre delaktighet i samhället än befolkningen i övrigt.

Antidemokratiska krafter gör sig gällande

Demokratiutredningen pekar på det hot mot demokratin som de antidemokratiska krafter utgör som verkar inom ramen för det formella systemet – krafter som gör sig gällande såväl nationellt som internationellt. Dessa antidemokratiska krafter organiserar sig inom ramen för tämligen starka formella demokratier – även de nordiska folkstyrelserna – i syfte att underminera demokratin. Stödet för partier med främlingsfientliga och rasistiska program är betydande i hela Europa, även i Sverige, och i flera länder har partierna mandat i folkvalda församlingar. Kartläggningar som bl.a. gjorts av Stiftelsen Expo visar att flera av de stora främlingsfientliga partier som i dag verkar inom det formella demokratiska systemen har sin rekryteringsbas i uttalat rasistiska och/eller nazistiska partier och grupperingar vars budskap präglas av rasideologi och våldsdyrkan. Enligt Demokratiutredningen visar förekomsten av rasism och nynazism på de växande klyftorna i samhället och en avtagande respekt för människors lika värde. Den demokratiska kulturen delas inte av alla och enligt utredningen kan det därför inte antas att de demokratiska värderingarna återskapas och sprids av sig själva.

Ett delvis annorlunda hot mot demokratin utgörs av de individer och grupper som, i ett mer eller mindre uttalat politiskt syfte, systematiskt och med våld saboterar demokratiska processer eller gör sig skyldiga till omfattande skadegörelse. Enligt de kartläggningar som regelbundet görs av Säkerhetspolisen (SÄPO) har flertalet av dessa grupper en anarkistisk grundideologi. Ett antal sådana grupper har gjort sig skyldiga till lagbrott och kränkningar av grundläggande demokratiska spelregler med hänvisning till att det rådande systemet av dem upplevs som odemokratiskt och därför motiverar våldsamma utomparlamentariska aktioner. Det kan således betraktas som en synnerligen aggressiv och mycket allvarlig form av civil olydnad. Kravallerna i Göteborg i samband med EU-toppmötet och den omfattande förekomsten av sabotage mot företag inom pälsindustrin är exempel på sådana utomparlamentariska aktioner.

Ytterligare en typ av hot mot det öppna demokratiska samhället utgörs av den internationella terrorismen. De terrorattacker som ägde rum i New York och Washington den 11 september 2001 och som skakade hela världssamfundet är ytterst kränkningar av demokratin.

Medborgarnas politiska tilltro

Demokratiutredningen återger i sitt slutbetänkande studier angående medborgarnas politiska tilltro, dvs. om medborgarna uppfattar det som möjligt att påverka politiskt beslutsfattande. I politisk tilltro ingår dels om man tror att det politiska systemet är öppet för utifrån kommande

krav (systemtilltro), dels om man själv anser sig besitta förmåga att påverka, och detta i relation till andra medborgare (själv tilltro). En jämförelse över tid visar att medborgarnas politiska tilltro har ökat något under tioårsperioden 1987 och 1997. Om man enbart ser till det enskilda mättillfället framgår det emellertid att medborgarna är övervägande negativt inställda till det politiska systemets mottaglighet för utifrån ställda krav och att de flesta anser att de själva har mindre möjlighet att påverka än andra. Demokratiutredningen konstaterar också att det finns betydande skillnader beträffande systemtilltro och politiskt självförtroende mellan olika utbildnings- och klassgrupper. Andra av Demokratiutredningen refererade studier angående förtroendet för politiker och partier i allmänhet visar att andelen som givit uttryck för misstro har ökat. När det gäller förtroendet för olika samhälleliga institutioner var förtroendet lågt 1998 för bl.a. EU-kommissionen och Europaparlamentet.

Samtidigt är stödet för demokratin mycket starkt i Sverige enligt Demokratiutredningen. Stödet är dessutom starkare än i flera jämförbara länder. Enligt SOM uppgav 65 procent av svarspersonerna i 2000 års SOM-studie att de var mycket eller ganska nöjda med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige. Svenskarna har enligt olika förtroendeundersökningar, bl.a. Europabarometern, generellt sett ett stort förtroende för de flesta samhällsinstitutionerna. Nämnas kan också att människors tillit till varandra, som antas ha en positiv inverkan på demokratin, är fortsatt stor (SOM, 2001).

Den svenska demokratin uppvisar såväl styrka som svagheter

Enligt regeringen visar den svenska demokratin styrka och möjligheter men också svagheter och hot. Demokratin som styrelseform är väl förankrad bland medborgarna. Det finns däremot problem med demokratins funktionssätt.

Ett minskat deltagande genom de traditionella kanalerna behöver i och för sig inte betyda att den svenska demokratin har problem, åtminstone inte på kort sikt. På längre sikt kan emellertid det demokratiska beslutsfattandet vara i fara om exempelvis allt färre deltar i de allmänna valen eller om färre är beredda att ansluta sig till ett politiskt parti och ta på sig förtroendeuppdrag. Det är också en fara om det engagemang och intresse som finns inte tas till vara. Hos många unga finns exempelvis en öppenhet för olika former av politiskt engagemang som inte direkt har att göra med partipolitik. Ungdomars engagemang måste tas till vara även om det ibland tar sig uttryck i andra former än de traditionella.

När det gäller den politiska jämlikheten har Sverige på många områden sett en positiv utveckling. Demokratiutredningen pekar bl.a. på att jämställdheten mellan könen har ökat under de senaste trettio åren, även om det finns områden där män fortfarande i högsta grad dominerar. Fortfarande är emellertid allas lika deltagande ett mål att sträva efter, inte en realitet. Vi kan ännu inte tala om att det existerar ett jämlikt medborgarskap i Sverige. Medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet skiljer sig åt mellan olika samhällsgrupper. Det finns en risk att vi får en betydande andel medborgare som är permanent utanför det

politiska beslutsfattandet, och vars intressen sällan eller aldrig blir representerade om inte demokratins funktionssätt stärks.

Det finns också andra problem än de som här kort återgivits när det gäller demokratins funktionssätt. Demokratiutredningen pekar bl.a. på att möjligheterna till insyn och möjligheterna till ansvarsutkrävande delvis försvåras med nya former av politiskt beslutsfattande.

Sammanfattningsvis anser regeringen att demokratin behöver stärkas.

4.3 Representativ demokrati med brett medborgerligt deltagande

Regeringens bedömning: Den svenska demokratin bör kännetecknas av ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. De politiska partierna har också i framtiden en uppgift som huvudinstrument för den politiska maktutövningen och som bärare av folkviljan. En grundläggande utgångspunkt för regeringens demokratisyn är alla människors lika värde och att alla skall ha lika möjligheter att påverka såväl sin vardag som samhällsutvecklingen i stort.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringens demokratisyn

Demokratin är i dag den etablerade styrelseformen världen över. Det finns i dag fler stater än någonsin som är demokratiska eller som har anslutit sig till en demokratiseringsprocess. Inom de ramar som ett demokratiskt styrelseskick ställer upp finns det emellertid många olika sätt att förverkliga folkviljan.

Demokratiutredningen går igenom olika demokratiteorier. De argumenterar för en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Med ett deltagardemokratiskt förhållningssätt betonas att människan inte bara är en individ utan också en social varelse. Alla bör garanteras deltagande i den gemensamma politiska praktiken för att tolka och omtolka vad som är rätt och gott. Om rättigheterna skall bli kraftfulla, påkallas ett aktivt medborgerligt engagemang.

Den deliberativa demokratisynen betonar argumentationens och samtalets fundamentala betydelse. Demokratin bygger på en fri diskussion mellan jämlikar och behöver därför offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner prövas förslagen i en anda som innebär att de egna intressena underordnas det gemensamma bästa.

En deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter betonar således medborgardeltagandet men framhåller också att detta deltagande bör bygga på fri diskussion samt samtal mellan jämlikar.

I samma anda som Demokratiutredningen förespråkar regeringen en demokratisyn som innebär att den svenska representativa demokratin bör värnas och att detta förutsätter ett brett medborgerligt deltagande. Deltagandet bör ske både via traditionella kanaler för inflytande och via nya kanaler. Liksom Demokratiutredningen betonar regeringen också samtalets och diskussionens betydelse i demokratin.

De representativa formerna kommer även fortsättningsvis att vara fundamentet i vårt demokratiska samhälle. Den representativa demokratin ger möjlighet att utkräva ansvar. Detta ger det demokratiska styrelseskicket legitimitet. I ett forum för valda representanter finns också förutsättningar för att forma en mer långsiktig, sammanhängande politik, där olika prioriteringar kan ställas mot varandra. Det innebär att besluten kan utformas utifrån en helhetssyn.

Den representativa demokratin ger möjlighet till påverkan också för den som inte har tid eller kraft att själv engagera sig. Genom de allmänna valen har därigenom alla medborgare möjlighet att påverka politikens utformning. Varje röst räknas lika oavsett förmåga att på andra sätt göra sig hörd. Detta är en grundläggande rättighet i en demokrati. Genom god social representativitet och åsiktsrepresentativitet bland de förtroendevalda ges olika grupper av medborgare också goda förutsättningar att få sina önskemål förverkligade.

Det är även viktigt att framhålla att den representativa demokratin är praktisk och effektiv. Det är vare sig rimligt eller eftersträvansvärt att alla medborgare skall sätta sig in i alla sakfrågor som det skall fattas beslut i och sedan ha fysisk möjlighet att delta i beslutsfattandet.

I framtiden kommer de politiska partierna fortsätta att inneha en central roll i den representativa demokratin. En del av partiernas uppgifter skulle förvisso kunna skötas av andra aktörer. Enligt Demokratiutredningen finns det emellertid inget demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta partierna vara huvudinstrument för den politiska maktutövningen. Det finns ingen annan aktör som kan ta ett långsiktigt helhetsgrepp, samordna och göra avvägningar och prioriteringar på det sätt som politiska partier kan. För att kunna bibehålla sin unika ställning i den svenska folkstyrelsen måste de emellertid kunna attrahera olika sociala grupper och ställa upp kandidater till förtroendeposter som i de politiska församlingarna förmår spegla de opinioner som finns i samhället.

Direkt deltagande i den politiska processen

Liksom Demokratiutredningen önskar regeringen emellertid också betona deltagandet mellan valen samt värdet av samtal och diskussion. En förutsättning för en fungerande demokrati är ett brett medborgerligt deltagande. Inom ramen för den representativa demokratin bör det således vara ett brett medborgerligt deltagande i den politiska processen och i samhällslivet i stort.

I en demokrati har alla medborgare rätt att delta i utformningen av samhället. Demokrati förutsätter att alla människor är lika värda och att varje människas aktivitet ses som en resurs för samhället och dess utveckling. Men det är först när medborgaren har makt som hans eller hennes skapande förmåga tas till vara. Därför måste alla medborgare ha makt över sina liv. För att detta skall vara möjligt måste medborgaren bl.a. ha del i makten över samhällsutvecklingen. Det betyder att det behövs vägar tillsammans med de traditionella i vilka medborgarna kan

utöva sin makt, både som individer och som medlemmar i ett kollektiv. I annat fall riskerar demokratin att bli elitistisk.

Regeringen vill att varje medborgare på olika samhällsnivåer har möjlighet att medverka när de gemensamma samhällseliga angelägenheterna skall lösas. Det måste finnas en möjlighet att delta i och påverka allt från initiering av frågor, beredning, genomförande av politiska beslut, utvärdering av den förda politiken och i vissa fall också i själva beslutsfattandet. I en väl fungerande demokrati pågår en kontinuerlig dialog mellan medborgarna och de förtroendevalda om målen och vägen för samhället, eftersom politiken ytterst skall föras av och för medborgarna.

Socialt agerande tillsammans med andra individer har en utvecklande effekt på individen. Deltagande i exempelvis olika brukarråd kan medföra ökad kunskap och insikt om den gemensamma sektorn samt ökad förståelse för andra medborgares preferenser. Genom ett brett deltagande i den politiska processen förbättras förankringen av politiken.

Regeringen är medveten om att det inte är okomplicerat att förespråka ett stort direkt deltagande i den politiska processen. Medborgare som har direkta kanaler för inflytande, exempelvis som brukare eller föreningsaktiv, har större möjlighet att påverka än andra medborgare. Om de som deltar är representativa eller inte är också ett dilemma. Det finns en risk att redan resursstarka medborgargrupper genom direkta inflytandekanaler ges ytterligare möjligheter att utöva inflytande, kanske på bekostnad av andras inflytande. Möjligheten att utkräva ansvar av dem som deltar är också svårare eftersom de oftast inte är utsedda genom formella val.

Nya kanaler för inflytande i individuell form eller i organisationsform kan också medföra oklarheter om vilka befogenheter och ansvar som de förtroendevalda har. Om medborgarna deltar direkt i den politiska processen kan särintressen komma att få överhand över allmänintresset.

För att kunna handskas med dessa utmaningar är det nödvändigt med en kontinuerlig dialog om vad det direkta inflytandet kan ges för utrymme och var i den politiska processen det skall komma in. Enligt regeringens syn är det avgörande att bredare deltagande i den politiska processen är meningsfullt och innebär en reell möjlighet att påverka. Samtidigt är det viktigt att understryka att deltagande inte är liktydigt med att alltid få sin vilja igenom.

Vidare är det viktigt att möjligheten att fatta de övergripande besluten – att ange mål för politikens innehåll, ramarna för den offentliga verksamhetens utgifter m.m. – inte äventyras. Prioriteringar av behov och avvägning av olika intressen måste kunna ske utifrån en helhetsbedömning.

Ett bredare deltagande innebär att det finns kanaler vid sidan av partierna. En konsekvens för partierna är att det kan minska intresset för partipolitiken. Regeringen ser dock ett vidgat deltagande, förutom som ett viktigt värde i sig också som en möjlighet att bredda basen för rekrytering till de politiska partierna.

Grundläggande värden

Utgångspunkten för regeringens demokratisyn är alla människors lika värde och att alla skall ha lika möjligheter att påverka såväl sin vardag

som samhällsutvecklingen i stort. Alla samhällsgrupper skall vara delaktiga i politiken. Demokrati innefattar således även ett aktivt ställningstagande för mänskliga rättigheter. Regeringsformens andra kapitel innehåller regler om grundläggande fri- och rättigheter. Andra regler om fri- och rättigheter återfinns bl.a. i av Sverige underskrivna konventioner såsom den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och konventionen om barnets rättigheter.

Diskriminering kan aldrig tolereras i ett demokratiskt samhälle. Vissa individer och grupper har en ideologi som bygger på en människosyn som är oförenlig med grundläggande demokratiska värderingar. Enligt regeringen kan dessa emellertid inte isoleras från demokratiska sammanhang. Det är genom argument och handlingar som medborgare och demokratins olika institutioner kan försvara och utveckla demokratin.

4.4 En långsiktig strategi

Regeringens bedömning: Det finns behov av en sammanhållen och långsiktig strategi för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. I denna bör ingå åtgärder för att värna den representativa demokratins traditionella kanaler för inflytande. Därutöver måste reformarbetet ta sikte på ett medborgardeltagande också mellan valen. Arbetet bör också inriktas mot att lyfta fram värdet av samtal och diskussion i en demokrati.

Skälen för regeringens bedömning: Flera demokratiutredningar har genomförts för att följa upp och utvärdera den svenska folkstyrelsen. Syftet har varit att inventera problem, dokumentera och uppdatera kunskap samt skapa underlag för parlamentariska reformer. Det har emellertid med tiden blivit allt svårare att reformera med utgångspunkt enbart i utredningars förslag till förändrad lagstiftning etc. Därtill är bilden av demokratins tillstånd alltför motsägelsefull. De förändringar vi står inför i dag är djupgående. På individnivå handlar det bl.a. om förändrade attityder, beteenden och levnadsvanor. På strukturell nivå handlar det exempelvis om att vi blir alltmer beroende av omvärlden och att politiska beslut fattas på fler arenor och nivåer i samhället. Hur detta påverkar demokratins förutsättningar och funktion i framtiden är osäkert.

Demokratiutredningen har gjort en politisk värdering av den rörelseriktning som utmärker den svenska folkstyrelsen. I denna analys har ingått underlag från hundratalet forskare med skolning i olika ämnen. Forskarna har levererat sina bilder av den svenska verkligheten. Erfarenheter, visioner, kunskaper etc. har inhämtats från journalister, enskilda medborgare, organisationer, myndigheter och politiska partier. Regeringen har därefter på motsvarande sätt genomfört ett omfattande rådslag med utgångspunkt i Demokratiutredningens slutsatser. Sammantaget utgör detta ett värdefullt kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet med att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen.

Det finns i dag inte något påtagligt hot mot demokratin som styrelse-skick men däremot mot dess funktionssätt. Det gör att det finns ett behov

av en sammanhållen och långsiktig strategi för att värna och fördjupa den svenska demokratin. Det politiska systemets legitimitet och förankring måste upprätthållas och försvaras.

Regeringen har tidigare också klargjort att den demokratisyn som förespråkas är ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. Verkligheten visar emellertid att vi inte har ett sådant deltagande i dag. Det kommer att ta tid innan vi uppnår en demokrati som kan sägas bära dessa kännetecken. Regeringen anser även av detta skäl att det är nödvändigt att ange en långsiktig strategi. En långsiktig strategi betyder att demokratiutveckling kommer att vara ett prioriterat område för en lång tid framöver.

I det långsiktiga arbetet bör ingå att värna den representativa demokratis traditionella kanaler för inflytande. Därutöver måste reformarbetet ta sikte på ett medborgardeltagande också mellan valen i såväl den politiska processen som i samhällslivet i stort – i föreningslivet, på arbetsplatsen m.m. På arbetsplatsen har bl.a. fackföreningsrörelsen en roll för demokratiseringen av arbetslivet. Regeringens strategi bör också inriktas mot att lyfta fram värdet av samtal och diskussion.

Demokratin är inte ödesbestämd. Demokratin formas av samtliga medborgare tillsammans. En demokratisk stat lever för och genom sina medborgare. Det är inte enbart de enskilda åtgärderna utan också den övergripande politiska viljan som har betydelse för hur samhället kommer att utvecklas. De demokratiska grundvärderingarna måste sättas i fokus och ges ett långsiktigt innehåll innefattandes tydliga mål och konkreta åtgärder.

4.5 Långsiktiga mål

Regeringens förslag: Genom en aktiv demokratipolitik skall följande långsiktiga mål uppnås:

- Valdeltagandet skall öka väsentligt i de nationella och kommunala valen liksom i valet till Europaparlamentet. Ett första delmål är att valdeltagandet skall 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.

Ökat valdeltagande

Det långsiktiga målet är att valdeltagandet skall öka väsentligt i samtliga val. Resultatet av en aktiv demokratipolitik bör dock kunna avläsas i ett successivt ökat valdeltagande. Regeringen har redan för 2002 års allmänna val angett att målet för valdeltagandet är att det skall öka (prop. 2001/02:1). Ett särskilt fokus för regeringens långsiktiga målsättning är att valdeltagandet skall höjas väsentligt bland de grupper som i dag är mindre delaktiga, som unga, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund.

Ett högt valdeltagande är enligt regeringen 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. Det betyder att de styrande organens sammansättning skall spegla olika grupperingar och enskilda medborgares åsikter väl. Ett lågt valdeltagande riskerar leda till en bristande representativitet i de folkvalda församlingarna såväl demografiskt som värderingsmässigt.

Fler förtroendevalda

Antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka väsentligt. Regeringen har tidigare angett att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting bör öka med 10 000 till år 2010 (prop. 2001/02:1). På lång sikt måste emellertid målsättningen relateras till befolkningens storlek där antalet förtroendevalda skall vara relativt stort i förhållande till den övriga befolkningen. Den långsiktiga målsättningen är därför att en ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag. Särskilda ansträngningar skall göras för att få med de grupper som i dag är underrepresenterade. 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 att antalet medborgare som någon gång under livet har ett politiskt förtroendeuppdrag ökar.

Det finns flera skäl för varför det enligt regeringens mening är viktigt att antalet förtroendevalda på lokal nivå ökar. För det första har förekomsten av många förtroendevalda ett eget värde i en demokrati; det är i sig positivt att många deltar i de beslut som rör våra gemensamma angelägenheter. Fler förtroendevalda minskar också avståndet mellan förtroendevalda och medborgare – möjligheterna för dialog förbättras och därmed förutsättningarna för de förtroendevalda att uppfatta vad deras väljare tycker. Med ett ökat antal förtroendevalda ökar också förutsättningarna för såväl social representativitet som åsiktsrepresentativitet. Sannolikheten för att ungdomar, lågutbildade, personer med utländsk bakgrund m.fl. kommer i kontakt med en förtroendevald ökar om sammansättningen av de förtroendevalda överensstämmer med befolkningens sammansättning. God social representativitet sänder också

ut signaler till väljarna som kan ha positiv inverkan på deras deltagande. Alla medborgare har ett behov av förebilder. Ökad dialog och förbättrad social representativitet kan även bidra till att färre medborgare upplever ett politiskt och socialt utanförskap.

Vidare gör regeringen bedömningen att med fler förtroendevalda och fler som prövar på uppdraget får fler kunskap om och förståelse för vad det politiska uppdraget innebär och om demokratins arbetssätt. Det gäller såväl bland de förtroendevalda som bland personer i deras omgivning. Det ökar också legitimiteten för systemet.

Slutligen är det viktigt att var och en skall ges möjlighet att åta sig ett förtroendeuppdrag vid sidan av arbete, studier, familj osv. Det är därför viktigt att antalet förtroendevalda inte blir så lågt att uppdraget inte längre kan utföras på fritiden. Det är bl.a. av detta skäl som arbetsbördan måste delas av flera. Det är viktigt att alla medborgare har möjlighet att delta och bidra till det gemensamma samhällets utveckling.

Medborgarna skall ha goda möjligheter att påverka

Av regeringens demokratisyn framgår att ett brett medborgerligt deltagande mellan valen skall uppmuntras. Ett av de långsiktiga målen är således att medborgarna skall ges bättre möjligheter att delta i och påverka den politiska processen. Det rör deltagande i såväl berednings- och genomförandestadiet som att vara med och påverka den politiska agendan. Det handlar här både om att på eget initiativ ha reella möjligheter att delta och påverka, och om att på inbjudan från de förtroendevalda eller förvaltningen ha sådana möjligheter. Målet är också att andelen medborgare som deltar i den politiska processen skall öka.

Deltagande skall t.ex. kunna ske i rollen som brukare. Med brukare avses en medborgare som mer varaktigt använder en offentlig tjänst som t.ex. en förskola. Ett deltagande som brukare kan utöver ökade inflytandemöjligheter också ge medborgare möjlighet att pröva hur det är att inneha ett förtroendeuppdrag, som bl.a. innebär att man får företräda andra, prioritera och kompromissa. Brukarna får också genom sitt engagemang en ökad insikt i de målkonflikter som kännetecknar offentlig verksamhet. Legitimiteten för förvaltning kan också bli betydligt större om brukarna tillåts att på olika sätt vara med och forma tjänsternas innehåll. Detta kan i sin tur påverka tilltron till demokratin i allmänhet.

Alla typer av reformer av det kommunala tjänsteutbudet kan dock inte ses som reformer som ökar brukarinflytandet. Många kommuner ser möjligheter för enskilda medborgare att välja tjänsteproduktion som en demokratireform. Rätt att välja mellan olika serviceproducenter kan vara ett sätt att förbättra kvaliteten på serviceutbudet och tillgodose enskilda individers önskemål. Det kan däremot inte ses som en demokratireform. Demokrati handlar om att mötas och diskutera för att finna lösningar. Eftersom demokratin på detta sätt är en process kan inte demokratin reduceras till frågan om rätten att välja på en marknad.

Deltagande i rollen som aktiv i en förening eller annan sammanslutning skall också förbättras. Särskilda insatser skall göras för att involvera nya typer av sammanslutningar samt sådana som företräder grupper som i dag är mindre delaktiga i samhället. Sedan budgetåret

2000 behandlas generella frågor rörande folkrörelser, föreningar och liknande medborgarsammanslutningar i ett eget politikområde. Det övergripande målet för folkrörelsepolitiken är att människor skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar för att tillgodose gemensamma behov och intressen (prop. 2001/02:1). Detta mål är nära kopplat till det här föreslagna målet om att involvera medborgarsammanslutningarna i högre grad i den politiska processen.

Enligt regeringens mening har medborgarsammanslutningar såsom folkrörelser och föreningar en viktig roll när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin. Medborgarsammanslutningar kan vara en mobiliserande kraft i samhället. Sammanslutningar som kanaliserar särskilda intressen kan fungera som en motvikt till offentlig maktutövning. Genom medborgarsammanslutningarna har medborgaren ytterligare möjlighet att göra sin röst hörd. Om sammanslutningarna ges bättre möjligheter att delta i den politiska processen kan de också ge makt åt i dag underrepresenterade grupper i samhället, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap.

Medborgarsammanslutningarna besitter såväl erfarenheter som kompetens som är ovärderliga för den representativa demokratin. En bred dialog och samverkan med sådana sammanslutningar är därför av stor betydelse. Små, nya och okonventionella, ibland löst organiserade, sammanslutningar måste beredas tillfälle att delta. Sammanslutningarna kan ge kompletterande information om nya behov i samhället och hur dessa kan tillgodoses. Användande av deras kompetens kan stimulera fler människor till deltagande.

Ett inte oviktigt resultat av föreningslivet är också att människor som medlemmar i föreningar eller andra sammanslutningar lär sig samarbeta och utveckla ett ömsesidigt förtroende för varandra. Medlemmarnas åsikter vägs samman till gemensamma idéer och strävanden och beslut fattas för vilka deltagarna tvingas ta ett gemensamt ansvar. Dessa är viktiga kunskaper och egenskaper i en demokrati.

Med fler vägar till inflytande kan engagemanget i frågor på olika samhällsnivåer öka, diskussionerna bli fler och nya idéer som annars inte hade fångats upp tas till vara. När deltagandet upplevs som meningsfullt kan det förhoppningsvis i sin tur också locka fler att engagera sig.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att det inom partiväsandet pågår en process mot en större öppenhet. Det kan handla om att i större utsträckning bejaka brukarinflytande, ”utomparlamentariska” rörelser, medborgarinitiativ av olika slag och annat engagemang utanför de politiska partierna. Det kan också handla om samarbete med partipolitiskt oberoende nätverk och grupper. Det finns också en diskussion om att skapa öppnare organisationsformer inom de politiska partierna och om en mer tillåtande syn på partimedlemskap. Livstidsengagemang är inte längre en självklarhet. Det blir viktigt att möjliggöra ett partipolitiskt engagemang i enstaka frågor, i olika former och under olika perioder av livet, bl.a. för att bejaka de ungas politiska engagemang. Flera konkreta åtgärder har vidtagits av de politiska partierna.

Medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag.

Det krävs kraftanstängningar för att bekämpa det utanförskap som framför allt många ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund känner. Ungdomar är i allmänhet politiskt intresserade och har ett engagemang utanför det politiska livet, t.ex. i enfrågerörelser. Deras passivitet när det gäller deltagande i de traditionella kanalerna för inflytande är en kritik mot dessa. Enligt Demokratiutredningen upplever många att de politiska partierna och den traditionella politiken inte är till för dem. Om inte det engagemang som finns tas till vara och deras företrädare förmår lyssna på dem finns det risk att detta förbyts i ökad marginalisering. En viktig förutsättning för att demokratin skall vara hållbar är att den förankras bland barn och ungdomar samt att deras deltagande i samhället utvecklas och uppmuntras. Äldre medborgare måste också stimuleras att delta i de demokratiskt valda församlingarna. De har erfarenheter och kunskaper som är viktiga att ta till vara.

Många långtidsarbetslösa drabbas även av ett politiskt utanförskap, med ett försvagat politiskt självförtroende och där relationen till politiker och det politiska systemet alltmer präglas av misstro och vanmakt. De tror sig inte själva kunna påverka samhällsutvecklingen i någon större utsträckning och inte heller hyser de någon större tilltro till att de valda politikerna verkligen tar till sig det medborgarna har att säga. Demokratiutredningen har också vittnat om att etnicitet under 1990-talet kommit att bli ett nytt klassmärke. Den svåra situationen på arbetsmarknaden som har mött personer med utländsk bakgrund har haft en hämmande effekt på integrationsprocessen. Det är därför viktigt att aktivt verka för att inkludera de personer som upplever ett utanförskap på alla samhällsområden – i arbetslivet, i politiken och i föreningslivet. Det svenska samhället måste möjliggöra för de personer med utländsk bakgrund som upplever ett utanförskap att utöva ett självständigt medborgarskap. Först när det uppfattas som reellt möjligt kan man förvänta sig att medborgarna tar det initiativ som krävs för att utöva det.

Det finns ett tydligt samband mellan social jämlikhet och politisk jämlikhet. Demokratins ideal om människors lika värde utgör den gemensamma grunden. Segregering och växande klassklyftor utgör ett grundläggande hot mot den politiska jämlikheten, eftersom socialt och ekonomiskt marginaliserade grupper tenderar att också bli politiskt marginaliserade och uppleva maktlöshet. En grundläggande förutsättning för att uppnå politisk jämlikhet är därför en kraftfull politik för social, etnisk och ekonomisk rättvisa.

Marginaliserade gruppers känsla av maktlöshet måste tas på djupaste allvar. Det är inte enskilda individers problem om de upplever maktlöshet och utanförskap. Det är hela det demokratiska samhällets problem. Därmed följer också ett ansvar att underlätta och främja alla människors möjligheter till medborgerligt deltagande på demokratiska grunder. Det är således angeläget att samhällets insatser för att motverka social, etnisk och ekonomisk ojämlikhet också kombineras med konkreta åtgärder för att främja politisk jämlikhet.

Nya former för deltagande och delaktighet måste skapas för att stärka de medborgare som känner maktlöshet, ta till vara deras politiska engagemang samt fördjupa deras medborgarskap. I en demokrati skall alla ha lika möjligheter att delta även om t.ex. ungdomars politiska engagemang ibland tar sig uttryck i andra former än de traditionella. En demokrati som saknar legitimitet och förankring hos breda grupper bland dess medlemmar kan på längre sikt inte kallas en demokrati. Den kan inte heller göra anspråk på att vara representativ.

4.6 Uppföljning och utvärdering av regeringens mål och åtgärder

Regeringens bedömning: Det är angeläget att bedöma effekterna av de mål och åtgärder som anges i denna proposition. Regeringen avser att under 2002 ta initiativ till utvecklandet av ett uppföljningssystem som möjliggör detta. Regeringen avser också att följa annat demokratifrämjande arbete i kommuner och landsting. Regeringen avser att på lämpligt sätt fortlöpande redovisa den svenska demokratins utveckling i förhållande till de mål som anges i denna proposition.

Skälen för regeringens bedömning: Det är angeläget att successivt kunna avläsa effekterna av den långsiktiga strategin. Regeringen presenterar i denna proposition ett antal mål och åtgärder för att värna och fördjupa den svenska demokratin. Målen och flertalet av de föreslagna åtgärderna skall följas upp och utvärderas, bl.a. i syfte att skapa underlag för fortsatta reformer.

På flera områden avstår regeringen emellertid från att lämna några förslag på åtgärder. Det beror bl.a. på att flera av de problem som demokratin står inför i dag inte kan lösas med hjälp av lagstiftning. På andra områden vore det också olämpligt att regeringen vidtog åtgärder. Vissa åtgärder ankommer enbart på kommuner och landsting. De politiska partiernas inre arbete är inte heller en fråga för regeringen. Regeringen följer redan i dag utvecklingen av dessa aktörers demokrati-främjande arbete på olika sätt. I framtiden kommer emellertid ytterligare satsningar att göras på detta bl.a. eftersom dessa aktörers arbete är så centralt för den fortsatta utvecklingen på de områden som regeringen formulerat mål. Kontinuerlig information om utvecklingen vad gäller demokratin kan också stimulera och ge underlag för debatt i riksdagen, kommunerna, landstingen och i massmedierna vilket i sin tur kan främja demokratiutvecklingen i Sverige.

Regeringen finner det exempelvis angeläget att följa kommunernas och landstingens arbete med att skapa fler politiska organ och fler förtroendeuppdrag, liksom deras arbete med att sprida uppdragen till fler personer. Av intresse är också partiernas arbete med att förbättra den sociala representativiteten liksom arbetet med att minska tidsåtgången för förtroendeuppdragen, som i dag blivit orimligt stor.

Ett annat viktigt område att följa är skolan. Regeringen kommer att i högre grad än i dag följa upp hur kommuner och landsting använder sig av skolan som arena för möten mellan barn och ungdomar och

kommunala beslutsfattare liksom skolans arbete med att förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati.

Regeringen avser att under 2002 ta initiativ till utvecklandet av ett uppföljningssystem som möjliggör en uppföljning av mål och åtgärder liksom andra aktörers arbete som har betydelse för möjligheterna att uppnå målen. Regeringen kommer som underlag bl.a. kunna använda det uppföljningssystem för den kommunala nivåns förnyelsearbete samt för demokrati och rättssäkerhet (Ju2000/3066/D) som Statskontoret för närvarande utvecklar (se avsnitt 7.2). Kartläggningen av brukarinflytandet samt vissa av Kommundemokratikommitténs studier kommer också att följas upp framgent.

Regeringen avser att på lämpligt sätt fortlöpande redovisa den svenska demokratins utveckling i förhållande till de mål som anges i denna proposition.

4.7 Hur skall målen uppnås och ett demokratiskt samhälle främjas?

Allmänna utgångspunkter för att uppnå målen

I en demokrati är det medborgarna som måste avgöra om, när och hur de önskar delta. Viljan att ha inflytande och vara delaktig är något som oftast växer fram hos individen utifrån hans eller hennes erfarenheter. Det allmänna har dock ett stort ansvar för att undanröja hinder, ge stöd och goda förutsättningar, följa upp och utvärdera, samt att granska.

För att uppnå de långsiktiga målen har regeringen som allmän utgångspunkt att se till att de som vill delta skall ges möjligheter för detta engagemang. 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.

En andra utgångspunkt är att skapa förutsättningar för medborgarna att kunna delta. Avgörande är de allmänna livsvillkor som medborgarna lever under. En demokratipolitik kan aldrig isoleras från den övriga politiken. Tvärtom skall åtgärder som syftar till att utjämna ekonomiska och sociala skillnader också ses som åtgärder som långsiktigt främjar demokratin och alla medborgares deltagande i denna. Det finns en stark koppling mellan sociala resurser och politiska resurser. Ett land med djupa ekonomiska och sociala klyftor kommer aldrig att kunna möjliggöra alla medborgares lika deltagande. En välfärdspolitik som ökar rättvisan och jämlikheten människor emellan är nödvändig för demokratins fördjupning. Det är också nödvändigt att skapa utrymme för att delta i form av goda arbetsförhållanden.

En tredje utgångspunkt för politiken är att uppmuntra till deltagande, bl.a. genom att utveckla kanaler för deltagande och inflytande som är meningsfulla.

Det finns en rad områden som är av grundläggande betydelse för att mer allmänt främja ett demokratiskt samhälle. Insatser för att utveckla och stärka demokratin görs inom ett stort antal politikområden, t.ex. barnpolitiken, ungdomspolitiken, utbildningspolitiken, handikappolitiken, integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, rättsväsendet, folk- rörelsepolitiken, forskningspolitiken, mediepolitiken, förvaltningspolitiken och utrikespolitiken. Här anges några av de områden som är viktiga för att främja ett demokratiskt samhälle inklusive de områden som särskilt kommer att uppmärksammas i denna proposition.

Regeringen kommer inom kort att presentera en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna i en skrivelse till riksdagen (avsnitt 11). Respekten för alla människors lika värde och de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för att demokratin skall kunna fungera. Arbetet för att stärka demokratin skall knytas till strävandena att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2001 anført att brott med rasistiska eller främlingsfientliga, antisemitiska och homofobiska inslag skall förebyggas och bemötas med kraftfulla åtgärder. Regeringen har i februari 2001 till riksdagen överlämnat en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59). I handlingsplanen pekas bl.a. på att ett sätt att motverka sådana brott och minimera de skador de ger upphov till, är att säkerställa att de som arbetar inom rättsväsendet har god kunskap såväl om grunden för rasism eller främlingsfientlighet, antisemitism och homofobi som om situationen för de grupper som utsätts för sådana brott. Den kunskapen kan också motverka de fördomar som kan finnas om grupper som utsätts för sådana brott. En förbättrad grundutbildning och ökad fortbildning i dessa frågor bör kunna medverka till en ökad samverkan mellan rättsväsendets myndigheter, och även förbättra metodutvecklingen för att förebygga och bekämpa denna brottslighet.

Yttrandefriheten är en central del av demokratin. Medborgarnas frihet att föra fram sina åsikter måste hela tiden värnas. Regeringen har i proposition 2001/02:74 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet föreslagit att grundlagskyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen, som omfattar yttranden bl.a. i radio och television samt via Internet, skall utvidgas så att skyddet skall omfatta ytterligare yttranden via Internet.

I en demokrati har fria och självständiga medier en central funktion att fylla för en mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Varje demokratiskt samhälle förutsätter ett öppet och allsidigt kommunikationssystem som erbjuder hela befolkningen på lika villkor tillgång till arenor för såväl information och opinionsbildning som kultur och underhållning. Ett demokratiskt samhälle kräver aktiva och väl informerade medborgare. I detta sammanhang bör också nämnas att de offentliga biblioteken spelar en ovärderlig roll.

I Sverige finns sedan länge ett starkt stöd för en radio och television i allmänhetens tjänst av hög kvalitet och med ett brett och varierat utbud präglat av stor mångfald. Uppgifterna för radio och TV i allmänhetens tjänst kan på ett allmänt plan beskrivas som att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet fritt från

reklambudskap. Detta innebär bl.a. att sändningarna skall kunna tas emot i hela landet och att programverksamheten skall vara så sammansatt och varierad att den rör sig från det breda anslaget till det mera särpräglade, samtidigt som medborgarna får chansen till nya och oväntade val av program och genrer. Det innebär också att sändningarna skall präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer samt uppfylla krav på opartiskhet, saklighet och oberoende av såväl staten som privata intressen, av politiska, ekonomiska och andra maktsfärer.

Undersökningar visar att trots att antalet aktörer på radio- och TV-området har ökat det senaste decenniet så har mångfalden i det svenska radio- och TV-utbudet inte ökat på något avgörande sätt. Utbudet har ökat i långt större utsträckning än mångfalden. Detta innebär att public service-företagen fyller en mycket viktig funktion i det svenska samhället i dag.

När det gäller förvaltningen finns det forskning som visar att det finns ett samband mellan graden av tillit till den offentliga förvaltningen och graden av mellanmännisklig tillit. Tillit mellan människor anses i sin tur ha stor betydelse för demokratin. Studier visar att det finns ett positivt samband mellan graden av förtroende för t.ex. polis och domstolar och graden av förtroende för andra människor. Detta är oberoende av bakgrundsvariabler som ålder, utbildning och ekonomiska tillgångar (SOM, 2001). Som tidigare nämnts har svenskarna generellt sett ett stort förtroende för de flesta samhällsinstitutionerna. Svenskarna har generellt sett också ett större förtroende än EU-genomsnittet för de flesta institutionerna. Regeringen beslutade 2000 om ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst. Regeringen lämnar nu i och med denna proposition förslag som bl.a. syftar till att öka medborgarnas möjligheter att påverka förvaltningen samt förslag för att öka insynen i förvaltningen (avsnitt 6 och avsnitt 9).

En förutsättning för en livaktig demokrati är en stark demokratisk infrastruktur. En uthållig demokrati förutsätter också en demokratisk medvetenhet hos medborgarna. Det handlar i grunden om en insikt om att det är medborgarna i en demokrati som utgör demokratin. Här har bl.a. skolan en viktig roll att spela. Förslag läggs i denna proposition för att stärka båda dessa områden (avsnitt 6 respektive avsnitt 11).

De kommunala demokratiska institutionerna måste fungera väl för att kunna bidra till att värna demokratin. Förslag läggs i denna proposition för att stärka kommunfullmäktige (avsnitt 7). Strukturer är nödvändiga som ger medborgarna möjlighet till god insyn, delaktighet och inflytande liksom goda förutsättningar för ansvarsutkrävande (avsnitt 7 respektive 10).

Forskning kring demokratifrågor är viktig för att få en adekvat bild av verkligheten, men ger också vägledning för hur ett förändringsarbete kan utformas framgent. Det krävs forskning, uppföljning och utvärdering samt erfarenhetsutbyte för att uppnå ökad kunskap om demokratins förutsättningar och funktionssätt. Förslag i denna riktning läggs också i denna proposition (avsnitt 12).

Avslutningsvis skall det framhållas att samspelet med ekonomin är av stor betydelse för demokratin. Erfarenheterna visar att det finns ett samband mellan ekonomisk tillväxt och en vilja att demokratisera, samtidigt som en uthållig demokratisk infrastruktur i sin tur genererar

den stabilitet ett näringsliv behöver för att kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt.

Frågan om samspelet mellan demokrati och ekonomi handlar bl.a. om hur vårt demokratiska system påverkas av marknadens värdering av dess beslut. Ett alltför starkt inflytande från marknaden över politiken riskerar att leda till allvarliga demokratiska förluster. Det politiska manöverutrymmet kringskärs och de folkvaldas möjligheter att förverkliga väljarnas önskemål minskar. Enligt regeringens uppfattning bör demokratin alltid vara överordnad marknaden. Människors medborgerliga rättigheter och möjligheter till delaktighet och inflytande på demokratins grunder får aldrig begränsas av marknadens intressen.

5 Valdeltagande

5.1 Ett högt valdeltagande

Regeringens målsättning är att valdeltagandet skall öka i samtliga val. För att uppnå detta kommer regeringen att särskilt verka för att medvetenheten om rösträttens innebörd ökar. Den röstberättigade bör göra ett aktivt val om huruvida hon eller han vill rösta eller inte. Det är viktigt att alla känner ett ansvar för demokratins fortlevnad och att rösträtten är en viktig förutsättning för denna. Den som väljer att inte rösta bör vara väl medvetna om att andras åsikter då får ett större genomslag. För att kunna göra ett aktivt val behövs bl.a. kunskap och insikt om röstandets betydelse.

Det pågår för närvarande ett informations- och mobiliseringsarbete. Regeringen initierade 2000 ett långsiktigt utvecklingsarbete för den svenska demokratin, Tid för Demokrati. En särskild demokratidelegation tillsattes för att leda arbetet. Inom ramen för detta utvecklingsarbete har regeringen tillsammans med Demokratidelegationen tagit initiativ till att uppmärksamma 80-årsjubileet av den allmänna rösträtten samt även 25-årsjubileet av utländska medborgares rösträtt i kommunalvalen. Firandet av dessa jubileer har bedömts som ett bra tillfälle att öppet diskutera möjligheter och hinder för deltagande och engagemang i de demokratiska processerna i stort och i val på alla nivåer i synnerhet. Särskilda insatser har genomförts under hösten 2001 och ytterligare insatser kommer att genomföras under våren 2002. Exempel på aktiviteter är demokratimagasinet "Röster" som skickades ut under hösten 2001 till gymnasieeleverna i samtliga gymnasieskolor. I demokratimagasinet berättar bl.a. ett antal personer om sin syn på demokrati och rösträtten. Till magasinet finns en lärarhandledning. Ett annat exempel på aktivitet är en forskarantologi om rösträtten under 80 år. Forskarantologin har tagits fram i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond och riksdagen. I antologin ger sexton forskare från olika discipliner en inblick i rösträttens historiska utveckling.

Regeringen anser också att personvalets potential måste utnyttjas bättre. Genom personvalsreformen har medborgarna numera viss möjlighet att via rösträtten påverka vilka som skall representera dem. Enligt Rådet för utvärdering av 1998 års val uppfattar en övervägande

del av väljarna, framför allt de yngre, att personvalsreformen är positiv (SOU 1999:136, En utvärdering av den nya reformen). Reformen har bl.a. visat sig ha viss positiv inverkan på annars icke politiskt aktiva. Enligt regeringens mening skall personvalssystemet, såsom det nu är utformat, stödjas så att intentionerna med det uppfylls. Informationen om kandidaterna bör exempelvis förbättras.

Vad gäller det låga valdeltagandet i valen till Europaparlamentet framför Rådet för utvärdering av 1998 års val (SOU 2000:81, Valdeltagande och Europaparlamentsval) att en starkt bidragande orsak till detta var bristande engagemang, bl.a. som en följd av att Europaparlamentets ställning, arbetsformer och betydelse för olika frågor inte alltid är enkel att ta till sig. Enligt Rådet medförde även den i Sverige förhållandevis stora negativa opinionen till EU att många avstod från att rösta.

Regeringen anser att särskilda åtgärder behöver vidtas för att öka deltagandet i valen till Europaparlamentet. Bland annat har EU 2004-kommittén en särskild uppgift att diskutera deltagandet i valet till Europaparlamentsvalen (dir. 2001:35). Det är viktigt att debatten kring EU:s framtidsfrågor engagerar så många samhällsgrupper som möjligt och att kunskapen om Europaparlamentets roll ökar. Regeringen anser att en diskussion om en bättre tidpunkt för valet bör initieras, vilket Rådet för utvärdering av 1998 års val också har föreslagit.

I denna proposition presenterar regeringen emellertid i första hand förslag som är mer generella för att underlätta och uppmuntra till ett ökat valdeltagande.

5.2 Den centrala valmyndighetens informationsroll

Regeringens bedömning: Den centrala valmyndigheten har en viktig uppgift att informera väljarna om de allmänna valen.

Valtekniska utredningens förslag: Det bör framgå av vallagen (1997:157) att den centrala valmyndigheten i syfte att öka valdeltagandet har möjlighet att agera mera aktivt än vad som är normalt i dag.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det är synnerligen viktigt att den centrala valmyndighetens åtgärder inte kan komma att uppfattas som politiska ställningstaganden eller som en påverkan i väljarnas val. Varken den föreslagna bestämmelsen eller motiven till den ger enligt JO tillräcklig ledning för myndighetens val av åtgärder. *Statskontoret* anser att redan nuvarande regler ger utrymme för den centrala valmyndigheten att uppmana t.ex. nya väljargrupper att rösta. Detta har också skett vid tidigare tillfällen, även om det har mött viss kritik. *Statskontoret* avstyrker därför förslaget. Enligt *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* är det tveksamt att ge den centrala valmyndigheten uppdraget att aktivt uppmana väljarna att rösta; det måste vara de politiska partiernas och folkrörelsernas skyldighet att genom sina program och handlande verka för att få till stånd ett högt valdeltagande. *Pensionärernas Riksorganisation* är av uppfattningen att informationen till väljarna om själva valförfarandet måste förbättras medan uppgiften att uppmana väljarna att rösta i första hand ligger på partier, folkrörelser

och massmedia. *Riksförbundet Hem och Samhälle* anser att den centrala valmyndigheten bör ges en mer aktiv roll i förhållande till väljaren.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har den 1 juli 2001 inrättat en ny central valmyndighet. Valmyndigheten har övertagit ansvaret som central förvaltningsmyndighet för frågor om val och folkomröstningar från Riksskatteverket. Med ett vikande valdeltagande kan det övervägas om den centrala valmyndigheten bör ha en mer aktiv roll i förhållande till väljarna. Detta har diskuterats i betänkandet *Teknik och administration i valförfarandet* (SOU 2000:125). I betänkandet föreslås att en ny central valmyndighet ges i uppdrag att aktivt informera och uppmana väljarna att rösta.

Enligt 1 kap. 15 § andra stycket vallagen (1997:157) skall den centrala valmyndigheten informera allmänheten om när, var och hur man skall rösta samt om vad som i övrigt gäller för valet. I denna uppgift ingår inte uttryckligen att t.ex. uppmana väljarna att rösta. Något uttryckligt förbud för myndigheten att agera mer aktivt i förhållande till väljarna finns å andra sidan inte heller i lagen. Vid flera tillfällen har också den centrala valmyndigheten i bl.a. tidningsannonser uppmanat väljarna att utnyttja sin rösträtt. Så skedde bl.a. i samband med valet 1973, då rösträttsåldern sänktes till 18 år. I samband med 1999 års val till Europaparlamentet genomfördes också en omfattande informationsinsats.

I moderna demokratier är det i första hand en uppgift för de politiska partierna och folkrörelserna att åstadkomma ett högt valdeltagande. Enligt regeringens mening kan en valmyndighet endast genomföra åtgärder som är opartiska och sakliga. En valmyndighet får nämligen aldrig riskera att bli försatt i en situation där väljarna kan uppfatta att myndigheten har gjort ett politiskt ställningstagande eller på annat sätt försökt påverka väljarna i valet. En valmyndighet bör därför inte agera t.ex. genom utbildnings- eller folkbildningsverksamhet i demokratifrågor utöver den utbildning som sker av valförrättare eller röstmottagare. Detta följer av kravet på att valresultatet måste uppfattas som riktigt, oantastlig och tillkommet genom en ordning som är fri från påverkan från myndigheternas sida.

Att en valmyndighet har i uppgift att ge saklig och opartisk information är emellertid önskvärt. Den kan härigenom bidra till att väljare använder sin rösträtt. Den informativa verksamheten kan handla om att beskriva och förklara de administrativa rutinerna kring valen och att se till att alla som är röstberättigade får denna information på lämpligt språk, i lämplig utformning osv. Det kan också handla om att t.ex. ge saklig och opartisk information om hur den representativa demokratin fungerar och att de fria och allmänna valen är en del av denna. Sådan information kan vara särskilt viktig att rikta till förstagångsväljare. Genom att medverka till en ökad insikt i och förståelse för den representativa demokratin idéer kan myndigheten i sin informativa verksamhet bidra till att förstärka demokratin genomslagskraft, vilket kan komma till uttryck bl.a. i ett ökat valdeltagande.

Regeringens bedömning: Utgångspunkten vid användning av informationsteknik (IT) i allmänna val bör vara att allmänhetens förtroende upprätthålls genom att valhemligheten och rättssäkerheten garanteras. Det är för tidigt att i dag uttala sig om i vilken utsträckning IT kan komma att användas vid val. Ytterligare erfarenheter måste först vinnas.

Valtekniska utredningens bedömning: Ett antal grundkrav måste vara uppfyllda för att internetröstning skall kunna ske. Innan internetröstning prövas i ett val måste det föregås av en omfattande försöksverksamhet innan ställningstagande kan tas till om internetröstning skall vara möjligt i ett verkligt val.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning att en försöksverksamhet måste genomföras innan det kan bli aktuellt att tillåta internetröstning i ett vanligt val. *Statskontoret* anför att det finns risk att känslan att röstningen är en kollektiv manifestation går förlorad om man röstar hemifrån. *IT-kommissionen* anför att ytterligare utredning behövs. Röstning via Internet påverkar inte bara förutsättningar för det enskilda valet, utan också sannolikt grunden för många människors uppfattning om demokratin. *Svenska Kommunförbundet* anför att röstning hemifrån väcker frågor om hur identifiering av den röstande skall ske och garantier för att påverkan i valsituationen inte skall kunna ske.

Skälen för regeringens bedömning: Demokratiutredningen aktualiserade i sitt slutbetänkande frågan om användningen av Internet i samband med allmänna val. Utredningen pekade på att ett elektroniskt röstningsförfarande kan innebära att valhandlingen tenderar att bli en opinionsyttring på valdagen och förlora den tyngd, värdighet och symboliska betydelse som den traditionella valhandlingen har. Utredningen föreslog emellertid att försök med Internetbaserat röstande bör genomföras i någon kommun. Alternativt kan tekniken utvecklas i samband med ett skolval i någon eller några skolor. Detta mot bakgrund av att det finns skäl att praktiskt pröva om och i vilken utsträckning den nya informationstekniken kan stimulera politiskt intresse och deltagande. De poängterade emellertid att säkerhets- och integritetsfrågor måste lösas.

Valtekniska utredningen menar i sitt betänkande Teknik och administration i valförfarandet (SOU 2000:125) att Internetröstning, innan den prövas i ett val, måste föregås av en omfattande försöksverksamhet, lämpligen i form av skolval. Det är först efter en sådan försöksverksamhet som man kan ta slutlig ställning till om förfarandet kan tillämpas i ett verkligt val. Utredningen presenterade ett elektroniskt röstningssystem för röstning via Internet som de ansåg borde kunna uppfylla vissa grundläggande krav. Dessa krav är att bara personer som har rösträtt skall kunna rösta, att det bara skall vara möjligt att utnyttja sin röst en gång, att valhemligheten skall vara absolut, att en avgiven röst inte skall kunna ändras av någon annan och att systemet skall säkerställa en korrekt sammanräkning av röster på samtliga nivåer (valdistrikt, valkretsar och valområde).

I början av maj 2001 genomfördes ett kårval vid Umeå universitet. De som deltog i valet hade möjlighet att rösta genom valurneröstning, poströstning och Internetröstning. Av de 12 000 medlemmarna i studentkåren deltog cirka 10 procent i valet.

Statskontoret har på uppdrag av Justitiedepartementet utvärderat användningen av Internetröstning vid kårvalet i Umeå. Resultatet av utvärderingen har redovisats i rapporten Internetval – en utvärdering av kårvalet i Umeå (2001:23). Utvärderingen visar att Internetröstningen hade en begränsad betydelse för valdeltagandet men att metoden användes av en majoritet av de röstande. Man konstaterar att säkerheten har varit godtagbar vid kårvalet men att säkerhetsproblemen generellt är av sådan art att Internetröstning inte kan rekommenderas för allmänna val med nuvarande teknik.

Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen bidrag för genomförande av projektet Skolvalet 2002 – demokratistöd med Internet som bedrivs under 2001 och 2002 i samarbete med Skolverket och Riksskatteverket. Syftet med projektet är att öka elevernas engagemang i demokratifrågor inför skolvalet 2002. Ungdomsstyrelsen och Skolverket deltar också i det av Aftonbladet initierade projektet Ungt val 2002, vilket syftar till att stärka gymnasieungdomarnas engagemang för samhällsfrågor. Inom ramen för projektet Tid för Demokrati anordnades hösten 2001 ett seminarium vid Umeå universitet om IT och demokratiska processer. Syftet med seminariet var att ge en översiktlig bild av den aktuella utvecklingen av den svenska s.k. e-demokratin. Vid seminariet behandlades frågor om elektronisk röstning samt användningen av IT på den lokala arenan, vid personval och hos frivilliga organisationer.

Regeringens bedömning är att det i dag inte är aktuellt med röstning i allmänna val via Internet utanför vallokal. Det är viktigt att valhemligheten kan upprätthållas och att identifieringen av väljare kan klaras. Valhemligheten måste vara absolut. Valförfarandet skall därför vara utformat så att väljaren kan lämna sin röst utan insyn av annan. Även om väljarens identitet kan fastställas med tillräcklig grad av säkerhet kan det inte garanteras att väljaren inte utsätts för otillbörlig påverkan i samband med att rösten avlämnas. Regeringen finner också liksom Demokratiutredningen att det finns risk att ett elektroniskt röstningsförfarande medför att valhandlingen förlorar den tyngd, värdighet och symboliska betydelse som den traditionella valhandlingen har.

IT bör däremot kunna användas för att underlätta röstning i vallokal och för röstsammanräkning. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2001 givit Valmyndigheten i uppdrag att följa den svenska och internationella utvecklingen i fråga om elektronisk röstning. Regeringen anser också att användningen av Internet vid samråd och liknande bör uppmuntras. Den nya tekniken har en potential när det gäller att vidga medborgarnas möjligheter att delta i och påverka problemformuleringar. I avsnitt 6.5 redovisas att en arbetsgrupp skall tillsättas inom Regeringskansliet som skall följa forskning och utveckling av nya tekniker och metoder inom IT för att främja en representativ demokrati med brett medborgerligt deltagande.

Valdeltagandet påverkas positivt om röstningsförfarandet är enkelt och lättillgängligt. Att registreringen av de röstberättigade sker automatiskt, att valet sker på en söndag, att det finns möjlighet att rösta på annat sätt än i den egna vallokalen på valdagen bidrar till att öka tillgängligheten och därmed till att öka valdeltagandet. Regeringen har nyligen i propositionen Ändringar i vallagen, m.m. (prop. 2001/02:53) bl.a. lämnat ett antal förslag om hur röstningsförfarandet kan göras ännu enklare och mer lättillgängligt.

I den nämnda propositionen föreslår regeringen bl.a. att en kommun som avser att som vallokal använda en lokal som inte är tillgänglig för fysiskt funktionshindrade först skall samråda med länsstyrelsen om saken. Kommunen skall ange varför den gjort bedömningen att någon annan lokal inte kan användas i stället. Om det är omöjligt att använda någon lämpligare lokal, skall den som på grund av ett fysiskt funktionshinder inte kan avge sin röst i vallokalen i stället kunna göra det utanför denna. I propositionen föreslås även att den som är intagen i häkte skall ha en generell rätt att rösta genom bud. Detsamma skall gälla för den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt och som av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som övriga intagna. Ett annat förslag är att duplettröstkort om möjligt skall kunna skrivas ut i alla röstningslokaler. I propositionen slås vidare fast att poströstningen bör behållas som huvudregel för röstning som inte sker i vallokal.

I förberedelsearbetet inför de allmänna valen 2002 har regeringen givit den centrala valmyndigheten ett flertal uppdrag avseende tillgängligheten för väljarna. Bland annat skall Valmyndigheten till regeringen senast den 15 februari 2002 och den 15 juni 2002 rapportera om tillgången till vallokaler inför de allmänna valen 2002. Vidare skall Valmyndigheten senast den 1 mars 2002 och den 1 juni 2002 rapportera om Posten Sverige AB:s förberedelsearbete inför de allmänna valen 2002 och förberedelsearbetet med institutionsröstningen.

5.5 Kommunala folkomröstningar

Regeringens förslag: Den som har rösträtt i val till fullmäktige skall också ha rösträtt i kommunala folkomröstningar. Lagen om kommunala folkomröstningar anpassas även i övrigt till bestämmelserna i vallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker förslaget.

Promemorians förslag (Ds 2001:33): Överensstämmer i huvudsak med regeringens med undantag för bestämmelsen angående möjlighet till rättelse av röstlängd.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslagen. *Valmyndigheten* föreslår vissa justeringar i fråga om innehållet i röstlängder, utskrift av röstlängder,

indelningen i omröstningsdistrikt och duplettröstkort. *Uppsala kommun* anser att valsedlarna som används vid en lokal folkomröstning skall ha samma format som valsedlarna i riksdags-, landstings- och kommunalvalen för att samma valkuvert skall kunna användas. Vidare föreslår kommunen liksom *Länsstyrelsen i Uppsala län* att duplettröstkort vid lokala folkomröstningar enbart skall kunna tillhandahållas av kommunens valnämnd respektive länsstyrelsen. *Gotlands kommun* anser att kravet på samråd med den centrala valmyndigheten bör kunna ersättas med en underrättelseskyldighet om att ett ärende om folkomröstning bereds i kommunen. *Västra Götalands läns landsting* ifrågasätter om samrådstiden med den centrala valmyndigheten behöver vara så lång som tre månader.

Skälen för regeringens förslag

Rösträtt i kommunala folkomröstningar

Enligt vallagens (1997:157) och kommunallagens (1991:900) bestämmelser har unionsmedborgare och medborgare i Island och Norge kommunal rösträtt på samma villkor som svenska medborgare. Övriga medborgare med utländskt medborgarskap får kommunal rösträtt om de varit folkbokförda i landet under en sammanhängande tid av tre år före valdagen. Kraven för rösträtt bör enligt regeringens uppfattning vara desamma oavsett om det avser ett val till kommun- och landstingsfullmäktige eller om det gäller en kommunal folkomröstning. Lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar bör anpassas till vallagens och kommunallagens bestämmelser. Det föreslås därför att den som har rösträtt i val till fullmäktige också ges rösträtt i kommunala folkomröstningar.

Röstlängder

I vallagen finns bestämmelser om vilken dag uttag ur befintliga register skall ske för beräkning av de personer som har rösträtt i folkomröstningen. Registeruppgifterna ligger till grund för vilka uppgifter som sedan skall ingå i röstlängderna. I propositionen 2001/02:53 föreslås att 7 kap. 4 § vallagen skall ändras så att det även framgår att Lantmäteriverkets fastighetsregister skall användas för framställning av röstlängder. En motsvarande bestämmelse bör införas i lagen om kommunala folkomröstningar. Regeringen föreslår därför att lagen om kommunala folkomröstningar anpassas till den bestämmelse som redan i dag finns i vallagen och också till det förslag som lämnats i ovan nämnda proposition.

Enligt vallagens nuvarande bestämmelser är det skattemyndigheten som upprättar röstlängder och röstkort. I den nyss nämnda propositionen föreslås dock att detta ansvar skall flyttas till den centrala valmyndigheten. Om en kommunal folkomröstning hålls samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning där gruppen röstberättigade är desamma i valet eller omröstningen har röstlängds- och röstkortsframställningen hittills kunnat samordnas med dessa val. Detta förfaringssätt bör även fortsättningsvis tillämpas. Vid en separat

kommunal folkomröstning och i andra fall måste det dock enligt regeringens mening ankomma på kommunen eller landstinget att själv ombesörja att utskrift av röstlängder och röstkort sker. Utskriften skall ske med ledning av de register som erhålls från centrala valmyndigheten. För att centrala valmyndigheten skall ha rimlig möjlighet att planera och uppfylla kommunens eller landstingets önskemål rörande framställningen av röstlängder och röstkort vid en kommunal folkomröstning måste ett samråd ske. Enligt regeringens mening är tre månader före omröstningsdagen en rimlig tid för sådant samråd.

Andra röstfrågor

Vallagen innehåller bestämmelser om förtidsröstning. Några motsvarande bestämmelser finns inte i lagen om kommunala folkomröstningar. Enligt regeringens mening bör motsvarande möjligheter till förtidsröstning kunna ges vid kommunala folkomröstningar. Förtidsröstning kan dock medföra ökade kostnader för kommunen eller landstinget. Regeringen anser därför att det bör ankomma på varje kommun eller landsting att själv bestämma om det skall finnas möjlighet till förtidsröstning. Om kommunen eller landstinget beslutar att tillåta förtidsröstning är det viktigt att de röstande får sina röstkort i god tid före omröstningen så att en förtidsröstning verkligen kan ske. Det föreslås därför att en bestämmelse införs som anger att de röstande skall få sina röstkort senast den dagen som förtidsröstningen inleds.

Enligt vallagens bestämmelser kan den som förlorat sitt röstkort eller inte har fått något röstkort få ett duplettröstkort om den begär det. I dag finns inte denna möjlighet vid kommunala folkomröstningar. Samma möjlighet bör enligt regeringens mening också ges vid en kommunal folkomröstning.

Enligt vallagens bestämmelser kan rättelse begäras av uppgifter i en röstlängd. I dag finns inte denna möjlighet vid kommunala folkomröstningar som hålls annat än i samband med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning. Hålls en kommunal folkomröstning samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning finns inte heller möjlighet till rättelse i en röstlängd för personer som inte är röstberättigade i det allmänna valet eller den kommunala folkomröstningen. Enligt regeringens mening bör en möjlighet till rättelse av uppgifter i en röstlängd finnas även vid kommunala folkomröstningar. En bestämmelse med nämnda innehåll bör därför införas i lagen om kommunala folkomröstningar.

Om en kommunal folkomröstning hålls samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning torde den vanligaste ordningen vara att de valdistrikt som då används även används som omröstningsdistrikt. I sådant fall kommer även samma röstlängd att användas. Enligt regeringens uppfattning bör indelningen av omröstningsdistrikt fungera likartat oavsett om den kommunala folkomröstningen äger rum samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning. Detta bör därför förtydligas i lagen.

Lagen om kommunala folkomröstningar innehåller ingen bestämmelse om vare sig format eller färg på valsedlar. Om en kommunal folkomröstning hålls vid samma tillfälle som ett allmänt val eller en

nationell folkomröstning och om röstsedlarna framställs av den centrala valmyndigheten är det naturligt att röstsedlarna i den kommunala folkomröstningen har samma format som de övriga röstsedlarna. På så sätt kan även kommuner och landsting hålla nere kostnaderna för den lokala folkomröstningen. För att någon risk för sammanblandning av valsedlarna inte skall kunna ske bör röstsedlarnas färg avvika från de övriga val- eller röstsedlarna. Regeringen anser därför att en bestämmelse med detta innehåll bör införas i lagen om kommunala folkomröstningar.

6 Medborgare och medborgarsammanslutningar

6.1 Goda möjligheter att utöva inflytande

Regeringens långsiktiga målsättning är att medborgarna skall ha goda möjligheter att delta i och påverka den politiska processen. Ett direkt medborgerligt inflytande i dess olika former måste främst utformas lokalt och underifrån. Förutsättningarna för det demokratiska samtalet växlar över landet och politiken måste ta hänsyn till detta. Medborgarnas engagemang kan också ta sig olika former över tiden. Det är därför viktigt att samtal förs kontinuerligt på lokal nivå om hur medborgarnas synpunkter kan fångas upp. En samrådsform kan efter hand visa sig förlegad för dialog med medborgarna. Det är då viktigt att pröva nya former där medborgarna finner det meningsfullt att engagera sig.

Exempelvis ungdomar deltar i mindre utsträckning än medelålders personer i olika politiska aktiviteter. Detta beror inte på att yngre är mindre intresserade av politik, eller saknar tilltro till det politiska systemet i större utsträckning än äldre. Tvärtom hyser ungdomar större tilltro till det demokratiska systemet än befolkningen i dess helhet. Det finns olika anledningar till att ungdomar inte engagerar sig. En del unga väljer medvetet bort politiska uppdrag, andra engagerar sig i enfrågorörelser. Oavsett vilken form av engagemang ungdomar väljer måste man dock utveckla metoder för att ta till vara ungdomarnas engagemang.

Regeringens uppgift är främst att skapa möjligheter för lokal utveckling genom att tillhandahålla rättsliga verktyg. Ett sådant verktyg är exempelvis medborgarförslag som kan vara en möjlighet för att förbättra medborgardialogen. Det är dock möjligt att lokalt använda andra metoder som medborgarpaneler om dessa bedöms som en mer effektiv påverkansmetod. Juridiskt kan även lagstiftning kring ideella föreningar behöva ses över för att underlätta föreningsengagemang.

Folkrörelser, föreningar, ungdomsorganisationer och liknande medborgarsammanslutningar är viktiga företrädare för olika grupper och intressen i samhället. Ett starkt föreningsliv som ger människor möjligheter till inflytande och delaktighet utgör själva basen i ett demokratiskt samhälle. Stat, kommuner och landsting underlättar för det lokala föreningslivet genom olika former av stöd. Formerna för detta stöd behöver dock kontinuerligt ses över för att finna de bästa formerna. En sådan översyn bör ske i samråd med berörda folkrörelser.

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. Staten har ett ansvar för den demokratiska infrastrukturen genom att exempelvis bidra till att det finns ändamålsenliga samlingslokaler tillgängliga. Olika former av stöd har också utvecklats sedan en lång tid tillbaka.

Inom ramen för regeringens storstadspolitik har exempelvis särskilda utvecklingsavtal träffats med ett antal kommuner. I detta arbete har flera nya angreppssätt utvecklats för att ge de boende i berörda stadsdelar möjlighet att påverka det lokala utvecklingsarbetet. I uppföljningen av detta arbete kan konstateras att diskussionerna kring medborgarinflytandet har vitaliserats i de berörda kommunerna.

Även om ett behov av olika former av direkt medborgerligt inflytande främst aktualiseras på lokal nivå behöver samrådsformer utformas även på nationell och europeisk nivå. På europeisk nivå är det av central vikt att medborgarna involveras i diskussionen om den europeiska unionens utveckling och har möjlighet att påverka, annars är det risk att EU-projektet endast ses som ett projekt för en elit.

Regeringen har också ett ansvar att själv och tillsammans med andra aktörer initiera, uppmuntra och utvärdera olika former av medborgarinitiativ.

6.2 Folkinitiativet

Regeringens bedömning: Regeringen avser att i samband med beredningen av Kommundemokratikommitténs betänkande Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89) återkomma till frågan om hur folkinitiativet som ett led i samrådet med medborgarna kan stärkas.

Kommundemokratikommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att en kommun eller ett landsting skall vara skyldig att hålla folkomröstning i en viss fråga om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna begärt det.

Remissinstanserna: *Kalmar* och *Jönköpings kommuner*, *Skåne läns landsting* samt *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget.

En majoritet av remissinstanserna, bl.a. de flesta kommuner och landsting, avstyrker förslaget eller är tveksamma till det. Flera av dessa instämmer dock i kommitténs bedömning att det nuvarande systemet inte fungerat tillfredsställande. Många remissinstanser har synpunkter på hur stor andel av de röstberättigade som skall kunna få till stånd en folkomröstning och anser bl.a. att ett krav på tio procent slår mycket olika i stora och små kommuner. Några ifrågasätter också om förslaget är förenligt med den representativa demokratin. Vissa remissinstanser föreslår alternativa lösningar, exempelvis att ett folkinitiativ endast skall kunna avslås med kvalificerad majoritet i fullmäktige. *Malmö kommun* pekar på att ett initiativ kan komma så sent i ärendehandläggningen att det knappast är möjligt att invänta en folkomröstning och förordar en lösning som ger fullmäktige en valmöjlighet i svårare frågor eller situationer. *Stockholms läns landsting* menar att det bör övervägas om ett

folkinitiativ även skall kunna föranleda en opinionsundersökning. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att folkinitiativet borde vidgas till att gälla olika former av samråd med medborgarna.

Skälen för regeringens förslag

Folkinitiativets nuvarande utformning

I 5 kap. 34 § kommunallagen (1991:900) anges att 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 genom bl.a. folkomröstning. Föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (se avsnitt 5.5).

I 5 kap. 23 § första stycket kommunallagen anges att ärenden i fullmäktige får väckas av bl.a. en nämnd eller en ledamot genom motion. Av andra stycket framgår att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Bestämmelserna om folkinitiativ infördes i kommunallagen 1994 efter förslag i Lokaldemokratikommitténs betänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90). I förarbetena anförde regeringen att det under flera års tid hade diskuterats hur medborgarnas mer direkta inflytande över den kommunala dagordningen kan öka. Tiden ansågs mogen för att införa en möjlighet för kommun- och landstingsmedlemmarna att väcka initiativ i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga. För att klargöra att folkomröstningar även fortsättningsvis endast skulle avse viktigare frågor ansåg regeringen att det borde krävas att en relativt stor andel av de röstberättigade medlemmarna står bakom ett folkinitiativ för att fullmäktige skall vara tvungen att behandla det. Regeringen föreslog att denna andel skulle bestämmas till fem procent (prop. 1993/94:188 s. 51).

Möjligheterna att få till stånd en folkomröstning bör stärkas

Sedan bestämmelsen om folkinitiativ trädde i kraft den 1 juli 1994 har sådana initiativ tagits i knappt 70 fall. I endast två av dessa, i Uddevalla och Uppvidinge kommuner, har fullmäktige beslutat att en folkomröstning skall genomföras med anledning av ett folkinitiativ. I samtliga övriga fall har folkinitiativen av olika skäl inte lett till att en folkomröstning hållits.

Enligt regeringens mening är erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelsen om folkinitiativ nedslående. Reformen har inte medfört att medborgarnas mer direkta inflytande över den kommunala dagordningen ökat. För regeringen är det tydligt att folkinitiativet inte kan behållas i sin nuvarande utformning och att medborgarnas möjligheter att få till stånd

en folkomröstning måste stärkas. Detta är också en uppfattning som delas av ett flertal remissinstanser.

När det gäller frågan om på vilket sätt folkinitiativet bör stärkas anser regeringen att kommitténs förslag inte är tillräckligt avpassat för förhållandena i alla kommuner. De reella möjligheterna att få till stånd ett folkinitiativ med ett krav på att tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna skall stå bakom en sådan begäran kan bli mycket skiftande i större och mindre kommuner. Regeringen anser därför att en annan lösning bör väljas. Det förhållandet att remissinstanserna föreslagit ett antal alternativa lösningar till hur folkinitiativet skall kunna stärkas visar enligt regeringens mening att frågan är komplex. Kommundemokratikommittén har i det nyligen överlämnade betänkandet Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89) bl.a. föreslagit att om ett beslut i ett ärende medför långsiktiga effekter och de förhållanden som rått före beslutet inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser, skall som ett led i beredningen av ärendet samråd äga rum med de som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget. Ett sådant samråd skall kunna ske genom folkomröstning.

Regeringen anser att frågan om hur ett stärkt folkinitiativ skall utformas bör bli föremål för ytterligare överväganden. Det är lämpligt att denna problematik och förslaget om samrådsförfarande hanteras i ett sammanhang. Regeringen avser därför att återkomma till frågan i samband med beredningen av detta betänkande.

6.3 Medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige

Regeringens förslag: Fullmäktige får besluta att den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget får väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag).

Ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes.

Om fullmäktige beslutar att införa medborgarförslag skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

Förslagen tas in i 5 kap. 23, 33 och 64 §§ kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Hyresgästernas Riksförbund* tillstyrker förslaget, men anser att dess egna erfarenheter visar att förslagsrätt utnyttjas relativt sällan. *Östergötland läns landsting* ser förslaget som intressant men ser samtidigt en risk för ökad arbetsanhopning. *Gotlands kommun* tillstyrker idén men anser att man bör utreda förslaget ytterligare och överväga att använda förslagsrätten endast på nämndnivå.

Trollhättans kommun avstyrker förslaget och anför att förslaget riskerar att ytterligare underminera de politiska partiernas roll och bli en kanal för starka grupper. *Stockholms läns landsting* avstyrker förslaget och menar bl.a. att det finns en risk att antidemokratiska organisationer

kan spåra upp kommuner som använder sig av möjligheten och förlama beslutsapparaten utan att någon demokrativinst uppstår. Risk för ökad arbetsbelastning framhålls också av andra remissinstanser, bl.a. *Göteborgsregionens kommunalförbund*.

Skellefteå kommun tillstyrker förslaget men menar att det måste finnas rutiner för att hänvisa förslag av förvaltningskaraktär till ansvarig nämnd. *Länsrätten i Skåne län* anser att förslaget bör begränsas till frågor som uttryckligen ryms inom den kommunala kompetensen och hör till fullmäktiges handläggning. Vidare anförs att det inte heller bör omfatta barn under 16 år, men att det bör vidgas till alla kommunmedlemmar. Länsrätten påpekar också att antalet laglighetsprövningar i domstolarna kommer att öka om förslaget genomförs. *Nässjö kommun* anser att förslaget bör begränsas till medborgare med rösträtt i allmänna val.

Skälen för regeringens förslag

Vem har rätt att väcka ärenden i fullmäktige i dag?

Förslagsrätt i fullmäktige regleras i 5 kap. 23 § kommunallagen. Ärenden i fullmäktige får väckas av en nämnd, en ledamot genom motion, av revisorerna, av en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, och styrelser i vissa företag om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall. Ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna genom folkinitiativ. Fullmäktige skall enligt 5 kap. 25 § kommunallagen besluta i de ärenden som väckts på detta sätt.

Enskilda kommun- och landstingsmedlemmar har, bortsett från möjligheten att medverka i ett folkinitiativ, inga formella möjligheter att väcka ärenden i fullmäktige. Den enskilde kommun- eller landstingsmedlemmen kan i och för sig skriva till kommunen eller landstinget och begära en åtgärd i en viss fråga. Det finns dock inget formellt krav i kommunallagen på att en fråga som väckts på detta sätt skall tas upp som ett ärende i kommunen eller landstinget.

En möjlighet till medborgarförslag bör införas

Det finns ett intresse från kommuner och landsting att införa någon form av medborgerlig förslagsrätt där folkbokförda i kommuner och landsting ges en formell rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Önskemål om att få genomföra försöksverksamhet med medborgerlig motionsrätt har framförts i skrivelser till Justitiedepartementet. Vissa kommuner har på eget initiativ beslutat att låta medborgarna inkomma med förslag till nämnder. Nämnderna har sedan åtagit sig att behandla förslag som medborgarna väckt. Denna initiativrätt har dock endast avsett nämndernas verksamhet.

I den undersökning om medborgarnas uppdragsvillighet som Kommundemokratikommittén har gjort framgår att 48 procent av medborgarna skulle vara intresserad av att lämna medborgarförslag till fullmäktige om detta var möjligt. Även om detta resultat kan innehålla en viss överskattning tyder det på att det finns ett stort folkligt intresse för en medborgerlig förslagsrätt.

Medborgarförslag kan ses som ett sätt att minska avståndet mellan väljare och valda. Genom förslagsrätten kan medborgarna ges vidare möjlighet att påverka den lokala politikens utformning direkt. Rätten att initiera ett ärende i fullmäktige väger tyngre än möjligheten att skriva ett brev eller ringa ett telefonsamtal. En rätt att väcka medborgarförslag har därför ett stort symboliskt värde.

En medborgerlig förslagsrätt har av vissa remissinstanser kritiserats för att den skulle kunna innebära ett hot mot den representativa demokratin. Medborgarnas intresse för partipolitiken riskerar att minska ytterligare om det blir möjligt att föra fram förslag utan att behöva ta kontakt med partierna eller med enskilda förtroendevalda. Regeringen anser dock att demokratin behöver vara pluralistisk där olika vägar står öppna för medborgare som vill påverka politiken. En medborgerlig förslagsrätt kan leda till ett ökat engagemang i kommunal- och landstingspolitiska frågor och fler diskussioner mellan valen bland medborgare, i lokaltidningen och på Internet. Om partierna är beredda att både delta i dessa diskussioner och att ta till sig av dem, kan förslagsrätten gynna både partierna och den representativa demokratin.

En medborgerlig förslagsrätt kan också bidra till att vitalisera fullmäktige och locka fler åhörare. Medborgarförslag kan mot denna bakgrund stärka den representativa demokratis funktionssätt.

En medborgerlig förslagsrätt kan innebära en ökad påfrestning på den kommunala förvaltningen och de kommunala nämnderna som skall bereda förslagen till beslut. Beredningens omfattning beror på ärendets karaktär, men det ligger också i sakens natur att beredningsarbetet i ett visst ärende kan göras mer eller mindre omfattande och utförligt. Det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för beredningen och som avgör om beslutsunderlaget är tillfyllt. Erfarenheterna från de kommuner som infört medborgarförslag till sina nämnder har visat att förslagen inte är flera än att de går att hantera utan att innebära alltför omfattande merarbete. Några problem med ”okynnesförslag” har inte rapporterats. De finska erfarenheterna, där ett system med motionsrätt till fullmäktige funnits sedan 1970-talet, visar också att beredningen administrativt gått att hantera.

Mot den nackdel en eventuellt ökad administrativ belastning skulle åstadkomma måste också vägas det faktum att medborgarförslag kan bidra till att bra förslag kommer fram. Enligt Kommun- och demokratikommitténs undersökningar har de kommuner som infört möjligheten att väcka ärenden till nämnder goda erfarenheter. Medborgarförslagen har lett till en konstruktiv dialog mellan förslagsställarna och de förtroendevalda. Många förslag har väckts som troligen inte hade kommit fram om inte möjligheten till medborgarförslag funnits. Man har ibland hittat både billigare och bättre lösningar på olika frågor genom medborgarförslagen.

Mot denna bakgrund menar regeringen att det bör vara möjligt för de kommuner och landsting som så önskar att ge medborgarna rätt att väcka medborgarförslag.

Utvecklingen av den lokala demokratin är i första hand en fråga för kommunerna och landstingen. Det finns inte en demokratimodell som passar alla. Den lokala demokratin måste därför utvecklas utifrån lokala förhållanden och medborgarnas önskemål. Regeringen föreslår därför att

det får ankomma på fullmäktige att besluta om att införa medborgarförslag. Det finns inget som hindrar att ett sådant beslut avgränsas till en viss försöksperiod. Om kommunen eller landstinget under en sådan period finner att det exempelvis uppstår stora administrativa problem finns naturligtvis möjlighet för fullmäktige att inte förlänga försöket eller att eventuellt besluta att det skall avbrytas i förtid.

Vem skall ha rätt att väcka medborgarförslag?

Ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga kan enligt 5 kap. 23 § kommunallagen väckas av fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Regeringen har övervägt om motsvarande begränsning till röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar bör gälla för rätten att väcka medborgarförslag. Regeringen har dock funnit att det med hänsyn till bredast möjliga deltagande inte bör införas något krav på rösträtt för att få väcka medborgarförslag. Även barn och ungdomar bör ges rätt att väcka medborgarförslag. Genom initiativrätten kan barn och ungdomar göras mera delaktiga i den kommunala demokratin. En initiativrätt bidrar även till att barn och ungdomar får bättre kunskaper om hur den kommunala politiken och förvaltningen fungerar.

Genom att medborgarförslag skall kunna väckas av alla medlemmar som är folkbokförda i kommunen respektive i en kommun inom landstinget, innebär det också att personer med utländsk bakgrund, som ännu inte fått kommunal rösträtt, har rätt att väcka medborgarförslag. Detta kan utgöra en möjlig kanal för påverkan för denna grupp.

Behandlingen i fullmäktige av medborgarförslag

Av 5 kap. 21 § kommunallagen framgår att det är fullmäktige som avgör vilka, utöver ledamöter, som skall ha yttranderätt i fullmäktige. I arbetsordningen skall regleras vilka som har yttranderätt. Omfattningen av yttranderätten skall regleras så att demokratiska aspekter på yttranderätten inte eftersätts. Regeln är enligt förarbetena inte avsedd att tillämpas så att alla kommunmedlemmar ges rätt att yttra sig vid sammanträden (prop. 1990/91:117 s. 181).

Den som har lämnat ett medborgarförslag kommer inte att ha någon automatisk yttranderätt när ett ärende som väckts på detta sätt behandlas i fullmäktige. Fullmäktige har dock möjlighet att i arbetsordningen föreskriva att den som väckt ett medborgarförslag skall ha rätt att yttra sig i ärendet.

Enligt 5 kap. 25 § kommunallagen skall fullmäktige besluta i alla ärenden som väckts i fullmäktige. Av 26 § samma kapitel framgår att ett ärende kan avgöras av fullmäktige först sedan det beretts av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Dessa bestämmelser kommer att gälla även ärenden som väckts i fullmäktige genom medborgarförslag.

Av 5 kap. 33 § följer att en motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes. Detta bör även gälla för medborgarförslag.

Den exakta omfattningen av beredningen beror på ärendets karaktär. Det ligger i sakens natur att beredningsarbetet i olika ärenden kan göras mer eller mindre omfattande och utförligt. Det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för beredningen och som avgör om beslutsunderlaget är tillräckligt. Några närmare föreskrifter om beredning av medborgarförslag bör inte tas in i kommunallagen utan sådana föreskrifter bör fastställas i kommunens eller landstingets arbetsordning.

6.4 Självförvaltningsorgan skall kunna ges vidgade befogenheter

Regeringens förslag: Fullmäktige får besluta att nämnder i kommuner och landsting får delegera ärenden till självförvaltningsorgan i samma omfattning som till anställda. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och som i övrigt avses i 6 kap. 34 § får dock inte delegeras till ett självförvaltningsorgan.
Förslaget tas in i 7 kap. 18 § kommunallagen.

Promemorians förslag (Ds 2001:34): Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta instanser tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Skåne län* anger att frågan om de anställdas upplevelse av att dela sin verksamhet med brukare borde ha belysts. *Socialstyrelsen* anser att brukarbegreppet i vissa situationer är för snävt definierat.

Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar anser att lagstiftningen borde ges en mera tvingande karaktär. Vidare saknar förbundet, liksom *Socialstyrelsen*, ett resonemang om brukarinflytande i verksamhet som bedrivs på entreprenad.

Flera remissinstanser, däribland *Handikappförbundets samarbetsorgan*, är positiva till att myndighetsutövning inte skall få delegeras. *Folkbildningsrådet* anför däremot att det bör övervägas om det bör vara möjligt att även kunna delegera myndighetsutövningsbeslut inom exempelvis kultur och ungdomsfrågor. *Göta hovrätt*, *Justitieombudsmannen (JO)* och *Socialstyrelsen* påpekar att gränsen mellan verkställighetsåtgärder och myndighetsutövning många gånger kan vara svår att dra. JO anser att exempel bör lämnas på vilka typ av uppgifter som är lämpliga för delegation. JO pekar också på att förslaget innebär att delegation blir möjlig till ett kollektivt organ som inte består av förtroendevalda, vilket inte synes ha övervägts närmare.

Flera remissinstanser anser att ansvarsfrågor måste klarläggas närmare. JO förordar att det ytterligare bör belysts om ledamöter i ett självförvaltningsorgan ur ett skadeståndsrättsligt perspektiv bör anses vara likställda med arbetstagare.

Kammarrätten i Göteborg anger att det behöver utredas i vad mån brukare är att jämställa med anställd, vilket har betydelse för frågan om sekretess.

Nuvarande regler om självförvaltningsorgan

Med brukare avses en medborgare som mera varaktigt använder en offentlig tjänst som t.ex. en förskola. Olika former av brukarinflytande har blivit allt vanligare i den kommunala verksamheten under senare år.

Genom ändringar i kommunallagen 1994 har kommuner och landsting givits möjlighet att inrätta s.k. självförvaltningsorgan inom alla kommunala områden om inte annat följer av lag eller annan författning. Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för brukarna och de anställda vid en institution. Den överordnade nämnden skall fastställa organets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid i en arbetsordning.

Självförvaltningsorgan kan ges i uppdrag att under en nämnd helt eller delvis ansvara för driften av en viss anläggning. Med driften av en anläggning förstås att bestämma över praktiska sysslor vid institutionen som rör sådant som mathållning, lokalskötsel inklusive löpande reparationer och underhåll, lokal användning, öppettider och löpande inköp. Detta är frågor som kommunalrättsligt främst är att se som rena verkställighetsfrågor. Sådana frågor kan därför inte bli föremål för överklagande enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen.

Självförvaltningsorgan finns i någon mån inom barnomsorgen och äldreomsorgen, men främst inom grund- och gymnasieskolans område. 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.

Brukarna kan även ges möjlighet att påverka ärenden som delegerats till anställda

Vid sidan av det inflytande som kan utövas genom självförvaltningsorgan kan brukare även ges andra möjligheter att påverka beslut. Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen kan en nämnd inom vissa gränser delegera beslutanderätt till anställda. Det finns en möjlighet för nämnden att föreskriva att, innan den anställde fattar ett beslut, skall denne höra brukarna, 6 kap. 38 § kommunallagen. Nämnden har enligt samma stadgande även en möjlighet att föreskriva att den anställde får fatta beslut endast under förutsättningen att brukarna tillstyrker beslutet. Detta stadgande ger dock inte utrymme för att delegera någon beslutanderätt direkt till brukarna. Deras möjlighet att påverka ett sådant beslut är således endast indirekt.

Regeringen ser brukarinflytandet som ett viktigt komplement till de traditionella kanalerna för inflytande i den representativa demokratin. Genom t.ex. självförvaltningsorgan får medborgare en möjlighet att pröva hur det är att inneha ett uppdrag. Denna erfarenhet kan vara ett första steg mot att engagera sig i den representativa demokratin. Även om brukarengagemanget inte leder vidare till ett direkt engagemang kan det ändå åstadkomma en allmänt sett ökad politisk aktivitet.

Av departementspromemorian framkommer att många kommuner också ser ett vidgat brukarinflytande som ett viktigt instrument för att öka medborgarnas deltagande i politiken. Det är därför angeläget att lagstiftningen ger utrymme för de kommuner och landsting som så önskar kunna gå vidare med ett vidgat brukarinflytande.

Ett vidgat brukarinflytande kan uppfattas som ett hot mot den representativa demokratin genom att brukarna ges stora möjligheter till inflytande vid sidan av de valda representanterna. Det är naturligtvis viktigt att detta problem uppmärksammas när ett vidgat brukarinflytande diskuteras. Regeringen menar dock att dagens regler inte innebär något hot mot den representativa demokratin. Tvärtom finns ett visst utrymme för att vidga brukarnas möjlighet att påverka. Enligt regeringens mening måste demokratin tillåtas bli mer pluralistisk och låta fler kanaler vara öppna för medborgarnas engagemang.

Den undersökning av kommunernas egna erfarenheter av nuvarande möjligheter till brukarinflytande, som redovisas i departementspromemorian, visar att det inte förekommit några allvarliga konflikter i den praktiska verksamheten. Undersökningen visar i stället att om en god dialog upprätthålls mellan den politiska nivån och brukarna kan konflikter undvikas.

Dagens regler ger ett begränsat utrymme för brukare att fatta beslut om frågor i en verksamhet. De begränsade juridiska möjligheterna att påverka riskerar att medföra att brukarna inte ser ett engagemang i verksamheten som väsentligt. Regeringen ser det som angeläget att inom ramen för den representativa demokratin vidga möjligheterna för brukare att besluta om de kommunala tjänsternas utformning. Detta är viktigt för att brukarna skall se det som meningsfullt att engagera sig i tjänsternas utformning.

Konkurrensaspekter talar också för ett vidgat brukarinflytande

Dagens reglering av brukarinflytande innebär en stor juridisk skillnad om en förskola bedrivs t.ex. av ett privat föräldrakooperativ jämfört med en kommunal förskola med självförvaltningsorgan. Föräldrarna i ett privat föräldrakooperativ kan t.ex. besluta om anställning av personal och även fatta andra viktigare beslut. Kommuner och landsting kan med nuvarande lagstiftning inte ge ett självförvaltningsorgan i offentlig verksamhet denna frihet.

Den offentliga verksamhetens särart gör att det vare sig är möjligt eller önskvärt att jämställa offentlig och privat verksamhet. Lagstiftningen bör dock vara utformad så att den inte i onödan hindrar kommuner och landsting att ge brukarna i ett självförvaltningsorgan en vidgad frihet som

delvis motsvarar den frihet de skulle få om verksamhet bedrevs i privat regi. Det är enligt regeringens mening inte rimligt att verksamheten måste bedrivas i privaträttslig form för att ge brukarna ett stort inflytande över verksamheten.

Nämnderna bör ges möjlighet att delegera beslutanderätt till självförvaltningsorgan

Enligt nuvarande regler kan självförvaltningsorgan endast ges befogenhet att besluta i driftsfrågor. Regeringen anser att självförvaltningsorgan bör ges möjlighet att fatta beslut i fler frågor. Frågan vilken kompetens ett självförvaltningsorgan skall ha bör dock lösas lokalt. Mot denna bakgrund finns ingen anledning att förse självförvaltningsorganen med en i lag på visst sätt angiven kompetens. I stället bör det vara en uppgift för kommuner och landsting att själv avgöra vilka uppgifter som skall överföras till ett självförvaltningsorgan.

Av dagens reglering följer att nämnder kan delegera vissa befogenheter till ett utskott, en enskild ledamot eller en anställd (6 kap. 33 § kommunallagen). Regeringen föreslår att nämnder skall ges möjlighet att delegera ärenden till självförvaltningsorgan i samma omfattning som det är möjligt att i dag delegera ärenden till anställda. I likhet med vad som gäller för anställda blir det inte möjligt att delegera ärenden som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, eller något av de andra ärenden som anges i 6 kap. 34 § kommunallagen.

Genom förslaget blir det möjligt för ett självförvaltningsorgan att exempelvis besluta om budget för en institution inom de ramar som nämnden ger och besluta i personalfrågor.

När det gäller den försöksverksamhet som pågår inom skolområdet finns begränsningar vad gäller rätten för styrelserna att fatta beslut bl.a. vad avser individuella fall. Regeringen har nyligen fattat beslut om att förlänga försöksverksamheten på skolområdet t.o.m. juni 2003. Försöksverksamheten skall utvärderas i särskild ordning. Mot denna bakgrund avser regeringen inte göra de nu föreslagna bestämmelserna om vidgade möjligheter till delegering av beslutanderätt tillämpliga på den försöksverksamhet som pågår inom grund- och gymnasieskolan. Regeringen avser att senare återkomma till frågan om brukarinflytandet inom det området.

JO har påpekat att förslaget öppnar vägen för delegation till ett kollektivt organ som inte består av förtroendevalda. I tidigare lagstiftningsarbeten (prop. 1967:28 s. 27, KU 1967:32 s. 16) har diskuterats införandet av delegationsrätt till förtroendevald och anställd i förening, s.k. kallad blandad delegation. Detta har inte ansetts förenligt med kommunallagen. Förbudet har motiverats med att kollektivt beslutsfattande endast kan utövas av förtroendevalda (jfr Hilborn m.fl. Kommunallagen – kommentarer och praxis s. 302.)

Förbudet mot blandad delegation motiveras främst av en strävan att förhindra att beslut fattas av organ där ledamöterna agerar under olika ansvarssystem. Delegation till ett självförvaltningsorgan innebär dock inte att beslutsfattande sker av förtroendevalda och brukare i förening. Brukare är inte förtroendevalda i kommunallagens mening. De omfattas inte heller av kommunallagens regler om revisionsansvar. Med anledning

härav ser regeringen inga principiella skäl mot att delegera nu föreslagna befogenheter till ett självförvaltningsorgan. Prop. 2001/02:80

Ärenden som innefattar myndighetsutövning får inte delegeras

Med myndighetsutövning avses beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna, genom att besluta om rättigheter och skyldigheter på ett sätt som de inte kan motsätta sig eller ge dem förmåner som bara myndigheter kan ge. Det karakteristiska för myndighetsutövning är den enskildes beroendeställning till myndigheten. Exempel på myndighetsutövning är beslut om socialbidrag.

Beslut i sådana ärenden rör avväganden där starka rättssäkerhetsskäl gör sig gällande. Det är inte lämpligt att överlåta bedömningen i dessa ärenden till självförvaltningsorgan. Det finns inte heller något självklart brukarintresse av att kunna besluta i dessa ärenden. Det skall därför inte vara möjligt att delegera ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild till ett självförvaltningsorgan.

Det är svårt att göra en definitiv avgränsning av vilka frågor som skall ses som myndighetsutövning. Av 6 kap. 34 § 3 kommunallagen följer redan i dag att nämnder inte får delegera myndighetsutövningsärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Nämnderna måste därför i sina delegationsordningar göra klart för sig vilka uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Den föreslagna avgränsningen mot ärenden som innefattar myndighetsutövning är därför ingen principiell nyhet.

Kontrollen av ett självförvaltningsorgan

För att tillgodose att nämnden kan utöva kontroll över självförvaltningsorganet, skall ärenden som ett självförvaltningsorgan avgör anmälas till nämnden. Genom anmälningsförfarandet kan nämnden kontrollera hur självförvaltningsorganet hanterar sina åligganden. Nämnden har alltid möjlighet att återkalla den delegation som getts ett självförvaltningsorgan i ett visst ärende eller i en viss ärendegrupp.

Beslut som fattas på delegation är överklagbara enligt 10 kap. kommunallagen. En kommunmedlem får därför möjlighet att genom laglighetsprövning överklaga de beslut självförvaltningsorganet fattar på delegation från nämnden.

Bråkarnas rättsliga ansvar för beslutsfattandet

Den föreslagna lagstiftningen innebär att det till ett självförvaltningsorgan inte kan delegeras några uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Eftersom straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken förutsätter att beslutsfattandet sker vid myndighetsutövning kan inte ledamöter i ett självförvaltningsorgan dömas för tjänstefel.

När det gäller skadeståndsrättsligt ansvar vid sidan av myndighetsutövning kan konstateras att förtroendevalda och anställda i

kommuner och landsting normalt bara svarar för skadeståndskrav personligen om det finns synnerliga skäl. Den föreslagna ändringen i kommunallagen innebär att ledamöter i ett självförvaltningsorgan endast kan ges sådana uppgifter som normalt ankommer på de anställda. Dessutom har de rätt till ersättning från kommunen eller landstinget som motsvarar den inkomstförlust de får när de utför dessa uppgifter. Under sådana omständigheter torde de normalt vara att likställa med arbetstagare enligt 6 kap. 4 § 3 skadeståndslagen (1972:207). De kan därmed inte åläggas ett större skadeståndsrättsligt ansvar än förtroendevalda. Mot denna bakgrund finns enligt regeringens mening ingen anledning att föreskriva särskilda regler om det rättsliga ansvaret för ledamöter i ett självförvaltningsorgan.

Sekretessfrågor

Ett självförvaltningsorgan torde endast i mycket begränsad omfattning handlägga sekretessbelagda ärenden. Om ett ärende trots allt skulle innefatta sekretessbelagd information aktualiseras frågan om brukarna i ett självförvaltningsorgan omfattas av ett krav på att iaktta sekretess på motsvarande sätt som anställda. Av 1 kap 6 § sekretesslagen (1980:100) följer att den som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar i myndighetens verksamhet inte får röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter som denne fått kännedom om genom att delta i verksamheten.

Enligt förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 127) anses bl.a. ledamöter i kommunala beslutande församlingar och nämnder vara uppdragstagare i denna lags mening. Den som har uppdrag hos en myndighet och har sådan anknytning att den kan anses delta i verksamheten omfattas också av kravet på att iaktta sekretess. Med anledning av att ledamöterna i ett självförvaltningsorgan skall fatta beslut i ärenden som delegerats från nämnden torde dessa anses delta i myndighetens verksamhet. De kommer under sådana omständigheter att omfattas av förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter enligt sekretesslagens bestämmelser.

6.5 Demokratiska processer och IT

Regeringens bedömning: En arbetsgrupp bör tillsättas inom Regeringskansliet som kan fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte mellan aktörer som är aktiva i frågor som rör "e-governance". Arbetsgruppen bör följa forskning och utveckling av nya tekniker och metoder inom IT för att främja ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin.

Utgångspunkter

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. I arbetet med att utveckla metoder för att främja dialog med hjälp av IT är barn och ungdomar en viktig målgrupp. Kunskapen om och användningen av Internet är bred bland barn och ungdomar varför detta är ett effektivt sätt att nå och engagera dem. Det är därför viktigt att information görs tillgänglig i lämpliga former för att barn och ungdomar i olika åldrar skall kunna tillgodogöra sig samhällsinformation.

Utveckling mot "e-governance"

Under de senaste åren har det kunnat skönjas en utveckling mot hur staten påverkar samhällsutvecklingen på mer indirekta vägar. I internationell litteratur brukar detta sammanfattas som en förändring från *government* till *governance*. Det innebär att direkta styrningsmetoder ersätts av indirekta. Staten kan genom förhandlingar, kontrakt och partnerskap samverka med näringslivet, det civila samhället och lokala självstyrelseorgan.

En av tyngdpunkterna i regeringens arbete för att utveckla den statliga förvaltningen är att förbättra servicen för medborgare och företag. På ett annat sätt än tidigare läggs fokus på medborgarna. Flera myndigheter deltar i en försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialog. Myndigheterna skall informera medborgarna om vad de kan förvänta sig och kräva av myndighetens service. Bland annat kommer Internet att användas för att lämna sådan information. I försöksverksamheten ingår också att utveckla dialogen med medborgare och företag för att inhämta synpunkter från de som är beroende av myndigheternas service.

Användning av modern teknik kommer att vara ett av sätten att utveckla denna dialog. Många av de tjänster som riktar sig till individer och företag kommer i framtiden att erbjudas via Internet. Statliga myndigheter måste därför i större utsträckning samverka såväl med varandra som med kommuner, landsting och näringsliv för att skapa rationella servicelösningar för alla parter. Enskilda individer och företag bör, så långt som det är möjligt, enkelt kunna hämta och lämna den information som är relevant i varje enskild situation, oavsett hur informationsansvaret är fördelat mellan myndigheter eller mellan stat, kommun och landsting.

Tillgången till information

Tillgången till information är en grundförutsättning för demokratin. I stort sett all offentlig statistik från SCB kan i dag laddas hem så att var och en kan skaffa sig grundläggande information om samhället. Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit att myndigheter skall, med

vissa undantag, vara skyldiga att lämna ut allmänna handlingar på elektronisk väg.

Sedan flera år finns bl.a. lagar, förordningar, offentliga utredningar och regeringens propositioner tillgängliga på Internet. Detta är en del av det offentliga rättsinformationssystemet som är reglerat i rättsinformationsförordningen (1999:175) och som finns tillgängligt genom portalen Lagrummet (www.lagrummet.gov.se). Regeringens ambitioner med rättsinformationssystemet finns beskrivna i skrivelsen Ett nytt offentligt rättsinformationssystem (skr. 1998/99:17).

Regeringen anser att även remissvaren på de offentliga utredningarna bör publiceras på Internet. Därmed blir det möjligt för alla medborgare att på ett enkelt sätt ta del av svaren, vilket kan stimulera det offentliga samtalet. I förlängningen bör också prövas att allmänheten skall kunna lämna synpunkter på och diskutera utredningsförslag via regeringens hemsida.

De närmare formerna för publicering av remissvar samt närallgande frågor kommer att utredas närmare inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning i samband med det beredningsarbete som pågår för att utröna förutsättningarna för elektronisk publicering av uppgifter ur diarieföringssystemet RK-Dia.

Mångfald i media

För en reell valfrihet är det viktigt att det finns en bredd och en mångfald av olika medier och informationskanaler. Det har blivit allt vanligare att media köps upp, läggs samman eller läggs ner. Det bildas konglomerat av olika media som ägs av samma intressen. En allt för stor koncentration av makt och ägande inom medieområdet kan hota grundvalarna för fria och självständiga massmedier. Det finns också en tydlig tendens mot s.k. info-tainment, en integration av nyhetsmedia och underhållning. Det är av stor vikt att regeringen aktivt stödjer yttrandefrihet, mångfalden samt massmediernas oberoende och tillgänglighet.

Informationstekniken i valförfarandet

Regeringen gör i avsnitt 5.3 bedömningen att det inte är aktuellt med röstning i allmänna val via Internet utanför vallokalen. Informationsteknik i allmänna val bör främst användas för att underlätta röstning i vallokal och vid röstsammanräkning. Det är viktigt att regeringen och myndigheter kan garantera att valsystemet fungerar. Skadas förtroendet för valsättet riskeras tilltron till hela samhället att skadas på ett fundamentalt sätt.

Regeringen anser att de invändningar som kan finnas mot användningen av modern teknik i valförfarandet naturligtvis innebär viktiga restriktioner. Men det får inte vara ett hinder för att den moderna teknikens möjligheter att förbättra, förenkla och utveckla valförfarandet och valdeltagandet prövas i lämpliga sammanhang.

Den nya tekniken har en stor potential när det gäller att vidga medborgarnas möjligheter att delta i och påverka formuleringar av problem och att delta i diskussioner före beslut i folkvalda församlingar. Det har på några håll i världen prövats mer vetenskapliga former av informerat deltagande s.k. citizen juries eller deliberative polls. I Sverige har det på några orter genomförts rådslag över Internet, bl.a. i Kalix och i Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholm.

Den statliga och kommunala politiken bör i första hand inrikta sig på att utveckla tekniker och metoder inom IT för att främja en representativ demokrati med brett medborgerligt deltagande. Användningen av informationsteknik i demokratins tjänst kommer därför under de närmaste åren i hög grad att präglas av försök och experiment.

En IT-arbetsgrupp

Regeringen anser att dessa frågor måste hållas samman på ett mer organiserat och samordnat sätt. Det gäller att metodiskt samarbeta med många olika aktörer för att utveckla den moderna informationstekniken som stöd för demokratin.

Mot denna bakgrund avser regeringen att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Den skall fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte mellan aktörer som är aktiva i dessa frågor. Den skall följa forskning och utveckling av nya tekniker och metoder inom IT för att främja en representativ demokrati med brett medborgerligt deltagande.

6.6 Medborgarpaneler

Regeringens bedömning: Medborgarpaneler utgör ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin och kan utgöra en kanal för medborgerligt deltagande.

Kommundemokratikommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterat bedömningen är majoriteten positiva till att dylika försök utvecklas och prövas. *Statskontoret* anser att kommittén är för pessimistisk i sin bedömning av medborgarpanelerna och framhåller att det blir lättare att förhålla sig till urval och representativitet om man skiljer mellan dialogskapande och informationsinhämtande. *Uppsala kommun* anför att en variant av medborgarpanel är att i lämplig fråga ha medborgarpaneler som utgörs av en speciell grupp, t.ex. ungdomar. *Röda Korset* anser att medborgarpanelerna är ett värdefullt inslag och förordar även s.k. föreningspaneler där ideella organisationer deltar. Fördelen med dessa är bl.a. att de kan ge röst åt dem som annars har svårt att göra sig hörda. *Jämtlands läns landsting* är kritiskt och anför att det är svårt att se att medborgarpaneler skulle kunna fylla den funktion som kommittén beskriver eftersom rekryteringen är snedfördelad. Landstinget menar att folkomröstningar i sådant fall framstår som ett bättre alternativ. Vidare

anges att medborgarpaneler dessutom kan leda till att partiernas roll urholkas.

Skälen för regeringens bedömning: Med medborgarpanel avses vanligen ett slumpmässigt urval av medborgare som deltar i en form av samråd innan de lämnar sina åsikter. Till detta läggs ibland ett krav på opinionsmätning. I Sverige har medborgarpaneler genomförts i enstaka kommuner, bl.a. i Upplands Väsby kommun och Uppsala kommun. Flera kommuner har även anordnat olika slags medborgarråd som påminner om medborgarpaneler, men som antingen inte beaktar representativitet i urvalet av deltagarna eller saknar ett samråd där samtal och diskussion är viktiga delar.

Kommundemokratikommittén har genomfört en undersökning av medborgarnas uppdragsvillighet. I denna uppgav 47 procent av de tillfrågade att de skulle kunna tänka sig att tacka ja till att delta i en medborgarpanel, 29 procent svarade att de inte kunde tänka sig att delta och 24 procent att de var tveksamma. Det faktiska deltagandet i de svenska medborgarpanelerna visar emellertid på ett betydligt lägre deltagande. I regel deltar knappt tio procent av dem som blir tillfrågade.

Det vanligtvis stora bortfallet innebär att deltagarna i medborgarpanelerna inte är statistiskt representativa för hela befolkningen och resultatet kan därför inte tolkas som folkets vilja så som den skulle sett ut om alla hade haft tid och lust att delta i den önskvärda åsiktsbildningen. Regeringen anser emellertid att bortfallet inte behöver innebära att medborgarpaneler är ointressanta som demokratisk arbetsform. Tvärtom utgör de enligt regeringens mening ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin som en arena för medborgarna att framföra sina åsikter och för samtal och reflektion för medborgare som står utanför partipolitiken. Utifrån ovan nämnda undersökning av Kommundemokratikommittén konstaterar regeringen också att det bland medborgarna finns ett stort potentiellt intresse för medborgarpaneler och att försök med medborgarpaneler därför bör stimuleras ytterligare.

Medborgarpaneler och andra medborgarråd kan emellertid inte fylla de politiska partiernas funktion i demokratin. I en tid när medborgarnas partipolitiska aktivitet minskar är det dock nödvändigt att skapa nya arenor för politisk aktivitet som kan kanalisera medborgarnas engagemang och åsikter. Som länk mellan medborgarna och den beslutande nivån har emellertid partierna den oersättliga uppgiften att väga samman olika intressen och ta ett samlat och övergripande samhällsansvar. Det är därför viktigt att det förs en dialog mellan å ena sidan kommuner och landsting och å andra sidan partierna, om nya inflytandeformer. De politiska partierna har en viktig roll att spela även när det gäller genomförandet av medborgarpaneler eller andra medborgarråd. De politiska partierna kan där delta som en av flera aktörer. Medborgarpaneler kan i detta sammanhang fungera som inspirationskällor för partiernas arbete med att ytterligare förbättra medborgardialogen.

Regeringens bedömning: Ungdomsråd kan bidra till att öka ungdomars delaktighet och inflytande. Det är angeläget att det i den kommunala verksamheten finns ett ungdomsperspektiv.

Kommundemokratikommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har lämnat synpunkter på förslaget är i stort sett alla positiva till att dylika försök prövas och utvecklas. *Barnombudsmannen* vill att det ska bli obligatoriskt för varje kommun att inrätta ett ungdomsråd eller liknande. *Ungdomsstyrelsen* anser att det finns ett behov av ett brett utvecklingsarbete för ungas inflytande. *Rädda Barnen* framhåller att det är viktigt att klargöra rådets befogenheter. *Motala kommun* anser att det är viktigt att man inte låser fast verksamheten vid en viss organisatorisk lösning.

Skälen för regeringens bedömning: I många kommuner finns ungdomsråd som på olika sätt försöker ta till vara ungdomars synpunkter på den kommunala verksamheten. Verksamheten med ungdomsråd innebär att det skapas en mötesplats för ungdomar och kommunens förtroendevalda och tjänstemän. I den relation till kommunen som etableras kan ungdomarna få inblick i och lära sig om den kommunala verksamheten, organisationen och beslutsprocessen genom att svara på remisser, delta i utvärderingar och driva egna frågor.

Ungdomsråd kan enligt regeringens mening vara ett värdefullt sätt att i den kommunala demokratin främja delaktighet och inflytande för unga människor. Råden bör dock komma in tidigt i beslutsprocessen i syfte att ges en reell möjlighet att påverka. Råden kan emellertid även spela en betydelsefull roll för att utvärdera den kommunala verksamheten. Kommundemokratikommitténs undersökningar visar att i de kommuner där ungdomsrådet haft direktkontakt med kommunstyrelsen, har detta fungerat som en tydlig signal till övriga nämnder och förvaltningar att det är viktigt för alla att aktivt bidra till att på olika sätt skapa kontakt med ungdomsrådet och se till att ungdomsperspektivet finns med i frågor som berör unga. Ungdomsråd kan bidra till att öka ungdomars inflytande och delaktighet men kan inte utgöra någon patentrösning på de problem som upplevs med ungdomars brist på engagemang i kommunala frågor. Det är dock viktigt att ta vara på engagemanget och ge ungdomsråden legitimitet som ett sätt att erhålla ungdomsperspektiv på olika frågor. Det är angeläget att de förtroendevalda frågar ungdomar i exempelvis elevråd, ungdomsorganisationer och på fritidsgårdar.

Det är bör dock enligt regeringens mening betonas att ungdomsråd inte nödvändigtvis speglar alla ungdomars uppfattning i en viss fråga. Ungdomsråd är inte utsedda i representativa val. Ungdomsråd är därför bara en bland flera möjliga metoder för att ge ungdomar inflytande. Det centrala enligt regeringens mening är att man lokalt försöker upprätthålla ett ungdomsperspektiv inte bara på de frågor som berör unga utan även generellt.

Regeringens bedömning: Olika medborgarsammanslutningars förutsättningar och möjligheter att delta i den politiska processen behöver utvecklas. Regeringen avser därför att genomföra återkommande s.k. folkrörelseforum för dialog mellan å ena sidan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och å andra sidan företrädare för folkrörelser, föreningar och andra medborgarsammanslutningar.

Skälen för regeringens bedömning: Föreningar, folkrörelser och liknande medborgarsammanslutningar är betydelsefulla företrädare för olika medborgargrupper och intressen i samhället. Ett starkt föreningsliv som ger människor möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet utgör själva basen i ett demokratiskt samhälle. De lokala medborgarsammanslutningarna har också en stor betydelse för förnyelse och vitalisering av det politiska systemet. En bred dialog och samverkan med sådana sammanslutningar är därför central för demokratin. Regeringen avser därför att ta initiativ till återkommande folkrörelseforum där företrädare för olika typer av folkrörelser och andra sammanslutningar ges möjlighet att delta och medverka. Dessa forum skall bidra till möten och dialog mellan å ena sidan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och å andra sidan olika typer av medborgarsammanslutningar. I dialogen bör sammanslutningar som organiserar personer med utländsk bakgrund särskilt uppmärksammas liksom ungas organisationer, såväl nya som redan etablerade. Det är väsentligt att små, nya och okonventionella – ibland löst organiserade – sammanslutningar även bereds tillfälle att delta vid dessa forum. Detta eftersom sådana sammanslutningar kan ge kompletterande information om nya behov i samhället och hur dessa kan tillgodoses.

Det primära syftet med dessa möten är att stärka den demokratiska infrastrukturen genom att en dialog initieras med berörda om medborgarsammanslutningarnas förutsättningar och möjligheter att utgöra en samlad samhällsröst i för demokratin väsentliga frågor. Dessa forum bör t.ex. handla om folkrörelsernas och föreningarnas villkor vad gäller lagstiftning och finansiering samt om hur man på bästa sätt – på såväl EU-nivå som nationell och lokal nivå – skall tillvarata föreningslivets samlade kunskaper och resurser. Regeringen anser därför att de deltagande folkrörelserna och föreningarna skall ges inflytande över såväl upplägget av forumen som det faktiska genomförandet.

6.9 Stöd till demokratiutveckling

Regeringens bedömning: Regeringen överväger för närvarande den närmare utformningen av det fortsatta framtida stödet för demokratiutveckling.

Tid för Demokrati

Regeringen initierade 2000 ett långsiktigt utvecklingsarbete för den svenska demokratin, Tid för Demokrati. En särskild demokratidelegation tillsattes för att leda utvecklingsarbetet. Bakgrunden till projektet var att regeringen bedömde det som angeläget att ta till vara medborgarnas engagemang och uppmuntra till aktivt deltagande i de politiska beslutsprocesserna – i synnerhet i valen men också i samhällslivet i övrigt.

Inom ramen för utvecklingsarbetet Tid för Demokrati som pågår 2000–2002 genomförs riktade insatser såsom rådslaget kring Demokratiutredningens slutbetänkande, stöd i form av bidrag för demokratiutveckling, uppmärksammande av den allmänna rösträttens 80-årsjubileum samt utvecklande av webbplatsen www.demokratitorget.se. Information om utvecklingsarbetet har nått stora grupper i samhället, vilket bl.a. tagit sig uttryck i att drygt 1 000 organisationer hittills sökt stöd för olika former av demokratiutvecklingsprojekt. Av dessa har 126 beviljats stöd.

Bland dem som beviljats stöd för demokratiprojekt finns kommuner, stiftelser, ideella föreningar, ungdoms-, invandrar- och folkbildningsorganisationer m.fl. De projekt som beviljats stöd uppvisar tillsammans en stor bredd och bidrar med värdefulla kunskaper och erfarenheter, exempelvis när det gäller utveckling av lokal demokrati, förutsättningar för ungdomars engagemang i skola och föreningsliv, förenings- och organisationsutveckling, utveckling på IT-området, nya vägar för lärande om demokratin samt nya former av mötesplatser och forum för debatt, dialog och diskussion mellan politiker och medborgare.

Lokal demokratiutveckling ges fortsatt stöd

Erfarenheterna av arbetet med demokratistöd och övrigt arbete inom projektet Tid för Demokrati visar på ett stort engagemang bland medborgarna och stora utvecklingsmöjligheter när det gäller lokal demokrati. En begränsad uppföljning av stödet för demokratiutveckling har genomförts av Komrev och Demokratiinstitutet (DMI). Uppföljningen, som omfattade första ansökningsomgången, visade bl.a. att en klar majoritet av de sökande är positiva till denna typ av stöd. Särskilt positiv är man till den bredd som gjort det möjligt för fler projekt än vanligt att söka. Uppföljningen visade också att det finns ett brett engagemang ute i landet för demokratifrågor och de som har fått stöd vittnar om att stödet har kunnat bidra till att olika verksamheter kommit igång. Bland dem som fått stöd har nya idéer utvecklats och de flesta kommer att på något sätt försöka arbeta vidare med det påbörjade arbetet. För att kunna göra nödvändiga ställningstaganden kring den närmare utformningen av det fortsatta stödet till demokratiutveckling avser regeringen att genomföra en slututvärdering av Tid för Demokrati i sin helhet. Utvärderingen skall vara avslutad hösten 2002. Regeringen avser att med beaktande av resultatet av utvärderingen överväga hur det fortsatta stödet för demokratiutveckling skall vara organiserat.

6.10 Kartläggning av den lagstiftning som berör ideella föreningar

Prop. 2001/02:80

Den ideella föreningen erbjuder en möjlighet för enskilda personer och andra rättssubjekt att organisera verksamhet för vilken i regel inte finns krav på registrering eller särskilt godkännande. Detta ses som en anledning till att människor bildar och deltar i olika typer av föreningar och folkrörelser i den utsträckning som är fallet i Sverige.

Den traditionella uppfattningen är att den ideella föreningen inte bör vara föremål för särskild associationsrättslig lagstiftning. Någon allmän lag om ideella föreningar finns därför inte. Däremot är medborgarnas rätt att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften – dvs. föreningsfriheten – grundlagsreglerad i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Även om det för de ideella föreningarna inte finns någon särskild associationsrättslig lagstiftning berörs de dock av lagstiftning på andra områden, t.ex. rörande skatte- och bokföringsfrågor.

Regeringen har via företrädare för föreningslivet uppmärksammats på att det finns en del problem och oklarheter som sammanhänger med organisationsformen. Dessa problem är sällan generella utan oftast knutna till specifika typer av verksamheter eller föreningskategorier och uppstår ofta vid tillämpningen av de lagar och förordningar som påverkar den berörda verksamheten. Särskilt gäller detta ideella föreningar med omfattande verksamhet och många anställda.

Mot bakgrund av vad som nu sagts avser regeringen att besluta att en särskild utredare skall kartlägga hur lagstiftningen inom olika områden påverkar ideella föreningar. Som redovisats i budgetpropositionen för 2002 är avsikten med ett sådant uppdrag att ge en samlad bild och bedömning av de rättsliga villkoren för ideella föreningar.

6.11 Allmänna samlingslokaler

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. En god tillgång till ändamålsenliga samlingslokaler är en betydelsefull beståndsdel i den demokratiska infrastrukturen. Detta inte minst genom att sådana lokaler möjliggör medborgarnas utövande av de grundlagsfästa mötes-, yttrande- och föreningsfriheterna. Sedan 1942 lämnas således statligt bidrag för köp, ny- eller ombyggnad av allmänna samlingslokaler samt för standardhöjande reparationer eller för handikappanpassning som utförs utan samband med andra bidragsberättigande åtgärder. Det primära syftet med stödet är att för föreningslivet skapa samlingslokaler som upplåts opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor.

För de allmänna samlingslokalerna gäller strängare krav på tillgänglighet än för andra lokaler som används av förenings- och kulturlivet. Den som äger eller driver en allmän samlingslokal måste för att få statligt bidrag hålla lokalen tillgänglig för ”varje organisation eller

grupp med organiserad verksamhet som är verksam inom orten". Tillhandahållandet skall ske opartiskt, i skäligen omfattning och på skäliga villkor. Någon motsvarande upplåtelseskyldighet finns inte för andra lokaler som används av föreningslivet.

Det statliga bidrag som lämnas för allmänna samlingslokaler har setts över vid flera tillfällen. Översynerna har primärt varit inriktade på stödets effektivitet och på hur bidragssystemet bör vara utformat. Situationen är i dag delvis annorlunda. Det samlade belopp som delas ut genom statligt stöd är lägre än under tidigare år. Dessutom har utbudet av kommersiell fritidsverksamhet ökat. Detta har troligen medfört att de allmänna samlingslokalernas roll för lokalsamhället och dess invånare är en annan än vad den var förr. Regeringen har således funnit att det finns behov av att på nytt utreda frågor rörande allmänna samlingslokaler. Regeringen avser att besluta att en särskild utredare skall undersöka och analysera frågor som rör allmänna samlingslokaler. Utredarens tre huvuduppgifter är

- att utreda i vilken utsträckning de allmänna samlingslokalerna är tillgängliga för det lokala föreningslivet och olika gruppers nyttjande av lokalerna,
- att undersöka och analysera vilken betydelse de allmänna samlingslokalerna och det stöd som utgår för dessa lokaler har för närsamhället, särskilt vad gäller invånarnas deltagande i samhällslivet och i de politiska processerna, samt
- att utreda effekterna av det statliga stöd som lämnas för allmänna samlingslokaler.

6.12 Ökad tillgänglighet till den kommunala demokratins institutioner

Regeringens bedömning: Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken skall lokaler dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast 2010. Det är angeläget att kommuner och landsting så snart som möjligt vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten till kommunala lokaler för politisk verksamhet.

Kommundemokratikommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de fåtal remissinstanser som har kommenterat förslaget tillstyrker alla. *Socialstyrelsen* stödjer bedömningen, men anser att dylikt arbete inte får göra att det tillgänglighetsskapande arbetet försenas på andra viktiga områden. *Handikappförbundens Samarbetsorgan* framhåller att det är viktigt att använda de funktionshindrades och deras organisationers erfarenheter och kunskaper om tillgänglighet.

Tillgängligheten 2000

Kommunerna bedriver i många fall ett ambitiöst arbete lokalt i syfte att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Det finns dock fortfarande brister som behöver åtgärdas för att förbättra tillgängligheten. Omkring hälften av landets kommuner har antagit särskilda handikappolitiska program.

Enligt Handikappombudsmannens kommunundersökning 2000 är de kommunaldemokratiska institutionerna i flera kommuner alltjämt inte tillgängliga för personer med funktionshinder. I var fjärde kommun är den lokal där fullmäktige håller sina sammanträden inte anpassad för rörelsehindrade. Sex av tio kommuner saknar också särskilda program för tillgänglighet.

Samma bild framkommer i en undersökning gjord av Kommundemokratikommittén. Enligt undersökningen förekommer det att funktionshindrade inte kan göra sina inlägg från talarstolen utan måste göra dessa från sin egen bänk. Vissa fullmäktigesalar är också så trånga att det är svårt att använda rullstol utan att det blir störande avbrott. Vidare förekommer det att rörelsehindrade inte kan komma till fullmäktigelokalen den vanliga vägen, utan måste ta sig dit via någon bakväg. I undersökningen poängteras också att tillgängligheten ofta är ännu sämre i samband med nämnd- och styrelsesammanträden än vid fullmäktigemöten.

Åtgärder bör så snart som möjligt vidtas för att förbättra tillgängligheten

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken lyfter fram tillgänglighet som ett av handikappolitikens huvudområden de närmaste åren. I plan- och bygglagen (1987:10) har bl.a. ett krav på tillgänglighet och användbarhet för befintliga lokaler och allmänna platser nyligen införts. Regeringen framhöll i propositionen att aktörerna borde ges rimlig tid för genomförandet. Avsikten var att åtgärderna skulle kunna vidtas i samband med ordinarie underhåll för att därigenom begränsa kostnaderna. Regeringen ansåg emellertid att åtgärderna bör vara genomförda senast 2010. Regeringen aviserade också sin avsikt att efter fem år göra en uppföljning av tillämpningen av den nya lagstiftningen (prop. 2000/01:48, bet. 2000/01:BoU5, rskr. 2000/01:155).

För att kunna uppfylla målet om ett tillgängligt samhälle senast 2010 bör de kommuner och landsting som inte redan har upprättat ett program för tillgänglighet snarast göra detta. Enligt regeringen bör stor vikt därvid läggas vid tillgänglighet till kommunala lokaler för politisk verksamhet. Att kunna medverka i politiska sammanträden på lika villkor, utan att hindras av fysiska och praktiska hinder, är ytterst en fråga om demokrati och kan sägas vara en rättighet för alla medborgare. Regeringen anser att det är angeläget att kommuner och landsting så snart som möjligt vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten till kommunala lokaler för politisk verksamhet. I likhet med vad Handikappförbundens Samarbetsorgan framhåller anser regeringen att det är viktigt att de

7 Den kommunala demokratins funktionssätt

7.1 Starka demokratiska institutioner

I kommuner och landsting skall de centrala politiska besluten fattas av fullmäktige. Fullmäktige är det enda av folket direktvalda organet och svarar inför väljarna för de fattade besluten. På detta sätt skapas tydlighet i fråga om makt och ansvar. Genom den offentliga debatten i fullmäktige klargörs också de ideologiska skillnaderna mellan de olika partierna. Fullmäktiges centrala roll som politisk beslutsarena är av så grundläggande betydelse att den regleras i regeringsformen. Av 1 kap. 7 § regeringsformen följer att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Den representativa demokratin i kommuner och landsting är alltså grundlagsfäst.

För att fullmäktige i praktiken skall kunna ha den centrala roll som grundlagen förutsätter krävs det att centrala beslut också i praktiken behandlas i fullmäktige. Det är därför exempelvis viktigt att fullmäktige har inflytande över beslut som fattas i de kommunala bolagen. Kommuner och landsting har också ett ansvar att inte delegera allt för många uppgifter till sina nämnder på ett sätt som inskränker fullmäktiges kompetens.

För att de förtroendevalda i fullmäktige skall kunna fatta korrekta beslut fordras också att det finns ett fullgott beslutsunderlag. Genom en god beredning kan fullmäktiges möjlighet att fatta ett beslut där beslutets konsekvenser är genomlysta garanteras. Beredningens omfattning måste kunna variera med hänsyn till ärendets karaktär. Regeringen anser dock att det behövs rättsliga mekanismer för att tillgodose berättigade krav på ett fullgott beslutsunderlag.

Kommunal självstyrelse

Ur ett historiskt perspektiv finns det anledning att göra åtskillnad mellan kommunal självstyrelse och kommunal demokrati. Även om de två begreppen i modern tid kommit att vävas samman är de inte synonyma. Kommunal självstyrelse i betydelsen frihet i förhållande till staten kan existera utan kommunal demokrati. I Sverige fanns en lokal självstyrelse redan före det demokratiska genombrottet. Däremot är den kommunala självstyrelsen en förutsättning för den kommunala demokratin. Demokrati innebär frihet att utforma en agenda och fatta beslut i de frågor som kommer upp på denna enligt vissa procedurer. Kommunal demokrati förutsätter således att kommuner och landsting har en sådan frihet.

Historiskt kan konstateras att kommunerna och landstingen givits stor frihet att förverkliga övergripande nationella målsättningar för välfärden. Utbyggnaden av välfärdsstaten skedde i nära samarbete mellan stat och den lokala nivån. Sverige har i ett internationellt perspektiv

decentraliserat en mycket stor del av välfärdtjänsterna till lokal nivå. Det kommunala självstyret ger alltså ett stort utrymme för lokalt beslutsfattande. Ur detta perspektiv är förutsättningarna för den lokala demokratin goda.

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform ansågs det varken lämpligt eller möjligt att dra orubbliga eller preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsektor. Det betonades i stället att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Genom lagstiftning kan således kommunerna och landstingen ges viktiga uppgifter och åligganden utan att ändringar behöver göras i regeringsformen. På samma sätt kan deras uppgiftsområden även avgränsas.

Omfattningen av det kommunala självstyret måste alltså kunna växla med hänsyn till de förändrade samhällsförhållandena. Regeringen har i proposition 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning, aviserat att man kommer att göra en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting. Utgångspunkten för denna översyn anges där vara upprätthållandet av en långtgående kommunal självstyrelse inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för medborgarnas välfärd i hela landet.

7.2 Demokrati som princip

Regeringens förslag: I kommunallagens inledningsparagraf slås fast att kommuners och landstings verksamhet bygger på principen om demokrati.

Förslaget tas in i 1 kap. 1 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterat förslaget är majoriteten positiva eller har inte något att erinra mot det. *Länsrätten i Skåne län* anser att förslaget kan ha ett symbolvärde även om det är svårt att se att det innebär någon konkret skillnad. *Statskontoret* avstyrker med motiveringen att regleringen i regeringsformen är tillräcklig.

Skälen för regeringens bedömning

Demokrati och kommunal självstyrelse i regeringsformen

I regeringsformens inledningsparagraf stadgas att demokrati är den grundläggande principen för all offentlig makt och att demokratin förverkligas genom bl.a. kommunal självstyrelse.

Syftet med inledningsparagrafen är att ge uttryck åt det svenska statsskickets karaktär av folkstyrelse. Enligt förarbetena borde det komma klart till uttryck i regeringsformen att den politiska makten ligger förankrad hos medborgarna. Folksuveränitetens princip var förvisso sedan länge etablerad i konstitutionell praxis, men att denna också kom

att uttryckas i den skrivna författningen sågs som en betydande vinning (prop. 1973:90). För att ytterligare klargöra folkstyrelsens karaktär ansågs det lämpligt att ange att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Demokrati och kommunal självstyrelse i kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) innehåller grundläggande bestämmelser om hur kommuner och landsting skall styras. I denna lags inledningsparagraf slås principen om kommunal självstyrelse fast. Någon motsvarighet om demokrati som grundläggande princip finns emellertid inte.

Den kommunala självstyrelsen kan sägas vara en förutsättning för den kommunala demokratin. Kommunal demokrati förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och landsting att själva bl.a. utforma den politiska dagordningen.

Enligt regeringen finns det anledning att i kommunallagen markera demokratins värde för den kommunala praktiken även om regeringsformen stadgar att demokrati är grunden för all offentlig makt. Demokratin är den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse. Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på den kommunala nivån. För att markera vikten av kommunal självstyrelse skrevs principen om kommunal självstyrelse in i kommunallagen (prop. 1990/91:117). Regeringen finner att det finns skäl att på samma sätt markera demokratins värde i kommunallagens inledningsparagraf.

Förslaget innebär att kommunallagens inledningsparagraf får en egen motsvarighet till stadgandet i regeringsformens inledningsparagraf om demokrati som grundläggande princip. Demokratin som grundläggande princip gäller för alla kommuner och landsting, men hur den utformas konkret är i stor utsträckning en fråga för varje kommun respektive landsting att själv besluta om. Det finns inte en demokratimodell som passar i alla kommuner och landsting. Regeringen vill med förslaget betona vikten av att alla kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. För medborgarna är det av avgörande betydelse att kommuner och landsting på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar.

Ett nationellt uppföljningssystem

Regeringen vill i detta sammanhang peka på det uppdrag som lämnats till Statskontoret för att skapa ett system för kontinuerlig nationell uppföljning av väsentliga nyckeltal vad gäller samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer liksom väsentliga nyckeltal vad gäller demokrati och rättssäkerhet i samtliga kommuner och landsting (Ju2000/3066/D). En slutredovisning av uppdraget skall ske i maj 2002. Systemet syftar till att underlätta för staten att kontinuerligt kunna följa kommunernas och landstingens förnyelsearbete

och att ge indikationer på utvecklingen när det gäller demokrati och rättssäkerhet. Förhoppningen är också att kommunerna och landstingen själva skall stimuleras att använda uppföljningssystemet som en del i det egna demokratiutvecklingsarbetet och för att bl.a. öka kunskapen om förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet.

7.3 Fullmäktige skall ta ställning till vissa beslut i kommunala företag

Regeringens förslag: Om en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt aktiebolag eller en kommunal stiftelse skall fullmäktige se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Förslaget tas in i 3 kap. 17 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén har föreslagit att fullmäktiges godkännande skall krävas vad gäller beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Kommittén har också föreslagit att en rättshandling som grundas på ett sådant beslut skall bli ogiltig om fullmäktige inte godkänt det inom tre månader från det att beslutet underställdes fullmäktige.

Remissinstanserna: Ett antal kommuner och landsting, *Kammarrätten i Jönköping* samt *Företagarnas Riksorganisation* tillstyrker förslaget.

Ett flertal remissinstanser avstyrker förslaget eller är tveksamma till det. *Svea hovrätt* är tveksam till en ogiltighetsregel av civilrättslig karaktär i kommunallagen. Hovrätten förordar dessutom att förslaget om fullmäktiges godkännande ersätts med en föreskrift om att fullmäktiges ställningstagande erfordras. *Kammarrätten i Stockholm* anför att problemet med att ett avtal kan vara civilrättsligt bindande samtidigt som det är kommunalrättsligt ogiltigt bör lösas genom att kommunen utövar en aktiv ägarkontroll gentemot det helägda bolaget. *Länsrätten i Skåne län* betonar att fullmäktige har möjlighet att skriva in i bolagsordningen att viktiga beslut skall godkännas av fullmäktige. *Kammarkollegiet* anför att förslaget strider mot grundläggande stiftelserättsliga principer. *Statskontoret*, *Sundsvalls* och *Skellefteå kommuner* samt *Västra Götalandsregionen* anför synpunkter som i huvudsak innebär att förslagets koppling till associationsrättsliga bestämmelser bör klargöras. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* instämmer i intentionerna bakom förslaget men anser att det bästa sättet att stärka fullmäktiges ställning i förhållande till de kommunala bolagen är att fullmäktige beslutar om en politisk ägaridé eller ett ägardirektiv som regelbundet behandlas i fullmäktige.

Fullmäktiges möjlighet till inflytande i helägda kommunala företag

Fullmäktige skall enligt 3 kap. 9 § kommunallagen besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Sådana ärenden kan exempelvis gälla mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt eller andra viktiga ekonomiska frågor.

Av 3 kap. 17 § kommunallagen framgår att om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att få yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Detta gäller även när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Syftet med denna bestämmelse är att tillförsäkra kommunerna och landstingen inflytande och kontroll över dessa juridiska personer.

Helägda kommunala aktiebolag

Ett stort antal viktiga kommunala beslut fattas i dag i styrelsen, nämnder och kommunala företag. Denna utveckling kan på sikt innebära att fullmäktiges ställning som kommunens eller landstingets högsta beslutande organ successivt försvagas. När beslut i principiella frågor inte kommer under fullmäktiges prövning medför detta att möjligheten till en förutsättningslös offentlig debatt begränsas. Detta är enligt regeringens mening otillfredsställande från demokratisk synpunkt. Det måste finnas en garanti för att fullmäktige har det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget. Det skall i detta avseende inte spela någon avgörande roll om kommunen eller landstinget väljer att bedriva verksamhet i förvaltningsform eller i bolagsform. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att åtgärder bör vidtas för att stärka fullmäktiges ställning.

Ett sätt att öka det demokratiska inflytandet i helägda kommunala aktiebolag är att ge fullmäktige större möjligheter till inflytande över beslutsfattandet i dessa bolag. I dag gäller enligt 3 kap. 17 § kommunallagen att fullmäktige skall se till att få yttra sig innan viktiga beslut fattas i helägda kommunala bolag. Regeringen är dock inte beredd att föreslå en lagreglering som innebär att fullmäktiges godkännande av sådana beslut skall krävas. Som flera remissinstanser påpekat finns det en risk för att ett lagstadgat krav på fullmäktiges godkännande skulle komma i konflikt med grundläggande associationsrättsliga bestämmelser om bolagsstyrelsens och styrelseledamöternas ansvar. En så långtgående lösning som kommittén föreslagit i denna del bör alltså inte väljas. Enligt regeringens mening är det också tillräckligt att fullmäktige får en skyldighet att se till att få ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Lagrådet har förordat att det nuvarande kravet på att fullmäktige skall se till att fullmäktige får yttra sig behålls, med motivering att den föreslagna lydelsen inte tillför något i sak och kan föranleda

missuppfattningen att fullmäktige har en formell vetorätt. Lagrådet har också pekat på att när fullmäktige enligt dagens regler yttrar sig kan detta ske på sådant sätt att fullmäktige faktiskt tar ställning.

Regeringen kan hålla med Lagrådet såtillvida att ett yttrande av fullmäktige per definition innefattar någon form av viljeyttring från fullmäktiges sida. Ett yttrande kan exempelvis innehålla en förklaring att fullmäktige avstår från att ta ställning i den fråga som fullmäktige blivit förelagd. Även ett sådant yttrande kan i rent formell mening sägas innefatta ett ställningstagande. Från demokratisk synpunkt är det emellertid, som tidigare nämnts, viktigt att det så långt möjligt skapas garantier för att fullmäktiges yttrande grundas på ett verkligt ställningstagande i själva sakfrågan. Avsikten med den föreslagna nya lydelsen är just att fästa kommunens eller landstingets uppmärksamhet på att ett yttrande från fullmäktige måste vara grundat på tillräckligt noggranna överväganden rörande de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Ett enkelt och från associationsrättslig synpunkt okontroversiellt sätt att åstadkomma detta är att, såsom Svea hovrätt förordat, i lagstiftningen ta in ett krav på att fullmäktige skall se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut, som det här är fråga om, fattas. Om ett sådant krav tas in i lagstiftningen blir effekten också att lagstiftningen bättre speglar vad som redan nu regelmässigt sker i samband med att fullmäktige tar ställning till beslut i kommunala bolag som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Mot denna bakgrund kan regeringen inte finna att Lagrådets farhågor för att innebörden av lagändringen skulle kunna missuppfattas utgör något hinder för att genomföra den föreslagna ändringen.

Lagrådet har också anfört att det viktiga för den som har att lämna information till fullmäktige om tilltänkta bolagsbeslut rimligen är om informationen över huvud taget skall lämnas och att det för uppgiftslämnaren torde sakna betydelse om fullmäktige får yttra sig eller ta ställning. Regeringen delar Lagrådets bedömning härvidlag men har svårt att se på vilket sätt detta skulle utgöra ett argument mot den föreslagna ändringen. Dessutom är det nästan alltid så att i de fall då fullmäktige tar ställning får detta en väsentlig betydelse för den fortsatta hanteringen av ärendet i bolagsstyrelsen. Även om ställningstagandet inte blir bindande för bolagsstyrelsen är det inte särskilt sannolikt att denna skulle gå emot fullmäktiges uppfattning i en principiellt viktig fråga. Det bör i sammanhanget understrykas att om bolagsstyrelsen skulle fatta ett beslut som strider mot fullmäktiges ställningstagande kan den rättsliga påföljden bli att fullmäktige låter entlediga styrelsen. Dock ligger det beslut som bolaget har fattat naturligtvis fast även om styrelsen entledigas.

Kommunala stiftelser

Kommittén har föreslagit att kravet på fullmäktiges godkännande av principiellt viktiga beslut även skall gälla stiftelser som kommunen ensam eller landstinget ensamt bildat för en kommunal angelägenhet. Kammarkollegiet har invänt att förslaget strider mot grundläggande stiftelserättsliga principer. Regeringen delar denna bedömning. Genom stiftelseförordnandet avhänder sig stiftaren rådigheten över såväl den

avsätta egendomen som över stiftarens ändamål. Styrelsen eller förvaltaren svarar ensam för förvaltningen av stiftelsen. Ett krav på att vissa beslut som stiftelsen fattar skall godkännas av fullmäktige skulle innebära att stiftaren, dvs. kommunen eller landstinget, fortfarande har rådighet över egendomen. Av samma skäl som anförts angående aktiebolag anser dock regeringen att ett krav på fullmäktiges ställningstagande innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas i kommunala stiftelser inte kommer i konflikt med de rättsliga principer som gäller för stiftelser. Liksom vad gäller fullmäktiges yttranderätt enligt 3 kap. 17 § kommunallagen bör därför regeringens förslag även omfatta kommunala stiftelser.

En ogiltighetsregel av civilrättslig karaktär bör inte införas i kommunallagen

Kommittén har föreslagit att kravet på fullmäktiges godkännande av beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt bör kompletteras med en bestämmelse som innebär att en på beslutet grundad rättshandling blir ogiltig om fullmäktige inte inom viss tid godkänner aktiebolagets eller stiftelsens beslut. En sådan bestämmelse skulle enligt kommittén undanröja risken för att ett avtal är civilrättsligt bindande men kommunalrättsligt ogiltigt på grund av att fullmäktige i efterhand inte godkänner ett beslut.

Regeringen instämmer i den uppfattning som framförts av flera remissinstanser att det inte är lämpligt med en bestämmelse om civilrättslig ogiltighet i kommunallagen och att förslagets associationsrättsliga aspekter är otillräckligt analyserade. Regeringen anser därför att kommitténs förslag i denna del inte bör genomföras.

7.4 Återremiss

Regeringens förslag: Ett ärende i fullmäktige skall återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet skall dock krävas om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.

För återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.

Ett beslut om återremiss skall motiveras.

Förslaget tas in i 5 kap. 36 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet tillstyrker förslaget. *Länsrätten i Skåne län* avstyrker och anför att majoriteten även fortsättningsvis bör bestämma med ett rimligt beaktande av minoritetens intressen. *Skellefteå kommun* pekar på att det finns problem med beslut som skall fattas inom vissa tidsfrister. Vidar anges att återremiss inte kan hanteras på samma sätt som bordlagda ärenden.

Flera instanser, däribland *Stockholms läns landsting*, har synpunkter på hur förhållandet mellan återremiss och begäran om bordläggning skall hanteras. Landstinget anför att förslaget inte är genomtänkt då de

avsedda effekterna kan elimineras genom att de som vill förhindra återremiss yrkar på bordläggning. Om ett sådant yrkande får majoritet kan man återuppta ärendet vid ett förlängt sammanträde eller vid ett extrasammanträde. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anför att kommitténs beskrivning av valet mellan återremiss och bordläggning är felaktig och att yrkanden skall prövas vart och ett för sig. Något val mellan återremiss och bordläggning blir därför aldrig aktuellt.

Skälen för regeringens förslag

Återremiss och bordläggning

Om fullmäktigeledamöterna anser att ett ärende inte är tillräckligt berett kan de begära att ärendet återremitteras. En återremiss innebär normalt att ärendet överlämnas för ytterligare utredning till den nämnd som lagt förslaget. Återremiss är inte reglerad i kommunallagen. Enligt praxis tar fullmäktige ställning till ett yrkande om återremiss före ställningstagandet i sakfrågan. Bifalles yrkandet om återremiss behandlas ärendet inte vidare under sammanträdet. Beslut om återremiss fattas med enkel majoritet.

Bordlägningsinstitutet regleras i 5 kap. 36 och 37 §§ kommunallagen. Ett ärende i fullmäktige skall bordläggas om det begärs av en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Bordläggning av ett ärende innebär att beslut i det bordlagda ärendet avvaktas under en viss tid. Under denna tid får ärendet inte beredas ytterligare. Ett bordlagt ärende skall, om fullmäktige inte beslutar annat, behandlas på nästa sammanträde. Möjligheten för en minoritet att få en bordläggning till stånd gäller endast vid ett tillfälle. För att bordlägga ett ärende ytterligare en gång krävs enkel majoritet. Det kan antas att bordläggning ibland begärs som ett substitut för begäran om återremiss, eftersom en sådan i dag inte kan beslutas av en minoritet.

Om det finns både ett yrkande om bordläggning och återremiss brukar bordlägningsyrkandet vanligen behandlas efter yrkandet om återremiss. Begäran om bordläggning prövas dock inte om ärendet blivit återremitterat.

Möjlighet till återremiss införs i kommunallagen

Ett bordlagt ärende skall behandlas i oförändrat skick när det återkommer till fullmäktige. Skall konsekvenserna av ett ärende belysas bättre, djupare eller mer allsidigt genom ytterligare beredning, är därför bordläggning ingen framkomlig väg. Regeringen anser att en bestämmelse om rätt för en minoritet att få till stånd återremiss bör införas i kommunallagen på samma sätt som rätten till bordläggning regleras. En återremiss kan bidra till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktigt framhastade beslut, utan att effektiviteten i berednings- och beslutsprocesserna försämras i allt för stor omfattning. Möjligheten till återremittering skapar också ett större utrymme för samtal och samråd och kan bidra till att ett ärende blir mer allsidigt belyst.

Det kan i fullmäktige råda olika uppfattningar om ett ärende är tillräckligt berett. För att rätten att begära återremiss skall vara meningsfull måste det enligt regeringens mening vara möjligt för en minoritet att få till stånd ett sådant beslut. Vad gäller hur stor en minoritet bör vara för att få till stånd ett beslut om återremiss framstår det som naturligt att knyta an till kommunallagens regler för minoritetsbordläggning. En sådan kan beslutas av en tredjedel av de närvarande ledamöterna. En rätt till återremiss som tillkommer en tredjedel av ledamöterna i fullmäktige framstår därför som en rimlig avvägning.

En möjlighet för en minoritet att få till stånd en återremiss har av remissinstanser kritiserats för att den ger en minoritet möjlighet att fördröja beslut. Detta förhållande måste dock enligt regeringens mening vägas mot den demokratisering och det minoritetsskydd som en sådan rätt till återremiss innebär. För att förhindra ren obstruktion bör det dock vara en uppgift för den politiska majoriteten att avgöra beredningens omfattning. Det är i denna bedömning möjligt att väga in kraven på att beslut skall kunna fattas inom en rimlig tidsperiod. Det är också majoriteten som avgör när ärendet kan anses vara tillräckligt berett för att åter behandlas i fullmäktige.

Vissa beslut måste fattas inom särskilda tidsfrister. En återremiss skulle kunna försena ärendet så att beslut inte skulle kunna fattas inom stipulerad tid. Enligt regeringens mening bör dock detta kunna hanteras bl.a. genom den möjlighet kommunallagen ger att inkalla extra sammanträden med fullmäktige om det finns brådskande ärenden. Det finns således en möjlighet att behandla ett återremitterat ärende inom en relativt kort tidsrymd. Det är vidare en uppgift för majoriteten att beakta möjligheten att ett ärende kan återremitteras vid beredningen av ärendet. Genom en god planering behöver därför inte problem uppstå i den praktiska verksamheten.

Minoritetsåterremiss bör inte vara möjligt vad gäller val. Val kan enligt 5 kap. 29 § kommunallagen förrättas utan beredning. En minoritetsåterremiss fyller under sådana omständigheter ingen funktion.

Förhållandet mellan återremiss och bordläggning

Både återremiss och bordläggning är åtgärder som rör den formella hanteringen av ett ärende. Sådana formella yrkanden skall prövas innan ett ärende avgörs i sak. Enligt regeringens mening bör ett och samma ärende endast kunna återremitteras eller bordläggas av en minoritet en gång. För beslut om återremiss eller bordläggning i ett ärende som tidigare varit återremitterat eller bordlagt till följd av ett minoritetsbeslut, bör därför enkel majoritet krävas. Detta är nödvändigt för att inte effektiviteten i det kommunala beslutsfattandet skall försämrats.

Om det vid ett ärendes behandling i fullmäktige skulle föreligga yrkande om såväl bordläggning som återremiss uppstår en konflikt mellan två minoritetsrättigheter. Yrkandena skall i dessa fall inte ställas mot varandra, utan behandlas var för sig och efter varandra. Det är en uppgift för ordföranden att avgöra i vilken ordning yrkandena skall

7.5 Lyftningsrätt införs inte

Regeringens bedömning: En möjlighet till s.k. lyftningsrätt bör inte införas i kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Om fullmäktige har delegerat beslutanderätten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en nämnd, skall ärendet hänskjutas till fullmäktige för avgörande om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i nämnden, s.k. lyftningsrätt.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig avstyrker förslaget. *Östergötlands läns landsting* anger att vikten av ett effektivt beslutsfattande talar emot ett införandet av en lyftningsrätt. En minoritet skall inte heller få inskränka den beslutanderätt som fullmäktige delegerat till en nämnd. *Stockholms kommun* anser att förslaget är omöjligt att genomföra i en kommun av Stockholms storlek. *Hudiksvalls kommun* menar att grundprincipen är att ärenden skall delegeras så långt ut som möjligt i den kommunala organisationen och att förslaget innebär att nämnderna riskerar att avlövas på sina uppgifter. *Ystads kommun* anser att det bör undvikas att en minoritet ständigt, utan urskiljning, kan lyfta ärenden till fullmäktige. Det leder till att fullmäktige kan bli överbelastat. Det är inte tillfredställande att nämnder kan upplevas som mindre betydelsefulla om delegerade ärenden ständigt lyfts. *Malmö kommun* anför att förslaget strider mot kompetensfördelningen i 1991 års kommunallag, och ser en risk för det blir för mycket detaljfrågor i fullmäktige. Om förslaget likväl genomförs bör det vara en frivillig möjlighet för kommuner och landsting.

Skälen för regeringens förslag

Fullmäktige kan delegera uppgifter till nämnder

Fullmäktige är den folkvalda församlingen och samtidigt kommunens eller landstingets högsta beslutande organ. Fullmäktige skall enligt 3 kap. 9 § kommunallagen besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Kommunallagen pekar bland annat ut mål och riktlinjer, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisations- och verksamhetsformer, årsredovisning och ansvarsfrihet som frågor fullmäktige skall besluta om.

Fullmäktiges rätt att delegera till nämnderna innebär att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden 3 kap. 10 § kommunallagen. Detta gäller alla ärenden om det inte anges i kommunallagen eller någon annan författning att ett ärende skall avgöras av fullmäktige. Denna omfattande delegationsmöjlighet tillkom med 1991 års kommunallag. Regeringen motiverade förändringen med den kommunala verksamhetens expansion

samt att uppgifterna blivit alltmer differentierade och komplicerade. Mot denna bakgrund ansågs det nödvändigt med en viss tyngdpunktsförskjutning från fullmäktige till nämnderna. Samtidigt framhölls i propositionen att det av kommunaldemokratiska skäl är viktigt att slå vakt om fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet. Detta skulle ske främst genom att fullmäktige behåller finansmakten och anger övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. Vidare framhölls det att nämnderna måste lämna verksamhetsredovisningar och att fullmäktige kan återkalla ett uppdrag (prop. 1990/91:117).

Lyftningsrätt bör inte genomföras

Kommundemokratikommittén ansåg att det finns en risk att viktiga frågor i allt för stor omfattning delegeras från fullmäktige. För att stärka fullmäktiges ställning har kommittén föreslagit att en minoritet i en nämnd skulle kunna ges rätt att hänskjuta ett delegerat ärende till fullmäktige för avgörande, s.k. lyftningsrätt.

I likhet med många remissinstanser anser regeringen att en möjlighet till lyftningsrätt riskerar att skada effektiviteten i beslutsfattandet. Enligt regeringens mening finns det även en risk för att fullmäktige belastas med alltför många detaljfrågor om en minoritet ges rätt att lyfta frågor på detta sätt. Intresset av att vara ledamot i en nämnd riskerar också att minska om många av de betydelsefulla frågorna lyfts till fullmäktige. Även om det är viktigt att värna om fullmäktiges roll som den centrala beslutsfattaren i kommuner och landsting anser regeringen att grundtankarna bakom den vidgade delegationsmöjlighet som infördes i 1991 års kommunallag fortfarande äger giltighet. Förslaget bör därför inte genomföras.

8 Förtroendevalda

8.1 Fler förtroendevalda

Regeringens långsiktiga målsättning är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka. Även Kommundemokratikommittén föreslår att antalet förtroendevalda bör bli fler och Demokratiutredningen att fler förtroendeuppdrag bör skapas. Ungdomarnas demokrati-kommission har i sin slutrapport Ingång (2000) flera förslag om att öka ungdomarnas inflytande i samhället. Ett av förslagen är att de politiska uppdragen skall bli fler. De anser att antalet unga politiker på så vis kan öka.

Inom ramen för den kommunala självstyrelsen är det i hög grad den lokala nivåns eget ansvar att främja en sådan utveckling. Regeringen anser dock att frågan om ett ökat antal förtroendevalda är en sådan central målsättning att de eventuella hinder som finns för att kunna åta sig ett förtroendeuppdrag måste undanröjas. De politiska partierna har också ett stort ansvar för att bidra till att öka antalet förtroendevalda eftersom de har en central roll i det politiska systemets fortlevnad.

Regeringen avser att verka för en ökad medvetenhet om vad förtroendeuppdraget innebär. I dag har färre medborgare än någonsin en bekant, släkting, arbetskamrat, granne eller vän som är politiskt förtroendevald. Kunskapen om vad det innebär att vara förtroendevald i ett landsting eller en kommun kommer därför inte naturligt. Enligt regeringens mening finns det därför anledning att göra särskilda ansträngningar för att sprida insikten om och göra känt förtroendeuppdragets betydelse, innebörd och förutsättningar. Inte minst gäller det att visa på de positiva aspekterna på förtroendeuppdraget, att det är en positiv utmaning att få företräda sina medmänniskor och att få vara med och påverka.

Den som redan är förtroendevald har en nyckelroll i att agera och uppträda som medborgarnas ombud. Alltför ofta uppfattas den förtroendevalde både av sig själva och av omgivningen, som en del av förvaltningen. Ett sätt att tydliggöra sin roll är att de förtroendevalda i ökad utsträckning bjuder in till mer direkt deltagande i den politiska processen. Internet kan här erbjuda möjligheter för medborgare och förtroendevalda att bygga nya relationer. De politiska partierna har en roll att visa vad politik handlar om och vad exempelvis samarbetet över kommun- och nationsgränserna innebär för nya möjligheter och utmaningar för politiken och förtroendeuppdraget. Skolan har en central uppgift genom att på ett tidigt stadium ge grundläggande och intresseväckande kunskaper om de olika nivåernas ansvarsområden, politikens villkor osv.

Regeringen anser att praktiska hinder bör undanröjas i största möjliga utsträckning. Människors intresse för att åta sig ett förtroendeuppdrag påverkas bl.a. av om de har tid, av språkkunskaper, ekonomiska möjligheter etc. Det är viktigt att snedrekryteringen bryts och att bl.a. fler personer med utländsk bakgrund kommer in och att åldersrepresentativiteten förbättras.

Den som åtar sig ett förtroendeuppdrag bör få känna att uppdraget är meningsfullt och att uppdraget ger reella möjligheter att påverka politikens utformning. Förändringarna i kommuner och landsting under 1990-talet visar emellertid att förtroendevalda på heltid och tjänstemännen ytterligare stärkte sitt inflytande på bekostnad av fritidspolitikernas inflytande. Regeringen ser mycket allvarligt på denna utveckling. Medverkan av förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på sin fritid är grunden för en väl fungerande representativ demokrati i kommuner och landsting. Att vända den nuvarande utvecklingen handlar bl.a. om attityder och förhållningssätt hos förtroendevalda på heltid och tjänstemän. De måste framöver släppa ifrån sig makt och ta på sig uppgiften att aktivt stödja fritidspolitikerna i deras arbete. Ett sätt att göra uppdragen mer meningsfulla kan vara att de förtroendevalda återtar en del av de uppgifter som delegerats till tjänstemännen, som exempelvis vissa ärenden i nämnderna.

Det är angeläget att partiernas rekryteringsarbete omfattar en vidare krets än dem som redan är aktiva i de politiska partierna. Förutsättningarna för att lyckas är förhållandevis goda eftersom det finns en reserv av intresserade, men det kräver ett stort engagemang från partiernas sida att bl.a. söka upp nya medlemmar och kandidater, däribland unga och personer med utländsk bakgrund, till

förtroendeuppdrag. Det är inte ovanligt att förtroendevalda blivit detta på andras initiativ. De politiska partierna har en avgörande uppgift att själva ta kontakt, tillfråga och uppmuntra såväl partimedlemmar som inte har något förtroendeuppdrag som medborgare som kan tänka sig att både bli partimedlemmar och förtroendevalda. Partierna har också en viktig uppgift att fungera som arenor för öppna möten, fria samtal och för engagemang i frågor som berör medborgarna.

8.2 Åtgärder för att förbättra förtroendevaldas arbetsvillkor

8.2.1 Rätt till ledighet för förtroendevalda med oregelbundna arbetstider

Regeringens förslag: Förtroendevalda skall ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för möten i kommunala organ, för andra möten som är nödvändiga för uppdragen, för resor till och från mötena och för behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Förslaget tas in i 4 kap. 11 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att förtroendevalda skall ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över förslaget har inte haft något att erinra emot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 4 kap. 11 § första stycket kommunallagen (1991:900) har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen.

Riksdagen beslutade hösten 1993 att ge regeringen till känna att reglerna för de förtroendevaldas rätt till ledighet från sina anställningar borde ses över på lämpligt sätt (bet. 1993/94:KU9, rskr. 1993/94:34). Konstitutionsutskottet anförde att när det gällde frågan om förtroendevalda med skiftarbete var problemet med ledighet olöst och att förarbetena till kommunallagen inte gav besked om hur problemet skulle lösas. Kommunala förnyelsekommittén fick i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka skiftarbetandes möjligheter att åta sig kommunala uppdrag. I sitt slutbetänkande Förnyelse av kommuner och landsting (SOU 1996:169) föreslog kommittén inte någon lagstiftning eftersom den ansåg att problemet mer handlar om att ändra attityder till olika politiska förtroendeuppdrag. Konstitutionsutskottet har senare utgått från att frågan om skiftarbetandes rätt till ledighet kommer att behandlas av Kommundemokratikommittén (bet. 1999/2000:KU13).

När bestämmelsen i 4 kap. 11 § kommunallagen om rätt till ledighet för förtroendevalda infördes innebar det inte någon förändring i sak jämfört med vad som tidigare gällt enligt bestämmelserna i 1977 års kommunallag. I förarbetena till denna lag uttalades att rätten till ledighet i första hand borde avse deltagande i sammanträden med respektive kommunala organ. Eftersom även partigruppsmöten och förberedelser

för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder ofta förläggs i anslutning till ordinarie sammanträden ansågs även denna form av förberedelse inför sammanträde inräknas i förtroendeuppdraget. Någon detaljreglering förespråkades således inte utan frågor som rör den förtroendevaldes anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m.m. skulle regleras avtalsvägen efter behov (prop. 1975/76:187 s. 230–231).

Det är enligt regeringens mening angeläget att förtroendevalda med oregelbundna arbetstider skall ha en faktisk möjlighet att fullgöra sina förtroendeuppdrag. Detta innebär exempelvis att en förtroendevald som skall arbeta natten före ett heldagssammanträde bör ha rätt till ledighet från nattskiftet. Det finns inte något direkt stöd i 4 kap. 11 § kommunallagen för att en rätt till ledighet föreligger i ett sådant fall. Detta har också uppmärksammats av riksdagen. Eftersom det är otillfredsställande att frågan om rätt till ledighet i detta avseende är olöst föreslår regeringen att den angivna bestämmelsen skall förtydligas på så sätt att förtroendevalda skall ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Regeringen delar *Lagrådets* bedömning att innebörden av den föreslagna lagändringen på ett tydligare sätt bör framgå av lagtexten och föreslår därför att det även skall anges i bestämmelsen att ledigheten skall omfatta tid för möten i kommunala organ, för andra möten som är nödvändiga för uppdragen, för resor till och från mötena och för behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

8.2.2 Rätt till ledighet för uppdrag i kommunala företag

Regeringens förslag: Av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i kommunala företag, föreningar och stiftelser skall ha samma rätt till ledighet från sina anställningar som förtroendevalda.

Förslaget tas in i ett nytt stycke i 4 kap. 11 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommitténs förslag omfattar dock inte uppdrag i ekonomiska och ideella föreningar.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del, bl.a. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet, Norrköpings, Malmö, Åmåls* och *Skellefteå kommuner*, samt *Västra Götalands landsting* tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Med förtroendevalda avses enligt 4 kap. 1 § kommunallagen bl.a. ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i kommunala bolag, föreningar och stiftelser är enligt definitionen i kommunallagen inte att anse som förtroendevalda. Riksdagen har tillkännagjort för regeringen att frågan om att jämställa uppdrag i kommunala företag med andra kommunala uppdrag vad

beträffar förhållandena för förtroendevalda bör utredas (bet. Prop. 2001/02:80 2000/01:KU12, rskr. 2000/01:150).

Förtroendevaldas möjlighet att styra och utöva insyn i den kommunala beslutsprocessen får enligt regeringens mening inte påverkas av i vilken form en kommun eller ett landsting väljer att bedriva verksamheten. Eftersom en betydande del av kommunernas och landstingens verksamhet bedrivs i privaträttsliga former är det angeläget att lagstiftningen inte ställer upp hinder för någon att åta sig uppdrag i kommunala företag, föreningar och stiftelser. Ett sådant hinder är att de som utsetts av fullmäktige att inneha sådana uppdrag inte omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 11 § kommunallagen om rätt till ledighet. Regeringen anser att dessa uppdrag bör jämföras med förtroendeuppdrag i detta avseende och att samma rätt till ledighet därför skall gälla för dessa. Detta bör framgå av ett nytt stycke i 4 kap. 11 §. Det skulle enligt regeringens mening leda för långt att i kommunallagen generellt jämföra dessa uppdrag med förtroendeuppdrag.

8.2.3 Ekonomiska ersättningar

Regeringens förslag: Förtroendevalda ges rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget.

Förtroendevalda med funktionshinder skall ha rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Förtroendevalda som har barn med behov av tillsyn skall ha rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Förslagen tas in i 4 kap. 12, 13 och 14 §§ samt i två nya paragrafer, 12 a och 12 b §§ kommunallagen.

Regeringens bedömning: Frågan om ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring bör bli föremål för vidare överväganden.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens avseende ändringar i kommunallagen. Kommittén har även föreslagit att lagen (1962:381) om allmän försäkring skall ändras när det gäller sjukpenninggrundade inkomst för de förtroendevalda.

Remissinstanserna: En överväldigande majoritet av remissinstanser tillstyrker att de ekonomiska villkoren för de förtroendevalda förbättras. *Riksförsäkringsverket* avstyrker förslaget som rör ändringar i lagen om allmänna försäkringar.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter på förslaget avseende ekonomisk ersättning för barntillsyn. *Malmö kommun* anser att de skattemässiga effekterna av rätt till ersättning för barntillsyn borde lösas. *Handikappades samarbetsorgan* anför att kostnaden för barntillsyn bör bedömas som en merkostnad och därmed utgöra en icke skattepliktig intäkt. Vidare anges att frågan om föräldrar med barn med särskilda behov borde ha berörts i utredningen. *Ockelbo kommun* påpekar att ekonomisk ersättning för barntillsyn kan behövas även dagtid. *Dalarna*

läns landsting tillstyrker förslaget men påpekar att ersättning för barnomsorg kommer att leda till ökade kostnader.

Svenska kommunförbundet och *Landstingsförbundet* anför att de skattemässiga effekterna borde ha berörts avseende avsättning till tjänstepensionsförsäkringen. Vidare anför förbunden att frågan huruvida det bör vara möjligt att förena fullt sjukbidrag med politiska uppdrag av en viss omfattning bör utredas vidare.

Synskadades riksförbund ger exempel på situationer där funktionshindrade bör ha rätt till ersättning för resekostnader. *Handikappades samarbetsorgan* anser att avgränsningen till nödvändiga kostnader för resor är alltför restriktiv och anför att individens behov och förutsättningar måste vara utgångspunkten. *Malmö kommun* anger att frågan om rätt till anhörigstöd inte heller lösts av kommittén.

Statskontoret anför att både den nuvarande och den föreslagna användningen av schablonregler framstår som svårhanterlig.

Skälen för regeringens förslag

Ekonomiska ersättningar i dag

Ekonomiska villkor för förtroendevalda i kommuner och landsting regleras i dag i 4 kap. 12–15 a §§ i kommunallagen (1991:900). Regelverket består av två delar: en för kommunen eller landstinget obligatorisk del och en frivillig del.

När det gäller den obligatoriska delen följer av 12 § att förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Fullmäktige är skyldig enligt 13 § att anta närmare regler kring hur denna ersättning skall beräknas. Av 15 a § följer att rätten till ersättning avser även förtroendevalda i en gemensam nämnd. Ersättningsskyldigheten åvilar den kommun som utsett den förtroendevalde. Förtroendevalda som fullgör uppdraget på heltid eller betydande del av heltid omfattas inte av reglerna om ersättning.

De förtroendevalda har rätt till ersättning för inkomstbortfall samt förlorade pensions- och semesterförmåner i skälig omfattning. Skälighetskravet innebär att det finns en högsta och en lägsta nivå på ersättningens storlek. Kommunerna och landstingen har stor frihet att anpassa ersättningssystemen till de lokala förhållandena. I denna frihet ingår möjligheten att använda schabloniserade ersättningar i syfte att göra systemet administrativt lätthanterligt.

De ersättningar som kommuner och landsting frivilligt kan utge regleras i 4 kap. 14 §. Av detta stadgande följer att fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Det finns ingen skyldighet för kommunerna och landstingen att utge någon ersättning, men om fullmäktige väljer att ge arvode skall detta bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Kravet på att beloppen skall vara lika omfattar dock inte förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid.

Regleringen av förtroendevaldas rätt till ersättning är konstruerad utifrån en traditionell förvärvsform. För närvarande genomgår arbetslivet en förändring där de traditionella arbetsformerna alltmer ersätts av mer lösa och temporära anknytningsformer till arbetsmarknaden. Det är inte ovanligt att en arbetstagare växlar mellan perioder av arbetslöshet och olika former av tillfälliga projektanställningar. Förvärvsarbete kan också avbrytas för vård av barn och perioder av studier. Det kan konstateras att det nuvarande ersättningssystemet inte är anpassat för denna situation.

Det finns även andra grupper som kan missgynnas av det nuvarande regelsystemet. Förtroendevalda med skiftarbeten riskerar också att förlora arbetsinkomst om de åtar sig förtroendeuppdrag där sammanträden hålls på sådan tid att den förtroendevalde måste ta ledigt från sitt ordinarie arbete för att vila.

Att åta sig ett förtroendeuppdrag kan medföra även andra kostnader än inkomstbortfall. En småbarnsförälder kan för ett sammanträde t.ex. på kvällstid behöva annan barnomsorg än den som normalt anlitas under dagtid. Dagens regler ger ingen rätt till ersättning för dessa ökade barntillsynskostnader. Detta innebär att förtroendevalda med småbarn drabbas av en merkostnad på grund av att de valt att engagera sig kommunalpolitiskt.

Förtroendevalda med funktionshinder är en annan grupp som i många fall drabbas ekonomiskt då nuvarande regler inte medger ersättning. Kollektivtrafiken är i dag inte alltid tillgänglig för funktionshindrade. Det är inte heller alltid möjligt att utnyttja färdtjänsten till exempel vid sena nattsammanträden. Någon rätt till ersättning för de resekostnader som uppkommer i dessa fall föreligger inte i dag.

Regeringens grundläggande utgångspunkt är att ingen skall behöva förlora ekonomiskt på att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Det finns i dag en risk för att de som vill åta sig ett förtroendeuppdrag avstår från detta på grund av att de befarar ett stort ekonomiskt bortfall. Detta är enligt regeringens mening oacceptabelt. Ersättningssystemet måste naturligtvis utformas på ett sådant sätt att det gör det möjligt för alla grupper att åta sig förtroendeuppdrag.

Från frivillig till obligatorisk ersättning

Dagens system för ekonomiska förmåner ger kommuner och landsting vissa möjligheter att frivilligt kompensera för kostnader som uppstår när förtroendevalda fullgör sina uppdrag. Regeringen menar dock att vikten av likställighet mellan olika grupper av förtroendevalda motiverar att rätten till ersättning i större utsträckning görs obligatorisk. Detta kan ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Redan i dag tillämpar dock många kommuner och landsting mer generösa ersättningsregler än vad de är skyldiga att göra. Ett obligatoriskt ersättningssystem torde därför inte innebära någon stor faktisk förändring för denna grupp av kommuner och landsting.

Ett system med mera obligatorisk ersättning till förtroendevalda måste också bedömas utifrån målet att öka det medborgerligt deltagande i den representativa demokratin. Vikten av nationella regler som möjliggör för

vidast tänkbara grupper att åta sig ett förtroendeuppdrag måste vägas mot en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regeringen menar att vikten av nationell likställighet då måste gå före. I likhet med vad som redan gäller bör endast fritidspolitikers villkor omfattas av en obligatorisk reglering. Villkoren för de förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid kommer alltså även fortsättningsvis avgöras lokalt.

En reglering bör endast göras för de situationer där den förtroendevalde har haft ett faktiskt ekonomiskt bortfall eller vissa särskilda kostnader. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör ingen harmonisering ske av de frivilliga arvoden kommuner och landsting ger sina förtroendevalda. Det skall alltså även fortsättningsvis vara en uppgift för kommuner och landsting att lokalt avgöra vilken arvodesnivå de finner rimlig. De nya reglerna bör därför även fortsättningsvis ha ramlagskaraktär. Den mer exakta utformningen av ersättningsreglerna bör därför vara en uppgift för kommuner och landsting.

Förlorad arbetsinkomst på grund av uppdraget

I likhet med nuvarande bestämmelser skall kommuner och landsting vara skyldiga att ersätta förlorad lön, pension och semesterförmåner. Möjligheten att använda schabloniserad ersättning kvarstår. Schabloner är exempelvis möjligt att använda sig av för ersättning till egna företagare där inkomstförlusten kan vara svår att uppskatta. Avsättning för förlorad tjänstepension och andra pensionsförmåner är ytterligare exempel på förlorade ersättningar där schablonmässiga avsättningar är möjligt. Detta kan då ske till en tjänstepensionsförsäkring. En sådan schablon bör även kunna tillämpas för att kompensera förlusten av ett årligt intjänande av en framtida pensionsförmån.

Förlorade socialförsäkringsrättsliga ersättningar

Det finns olika former av socialförsäkringsrättslig ersättning som en förtroendevald inte har rätt till under tiden denne fullgör sitt förtroendeuppdrag. Den som uppbär arbetslöshetsersättning anses inte stå till arbetsmarknadens förfogande under den tid han fullgör ett förtroendeuppdrag och förlorar då ersättning. Föräldralediga som har kommunala uppdrag har inte heller någon rätt till föräldrapenning vid de tillfällen de fullgör sina kommunala uppdrag. Frågan är då om dessa förtroendevalda kan få kompensation från kommunen eller landstinget för en ersättning de förlorar. Nuvarande regler i kommunallagen ger dock endast rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Enligt förarbetena avser detta endast kontant lön eller motsvarande inkomst av rörelse eller av jordbruksfastighet, inte annan ersättning (jfr prop. 1990/91:117 s. 67).

För att förhindra att dessa förtroendevalda drabbas av förlorad ersättning är en möjlighet att ändra regleringen för arbetslöshetsersättningen och föräldrapenningen. Detta är dock enligt regeringens mening inte en framkomlig väg. Det är viktigt att värna principen att ersättning endast skall utgå när man står till arbetsmarknadens förfogande eller är ledig för att vårda barn.

När ett förtroendeuppdrag fullgörs skall kommunen eller landstinget enligt regeringens mening vara skyldig att kompensera den enskilde för den ersättning denne förlorar på grund av uppdraget. Detta står i linje med principen om att kommunen eller landstinget skall ersätta all annan förlorad arbetsförtjänst. På detta sätt garanteras att även denna grupp ges ekonomiska förutsättningar att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

Enligt gällande rätt är det möjligt att kombinera sjukbidrag och förtidspension med förtroendeuppdrag av mindre omfattning. Full ersättning kan dock inte utgå om uppdraget blir allt för omfattande. Kommittén har dock funnit svårigheter att finna en tillfredställande lösning på problemet och har därför inte föreslagit någon ändring av bestämmelserna. Regeringen har därför inget underlag för att föreslå några förändringar i denna del.

Sjukpenninggrundade inkomst

Kommuner och landsting skall även fortsättningsvis endast vara skyldiga att betala skälig ersättning för de inkomster en förtroendevald förlorar när han fullgör sitt uppdrag. Denna avgränsning till skälig ersättning utgör ingen förändring mot nuvarande regler.

I normalfallet kommer ersättningen från kommunen eller landstinget att täcka den förlorade inkomsten. Den förtroendevaldes sjukpenninggrundade inkomst kommer under sådana omständigheter inte att påverkas av förtroendeuppdraget.

I de fall den kommunala ersättningen är lägre än den ersatta arbetsinkomsten kan detta dock medföra att den sjukpenninggrundade inkomsten sänks, vilket påverkar rätten till socialförsäkringsrättslig ersättning, t.ex. föräldrapenning.

Kommundemokratikommittén har föreslagit vissa förändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring i syfte att förhindra att den sjukpenninggrundade inkomsten sänks på ett sådant sätt att den förtroendevalde förlorar ersättning från föräldrapenning under tiden denna utför ett politiskt förtroendeuppdrag. Frågan om skyddstider för sjukpenninggrundade inkomst bör enligt regeringens mening ses i ett vidare sammanhang. Regeringen har därför givit en utredare i uppgift att överväga bl.a. hur frågan om hur sjukpenninggrundade inkomst för förtroendevalda skall hanteras (dir. 2001:04).

Funktionshindrades rätt till ersättning

Förtroendevalda med funktionshinder kan av olika orsaker ha svårt att ta sig till och från sammanträden. Det kan bero på att kollektivtrafiken inte är tillgänglig för personer med förflyttningssvårigheter. I vissa fall fungerar inte heller färdtjänsten på ett sådant sätt att den är ett tillfredsställande transportalternativ för resor till och från kommunala sammanträden. Det kan exempelvis vara fallet när den förtroendevalde inte har möjlighet att i förväg bestämma tidpunkten för hemresan. Den enda möjligheten att ta sig hem kan då vara att anlita taxi med dryga kostnader för den förtroendevalde som följd. I praktiken kan detta bidra

till att personer med funktionshinder utestängs från kommunala förtroendeuppdrag.

I dag kan kommuner och landsting frivilligt välja att ersätta kostnader för funktionshindrades resor till och från kommunala sammanträden. Den undersökning som utförts av Kommundemokratikommittén visar dock att detta är relativt ovanligt. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att kommuner och landsting skall vara skyldiga att ersätta sådana kostnader.

Kommunen eller landstinget föreslås dock endast vara skyldiga att utge skälig ersättning för kostnader. Det är slutligen kommunen eller landstinget som väljer ersättningsnivå med beaktande av vad som kan betraktas som skäligt.

Förslaget att införa viss obligatorisk ersättningsskyldighet avseende resekostnader direkt relaterade till uppdragets utförande innebär ingen inskränkning i den för kommunen eller landstinget frivilliga möjligheten att införa ett ersättningssystem för övriga förtroendevalda. Denna möjlighet kvarstår och för de kommuner eller landsting som redan i dag har ett sådant system innebär kommitténs förslag ingen större förändring i praktiken.

Ersättningsskyldigheten torde framför allt aktualiseras då sammanträden m.m. avslutas på kvällstid och sedvanliga kommunikationer, färdtjänst eller dylikt inte kan användas. Kommunens eller landstingets skyldighet i detta avseende är inte avsedd att påverka den eventuella rätt till hjälp från det allmänna som kan föreligga enligt annan lagstiftning.

Ersättningen för barntillsyn

Förtroendevalda med barn med tillsynsbehov kan ibland drabbas av kostnader för barntillsyn då den förtroendevalde exempelvis skall närvara vid ett sammanträde på kvällen. Flera kommuner har redan i dag infört ersättningssystem för barntillsynskostnader. Ersättningen är dock ofta låg. Med beaktande av att ersättningen är skattepliktig samt att den förtroendevalde kan bli skyldig att betala sociala avgifter m.m. för den utgivna lönen till den som tagit hand om barnen är det en realitet att förtroendeuppdraget medför kostnader som inte ersätts. Den förtroendevalda gör en ekonomisk förlust på grund av sitt uppdrag och risken är uppenbar att han eller hon därmed väljer att avstå från sitt förtroendeuppdrag. Regeringen föreslår därför att en rätt till skälig ersättning för barntillsynskostnader skall införas i kommunallagen.

En förtroendevald kan ha en sjuk anhörig, t.ex. en maka eller make som behöver vård under den tid den förtroendevalde fullgör sina kommunala uppdrag. Rätten till ersättning för sådan vård har inte berörts i Kommundemokratikommitténs betänkande, vilket har påpekats av bl.a. Malmö kommun. Regeringen anser att detta är en viktig frågeställning, men kan i brist på underlag inte ta ställning till om rätten till ersättning även bör vidgas till denna grupp.

Regeringens förslag: Fullmäktige ges rätt att besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige och som under mandattiden upphör att vara valbar får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.

Förslaget tas in i 4 kap. 8 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Gotlands kommun* avstyrker av både principiella och praktiska skäl och anger att en förtroendevald skall vara lätt tillgänglig för kommunens och medborgarnas skull. Kommunen menar vidare att förslaget har en kostnadsaspekt, även om den är av mindre betydelse. *Skellefteå kommun* ser ingen fördel med förslaget eftersom det också kan vara ett problem för en sådan person att faktiskt hinna med ett sådant uppdrag på distans. Vidare anger kommunen att det kan vara svårt för fullmäktige att fastställa vilka grunder som skall gälla för att ett förtroendeuppdrag skall bestå.

Skälen för regeringens förslag

Folkbokföringen är en av grunderna för valbarheten

Valbar till uppdrag i nämnder och som revisorer eller revisorsersättare är, enligt 4 kap. 5 § kommunallagen, medborgare i den Europeiska unionen, Island och Norge över 18 års ålder som är folkbokförda i en kommun. Utländska medborgare, som inte är EU-medborgare, är valbara om de varit folkbokförda i Sverige i minst tre år. En person som fyller 18 år under mandatperioden är valbar från denna tidpunkt. Om en förtroendevald upphör att vara valbar genom att exempelvis inte längre vara folkbokförd i kommunen upphör också förtroendeuppdraget genast enligt 4 kap. 8 § kommunallagen.

Bestämmelser om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481). Huvudregeln enligt denna lag är att man skall vara folkbokförd där man regelmässigt tillbringar dygnsvilan. Från denna huvudregel finns vissa undantag. Vad gäller högskolestuderande innebär nuvarande folkbokföringslag en skärpning mot vad som gällt tidigare. Den som var studerande vid en högskola hade enligt de äldre reglerna rätt att vara folkbokförd i föräldrahemmet. Eftersom det ansågs olämpligt att reglerna för vuxna studerande avvek från vad som gällde övriga myndiga personer ändrades dock dessa bestämmelser (prop. 1990/91:153). De nu gällande bestämmelserna innebär därför att högskolestuderande som huvudregel skall vara folkbokförda på studieorten. Om en studerande veckopendlar till studieorten skall dock reglerna om dubbel bosättning tillämpas. Förutsättningen för att den studerande skall falla under denna kategori är att han eller hon tillbringar minst en natt i veckan i föräldrahemmet.

Omsättningen av förtroendevalda ökade kraftigt under 1990-talet. Enligt Kommundemokratikommitténs undersökningar berodde omsättningen till stor del på att avgångarna i samband med val ökade förhållandevis mycket. Andelen förtida avhopp tycks, enligt samma undersökning, däremot ha legat på en förhållandevis stabil nivå under de senaste tio åren.

Enligt kommittén är utflyttning det vanligaste skälet till att lämna uppdrag i kommunen eller landstinget i förtid. I flertalet fall är det naturligt att den förtroendevalde som flyttar lämnar sina uppdrag. Detta eftersom den naturliga anknytningen till kommunen eller landstinget upphör. Det förekommer emellertid tillfällen då det kan finnas skäl att låta en förtroendevald som flyttar från en kommun eller ett landsting behålla sina förtroendeuppdrag, när det endast handlar om temporär bosättning i en annan kommun eller ett annat landsting. Även en sådan temporär flyttning leder normalt till ändrad folkbokföring.

Särkilt för unga personer kan det vara aktuellt att under en period exempelvis studera på annan ort för att sedan återvända till kommunen. Ungdomarnas demokratikommission har föreslagit att en möjligt skall skapas för att det skall vara möjligt att förena förtroendeuppdrag med studier på annan ort.

Regeringen anser att förtroendevalda som temporärt flyttar till en annan kommun för en period som överstiger sex månader och som enligt folkbokföringslagens regler således skall vara folkbokförda i den nya kommunen, bör kunna få behålla sina uppdrag under resten av mandatperioden. Denna möjlighet kan exempelvis gälla förtroendevalda som flyttar till en annan kommun för att där bedriva högskolestudier. Möjligheten bör dock även finnas i andra situationer där flytten till den nya kommunen eller det nya landstinget inte är definitiv utan av tillfällig karaktär. Den förtroendevalde bör också ha praktiska möjligheter att delta i de flesta sammanträden som följer av uppdraget. Om detta inte är möjligt bör den förtroendevalda inte heller få stanna kvar på sina uppdrag.

Reformen medför att en förtroendevald kan ha uppdrag både i den gamla och den nya kommunen. Detta är inte önskvärt. Detta aktualiseras dock endast i det fall den förtroendevalde blir vald genom ett fyllnadsval under mandatperioden i den nya kommunen. Situationen kan undvikas genom att den som nomineras till ett fyllnadsval tillfrågas om han har några uppdrag i den gamla kommunen. I praktiken torde det därför inte bli aktuellt att någon är förtroendevald i flera kommuner.

Enligt regeringens mening ankommer det på fullmäktige att utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet avgöra om den förtroendevalde skall få behålla sitt uppdrag.

Det är endast förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare som kan ges denna möjlighet. Ledamöter i fullmäktige är utsedda direkt av väljarna i de kommunala valen och omfattas därför inte av denna möjlighet. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter skulle strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.

Regeringens förslag: Kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda.

Förslaget tas in i en ny paragraf, 4 kap. 33 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Några remissinstanser ifrågasätter behovet av nya regler, däribland *Stockholms läns landsting* som anför att förslaget torde vara en självklarhet, så någon skärpning av lagstiftningen är inte nödvändig.

Handikappförbundens Samarbetsorgan anser att förslaget är för begränsat och föreslår att de beslut som fattas vid möten som inte är tillgängliga för funktionshindrade bör förklaras ogiltiga. Vidare anser Samarbetsorganet att det saknas en tydlig definition av vilka åtgärder som skall anses vara generellt verkande åtgärder och personliga hjälpmedel. Förslaget får inte öppna för en möjlighet att friskriva sig från ansvar med hänvisning till att åtgärden inte omfattas av de generellt verkande åtgärderna. *Hjälpmedelsinstitutet* är kritiskt mot att kommittén synes ha begränsat förslaget till funktionshindrade med syn och hörselnedsättning och föreslår att även gruppen med läs- och skrivsvårigheter bör omfattas. Vidare påpekas vikten av att elektroniskt lagrat material presenteras i en form som är tillgänglig för handikappade.

Skellefteå kommun tillstyrker förslaget, men anger att bestämmelsen bör avse kommunen eller landstinget då fullmäktige inte är en egen förvaltningsmyndighet.

Skälen för regeringens förslag

Problemen är mångfasetterade för funktionshindrade förtroendevalda

Att vara förtroendevald med funktionshinder kan innebära att man ställs inför problem som förtroendevalda utan funktionshinder inte behöver möta. Olika grupper av funktionshindrade ställs också inför olika problem.

För förtroendevalda med hörselnedsättning kan ett problem vara att sammanträden påbörjas även om teckentolk inte har anlänt eller trots att hörselslinga saknas eller inte fungerar. Förtroendevalda med nedsatt hörsel stängs under sådana omständigheter helt ute från de muntliga överläggningarna vid ett sammanträde.

För förtroendevalda med nedsatt syn uppstår problem när handlingar delas ut först vid ett sammanträde. En synskadad kan också behöva längre tid på sig för att läsa igenom ett material. Om de handlingar som delas ut först vid sammanträdet endast finns i vanligt textformat är handlingarna dessutom inte tillgängliga för gravt synskadade. Dessa har då inte ens möjlighet att extensivt läsa materialet. Sker heller ingen utförlig och muntlig föredragning av handlingarnas innehåll tvingas förtroendevalda med nedsatt syn delta i debatten och fatta beslut utan att ha tillgång till samma information som övriga ledamöter.

Mötesformerna är ofta ett stort problem för flera grupper av funktionshindrade. Långa möten utan paus kan innebära problem för t.ex. diabetiker, liksom bl.a. parfym och blommor i lokalen kan försvåra för allergiker att delta.

Möjligheten att ta del av skriftlig information är olika för olika medborgargrupper. Personer med lässvårigheter kan behöva lättlästa versioner för att kunna tillgodogöra sig skriftligt material. Döva som inte har svenska som förstaspråk kan behöva få skriftligt material översatt till teckenspråk. Synskadade kan i många fall inte ta del av vanlig text. Texten behöver i sådana fall anpassas till en form som är tillgänglig för den synskadade, t.ex. punktskrift, ljudkassett eller en större teckenstorlek.

Förståelsen för funktionshindrades behov av hjälpmedel för att kunna medverka är dålig på många håll. Kommitténs undersökningar visar att det förekommer att sammanträden påbörjas och genomförs trots att hjälpmedel som förtroendevalda med funktionshinder är beroende av för att kunna medverka inte fungerar eller saknas.

Funktionshindrades möjligheter att delta måste förbättras

I en demokrati skall alla ha möjlighet att på lika villkor verka i de politiska organisationerna och de beslutande församlingarna. Bristande tillgänglighet för funktionshindrade är ur ett sådant perspektiv såväl diskriminerande som odemokratiskt.

Det är inte rimligt att en funktionshindrad förtroendevald inför varje sammanträde skall behöva ägna tid åt att själv kontrollera att det finns hjälpmedel som gör det möjligt att delta i sammanträdet eller se till att handlingar skickas i anpassad form. Rutiner bör i stället utarbetas i kommuner och landsting som innebär att samtliga förtroendevaldas medverkan är möjlig på lika villkor. Sammanträden måste också planeras så att de blir tillgängliga för alla förtroendevalda.

Enligt regeringens mening bör kommunallagen tillföras en bestämmelse som innebär att kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder skall kunna delta på lika villkor. Bestämmelsen inbegriper möjlighet att såväl ta del av sammanträdeshandlingar som delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet.

Bestämmelsen har karaktär av målsättningsbestämmelse för kommunerna och landstingen. Handikappförbundens Samarbetsorgan anser att förslaget borde skärpas så att ett beslut skall kunna upphävas om det fattas vid ett sammanträde som inte varit tillgängligt för förtroendevalda med funktionshinder. Regeringen anser det inte befogat i dagsläget med en sådan bestämmelse. Kommuner och landsting bedriver redan i dag ett aktivt arbete för ökad tillgänglighet. Det finns anledning att avvakta hur dessa fullföljer detta arbete innan en mer tvingande bestämmelse införs för kommunerna. En tvingande bestämmelse riskerar också enligt regeringens mening att leda till praktiska tillämpningsproblem. Regeringen avser dock att följa arbetet på området och återkomma med ytterligare förslag om detta visar sig nödvändigt.

Regeringens förslag: Fullmäktige skall kunna utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning.
Förslaget tas in i 4 kap. 5 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet som yttrat sig över förslaget är positiva. *Jämtlands läns landsting* är tveksamt och anser att förslaget troligen inte medför att fler engagerar sig i det politiska arbetet. *Ockelbo kommun* anser att förslaget är otydligt skrivet och ifrågasätter om det skall vara möjligt att utse andra än partitillhöriga till en sådan beredning. *Sandvikens kommun* anser att det är viktigt att både beslutande och beredande organ ger utrymme för både representativt och medborgerligt deltagande. *Gotlands kommun* ifrågasätter behovet av den nu föreslagna reformen och anför att det bör övervägas var gränsen går mellan sakkunniga och andra som fullmäktigeberedningen kan kalla till sina sammanträden samt det nu framlagda förslaget. Vidare anför kommunen att det ter sig principiellt stötande när den principen frångås som innebär att det är strikt reglerat vilka som skall tillåtas påverka den folkvalda församlingen.

Skälen för regeringens förslag

Fullmäktigeberedningar består i dag av redan förtroendevalda

Fullmäktigeberedningar skall enligt 3 kap. 7 § kommunallagen bestå av en eller flera förtroendevalda. Bestämmelsen innebär att fullmäktigeberedningar inte kan bestå av andra än ledamöter och ersättare i fullmäktige och nämnd, samt revisorer och revisorsersättare. Motsvarande begränsning finns inte när det gäller nämndberedningar. Utskott inom en nämnd får däremot, enligt 6 kap. 22 § kommunallagen, bara väljas bland ledamöter och ersättare i nämnden.

Fler än redan förtroendevalda får väljas

Ett skäl för att utse fullmäktigeledamöter till fullmäktigeberedningar är att en stark koppling mellan beredningen och fullmäktige nås, vilket i sin tur kan stärka fullmäktige. Det kan dock finnas tillfällen när en kommun eller ett landsting vill utse en eller flera personer som inte redan är förtroendevalda till en fullmäktigeberedning. Enligt regeringens mening kan det vara ett sätt att öka antalet förtroendevalda eller att engagera personer i det politiska arbetet som har annan bakgrund, andra erfarenheter och annan kompetens än de som redan är förtroendevalda. Något skäl för att begränsa uppdragen i fullmäktigeberedningar till enbart redan förtroendevalda angavs inte i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen (prop. 1990/91:117 s. 156–157).

Regeringen menar att det bör finnas en möjlighet för fullmäktige att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning. Valbarhetskriterierna till fullmäktigeberedningarna bör därför ändras så

att de överensstämmer med val till nämnder och revisorsuppdrag. Detta innebär att den som uppfyller de valbarhetsvillkor som anges i 4 kap. 5 § kommunallagen skall kunna utses. I de fall fullmäktige väljer någon som inte redan är förtroendevald till ett uppdrag i en fullmäktigeberedning kommer han eller hon således att bli förtroendevald i samband med detta.

Förslaget innebär en möjlighet för de kommuner eller landsting som så önskar. Om en kommun eller landsting av principiella eller praktiska skäl anser att ledamöterna i en fullmäktigeberedning skall bestå av enbart redan förtroendevalda kan detta avgöras lokalt.

Ledamöter i fullmäktigeberedningar skall utses på samma sätt som övriga förtroendevalda

Flera remissinstanser förefaller ha uppfattat Kommundemokrati-kommitténs förslag som att det medför att val till fullmäktigeberedningar skall ske på ett annat sätt än val till nämnderna och att det t.ex. ger utrymme för särskilda sakkunniga. Av 5 kap. 46 § 1 kommunallagen följer dock att val till beredningar skall ske proportionerligt. Fördelningen av ledamöter i en fullmäktigeberedning kommer därför att återspegla den partipolitiska sammansättningen i fullmäktige. Det är på sedvanligt sätt en fråga för de politiska partierna att avgöra vem de nominerar till uppdraget.

8.4 Våld och hot mot förtroendevalda

Regeringens bedömning: Förekomsten av våld och hot mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting utgör ett allvarligt hot mot demokratin. Det är angeläget att medvetenheten och beredskapen på kommunal och landstingskommunal nivå när det gäller den här typen av brott förbättras, exempelvis genom att det utses särskilda kontaktpersoner i varje kommun med kompetens på området samt att ett gemensamt informationsmaterial utarbetas. Regeringen har tagit initiativ till ett samarbete mellan regeringen, företrädare för kommun och landsting samt vissa berörda myndigheter i syfte att vidta åtgärder som kan förbättra situationen för förtroendevalda i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning: Under det senaste året har frågan om våld och hot mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting givits ökad uppmärksamhet i den allmänna debatten. Bakgrunden är bl.a. undersökningar som Svenska Kommunförbundet genomfört och som visar att nära en femtedel av de tillfrågade kommunpolitikerna uppger att de själva, eller någon dem närstående, blivit utsatt för våld eller hot om våld på grund av det politiska uppdraget. Mellan var femte och var sjätte politiker har övervägt att sluta sitt uppdrag på grund av våld eller hot om våld. Det är emellertid endast en fjärdedel som polisanmält händelserna.

Undersökningarna visar att merparten av de hot som riktas mot förtroendevalda kommer från enskilda personer som är missnöjda med ett politiskt beslut. En betydande andel av hoten, cirka tjugo procent, kommer emellertid från olika grupper av politiska extremister, däribland nazistiska och rasistiska organisationer.

Regeringen ser mycket allvarligt på den nuvarande situationen för landets förtroendevalda. Den omfattande förekomsten av den här typen av brott utgör ett hot mot demokratin. Det är i ett demokratiskt samhälle oacceptabelt att människor som väljer att engagera sig politiskt därigenom utsätter sig själva och sina närstående för en reell risk att bli utsatta för våld eller hot om våld. Det är dessutom allvarligt från arbetsmiljösynpunkt att förtroendevalda och tjänstemän verksamma i offentlig förvaltning utsätts för svåra psykiska påfrestningar i sitt dagliga arbete.

I augusti 2001 tog regeringen därför initiativ till ett samråd mellan regeringen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Riksåklagaren samt Brottsförebyggande rådet om förekomsten av våld och hot mot förtroendevalda. Vid mötet var även ett antal enskilda politiker med egna erfarenheter av hot inbjudna.

Vid mötet framkom bl.a. att våldet blivit grövre samt att hoten tenderar att bli mer sofistikerade. Extremistgrupperna arbetar mer utstuderat än tidigare. Flera myndigheter underströk också det faktum att hoten inte enbart berör politiker, utan även tjänstemän i offentlig förvaltning. Vidare framkom att polismyndigheterna i vissa områden, t.ex. Stockholm, Örebro och Skåne, har byggt upp speciella organisationsenheter som handhar denna typ av brott. Rikspolisstyrelsen förordar att det i varje kommun eller region finns en person med speciell kompetens inom området som kan fungera som ett stöd exempelvis i kontakter med polisen.

Samrådet resulterade i att en arbetsgrupp bildades med representanter för regeringen, förbunden och myndigheterna som skall arbeta vidare med dessa frågor. Arbetsgruppen, som leds av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, kommer bl.a. att diskutera hur säkerhetsrutinerna kan bli bättre i kommunerna, behovet av handledning och informationsmaterial, särskilt ansvariga kontaktpersoner på lokal nivå, hur attityderna bland förtroendevalda och allmänhet till hot av de slag som nämnts kan förändras så att händelserna polisanmäls och inte bagatelliseras m.m. Mot bakgrund av arbetsgruppens resultat och eventuella förslag kommer regeringen att överväga behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra situationen för landets förtroendevalda i detta avseende.

9 Förvaltningen

9.1 Det allmänna skall finnas företrätt i hela landet

Regeringens bedömning: Det är av grundläggande betydelse att det allmänna finns företrätt i hela landet. Regeringen har tagit en rad initiativ för att värna den service och välfärd som finns i landets kommuner och landsting.

Skälen för regeringens bedömning: Under 1990-talet genomgick den offentliga sektorn stora förändringar i form av t.ex. en ökad

decentralisering, stora nedskärningar och en ökad internationalisering. Inte minst den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och EU-medlemskapet har medfört förändrade förutsättningar. Den offentliga sektorn har i flera avseenden blivit mer komplex, differentierad och svåröverskådlig. Samtidigt har kraven från medborgarna på förvaltningen ökat. Den offentliga förvaltningen har också att hantera stora utmaningar framöver när det t.ex. gäller att klara av de stora personalavgångarna och ett på sikt ökat tryck inom vård och omsorg. Detta kommer att ställa stora krav på förvaltningen bl.a. i termer av omprövning, flexibilitet, nytänkande och prioriteringar.

Under 2000 beslutade regeringen att anta 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. De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering. Kraven på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt.

En av huvudpunkterna i regeringens förvaltningspolitik 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. Regeringen har därför i skrivelse till riksdagen (skr. 2000/01:151) aviserat att utvecklingen kommer att följas. Regeringen prövar nu om återkommande undersökningar av medborgarnas syn på förvaltningen kan vara ett bra sätt att följa upp förvaltningspolitiken. Förhoppningen är att sådana undersökningar på sikt skall kunna visa om handlingsprogrammet får avsett genomslag i statsförvaltningen i form av förbättringar för medborgarna, t.ex. när det gäller service, öppenhet och insyn. Men även verksamhet inom kommuner och landsting omfattas av den undersökning som nu genomförs. Undersökningen skall vara klar i maj 2002.

I ovan nämnda handlingsprogram läggs flera förslag som syftar till att långsiktigt utveckla förvaltningen, t.ex. förslag avseende kvalitet, kompetensutveckling och bättre service till medborgare och företag. Kvalitetsarbetet är av central betydelse för medborgarnas förtroende för förvaltningen samt för genomförandet av de politiska besluten. I den förvaltningspolitiska propositionen, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136), gör regeringen bedömningen att ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet. Regeringen kommer därför i sitt förvaltningspolitiska arbete att genomföra åtgärder för att bl.a. stimulera förvaltningen att mer systematiskt arbeta med att utveckla den totala kvaliteten i sin verksamhet. Regeringen har bl.a. givit ett tjugotal myndigheter i uppdrag att under 2001 genomföra en försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialog. Regeringen har också t.ex. initierat ett arbete med att utveckla 24-timmarsmyndigheter.

Även om handlingsprogrammet avser statliga myndigheter har dessa värden giltighet även på kommuner och landsting. Kommuner och landsting handhar till stora delar de offentliga uppgifter som ligger närmast den enskilde medborgaren. Inom den kommunala sektorn pågår många olika projekt som har liknande syften och inriktning som det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet gör en rad satsningar i syfte att ta itu med de kommande utmaningarna, t ex. satsningar på kompetensutveckling, kvalitetsarbete och på att höja de kommunala verksamheternas attraktionskraft på arbetsmarknaden.

Det är väsentligt att kommuner och landsting har en ekonomi som klarar av att ge en god service åt alla. I dag har många kommuner och landsting ekonomiska problem som medför svårigheter med att upprätthålla en god service. Det kommunala utjämningsystemet är mycket viktigt när det gäller att upprätthålla en tillfredsställande service i landets alla kommuner. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över om målen för kostnadsutjämnningen uppnås (dir. 2001:73). Kommittén skall bl.a. analysera hur kommuner och landsting med kraftig befolkningsminskning skall kunna upprätthålla en verksamhet likvärdig med andra kommuner och landsting.

Det är också en demokratifråga i vilken utsträckning alla medborgare i hela landet har tillgång till offentlig service. I regeringens regionalpolitiska proposition En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) fastläggs vikten av väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Politiken måste värna den service och välfärd som finns i landets kommuner för de människor som bor där.

Regeringen avser att göra en genomgripande översyn av hela uppgifts- och ansvarsfördelningen inom den samhälleliga organisationen i Sverige (prop. 2001/02:7). Det handlar om relationen mellan stat, landsting och kommuner. Debatten i regionfrågan visar att det finns ett behov av en mer samlad och långsiktig översyn. Utgångspunkten för en sådan översyn kommer vara upprätthållandet av en långtgående kommunal självstyrelse inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för medborgarnas välfärd i hela landet. Bakgrunden till att regeringen tar initiativ till detta är bl.a. befolkningsomflyttningar samt effekter av EU-medlemskapet.

Regeringen har på olika sätt uppmuntrat kommuner och landsting att samverka i större utsträckning. En arbetsgrupp har under 2001 arbetat med att föra ut kunskap om möjligheter till samverkan, sprida information och erfarenheter och stödja samverkan inom olika verksamheter. Syftet är att skapa ökad attraktivitet, utveckling och tillväxt samt en sund ekonomi. Regeringen har föreslagit att tillskjuta medel under perioden 2002–2004 för att fortsätta stödja utvecklingen av kommunernas samverkan. En ökad samverkan på kommunal nivå är enligt regeringen på flera håll nödvändig när det gäller att möta de kommande utmaningarna och klara av de uppgifter som åligger kommunerna.

Insyn och öppenhet är grundläggande förutsättningar för en demokrati. Med insyn menas medborgarnas rätt att på olika sätt få inblick i myndigheternas arbete t.ex. genom att ta del av allmänna handlingar. Insynen garanteras i Sverige genom ett unikt regelverk. Öppenheten är emellertid även beroende av de förtroendevaldas eller förvaltningens egna åtgärder för att informera om verksamheten etc. för att underlätta medborgarnas möjligheter att få insyn. Enligt regeringen bör den allmänna strävan vara så stor öppenhet som möjligt på kommunal, landstingskommunal, nationell och EU-nivå. Strävan bör också vara att på samtliga nivåer säkerställa så stor insyn som möjligt.

Genom den grundlagsskyddade rätten till insyn kan medborgarna, media osv. utöva den granskning som behövs för att säkerställa att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i verksamheten. Öppenhet och insyn ger också medborgarna möjlighet att kunna följa hur de valda företrädarna hanterar sitt uppdrag och ger därmed reella möjligheter att utkräva ansvar. Insyn och öppenhet är också grundförutsättningar för ett medborgerligt deltagande. Det utgör grunden för fri opinionsbildning och samhällsdebatt. För ett aktivt demokratiskt samhälle är insyn en förutsättning.

Utvecklingen under senare år har ibland inneburit att medborgarnas möjligheter till insyn försvårats t.ex. genom privatisering eller genom informationsteknikens utveckling.

Demokratiutredningen rapporterar i sitt slutbetänkande också om att nedskärningar och omorganisationer under 1990-talets början, dåliga kunskaper hos de ansvariga om vilka regler som gäller – dvs. att det inte är tillåtet för en myndighet att ingripa mot den som utnyttjar meddelarfriheten osv. – har lett till att allt färre tjänstemän vågar uttala sig om missförhållanden till allmänheten.

Mot ovanstående bakgrund har regeringen på senare tid tagit flera initiativ för att stärka öppenhet och insyn. Som exempel kan nämnas kampanjen Öppna Sverige och 24-timmarsmyndigheten inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Sverige har också arbetat för en ökad öppenhet inom EU (se avsnitt 10.2). Här läggs ytterligare förslag för att stärka öppenhet och insyn. De gäller i första hand den kommunala nivån. Det handlar om allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad, i fristående skolor och i fullmäktigeberedningar. Därutöver lämnas förslag angående kampanjen Öppna Sverige.

9.3 Medborgerlig insyn i offentligt finansierad verksamhet

9.3.1 Utgångspunkter

9.3.1.1 Kommunala företag

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till

ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. På det speciallagsreglerade området får vidare en kommunal angelägenhet i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt om det i en författning angetts att ett visst kommunalt organ skall handha den kommunala angelägenheten.

Under senare år har kommunal verksamhet i allt större utsträckning kommit att bedrivas i privaträttsliga former. Vid utgången av år 1999 fanns det 1 079 helägda kommunala företag. Med företag avses aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse (jfr 3 kap. 16 § kommunallagen). Inom dessa företag hanteras förhållandevis stora ekonomiska värden. De helägda kommunala företagens omsättning utgjorde år 1999 cirka 17 procent av den kommunala sektorns sammanlagda omsättning.

9.3.1.2 Kommunala entreprenader

Med kommunal entreprenad avses i detta sammanhang att en kommun eller ett landsting anlitar ett privatägt företag för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi. Kommunen eller landstinget har således kvar huvudmannskapet för verksamheten. Av 3 kap. 19 § kommunallagen följer att innan en kommun eller ett landsting överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till ett privatägt företag skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

9.3.2 Allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad

Regeringens förslag: Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Förslaget tas in i en ny paragraf, 3 kap. 19 a § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Statskontoret, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, samt flera kommuner och landsting tillstyrker förslaget eller är positiva till det. Hovrätten pekar dock på att den föreslagna bestämmelsen kan inrymma flera oförutsebara hinder, bl.a. vid offentliga upphandlingar. Kommun- och landstingsförbunden menar att förslaget inte kommer att innebära samma möjligheter till insyn i all landstingsfinansierad vårdverksamhet eftersom det finns läkare och sjukgymnaster som erhåller ersättning från landstinget utan att ett entreprenadförhållande föreligger. *Socialstyrelsen*

menar att den föreslagna möjligheten till insyn begränsas av att kommunen eller landstinget inte har någon skyldighet att på begäran av en enskild infordra en handling.

Några instanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Konkurrensverket* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker förslaget eller är tveksamma till det. Kammarrätten menar att förslaget är utformat som en allmän handlingsregel av målsättningskaraktär, vars praktiska betydelse i det enskilda fallet kan ifrågasättas. Konkurrensverket anser att förslaget kan medföra tolkningssvårigheter och tvister mellan parterna, merarbete för domstolarna och ökade kostnader för berörda verksamheter. Svenskt Näringsliv menar att det inte har visats att nuvarande ordning medfört någon brist i medborgarnas möjligheter till insyn i driften. *Datainspektionen* betonar att ett avtal mellan kommunen eller landstinget och entreprenören som innebär att entreprenören skall lämna ut viss information måste anpassas till personuppgiftslagens bestämmelser. *Riksarkivet* delar inte uppfattningen att kommunerna och landstingen vid entreprenader skulle sakna behov av att begära in handlingar för vilka sekretess gäller och hänvisar till 3 § arkivlagen (1990:782). Vidare befarar Riksarkivet att den föreslagna lösningen kan leda till olika praxis i olika kommuner och landsting. *Nämnden för offentlig upphandling* bedömer att den positiva demokratiska effekten av förslaget bör vägas mot förväntade negativa effekter i form av ökade kostnader, begränsad konkurrens, fler överprövningsärenden enligt 7 kap. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) och negativ inverkan på internationell handel. *Svenska Journalistförbundet* anser att all offentligt finansierad verksamhet skall omfattas av offentlighetsprincipen.

Skälen för regeringens förslag

Insyn i kommunal verksamhet som överlämnats till annan

Företag i vilka kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämföras med myndigheter när det gäller handlings-offentligheten. Detta följer av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). I fråga om delägda företag som inte omfattas av denna bestämmelse gäller enligt 3 kap. 18 § kommunallagen att fullmäktige skall verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och i sekretesslagen. Detsamma gäller om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Det finns inte några bestämmelser som ger allmänheten en rätt till insyn i privatägda företag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad. Företagen är dock oförhindrade att lämna ut handlingar och uppgifter som inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt som gäller för verksamheten. De uppgifter om entreprenören och dennes verksamhet som kommunen eller landstinget begär in för att kontrollera och följa upp verksamheten blir i enlighet med offentlighetsprincipen tillgängliga för allmänheten hos kommunen eller landstinget. Detta dock under förutsättning att uppgifterna inte omfattas av sekretess enligt sekretesslagen.

Från demokratisk synpunkt finns risker med att delar av den kommunala verksamheten undandras medborgarnas grundlagsskyddade rätt till insyn genom att privatägda företag tillåts driva sådan verksamhet. Vid olika tillfällen har också krav rests på att offentlighetsprincipen skall tillämpas, eller åtminstone vara vägledande, i all verksamhet som utförs för det allmännas räkning och som bekostas av offentliga medel. Regeringens utgångspunkt är att allmänhetens möjligheter till insyn i kommunal verksamhet inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att låta utföra verksamheten. Regeringen anser därför att starka skäl talar för att allmänheten bör tillförsäkras insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad.

Det skulle, som flera remissinstanser påpekat, medföra stora svårigheter att söka införa ett krav på handlingsoffentlighet hos privatägda företag. Den dokumentationsplikt som åvilar kommuner och landsting finns inte inom den privata företagssfären. Ett krav på handlingsoffentlighet hos privata företag skulle därmed inte få samma betydelse som det har hos en myndighet. Det är också möjligt att ett privat företag faktiskt skulle avstå från att upprätta vissa handlingar om dessa skulle komma att bli offentliga. Frågor som rör offentlighet och sekretess kan vara komplicerade och svåra att hantera även för erfarna handläggare hos kommuner och landsting. Hos privata företag finns normalt sett ingen större kunskap och erfarenhet inom detta område. Det framstår inte som realistiskt att anställda hos privata företag skulle tvingas genomgå särskild utbildning i dessa frågor. Det är således inte en framkomlig väg att lagstifta om handlingsoffentlighet även för privatägda företag. En utökad medborgerlig insyn bör i stället utformas på ett sätt som inte innebär några omfattande nya, kostnadskrävande arbetsinsatser för kommunen, landstinget eller entreprenören.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att utgångspunkten måste vara att allmänheten skall vända sig till kommunen eller landstinget när den vill utnyttja sin rätt till insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Detta innebär att det är kommunens eller landstingets ansvar att tillse att allmänheten kan få den insyn i verksamheten som är befogad. En sådan lösning innebär att något särskilt regelverk för handlingsoffentlighet och sekretess i privatägda företag inte behöver tillskapas.

Insynen skall regleras i entreprenadavtalet

De kommunala nämnderna har enligt 6 kap. 7 § kommunallagen det direkta ansvaret för att verksamhet som lagts ut på entreprenad kontrolleras och följs upp. Sådan kontroll och uppföljning kan exempelvis ske genom att det i entreprenadavtalet anges att entreprenören skall ge in vissa handlingar till kommunen eller landstinget. Dessa handlingar blir allmänna handlingar när de kommit in till kommunen eller landstinget. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen om nämndernas ansvar har dock inte varit att allmänheten skall tillförsäkras insyn i entreprenadverksamheten.

Regeringen föreslår att en ny bestämmelse av målsättningskaraktär, 3 kap. 19 a §, införs i kommunallagen. I denna anges att om en kommun eller ett landsting sluter avtal med ett privatägt företag om att utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Det närmare ansvaret för att allmänheten tillförsäkras erforderlig insyn bör ligga på den kommunala part som sluter entreprenadavtalet, dvs. normalt den kommunala nämnden. Regeringen delar *Lagrådets* bedömning att detta inte behöver anges särskilt i 6 kap. 7 § kommunallagen.

Kravet på att tillförsäkra allmänheten insyn skall endast avse de fall när vården av en kommunal angelägenhet överlämnats. Detta innebär att begränsade stöd- och kringfunktioner som utförs av annan, t.ex. lokalvård och fastighetsskötsel, inte omfattas av förslaget.

När det gäller förhållandena inom hälso- och sjukvården vill Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet uppmärksamma att förslaget inte kommer att innebära samma möjligheter till insyn i all landstingsfinansierad vårdverksamhet. Enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik och övergångsbestämmelserna till dessa lagar utgår ersättning till läkare och sjukgymnaster i privat verksamhet utan att ett entreprenadförhållande föreligger. Eftersom dessa vårdgivare får ersättning från landstinget anser förbunden att de inte bör behandlas på annat sätt än vårdgivare som bedriver verksamhet på entreprenad. Denna fråga är emellertid från lagstiftningssynpunkt inte okomplicerad och har heller inte berörts av kommittén. Regeringen avstår därför från att nu lägga fram något förslag till lagstiftning som omfattar även dessa vårdgivare.

Vilken omfattning bör insynen ha?

Insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad kan inte ha samma omfattning som insyn i den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver i egen regi. Ett tidigare förslag om insyn i kommunal entreprenadverksamhet ledde inte till lagstiftning eftersom regeringen bl.a. befarade att ett krav på att allmänheten skall ha direkt insyn i privatägda företag kunde minska intresset hos sådana företag att träffa entreprenadavtal om kommunal verksamhet (se SOU 1993:90). Därmed skulle möjligheterna att utsätta lämpliga delar av den kommunala verksamheten för konkurrens minska (se prop. 1993/94:188 s. 43).

Bestämmelserna om insyn får inte utformas så att de snedvrider konkurrensen mellan berörda aktörer. Vid tecknandet av entreprenadavtalet bör naturligen en avvägning göras mellan å ena sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten bedrivs och å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och snedvrider konkurrensen. Nämnden för offentlig upphandling anser att det finns en risk för att den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan innebära ett EG-rättsligt konkurrenshinder eftersom regleringen kan ses som en inskränkning i den fria etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster. Både svenska och utländska företag som vill vara med och konkurrera om att få bedriva viss

kommunal verksamhet på entreprenad måste dock redan i dag vara beredda på att följa den offentlighetsregleringen inom det aktuella området. Regeringen kan därför inte se att det föreslagna kravet skulle kunna leda till en försämrad konkurrenssituation eller utgöra ett konkurrenshinder, vare sig enligt svensk lagstiftning eller enligt EG-rättens principer.

Ett grundläggande skydd för att uppgifter om entreprenörens affärs- och driftsförhållanden inte röjs finns i 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100). Enligt denna bestämmelse gäller sekretess hos myndighet om affärs- eller driftsförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. När någon begär att få ta del av en handling som entreprenören lämnat in måste således kommunen eller landstinget göra en sekretessprövning på nämnda grunder. Det torde inte finnas någon anledning för kommunen eller landstinget att i entreprenadavtalet kräva att uppgifter som skulle komma att omfattas av sekretess hos kommunen eller landstinget skall ges in. Ett sådant förfarande innebär ju inte någon utökad insyn i entreprenadverksamheten. Vad Riksarkivet anfört föranleder inte någon annan bedömning.

När en kommun eller ett landsting skall överlämna vården av en kommunal angelägenhet till en privat entreprenör är normalt LOU tillämplig på förfarandet. Vid en upphandling bör förfrågningsunderlaget innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn skall regleras. När kraven på insyn skall formuleras är det viktigt att den upphandlande enheten inte ställer mera långtgående krav på leverantören än sådana som behövs och är ändamålsenliga för upphandlingen. *Lagrådet* har pekat på att vissa remissinstanser gett uttryck för tveksamhet när det gäller den föreslagna regleringens överensstämmelse med EG-rättens regler för offentlig upphandling. *Lagrådet* har anfört att det saknat möjlighet att på den tid som stått till förfogande bilda sig en säker uppfattning i denna fråga men inte kunnat finna att vad som sagts i lagrådsremissen är tillräckligt för att undanröja osäkerheten i detta hänseende. I övrigt har *Lagrådet*, som inte avstyrkt förslaget, lämnat synpunkter av mer redaktionell natur på den föreslagna paragrafen. Regeringen vill för sin del understryka att den upphandlande enheten, utöver vad som tidigare sagts, naturligtvis måste se till att avtalsvillkoren inte utformas så att de står i strid med LOU eller de EG-direktiv som ligger till grund för denna lagstiftning. Med hänsyn till det nu anförda bedömer regeringen att det inte finns något EG-rättsligt hinder mot den föreslagna regleringen.

När det gäller antalet överprövningsärenden enligt 7 kap. LOU bedömer regeringen att dessa inte kan komma att öka annat än marginellt.

Regeringen utgår från att företrädare för den kommunala sektorn och branschorganisationer i de flesta fall kan finna gemensamma utgångspunkter för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses vara befogad inom olika verksamhetsområden. Fullmäktige har också möjlighet att utfärda närmare riktlinjer för hur allmänheten skall tillförsäkras insyn. Regeringen avser att följa utvecklingen på området och vid behov återkomma i frågan.

Ett grundläggande krav enligt personuppgiftslagen (1998:204) är att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Som Datainspektionen pekat på torde entreprenörerna vara att betrakta som personuppgiftsansvariga vad gäller behandlingen av personuppgifter i den verksamhet de bedriver för kommunens eller landstingets räkning. Entreprenören får därför inte lämna ut information som innehåller personuppgifter eller på annat sätt behandla sådana uppgifter om detta inte är förenligt med personuppgiftslagen. Avtalet mellan kommunen eller landstinget och entreprenören måste därför anpassas till bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Ansvarsutkrävande

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har enligt 10 kap. kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom laglighetsprövning. Vissa beslut får dock inte överklagas. Det gäller bland annat beslut på vilka LOU är tillämplig. Följden av detta skulle kunna bli att ett formellt beslut av den ansvariga nämnden om hur allmänhetens insyn skall tillgodoses i entreprenadavtalet inte kan överklagas genom laglighetsprövning. Den möjlighet som står till buds för den kommun- eller landstingsmedlem som är missnöjd med beslutet är att utkräva ett politiskt ansvar av de förtroendevalda i nämnden. Givetvis finns också en möjlighet till ansvarsutkrävande i samband med revisorernas granskning och fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet.

9.3.3 Allmänhetens insyn i fristående skolor

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som innebär att huvudmannen för en fristående skola skall vara skyldig att lämna sådan information om verksamheten som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna.

Förslaget tas in i 15 kap. 11 § skollagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Konkurrensverket*, *Svenskt Näringsliv* och *Friskolornas Riksförbund* avstyrker förslaget. Friskolornas Riksförbund menar att förslaget är ofullständigt och pekar på att allmänhetens berättigade intresse av att få insyn i de fristående skolorna redan i dag får anses tillgodosett, bl.a. genom den tillsyn som Skolverket utövar. Svenskt Näringsliv menar att förslaget sannolikt skulle innebära ett administrativt merarbete av inte obetydlig omfattning för de fristående skolorna. *Datainspektionen* anför att förslagets förhållande till bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) bör analyseras ytterligare. *Riksarkivet* anför att den föreslagna modellen inte är tillräcklig och menar att en annan lösning bör väljas.

Skälen för regeringens förslag: Med fristående skolor avses skolor som drivs av enskilda fysiska eller juridiska personer. En av Statens skolverk (Skolverket) godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan eller sarskolan kan förklaras berättigad till bidrag från elevens hemkommun. Detsamma gäller om en godkänd fristående skola bedriver utbildning som motsvarar förskoleklassen. Fristående skolor vars utbildning motsvarar utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesarskolan kan också förklaras berättigade till bidrag från elevernas hemkommuner.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten om skolan får bidrag av kommunen. Skolorna är vidare skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende (2 b kap. 8 §, 9 kap. 11 och 13 §§ skollagen, 1985:1100). Allmänheten har dock inte någon lagreglerad rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs i fristående skolor.

Regeringen har den 19 oktober 2001 beslutat propositionen 2001/02:35 Fristående skolor. För att öka kontrollen av och den allmänna insynen i hur offentliga medel används föreslås i propositionen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna en ekonomisk redovisning över verksamheten.

Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn bör vara huvudregel i verksamhet som helt eller delvis finansieras med offentliga medel. Regeringen anser därför att allmänheten bör tillförsäkras insyn i den verksamhet som bedrivs i fristående skolor. I det föregående avsnittet har regeringen föreslagit att insyn i kommunala entreprenader skall möjliggöras genom att den som bedriver verksamheten skall lämna viss information till kommunen eller landstinget. Regeringen anser att denna modell bör användas även när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn i fristående skolor. Regeringen förordar således inte den av Riksarkivet föreslagna modellen att handlingar hos fristående skolor skall jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter.

Mot bakgrund av Kommundemokratikommitténs betänkande och den beredning av detta som nu skett anser regeringen att den ändring i skollagen som föreslagits i propositionen 2001/02:35 i syfte att ge allmänheten insyn i fristående skolors ekonomiska förhållanden bör vidgas. Det är angeläget att allmänhetens rätt till insyn i fristående skolor inte bara omfattar skolornas ekonomi.

Redan i dag lämnar fristående skolor viss information till Skolverket. Handlingar med sådan information blir allmänna handlingar hos denna myndighet. Skolverket får information om den tänkta skolverksamheten när en ansökan om godkännande eller förklaring om rätt till bidrag ges in till myndigheten. Genom sin skyldighet att utöva tillsyn över bl.a. de fristående skolor som blir godkända och/eller berättigade till bidrag får Skolverket också information om verksamheten i skolorna. Enligt 15 kap. 11 § skollagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om skyldighet för en skolhuvudman att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Regeringen har i förordning föreskrivit att bl.a. fristående skolor

som är godkända eller berättigade till bidrag är skyldiga att lämna sådana uppgifter i den utsträckning som Skolverket föreskriver. Dessa föreskrifter skall dock begränsas till vad som är behövt för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för skolverksamheten som har bestämts av riksdagen eller regeringen.

Regeringen anser att huvudmannen för en fristående skola skall vara skyldig att även ge in sådan information om verksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna. För att allmänheten skall ges en möjlighet till insyn bör informationen enligt regeringens mening lämnas regelbundet. Informationen bör i första hand lämnas till den myndighet som har ansvaret för tillsynen över skolan, dvs. i de allra flesta fall Skolverket. Det kan dock i vissa fall vara lämpligt att informationen lämnas till den kommun där den fristående skolan är belägen. Den enskilde medborgaren skall kunna vända sig till kommunen eller Skolverket för att få tillgång till informationen.

Närmare föreskrifter om vilken information som skall ges in bör, med stöd av 8 kap. 7 § 6 regeringsformen, meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. På samma sätt som vad gäller förslaget om insyn i kommunala entreprenader bör en avvägning göras mellan å ena sidan den fristående skolans intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. I denna del hänvisas till vad som anförts i avsnitt 9.3.2. I författningskommentaren ges exempel på vilken information som bör lämnas. Regeringen vill dock här särskilt peka på att den föreslagna uppgiftsskyldigheten också kommer att omfatta elevernas betyg. Som tidigare påpekats är ett grundläggande krav enligt personuppgiftslagen att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Detta krav gäller naturligtvis också den information som lämnas över från de fristående skolorna.

Kommundemokratikommittén har ansett att det bör finnas en möjlighet att använda någon form av tvångsmedel, exempelvis vitesföreläggande, gentemot en huvudman för en fristående skola som inte i rätt tid ger in föreskriven information. Av 15 kap. 11 § skollagen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om viten för den som inte följer bestämmelser om skyldighet för huvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Denna sanktionsmöjlighet bör även omfatta det nu vidgade förslaget om insyn.

Regeringen avser att följa utvecklingen på området och vid behov återkomma i frågan om insyn i de fristående skolorna.

9.4 Offentliga sammanträden med fullmäktigeberedningar

Regeringens förslag: En fullmäktigeberednings sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Förslaget tas in i 3 kap. 7 § kommunallagen.

Kommundemokratikommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Prop. 2001/02:80

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva. *Gävle kommun* föreslår att öppna nämndsammanträden införs som huvudprincip i kommunallagen.

Skälen för regeringens förslag

Fullmäktigeberedningar

Enligt 3 kap. 7 § kommunallagen får fullmäktige för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige inrätta en särskild fullmäktigeberedning. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda. Regeringen föreslår dock att beredningen skall kunna bestå av andra än redan förtroendevalda (avsnitt 8.3).

Fullmäktigeberedningar är inte avsedda att vara allmänna beredningsorgan med uppgifter som svarar mot styrelsens. Avsikten är att fullmäktige skall ha möjlighet att tillsätta ett särskilt organ för beredningen av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Inom ramen för denna uppgift kan fullmäktigeberedningen ha vissa funktioner som förberedelse för fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten. Det ankommer på fullmäktige att fatta närmare beslut om beredningarnas uppgifter och arbetsformer (prop. 1990/91:117 s. 156–157).

Dagens möjlighet till öppenhet i fullmäktige och nämnder

Av 5 kap. 38 § kommunallagen framgår att fullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar.

Sedan den 1 juli 1994 är det möjligt att även ha offentliga nämndsammanträden. Reglerna för öppna nämndsammanträden återfinns i 6 kap. 19 a § kommunallagen. Enligt huvudregeln skall en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden skall vara öppna, under förutsättning att fullmäktige medgett detta. En nämnds sammanträden skall dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som avser myndighetsutövning eller ärenden i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt sekretesslagen.

Beträffande fullmäktigeberedningar saknas i dag motsvarande reglering som möjliggör öppenhet.

Sammanträden med beredningar bör kunna vara offentliga

Det finns i dag inte något stöd i kommunallagen för att ha öppna fullmäktigeberedningar. Det finns enligt regeringens mening inga skäl till varför möjligheten till öppenhet skulle vara mer begränsad i beredningar än i nämnder.

Kommuner och landsting har en stor frihet att bestämma hur deras verksamhet skall organiseras. Det förekommer att de väljer att organisera

sin verksamhet genom att inrätta fullmäktigeberedningar, som stadigvarande bereder vissa ärendetyper, i stället för att inrätta nämnder för detta ändamål. Om en kommun eller ett landsting vill ge medborgarna möjlighet till insyn i sådana beredningars verksamhet, på motsvarande sätt som i dag är möjligt när det gäller nämnder, bör en kommun eller ett landsting enligt regeringens uppfattning ges möjlighet till detta. Det föreslås därför att en motsvarande möjlighet till offentliga sammanträden som finns för nämnder också införs för fullmäktigeberedningar.

9.5 Öppna Sverige

Regeringens bedömning: Offentlighetsprincipen är en hörnsten i den svenska demokratin och en viktig del av förvaltningspolitiken. Regeringen bedömer att kunskaperna om offentlighetsprincipen och dess tillämpning är otillräckliga. Med underlag från bl.a. Rådet för Öppna Sverige kommer regeringen att överväga hur ett fortsatt stort engagemang hos den offentliga förvaltningen kan tryggas i syfte att få en god efterlevnad av offentlighetsprincipen.

Skälen för regeringens bedömning: Under åren 2000–2002 genomför regeringen tillsammans med representanter för kommuner och landsting kampanjen Öppna Sverige vars uppdrag är att

- förbättra tillämpningen av offentlighetsprincipen inom den offentliga sektorn
- verka för en större öppenhet på arbetsplatserna i den offentliga sektorn
- sprida kunskap och medvetenhet om öppenhetsfrågor i samhället
- skapa engagemang och debatt.

Över 200 myndigheter, kommuner och landsting deltar på frivillig basis i kampanjen. Insatserna omfattar bl.a. utbildning av personal, översyn av arbetsrutiner och utveckling av hemsidor och andra informationsvägar. Öppna Sverige ger på olika sätt stöd till de lokala projektledarna. Kampanjens hemsida www.oppnasverige.gov.se är en viktig kanal. Ett flertal hearings, konferenser och utbildningar har genomförts.

Öppna Sverige verkar för att kommuner och landsting skall informera allmänheten om offentlighetsprincipen och om hur den kan utnyttjas. Rådet för Öppna Sverige och dess sekretariat samarbetar med ansvariga myndigheter och intresseorganisationer för att förbättra möjligheterna för grupper som kan ha särskilt svårt att ta del av förvaltningens information, såsom personer med funktionshinder och personer med utländsk bakgrund. Undervisningssystemet bearbetas för att frågor om offentlighetsprincipen och dess demokratiska betydelse skall få ett utrymme i undervisningen.

Offentlighetsprincipen är en hörnsten i den svenska demokratin och en viktig del av förvaltningspolitiken. Erfarenheterna från arbetet med Öppna Sverige visar att en god tillämpning av offentlighetsprincipen inte kommer av sig själv. Öppenhet är en attityd- och kunskapsfråga som ständigt måste hållas vid liv. Regeringen avser att stödja detta arbete.

Rådet för Öppna Sverige kommer att före den 30 juni 2002 redovisa ett mer utvecklat förslag om en samlad funktion för insyn och öppenhet. Ett sådant material kan tillsammans med bl.a. förslag om hur projektverksamheten med portalen Sverige Direkt skall utvecklas och permanentas utgöra ett underlag för regeringens beslut om hur ett fortsatt stort engagemang hos den offentliga förvaltningen kan tryggas i syfte att få en god efterlevnad av offentlighetsprincipen.

10 Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid

10.1 Ett politiskt system med flera olika nivåer och kompetenser

Förutsättningarna för den svenska demokratin har förändrats. Bland annat fattas politiska beslut numera på många olika nivåer: lokal, kommunal, regional, nationell och internationell nivå. Inför framtiden finns det anledning att särskilt uppmärksamma vad ett politiskt system med flera olika nivåer och kompetenser får för konsekvenser för det demokratiska beslutsfattandet.

Flernivåstyrets följder har särskilt aktualiserats i och med Sveriges medlemskap i EU. Många politiska beslut som tidigare fattades på nationell nivå fattas nu på EU-nivån. Samtidigt tillämpas inom EU den s.k. subsidiaritetsprincipen, vilken innebär att besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt.

EU-arbetet och deltagandet i andra internationella organisationer får effekt på den politiska styrningen i Sverige. Exempelvis fattar EU många beslut där genomförandet åligger den regionala eller lokala nivån. Det är också regering och riksdag som exempelvis ratificerar internationella konventioner men där många av åtagandena ligger inom ramen för kommunernas kompetens.

I den alltmer komplexa flernivåstyrningen fattas också fler politiska beslut genom förhandlingar. Genomförandet av EU-politiken sker i stor utsträckning genom etablering av partnerskap med nationella, regionala och kommunala organ samt med företrädare för enskilda näringsintressen, företag och intresseorganisationer. Inom Sverige kännetecknas regionalpolitiken också av partnerskap. Idéspridning från detta sätt att arbeta har kraftfullt påverkat andra sammanhang. Ett belysande exempel är den omfattande processen med tillväxtavtal som involverat alla svenska regioner i ett intensivt arbete med utvecklingsfrågor under slutet av 1990-talet. Bland förhandlingsforskare och praktiker är det en allmänt omfattad tes att tystnad under förhandlingsskedet gynnar möjligheterna att nå ett eftersträvat resultat. För medborgarna kan det emellertid vara svårt att få insyn och ha inflytande i sådana beslutsprocesser även om syfte, motiv och resultat vid förhandlingar redovisas. När beslut vuxit fram i nätverk och partnerskap försvåras också ansvarsutkrävandet.

Enligt Demokratiutredningen bör det politiska systemet vara flexibelt när den politiska och ekonomiska verkligheten ständigt befinner sig i förändring. Samtidigt utmanar detta möjligheterna att ha tydlig

kompetens- och ansvarsfördelning samt möjligheterna till insyn. Det försvårar i sin tur medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de valda representanterna på de olika nivåerna. I framtiden finns det anledning att följa hur flernivåstyret inklusive EU-medlemskapet påverkar den svenska demokratin. I detta sammanhang kan nämnas att en av de frågor som EU:s medlemsstater avser att diskutera vid nästa regeringskonferens 2004 är hur kompetensfördelningen mellan EU-nivån och medlemsstaterna bör se ut framöver. Nämnas kan också den översyn av hela uppgifts- och ansvarsfördelningen inom den samhällsliga organisationen i Sverige som regeringen avser göra (prop. 2001/02:7).

10.2 Att främja öppenhet, inflytande och möjligheter till ansvarsutkrävande

Regeringens bedömning: Den samlade kunskapen om och förtrogenheten med demokratiskt beslutsfattande utgår i första hand ifrån demokratiskt beslutsfattande inom nationalstatens ram. Det är viktigt 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. Regeringens tillsättande av EU 2004-kommittén och inrättandet av Expertgruppen för EU-frågor bör ses som ett led i detta arbete.

Skälen för regeringens bedömning: Genom globaliseringen kan Sveriges sårbarhet öka genom större beroende av beslut utanför Sveriges gränser osv. Samtidigt innebär detta gränsöverskridande utbyte möjligheter. Internationellt samarbete inom inte minst FN och EU ger tillfälle att fatta beslut tillsammans med andra länder om vägval i utvecklingen.

Det är en utmaning att göra fler medborgare delaktiga i dessa sammanhang. Regeringen anser att medborgare, folkrörelser etc. och lokala myndigheter har en viktig roll att spela i det internationella samarbetet. Tillgång till information och möjlighet att delta är grundläggande för att det civila samhället skall kunna bidra till goda beslut i internationella organisationer och effektivt genomförande på nationell nivå. Internationella folkrörelser spelar också en allt viktigare roll som bärare av lokala erfarenheter och sakkunskap.

Enligt regeringens mening är det möjligt att föra en politik som minskar den svenska demokratin sårbarhet och hindrar oönskade konsekvenser av globalisering, förhandlingspolitik etc. Det är möjligt att föra en politik som ökar möjligheterna till demokratisk påverkan. Utvecklingen är inte given. Det är i stor utsträckning den politiska viljan som avgör demokratin situation, såväl inom Sverige som i övrigt. Den samlade kunskapen om och förtrogenheten med demokratiskt beslutsfattande utgår i första hand ifrån traditionellt demokratiskt beslutsfattande inom nationalstatens ram. Ambitionen vad gäller de nya former av beslutsfattande som växer fram i och med det alltmer komplexa flernivåstyret bör vara att främja medborgarnas möjlighet till

deltagande, inflytande och delaktighet där politiska beslut fattas såväl nationellt som internationellt liksom att skapa goda möjligheter för insyn och för att utkräva ansvar. I de fall ett deltagande inte är möjligt blir det desto viktigare att stärka och betona den representativa aspekten. Mandat kan formuleras i förväg och återredovisas efteråt. Processerna däremellan måste bygga på förtroende och representativitet. Inriktningen på regeringens arbete kommer vara att skapa strukturer för detta.

Regeringen har aktivt arbetat för ökad öppenhet inom EU. Medborgarna har nu en möjlighet att granska besluten. Under det svenska ordförandeskapet antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Förordningen innebär att medborgarnas rätt att få ta del av Europaparlamentets, kommissionens och rådets handlingar förbättras jämfört med tidigare regler. Bland annat skall inte bara upprättade utan även inkomna handlingar omfattas av regleringen, inklusive de handlingar avseende den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik som tidigare varit uteslutna från rådets regler om handlingsoffentlighet. Institutionerna åläggs dessutom en skyldighet att upprätta offentliga register som skall vara tillgängliga via Internet, samt att aktivt publicera en mängd handlingar i fulltext. Förordningen inför även ett skyndsamhetskrav för behandling av ansökningar och en serviceskyldighet gentemot personer som vill ta del av handlingar. Listan över sekretessbestämmelser är, till skillnad från i de tidigare reglerna, uttömmande. Rådet antog den 9 april 2001 ett beslut som innebär att kategorier av rådsdokument automatiskt offentliggörs på Internet. Regeringen avser att även fortsättningsvis verka för en allt öppnare union.

När det gäller språket skulle framför allt EU-dokument kunna utformas på ett enklare sätt. Det finns skäl att ta nya initiativ i syfte att förenhetliga och förenkla de fördragstexter etc. som ligger som grund för EU:s arbete och utveckling. I den regeringskonferens som avses inledas 2004 är en av de frågor som avses behandlas just frågan om förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, men utan att ändra deras innebörd. Sverige har en viktig roll att spela i detta arbete.

Inom EU pågår ett arbete med att utveckla nya styrelseformer inom unionen. Bland annat diskuteras nu direktiv om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. Arbetet med att utveckla nya styrelseformer är viktigt för att skapa en större legitimitet för unionens arbete och för att stärka de demokratiska värdena i den politiska processen. Kommissionen har i detta arbete lagt fram vitboken Styrelseformerna i EU, KOM (2001) 428. I vitboken lyfter kommissionen fram fem principer som kännetecknande för goda styrelseformer: öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens i beslutsfattandet.

Vitboken innehåller en rad förslag och åtgärder för hur den politiska processen inom EU kan förbättras. Ett av förslagen är att de lokala och regionala nivåerna inom EU i större utsträckning skall involveras i EU:s beslutsprocess samt att det bör ske på ett tidigare stadium än vad som görs i dag. Ett skäl till detta är att det i allt större utsträckning är de lokala och regionala nivåerna inom EU:s medlemsstater som är ansvariga för att

genomföra olika EU-beslut. Kommissionen föreslår i vitboken att medlemsstaterna bör utreda hur de lokala och regionala aktörernas delaktighet i EU:s beslutsprocess kan förbättras. Regeringen anser att om kommuner och landsting involveras i ett tidigare skede och bidrar med synpunkter så underlättas sedan genomförandet. I Sverige är utredningsväsendet och remissförfarandet ett viktigt sätt att säkerställa ett deltagande när det gäller att genomföra EU:s lagstiftning i Sverige. Det kan dock finnas skäl att i betydligt tidigare skeden involvera kommuner och landsting, vilket också sker i dag inom flera områden. Det finns skäl att närmare se över detta.

Kommissionens vitbok kan ses som ett inlägg i den större debatt om EU:s framtidsfrågor som nu pågår inför nästa regeringskonferens 2004. Regeringen och andra svenska aktörer bidrar på olika sätt i denna framtidsdebatt. Den nämnda vitboken har skickats ut på remiss till ett stort antal myndigheter och organisationer i Sverige och kommer därefter att fortsätta att beredas inom Regeringskansliet och i EU-arbetet. Vidare har regeringen tillsatt EU 2004-kommittén (dir. 2001:35) som bl.a. har till uppgift att bidra till en bred och öppen debatt om EU och framtidsfrågorna. För att ytterligare öka kunskapen om EU-nivåns roll i den politiska processen har regeringen dessutom i april 2001 beslutat att inrätta en Expertgrupp för EU-frågor.

10.3 Översyn av remissförfarandet

Regeringens bedömning: En kartläggning över hur det svenska remissförfarandet i dag används avseende frågor med EU-anknytning bör genomföras.

Skälen för regeringens bedömning: Remissförfarandet är en central del av det grundlagsfästa kravet på beredning av regeringens ärenden. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall också tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

I propositionen Sveriges medlemskap i 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.

EU-medlemskapet har inneburit en snabbare takt och fler ärenden i den politiska processen. Vikten av att så många berörda som möjligt deltar i beredningsprocessen av EU-frågor har lyfts fram i kommissionens vitbok 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.

Remissförfarandet används i dag på olika sätt för olika frågor och varierar mellan departementen inom Regeringskansliet. Regeringen avser att initiera en kartläggning över hur remissförfarandet i dag används avseende frågor med EU-anknytning.

Regeringens bedömning: Insynen i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet bör förbättras. Också möjligheterna till insyn i finansieringen av personvalskampanjer bör bli bättre. Starka skäl talar för att insynen i dessa fall regleras genom lagstiftning. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Det är av flera skäl viktigt att allmänheten kan få insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de valkandidater som driver personvalskampanjer finansierar sina kampanjer. För att kunna bedriva en effektiv kampanj för ett personval fordras ofta stora ekonomiska resurser, och det är då särskilt viktigt att insyn och öppenhet råder om finansieringen. Väljarna har ett berättigat krav att kunna använda sådan information som underlag för sina ställningstaganden. Öppenheten är också ett sätt att stärka det politiska systemets legitimitet och förebygga korrupktion. Samtidigt måste man komma ihåg att det är grundläggande för förtroendet för det demokratiska systemet att staten inte otillbörligt påverkar partiers möjlighet att verka.

Rådet för utvärdering av 1998 års val förespråkade en frivillig modell som bygger på att det i första hand är partierna och valkandidaterna som tar ansvar för frågorna kring finansiering och redovisning av kampanjer (SOU 1999:136). Rådet konstaterade att det är önskvärt att partierna sinsemellan kommer överens om vissa ram- eller minimiregler på kampanjfinansieringens område. En frivillig modell för redovisning anslöt enligt rådet till den svenska traditionen på partifinansieringens område som bl.a. innebar ett minimum av intrång i partiernas ekonomiska angelägenheter.

Det finns i Sverige i dag över huvud taget inga bestämmelser som ger allmänheten möjlighet till insyn i partiernas och valkandidaters finansiering. Riksdagspartierna brukar genom ömsesidiga överenskommelser ge öppenhet för sina intäkter. Den senaste överenskommelsen angående redovisning av partiernas intäkter träffades i april 2000. I överenskommelsen rekommenderas att informationen också skall omfatta hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer.

Riksdagspartierna är således väl medvetna om vikten av insyn och har också frivilligt vidtagit åtgärder i det syftet. Men det finns inga garantier vare sig för att nya partier eller fristående lokala partier tar sitt ansvar på samma sätt eller för att alla partier i framtiden kommer att ingå eller lojalt följa frivilliga överenskommelser. Därför är det, trots den samsyn som finns i dag hos riksdagspartierna, angeläget att få mer heltäckande garantier för ett öppet och från väljarnas synpunkt tillförlitligt system. Genom personvalsreformen har frågan om insyn i finansiering fått ännu större aktualitet. Sammantaget finner regeringen att det finns starka skäl som talar för att insynen bör regleras genom lagstiftning. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

11.1 Att främja demokratisk medvetenhet

En demokratisk medvetenhet är en insikt om att det är medborgarna i en demokrati som utgör demokratin. Det är en insikt om att demokratin inte bara ger rättigheter utan att medborgarna i en demokrati också har ett ansvar. Det handlar här om varje medborgares skyldighet att visa tolerans och respekt för andra människor. Det handlar om empati och solidaritet, och om ett engagemang och ansvar som sträcker sig utöver egenintresse, familjeband, kön, etnicitet, religion etc. En demokratisk medvetenhet handlar om att känna det ansvar för demokratins fortlevnad som var och en har. I detta ingår en medvetenhet om att rösträtten är en viktig grundval för detta. Att de som väljer att inte rösta är väl medvetna om att andras åsikter då får ett större genomslag. Det ingår också en medvetenhet om vad de förtroendevalda har för uppgift och betydelse för den representativa demokratin.

En uthållig demokrati förutsätter att den demokratiska medvetenheten är stor hos medborgarna och deras företrädare. För att uppnå detta måste varje medborgare ges makt att råda över sina egna livsbetingelser och ges möjlighet att utveckla en kompetens att lösa sina konflikter tillsammans med andra i demokratisk anda. Medborgarnas politiska projekt kommer i framtiden att skilja sig åt och bli alltmer fragmenterade. Det gör att det framöver blir ännu viktigare att förstärka en medborgaranda som kan skapa demokratiska institutioner med förmåga att lösa konflikter.

Skolningen i demokratisk medvetenhet måste förbättras ytterligare. Särskild tyngd bör läggas vid att utveckla metoder för att förankra ett demokratiskt medvetande bland barn och unga.

Ansvar för att uppnå en ökad medvetenhet måste bäras av alla men vissa har ett särskilt stort ansvar. Forskning och folkbildning har av tradition haft en stark ställning i Sverige vad gäller att öka kunskapen om samhället och demokratin och att fostra medborgare i demokratisk medvetenhet. Fri och från staten autonom forskning och folkbildning har framöver fortsatt stor betydelse. Regeringen vill i detta sammanhang särskilt betona att skolan har en nyckelroll. Därutöver bör även kommunerna och landstingens betydelse framhållas. På den kommunala nivån är det lättare att få inblick i hur den politiska processen fungerar eftersom den är närmare medborgarna. Den kommunala nivån har också stor betydelse för medborgarna i deras vardag. Kommuner och landsting ansvarar för ett stort antal frågor som många påverkas av och känner ett stort engagemang i. Här kan bl.a. barn och unga praktisera demokrati i praktiken genom att de exempelvis själva kan få möjlighet att lämna förslag till kommun- eller landstingsfullmäktige.

En viktig roll har exempelvis även aktiva arkiv, bibliotek och museer. De kan både erbjuda mötesplatser och ge möjligheter att hämta kunskaper och insikter som ger redskap för att aktivt kunna medverka i samhället. Regeringen har nyligen gett ett uppdrag till Kungliga biblioteket, Statens kulturråd och Riksarkivet angående samverkan mellan arkiv, bibliotek och museer (2001-10-25, beslutsnr 14, Kulturdepartementet.). Bakgrunden är regeringens uppfattning att samlingar, bestånd och övrigt material som finns på arkiv, bibliotek och

museer är en nödvändig del av vårt kulturarv och en betydelsefull källa till kunskap och information om vårt samhälle och dess utveckling. Tillgänglighet till materialet är enligt regeringen viktig från demokratisk utgångspunkt och för en ökad delaktighet i och engagemang för kulturen och kulturarvet. Regeringen har också i direktiven till den nya arkivutredningen (dir. 2000:104) uttalat att ett viktigt syfte med utredningsarbetet är att föreslå åtgärder som underlättar för nya grupper att använda arkiven och som förbättrar arkivens tillgänglighet.

Regeringen tar här ytterligare initiativ till att öka kunskapen och insikten om demokratin. I det följande presenteras förslag när det gäller skolan liksom förslag angående introduktionsprogram m.m. för personer som har erhållit uppehållstillstånd i Sverige. Därutöver återges regeringens initiativ att inrätta en ny myndighet, Forum för Levande historia, samt en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

11.2 Skolan

Skolan som kunskapsförmedlare och demokratisk arena

Skolan har en central roll för att främja demokratins idéer. Enligt 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100) skall verksamheten i skolan utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Av läroplanerna framgår att undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer (läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, och läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94). Grundskolan skall förbereda eleverna för ett aktivt deltagande i samhällslivet, medan gymnasieskolan skall utveckla elevernas förmåga att aktivt delta i samhällslivet.

Den svenska skolan förmedlar emellertid en bild av en alltför passiv medborgarroll i demokratin. Kommundemokratikommittén refererar till en genomgång av svenska samhällskunskapsböcker för gymnasieskolan som visar att medborgarna i dessa förvisso ofta framställs som bärare av makt, men inte som utövare av makt. Ur ett internationellt perspektiv tenderar svenska ungdomar också att i mindre utsträckning än genomsnittet betona vikten av politisk aktivitet i medborgarrollen (Torney-Purta m.fl., *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*, 2001). Regeringen betraktar detta med oro. Undervisningens genomslagskraft på barns och ungdomars beteende är stor, och det är viktigt att innehållet i undervisningen förmedlar värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati. Bilden av demokratin bör vara att den inbegriper många former av politisk aktivitet, både traditionella och icke traditionella.

Skolor som främjar ett öppet diskussionsklimat och bjuder in eleverna att delta i utformningen av skollivet lyckas också bättre än andra skolor med undervisningen i demokrati- och samhällsfrågor, enligt av Kommundemokratikommittén refererad forskning. Elever i sådana miljöer uppvisar både bättre medborgarkunskaper och ett högre engagemang än andra elever. Även innehållet i vad skolan lär ut har

betydelse härvidlag; elever som får lära sig vikten av politiskt engagemang tenderar också att vara mer engagerade.

Regeringen vill understryka vikten av att skolan förmedlar kunskaper om och insikter i konkurrerande samhälls- och historieuppfattningar och dess konsekvenser samt värdet av aktiva medborgare. Dessutom måste skolan vara en demokratisk arena där eleverna själva får uppleva demokrati i praktiken. Inflytandet bör finnas både på elevnivå, klassnivå och skolnivå.

Frågan om elevinflytande utreds av Skollagskommittén (dir. 1999:15). Det pågår också en försöksverksamhet med brukarinflytande inom grund- och gymnasieskolan där vissa befogenheter, som annars ankommer på rektorn och styrelsen för utbildning, kan delegeras till självförvaltningsorgan. Enligt särskilda förordningar (1996:605, 1997:642) regleras försöksverksamheten för lokala styrelser med elev- och föräldramajoritet. Försöksverksamheten pågår fram till och med juni 2003.

Regeringen avsätter också fr.o.m. juni 2000 sammanlagt tolv miljoner kronor under tre år som skall användas till att utveckla två värdegrundscentra; ett vid Göteborgs universitet och ett vid Umeå universitet i samarbete med Ersta Sköndal. Under perioden februari 1999 – mars 2000 pågick det s.k. Värdegrundsprojektet med uppdrag att stödja och stimulera det lokala arbetet att omsätta värdegrunden i förskola, skola och vuxenutbildning i praktisk handling. Under hösten 2001 genomförs en uppföljning av Värdegrundsprojektets insatser. Statens skolverk (Skolverket) genomför också en rad åtgärder, exempelvis har verket tillsammans med Växjö universitet påbörjat ett arbete med att utveckla ett diagnostiskt material som syftar till att mäta elevers demokratiska kompetens. Materialet är tänkt att inkludera både rena kunskaper om vad demokrati är och argumentationsövningar. I sammanhanget kan också nämnas att det inom projektet Tid för Demokrati nyligen öppnats ett diskussionsforum på www.demokratitorget.gov.se för lärare som önskar utbyta erfarenheter om hur man kan arbeta med demokratifrågor i undervisningen.

11.2.1 Goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer

Regeringens bedömning: God kunskap om alla samhällsnivåer bör ges i skolan. Vid kommande revidering av grundskolans kursplaner bör betydelsen av kunskap om de olika nivåerna tydliggöras. Behovet av kommentarer och referensmaterial för att stödja sådan undervisning i grundskolan och gymnasieskolan bör också ses över.

Kommundemokratikommitténs bedömning: Grundskolans och gymnasieskolans kursplaner i samhällskunskap bör ändras så att de tydligare uttrycker ett flernivåperspektiv. Behovet av kommentarer och referensmaterial som kan understödja ett flernivåperspektiv i samhällskunskapsundervisningen bör ses över.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslagen. De är i huvudsak positiva. *Skolverket* anser emellertid att flernivåperspektivet redan uttrycks i kursplanerna för grundskolan och

gymnasieskolan. *Lärarnas Riksförbund* avstyrker och anför att förslaget rimmar illa med strävan mot vidgad målstyrning. De anför även, liksom Skolverket, att flernivåperspektivet redan finns i kursplanerna.

När det gäller kommentarer och referensmaterial anser *Skolverket* att man bör avvakta resultatet från bl.a. Utbildningsdepartementets arbetsgrupp som har i uppdrag att se över läroplanerna. *Lärarnas Riksförbund* instämmer i bedömningen och anför att Föreningen lärare i samhällskunskap bör göras delaktiga i att ta fram nytt material.

Skälen för regeringens bedömning: Genom Sveriges inträde i EU har Sverige nu tre administrativa nivåer – EU-nivån, den nationella nivån samt den lokala nivån. Men bilden av hur Sverige styrs är mer komplex än så. Exempelvis har vissa kommuner infört kommundelsnämnder och många kommuner väljer att arbeta i kommunalförbund. För förståelse av politik och samhälle i dag krävs kunskap om samtliga samhällsnivåer och deras kompetens samt om relationerna mellan dem. Sådan kunskap bör förmedlas av skolan.

I grundskolan och gymnasieskolans kursplaner för samhällskunskapsämnet finns emellertid inga uttryckliga mål för elevernas kunskaper om den kommunala nivån. Vilka kunskaper eleverna skall uppnå om denna nivå framgår i stället indirekt av andra skrivningar. Olika ungdomsorganisationer har också i kontakter med Kommundemokrati-kommittén anført att den kommunala nivån ägnas förhållandevis liten uppmärksamhet i samhällskunskapsundervisningen. Fokus ligger i stället på den nationella och den europeiska/internationella nivån.

Enligt regeringens mening är det viktigt att skolundervisningen ger goda kunskaper om samtliga nivåer. Det är viktigt dels för elevernas kunskaper om och förståelse för det politiska systemet, dels för deras benägenhet att agera politiskt. Ensidig koncentration till en eller ett par samhällsnivåer innebär inte bara sämre kunskaper om hur övriga nivåer fungerar, utan leder också till mindre förståelse av de studerade nivåerna och deras roll i det politiska systemet. Att eleverna skall uppnå goda kunskaper om samtliga nivåer bör framgå av kursplanerna.

Mot ovanstående bakgrund avser regeringen att vid en kommande revidering av grundskolans kursplan främst för samhällskunskapsämnet se över hur den tydligare än i dag kan uttrycka den kommunala och landstingskommunala nivån på samma sätt som den i dag tydligt uttrycker den europeiska/internationella nivån.

Behovet av kommentarer och referensmaterial som kan understödja sådan undervisning bör också ses över. Framför allt bör behovet av material när det gäller undervisningen om den kommunala nivån och dess relation till övriga samhällsnivåer uppmärksammas. Det är bl.a. viktigt att undervisningen förmedlar kunskap om dagens förtroendevalda, om deras uppgifter och om vägen till politiska förtroendeuppdrag samt vilka kanaler för inflytande medborgarna har i övrigt.

Regeringens bedömning: Politisk verksamhet och debatt bör främjas i skolan. Det är angeläget att skolelever ges återkommande möjligheter att träffa och diskutera med företrädare för politiska partier och deras ungdomsförbund.

Skolverket bör ges i uppdrag att undersöka vilka hinder som finns för politiska partier, ungdomsförbund, folkrörelser och organisationer att få informera om sin verksamhet i skolan samt ge exempel på hur sådan verksamhet kan underlättas.

Kommundemokratikommitténs bedömning: Kommunerna bör i sin uppföljning av skolorna i kommunen se över i vilken utsträckning dessa har kontakt med de politiska partierna och/eller deras ungdomsförbund. Om behov föreligger bör kommunerna i sin planering av skolans verksamhet slå fast vikten av sådana omvärldskontakter i samhällskunskapsundervisningen.

Politisk verksamhet på skolorna får inte motverkas utan bör främjas. Samtliga kommuner bör se över sina skolors bestämmelser vad beträffar möjligheten för politiska ungdomsförbund och andra organisationer att inom skolorna få uttrycka sina åsikter.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har kommenterat kommitténs bedömning vad gäller kontakter med de politiska partierna. *Lärarnas Riksförbund* instämmer endast delvis. De anser att kommunerna inte bör få bedöma hur kontakterna ska utformas. Förbundet anför också att kommunerna inte bör få diskutera innehållet i samhällskunskapsundervisningen. *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar* instämmer, men anser att intresseorganisationernas roll i det kommunala demokratiska arbetet borde ägnas större uppmärksamhet.

Remissinstanserna instämmer helt eller delvis i bedömningen att politisk verksamhet på skolorna inte får motverkas utan bör främjas. *Ockelbo kommun* har samma uppfattning men anför att det kan medföra organisatoriska problem när alla riksdagspartier liksom lokala och andra organisationer skall delta. Kommunen anser emellertid att det bör vara obligatoriskt att ungdomsförbunden får delta. *Lärarnas Riksförbund* instämmer endast delvis och anser att det måste vara förbehållet skolan att välja tillfälle och former.

Skälen för regeringens bedömning

Läroplanerna

Enligt läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan skall skolan vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de framförs. I frågor där det föreligger olika uppfattningar skall undervisningen alltid vara saklig och allsidig (läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, och läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94).

Kravet på allsidighet innebär inte att undervisningen måste vara värdeneutral. Historiskt har skolorna emellertid präglats av en

objektivistisk kunskapssyn (SOU 1992:94). Efter andra världskriget fanns en ambition att kunskapen som förmedlades skulle vara fri från värderingar och ge en objektiv bild av världen. Med detta synsätt grundlades en utveckling som bortser från att kunskap utvecklas i ett socialt sammanhang som omfattar olika perspektiv och värderingar.

Enligt de nuvarande läroplanerna skall skolan samverka med omvärlden. I läroplanen för grundskolan anges att skolan bl.a. skall sträva efter att varje elev får inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. I både läroplanen för grundskolan och gymnasieskolan anges som riktlinjer för skolan att alla som arbetar i den skall verka för att utveckla kontakter med kultur och arbetsliv, föreningsliv och andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som en lärande miljö. Beslut om i vilken utsträckning och i vilket sammanhang olika organisationer eller politiska partier skall bjudas in eller få tillträde till skolan är en angelägenhet för den enskilda kommunen eller skolan. Detta hänger ihop med det decentraliserade styrsystem av skolan som finns i dag. Det är kommunerna och den enskilda skolan som avgör hur verksamheten i skolan skall utformas och organiseras för att eleverna skall nå målen i läroplanerna. De politiska partierna har dock möjlighet att genom sina representanter påverka kommunfullmäktige, som kan besluta om att i kommunens skolplan framhålla skolans öppenhet gentemot det övriga samhället. Exempel på detta kan vara de politiska ungdomsförbundens möjlighet att samarbeta med skolan.

Medverkan i undervisningen

Redan i ungdomspolitiska propositionen från 1999 konstaterade regeringen att inställningen till i vad mån de politiska partierna och de politiska ungdomsförbunden skall få tillträde till skolorna varierar mellan olika kommuner (prop. 1998/99:115, På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro). Nyligen har det också kunnat konstateras att kontakter med politiska partier tycks vara sällsynta i skolorna. I ett möte som Kommundemokratikommittén anordnade med de politiska ungdomsförbunden framhöll samtliga att de har svårt att få informera och debattera utom vad gäller veckan före ett val, då många skolor vill anordna paneldebatter i skolan mellan de politiska partierna.

På många skolor inkluderas de politiska ungdomsförbunden alltför sällan i omvärldskontakterna. Ofta anförs att det inte är möjligt att bara låta ett ungdomsförbund medverka och att några eller alla skulle ta för mycket tid från undervisningen.

Politisk verksamhet i skolan

Flera ungdomsförbund framhöll också i det möte som hölls av Kommundemokratikommittén att de på många håll även hindras från att bedriva opinionsbildande verksamhet på skolorna i form av t.ex. bokbord och affischering. Svårigheterna för just de politiska ungdomsförbunden bekräftades även av andra, icke partipolitiska, organisationer.

Det är emellertid tveksamt om beslut om att inte låta politiska ungdomsförbund vara verksamma i skolans lokaler är förenliga med grundlagen. Enligt Justitieombudsmannen (JO) får en skola inte förbjuda politiska partier att sprida flygblad inom skolans lokaler på grund av flygbladets innehåll. Ett sådant beslut strider mot förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen; att skolans lokaler inte är att anse som allmän plats saknar betydelse. Stadgandet i tryckfrihetsförordningen förbjuder emellertid inte hindrande åtgärder som enbart dikteras av ordningsskäl. Ett beslut om inskränkning av spridningsrätten måste dock strikt baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande. Vidare kan, enligt JO, svårligen accepteras att man generellt tillåter endast vissa organisationer att sprida tryckt material inom skolans lokaler. Om skolans ledning gör bedömningen att ordningshänsyn endast medger att en, två eller tre flygbladsutdelare samtidigt är verksamma inom skolan, skulle det däremot vara godtagbart att bifalla den eller de ansökningar som inkom först men avslå övriga med upplysning om möjligheten att få tillstånd till spridning av material vid något annat tillfälle (JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346).

JO har också argumenterat för att samma grundläggande synsätt som gäller hindrande av spridning av tryckt skrift även måste anläggas när det gäller hindrande av uttryck av vissa åsikter, till exempel genom muntliga uttalanden eller märken på kläder. Om det inte är olagligt att sprida åsikterna kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, men bara om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att ordningen på skolan tar skada av att åsikterna sprids, till exempel i form av bråk mellan eleverna (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 436).

Grundlagsskyddet för åsikts-, yttrande- och tryckfriheten säkerställer således att politisk verksamhet får bedrivas bl.a. i skolmiljöer. Generella beslut om att sådan verksamhet inte får bedrivas i skolan bör undvikas eftersom de kan komma i konflikt med de rättigheter som garanteras i grundlagarna. En annan sak är att skolans ledning både får och skall se till att allmän ordning upprätthålls på skolans område och att politiska partiets verksamhet inte på ett skadligt sätt inkräktar på undervisningen.

Öppna upp skolan för de politiska partierna och ungdomsförbunden

Regeringen konstaterade i ungdomspolitiska propositionen från 1999 (prop. 1998/99:115) att de politiska ungdomsförbundens medverkan i skolan var en prioriterad fråga. Regeringen framhöll att det inte är acceptabelt att elever förhindras att i skolan få kontakt med organisationer och andra sammanslutningar som har stor betydelse för vår demokrati. Tvärtom, underströk regeringen, är det angeläget att skolorna generellt öppnar sig för medverkan från såväl samhällspolitiskt engagerade organisationer i allmänhet som från de politiska partierna och ungdomsförbunden i synnerhet.

Denna fråga är alltjämt prioriterad av regeringen. Ett bra tillfälle att bjuda in politiska partier och ungdomsförbund att delta i skolans undervisning är att till exempel ordna särskilda demokratidagar. Under en demokratidag kan alla elever på en skola under en hel dag ägna sig åt

politik och demokrati. Innehållet kan t.ex. just kunna vara möten och diskussioner med företrädare för de politiska partierna och andra organisationer som bedriver politisk verksamhet. En sådan demokratidag kan sedan kunna följas upp på olika sätt i undervisningen.

De politiska partiernas opinionsbildande verksamhet är en ovärderlig del av vår demokrati och borde därför också utgöra ett naturligt inslag i skolan. Det är enligt regeringens mening önskvärt att kommunerna ser över i vilken utsträckning skolorna i kommunen har kontakter med de politiska partierna och andra organisationer som är engagerade i samhällsfrågor och undersöker möjligheterna för bl.a. deras ungdomsförbund att få uttrycka sina åsikter i skolan. Vid behov kan det också vara lämpligt att kommunerna slår fast vikten av omvärldskontakter i undervisningen.

Uppdrag till Skolverket

Enligt regeringens mening bör Skolverket ges i uppdrag att undersöka vilka hinder som finns för politiska partier, ungdomsförbund och andra organisationer som är engagerade i samhällsfrågor att få informera om sin verksamhet i skolor, samt ge exempel på hur möjligheten att informera kan underlättas. Skolverket bör samråda med Svenska Kommunförbundet i frågan.

11.3 Förbättrad information om den svenska demokratin i introduktionsprogram och sfi för personer med utländsk bakgrund

Regeringens bedömning: Personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige bör genom ett introduktionsprogram eller på annat sätt ges goda kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning med uppgift att se över mottagande av och introduktion för flyktingar. Utredningen skall bl.a. överväga hur alla nyanlända invandrare, genom introduktionen eller på annat sätt, skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet. Skolverket bör ges i uppdrag att se över behovet av referensmaterial och kommentarer som kan användas i svenskundervisning för invandrare för att stödja undervisning som förmedlar kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin.

Kommundemokratikommitténs bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som kommenterat bedömningen instämmer i den. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* framhåller att det är angeläget att diskussionerna kring hur frågor som rör det svenska styrelseskicket, partiväsendet och valprocedurer kan lyftas fram i introduktionsprogrammet bättre, börjar lokalt ute i kommuner och landsting, där en anpassning till lokala förhållanden kan ske. *Gävle kommun* anser att det är viktigt att

informationen inte enbart ges till dem som kommer att genomgå utbildningen utan också till övriga. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige* delar bedömningen men anför att de är tveksamma till om sådan information kommer att ha någon effekt eftersom introduktionsprogrammet främst är inriktat på att främja deltagarnas egna försörjning. För att nå ut med informationen förordar *Länsstyrelsen i Skåne län* att det vid första informationstillfället lämnas informationen på det egna språket. *Sociala missionen* föreslår inrättandet av brukarråd eller liknande för att praktiskt tillämpa inflytande och delaktighet.

Skälen för regeringens bedömning

Information om den svenska demokratin i introduktionsprogram och sfi

I samband med att en person beviljas uppehållstillstånd i Sverige skall folkbokföring ske i den kommun där personen avser att vara bosatt. De personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och som kommunen får ersättning av staten för att ta emot, skall påbörja ett introduktionsprogram så snart som möjligt efter mottagandet i kommunen. Kommunen kan även erbjuda andra nyanlända invandrare än flyktingar att delta i ett introduktionsprogram. Den sistnämnda gruppen har dock rätta att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi).

Ett introduktionsprogram skall innehålla sfi, praktik i den utsträckning som är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun. Introduktionsprogrammet bör utgå från individens behov och förutsättningar, utformas tillsammans med denne och genomföras i samverkan mellan olika parter (prop. 1997/98:16). Ansvaret för hur ett introduktionsprogram närmare utformas ligger på kommunen.

Enligt en undersökning som Kommundemokratikommittén genomfört är undervisningen i samhällskunskap under introduktionsprogrammet oftast inte specifikt inriktad på demokratifrågor. Dessa frågor behandlas där det är aktuellt i anslutning till andra avsnitt i undervisningen. De svarande upplever att det är svårt att förmedla kunskaper om demokrati, kommunal organisation, val, rösträtt och politiska partier, inte minst till personer som kommer från länder med helt andra styrelseskick. Det anses bero på dels att dessa frågor är tämligen abstrakta, dels att de som deltar i undervisningen inte har hunnit få tillräckligt goda kunskaper i det svenska språket. Somliga menar också att information om demokrati och möjligheter till insyn och påverkan är något som man kan ta till sig först efter några års vistelse i Sverige. Andra menar emellertid att detta är något av det första man bör lära sig eftersom det utgör en förutsättning för att en person själv skall kunna påverka sin situation.

Integrationsverket har genomfört en utvärdering av den samhällsinformation som ges till nyanlända invandrare (Integrationsverket 2000). Av rapporten framgår att sfi är den viktigaste platsen för samhällsinformation. Enligt utvärderingen bör den ges i flera omgångar och inledningsvis förmedlas via modersmålet, för att därefter successivt kombineras med information på svenska språket. Det anses även viktigt

att det finns informationsmaterial som är anpassat till de nyanländas Prop. 2001/02:80
begränsade kunskaper i svenska språket.

Förbättrade kunskaper och förståelse

Enligt regeringens mening bör personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige snarast möjligt få kunskap om och förståelse för hur den svenska demokratin fungerar för att kunna delta i den politiska processen. Introduktionsprogrammet är ett viktigt tillfälle att förmedla sådan kunskap. Av olika skäl kan det emellertid vara svårt att nå ut med denna information. Kommundemokratikommittén har i sin undersökning bl.a. hänvisat till mer allmänna problem som gör det svårt att uppnå goda resultat, exempelvis bristande resurser samt svårigheter att undervisa i klasser där eleverna har mycket olika bakgrundskunskaper och erfarenheter, liksom låg närvaro eller koncentrationssvårigheter till följd av psykisk ohälsa efter traumatiska upplevelser. Andra mer specifika problem handlar om att ett introduktionsprogram även skall förmedla kunskap på så många andra viktiga områden varför utrymmet för att informera om det svenska styrelseskicket m.m. blir begränsat.

Regeringen har tillsatt en utredning som skall se över mottagande av och introduktion för flyktingar. Utredningen skall bl.a. uppmärksamma hur kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin kan förmedlas på ett bättre sätt än i dag (dir. 2001:87). En del personer kan genom sfi få god inblick i den svenska demokratin. Men för många behövs det ytterligare information vid andra tillfällen. Det är viktigt att man under introduktionsprogrammet eller på annat sätt lyckas förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati. Det är därför angeläget att förmedla kunskaper om vilka möjligheter det finns att delta i och påverka den politiska processen. Behovet av referensmaterial och kommentarer för att stödja sådan undervisning via sfi bör ses över.

11.4 Forum för Levande historia

Hösten 1997 tog regeringen initiativ till en omfattande informations-satsning i Sverige om Förintelsen. Satsningen drevs som ett projekt inom Regeringskansliet och fick namnet *Levande historia*. Syftet var att sprida kunskap och information om Förintelsen samt att med utgångspunkt i Förintelsen skapa en bred diskussion kring frågor som demokrati, tolerans, medmänsklighet och människors lika värde. Ett led i informations-satsningen var boken "...om detta må ni berätta..." som i dag givits ut på tio språk och i över en miljon exemplar.

Mot bakgrund av framgångarna med projektet Levande historia uppdrog regeringen i januari 1998 åt ett antal statliga kulturinstitutioner att redovisa förutsättningarna för att skapa en permanent utställning om Förintelsen på något av landets museer. Den rapport som myndigheterna redovisade i september 1998 utgjorde ett första steg i övervägandet att skapa ett permanent forum med utgångspunkt i Förintelsen.

I september 1999 beslutade regeringen att ge en kommitté i uppdrag att utreda etablerandet av ett permanent forum för Levande historia (Ku 1999:09). Enligt direktiven skall forumet behandla frågor som rör

demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen (dir. 1999:75). I kommitténs slutbetänkande (SOU 2001:5) föreslogs inrättande av en ny myndighet – ett kunskapscentrum med namnet Forum för Levande historia. Forumet skall enligt förslaget fungera som mötesplats, motor, samordnare och beställare i frågor som rör demokrati, tolerans, och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen.

Mot denna bakgrund redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) sin avsikt att under 2003 inrätta en ny myndighet utifrån statsminister Göran Perssons initiativ 1997 till informations-satsningen Levande historia. Myndighetens uppdrag skall vara att främja arbete med, diskussion om och reflektion över demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter i samtiden utifrån historiska perspektiv, från Förintelsen och från svensk nutidshistoria. Verksamheten skall syfta till att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Den framtida myndigheten kan spela en betydelsefull roll när det gäller insatser som avses redovisas i regeringens nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna.

11.5 Ökad kunskap om mänskliga rättigheter

Vid FN:s världskonferens 1993 uppmanades varje stat att överväga upprättandet av en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter. Bland världskonferensens rekommendationer fanns en uppmaning till alla stater att överväga upprättandet av nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Planen skulle identifiera åtgärder för att förbättra främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter. Mot bakgrund härav tillsatte demokratiminister Britta Lejon i maj 2000 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna.

Arbetsgruppen har haft att kartlägga och analysera hur svenska myndigheter i dag arbetar för att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna. Gruppen har också haft att granska de organisatoriska aspekterna på Regeringskansliets befintliga arbete för att hantera frågor om mänskliga rättigheter och vid behov föreslå eventuella förändringar samt att föreslå åtgärder för hur FN:s årtionde för utbildning om mänskliga rättigheter (pågår under åren 1995–2004) kan uppmärksammas i Sverige. På arbetsgruppen har också legat att kartlägga och klargöra olika modeller för utformandet av en nationell handlingsplan och därefter välja en för Sverige fungerande arbetsmodell. Resultatet av kartläggningen publicerades i mars 2001 i departementspromemorian Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning (Ds 2001:10).

Sverige är bunden av olika konventioner om mänskliga rättigheter för enskilda gentemot statsmakten. Rättigheterna berör olika samhällsområden och anger vilka normer som statsmakten måste hålla sig inom. Den bakomliggande tanken med att upprätta en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter är således att det är statens ansvar att de mänskliga rättigheterna respekteras och tillgodoses. I första hand ligger ansvaret hos varje stats regering men även den statliga och kommunala förvaltningen har ett ansvar. Handlingsplanen skall redogöra för såväl

medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Den skall ge konkreta förslag på olika former av åtgärder som kan vidtas för att främja och stärka skyddet av mänskliga rättigheter på nationell nivå. Syftet med handlingsplanen är bl.a. att stärka kunskapen om och respekten för de mänskliga rättigheterna. Utbildning om mänskliga rättigheter är i sammanhanget ett viktigt instrument och grunden för att mänskliga rättigheter verkligen skall beaktas och ges utrymme i praktiken.

Kunskap om mänskliga rättigheter behövs på många håll i det svenska samhället. Regeringen anser därför att det är viktigt att stärka kunskapen om mänskliga rättigheter hos bl.a. myndigheterna och i samhället i övrigt.

Som nämnts i det föregående avsnittet kommer regeringen inom kort att presentera en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna i en skrivelse till riksdagen.

12 Kunskap om demokratins förutsättningar och funktionssätt

12.1 Att främja ökad kunskap

Det finns i dag ett stort behov av att skapa ökad kunskap om demokratins förutsättningar och funktionssätt. Det kan bl.a. ske genom forskning, uppföljning och utvärdering samt genom nationellt och internationellt erfarenhetsutbyte.

Demokratiutredningen publicerade under sitt arbete 1999–2000 forskarvolymen där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora belyste olika aspekter på den svenska folkstyrelsens utveckling. Denna tvärvetenskapliga ansats gav en mångfacetterad bild av demokratins möjligheter och problem. Demokratiutredningens arbete har bidragit till en diskussion kring demokratiforskningens fortsatta inriktning. Detta välkomnas av regeringen. Regeringen betonar i den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) att den svenska demokratiforskningen är väsentlig för att stärka och fördjupa det offentliga samtalet om folkstyrelsen samt för genomförandet av politiken.

För att öka kunskapen är det också viktigt att man drar slutsatser om vad som fungerar bra och vad som fungerar dåligt. Regeringen anser därför att kontinuerlig uppföljning och utvärdering bör stimuleras. Det är grundläggande att de olika försöksverksamheter som pågår i kommuner och landsting liksom på annat håll inte bara sker då och då utan att åtgärder också vidtas för att systematiskt öka kunskapen om vad som fungerar och varför. Regeringen kommer, som tidigare nämnts, bl.a. att utvärdera projektet Tid för Demokrati samt följa upp flertalet av de åtgärder som föreslås i denna proposition.

Enligt regeringens mening bör också de erfarenheter som görs nationellt och internationellt med att utveckla demokratin bättre tas till vara. Det finns redan i dag olika forum där erfarenheter utbyts. Exempelvis har Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

tagit initiativ till att på sin hemsida publicera olika demokratiutvecklingsprojekt för att stimulera erfarenhetsutbytet mellan kommuner och landsting. Internationellt sker ett utbyte av erfarenheter bl.a. via EU och Europarådet. Det finns också olika hemsidor på nätet som stimulerar till internationellt erfarenhetsutbyte om lokal demokratiutveckling osv.

Det pågår således ett erfarenhetsutbyte inom olika fora redan i dag men de kan utvecklas och tas till vara i högre utsträckning. Regeringen avser också att för inhemsk demokratiutveckling bättre ta till vara de erfarenheter som gjorts inom det svenska utvecklingssamarbetet. Inom utvecklingssamarbetet finns betydande erfarenheter av stöd till förvaltningsutveckling, parlamentssamarbete, utveckling av rättsväsenden, liksom stöd till val och till olika former av ett civilt samhälle. Utvecklingssamarbetet har arbetat fram metoder för att främja folkligt deltagande och demokratiska processer. Regeringen lämnade bl.a. i april 2001 en proposition om Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa, där demokratidelen spelar en central roll (prop. 2000/01:119).

12.2 Mångvetenskaplig forskning

Regeringens bedömning: Mångvetenskaplig forskning om demokratin bör stimuleras. Regeringen avser att tillföra Vetenskapsrådet 5 miljoner kronor från och med 2003. Medlen skall i första hand användas för att bygga upp ett nätverk och en nationell plattform där såväl doktorander som redan etablerade forskare från olika ämnen och lärosäten kan mötas. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan om finansiering.

Demokratiutredningens förslag: Demokratiutredningen har föreslagit att fem mångvetenskapliga demokratiforskningsprogram skall startas. Dessa skall ge utrymme för oberoende forskning om folkstyrelsens utveckling.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. *Karlstads universitet* anser att forskning bör ske i mångvetenskapliga program gärna med medverkan av internationella forskare. *Högskolverket* instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att stödja demokratiforskning. Högskoleverket anför att stöd till demokratiforskning bör kanaliseras genom Vetenskapsrådet. *Umeå universitet* anger att de fem forskningsområden som utredningen presenterat är intressanta, men av väldigt olika slag och omfattning. Vissa av de föreslagna programmen är smala till sin karaktär medan andra är ytterst omfattande. *HSFR* anför att de fem forskningsområden som utredningen förslår bör ses mer som intressanta exempel på relevanta frågor för fortsatta studier, snarare än som färdiga avgränsningar av forskningsuppgiften.

Demokratiutredningen om demokratiforskning

Enligt Demokratiutredningen skall demokratiforskningen präglas av mångfald, nytänkande och dialog med omvärlden.

Traditionellt har, enligt utredningen, demokratiforskningen varit statsvetarnas domän och deras position torde vara stark även fortsättningsvis. Om statsvetare, sociologer, kulturgeografer, jurister, ekonomer, historiker och flera andra discipliner tar sig an uppgiften ökar mångfalden i kunskapsuppbyggnaden och därmed också kvaliteten i det offentliga samtalet om vår demokrati.

Demokratiutredningens förslag om en ökad satsning på en mångvetenskaplig forskning om demokrati har rönt ett omfattande stöd hos remissinstanserna. Även om det finns kritiska synpunkter från en del remissinstanser på just vilka aspekter av den svenska demokratins funktionssätt som det behövs mer forskning om, så finns det en betydande enighet om att detta generellt sett är ett angeläget forskningsområde och att en mångvetenskaplig inriktning på demokratiforskningen bör stimuleras.

Forskning om demokrati

I propositionen Forskning om den offentliga sektorn (1991/92:36) lade regeringen fast ett långsiktigt forskningsprogram – FOS-programmet – med syfte att koncentrera resurserna och stärka universitetsforskningen om den offentliga sektorn. FOS-programmet består av två centrumbildningar vid universiteten i Stockholm och Göteborg, SCORE och CEFOS. Vidare ingår två disciplinprogram och ett gäst-forskarprogram. Vetenskapsrådet har fått i uppdrag att utvärdera FOS-programmet före utgången av 2002. En delrapport har nyligen överlämnats till regeringen.

Enligt delrapporten har såväl den politiska som forskningsmässiga situationen ändrats sedan FOS-programmet initierades. Frågorna om den offentliga sektorn har blivit mer fundamentala och omfattningen av, formerna för och legitimiteten hos den offentliga sektorn kan inte längre betraktas som självklara. Därmed kopplas frågorna om den offentliga sektorn till frågor om demokratins mål och utformning. Vetenskapsrådet anser att detta motiverar en satsning på demokratiforskning, liknande den som hittills gjorts inom FOS-programmet. För att den komplexa och fundamentala karaktären hos dagens demokratifrågor skall kunna belysas allsidigt krävs, enligt delrapporten, att demokratifrågorna studeras från olika infallsvinklar, av olika discipliner och med olika metoder. Utöver statsvetenskap torde bl.a. ämnen som nationalekonomi, sociologi, psykologi, historia, konstitutionell rätt, rättsfilosofi, socialantropologi och humanekologi vara av betydelse, men i princip är inget ämne uteslutet. Det är också angeläget att demokratifrågorna studeras ur ett internationellt perspektiv, både komparativt och med hjälp av övergripande teoribildningar.

Vetenskapsrådet framhåller slutligen i delrapporten att det är angeläget att göra en aktiv satsning på demokratiforskning och att satsningen skulle kunna göras under Vetenskapsrådets ledning.

Regeringen har i propositionen Forskning och förnyelse (2000/01:3) betonat vikten av att tvär- och mångvetenskaplig forskning uppmärksammas i större utsträckning. Enligt Demokratiutredningen visar erfarenheten av utredningens arbete att ett brett perspektiv på demokratifrågorna är av central betydelse för att öka mångfalden i kunskapsuppbyggnaden och därmed även kvaliteten i underlaget till det offentliga samtalet om demokrati.

Ett nationellt samarbete kan vara ett instrument för att få till stånd en mångvetenskaplig kompetensutveckling inom demokratiforskningen. Företrädare för en rad ämnen bör ingå, främst ifrån samhällsvetenskap men även företrädare för andra ämnen såsom juridik och humaniora kan knytas till ett sådant samarbete. Samtidigt är det viktigt att forskningen om den svenska demokratins utmaningar även har kopplingar till utveckling och forskning internationellt.

Vetenskapsrådet bör stimulera samarbete mellan berörda institutioner och lärosäten när det gäller demokratiforskning. Ett nationellt samarbete bör bidra till en mångvetenskaplig kompetensutveckling inom demokratiforskningen. För detta kommer Vetenskapsrådets anslag att långsiktigt förstärkas med 5 miljoner kronor årligen från 2003. Dessa medel är i första hand avsedda att bygga upp ett nätverk och en nationell plattform där såväl doktorander som redan etablerade forskare från olika ämnen och lärosäten kan mötas. Regeringen avser att återkomma i frågan om den framtida demokratiforskningen när FOS-programmet har utvärderats och avrapporterats.

12.3 Demokratistatistik

Regeringens bedömning: En översyn och inventering bör göras av befintlig statistik som rör demokratins utveckling och funktionssätt i Sverige. En sådan översyn bör initieras under 2002.

Skälen för regeringens bedömning: Statistik är ett av flera viktiga instrument för att följa demokratins utveckling. Det gäller såväl regeringens och riksdagens behov av uppföljning, forskningens behov av underlag för fördjupade studier samt medias och allmänhetens behov av underlag och information. I dag produceras statistik på demokratiområdet av en rad olika aktörer. Det sker bl.a. inom ramen för SCB:s reguljära statistikproduktion, som ett led i arbetet vid SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som ett led i annan forskning vid landets universitet och högskolor samt i viss mån av det statliga utredningsväsendet. Det är emellertid svårt att göra en samlad bedömning av huruvida nuvarande statistikproduktion motsvarar samhällets behov vad gäller inriktning, kvalitet och långsiktighet. Regeringen ser därför ett behov av att en översyn och en inventering görs av befintlig statistik som rör demokratins, och därmed även den offentliga förvaltningens utveckling och funktionssätt i Sverige. En sådan översyn kommer att initieras under 2002.

Regeringens bedömning: För att stärka demokratin i Sverige och internationellt bör Sverige delta i och bidra till utvecklingen av fora och processer för erfarenhetsutbyte och samarbete kring demokratiutvecklingsfrågor inom EU, Europarådet, FN och det internationella samfundet i övrigt.

Skälen för regeringens bedömning: I dag saknas mer permanenta, internationella fora och processer där frågor rörande utveckling och stärkande av demokratin i s.k. etablerade demokratier behandlas mer sammanhållet. Det finns fora för att diskutera förvaltningsfrågor, lokal demokrati, det civila samhällets roll, mänskliga rättigheter etc. men inget forum som inkluderar alla dessa och för in ett deltagandeperspektiv. De diskussioner som förs inom det internationella samfundet om hur demokratin kan stärkas och fördjupas fokuserar ofta på unga demokratier eller länder som befinner sig i en övergångsfas mellan ett icke-demokratiskt styrelseskick och ett demokratiskt.

Även i de etablerade demokratierna behövs emellertid långsiktiga strategier och långsiktigt arbete för att fördjupa folkstyrelsen. Demokrati är en process, som kontinuerligt behöver näring för att utvecklas.

Regeringen anser att både det nationella och det internationella demokratiarbetet kan stärkas genom breda diskussioner, erfarenhetsutbyten och samarbete länder emellan kring hur inte bara unga utan även etablerade demokratier kan stärka och fördjupa den egna demokratin. Inte minst den senaste tidens utveckling i världen har aktualiserat frågor om internationellt samarbete för att värna demokratin. Utöver det erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbete som sker inom EU deltar Sverige redan i dag i exempelvis Europarådets styrkommitté för kommunala och regionala frågor, där ett antal arbetsgrupper/kommittéer arbetar med ett brett spektra av lokala och regionala demokratifrågor och vars mål är att formulera rekommendationer, konventioner m.m. Nyligen har styrkommittén antagit en rekommendation om medborgarnas deltagande i samhällslivet på lokal nivå. Det tas nu också initiativ till aktiviteter som syftar till att pröva förutsättningarna för ökad användning av informationsteknik, bl.a. Internet, vid de allmänna valen. Dit hör bl.a. frågor om valhemlighet, elektroniska standards, medborgarkonsultationer etc. Sverige är också en stor bidragsgivare till International IDEA (Institutet för demokrati och fria val) som är en mellanstatlig organisation belägen i Stockholm. IDEA samlar erfarenheter av demokratins normativa och institutionella utformning i olika länder och sammanhang. Kunskaperna finns samlade i databaser samt i tematiska handböcker. IDEA bedriver också praktiskt arbete i olika länder i samarbete med ett brett spektrum av för demokratin centrala aktörer.

Regeringen anser att deltagande i och utveckling av initiativ med denna inriktning är mycket viktigt. Framöver kommer Sverige därför mer aktivt delta i och bidra till utvecklingen av forum och processer för erfarenhetsutbyte och samarbete kring demokratiutvecklingsfrågor i det internationella samfundet. Ett exempel som kan utvecklas till en konstruktiv mötesplats är det s.k. Communities of Democracy – en mellanstatlig konferens som genomförts en gång i Warszawa sommaren

2000. Av ännu större vikt är det mellanstatliga samarbetet inom FN som under 1990-talet konsoliderar sig och i dag har en samlad dagordning för fred och säkerhet. Till detta skulle ett fördjupat demokratiperspektiv utgöra ett värdefullt tillägg.

Prop. 2001/02:80

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Ekonomiska konsekvenser

Insyn i kommunala företag

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad och i verksamheten i fristående skolor har regeringens utgångspunkt varit att möjligheterna till medborgerlig insyn skall utformas så att de så långt som möjligt anknyter till och blir en del av den ordinarie verksamheten hos samtliga inblandade parter. Det går dock inte att komma ifrån att kravet på medborgerlig insyn kan komma att innebära en något ökad arbetsbörda för såväl den kommunala parten som entreprenören eller den fristående skolan. De smärre kostnadsökningar som detta kan medföra måste dock vägas mot de demokratiska fördelar som möjligheten till insyn medför.

Den kommunala demokratins funktionssätt

Förslaget om att fullmäktiges ställningstagande skall krävas innan principiellt viktiga beslut fattas i kommunala aktiebolag och stiftelser bedöms inte medföra några ökade kostnader för kommunerna och landstingen.

Förslaget om att återremiss skall vara möjligt för en minoritet i fullmäktige kan medföra en begränsad ökning av kostnaden för handläggningen. Den ökade kostnaden måste vägas mot den kvalitetsförbättring en återremiss kan medföra. Mot bakgrund av att fullmäktiges majoritet avgör omfattningen av den ökade beredningen har kommuner och landsting ett avgörande inflytande på kostnaden. Kostnadsökningen torde därför bli begränsad.

Ekonomiska villkor för förtroendevalda

De föreslagna förändringarna av rätten till ekonomisk ersättning innebär en ökad skyldighet för kommuner och landsting att kompensera förtroendevalda vad gäller vissa socialförsäkringsrättsliga ersättningar som arbetslöshetsersättning och föräldrapenning. Den berörda gruppen är dock väldigt liten varför kostnadsökningen för kommuner och landsting torde vara mycket begränsad.

I förslaget tydliggörs att den förtroendevalde med oregelbunden arbetstid skall ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att fullgöra uppdraget. Detta medför i sig ingen kostnadsökning. Däremot medför den med förslaget sammanhängande rätten till skälig ersättning för motsvarande tidsperiod en viss kostnad för kommuner och

landsting. Många kommuner och landsting lämnar redan i dag sådan ersättning till skiftarbetare. Eftersom denna grupp av förtroendevalda är relativt liten kommer kostnadsökningarna för de kommuner och landsting som ännu inte lämnat sådan ersättning att bli begränsade.

Förslaget innebär vidare att förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov skall ersättas för de kostnader för barntillsyn som uppkommer till följd av uppdraget. Sådan ersättning aktualiseras främst då sammanträden genomförs på kvällstid då den förtroendevalda inte har tillgång till sedvanlig barntillsyn. Gruppen förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov är relativt stor, men varierar i andel mellan olika kommuner och landsting. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett landsting beror på hur många förtroendevalda som har behov av barnomsorg för att fullgöra sina uppdrag. Det förekommer redan i dag att ersättning utbetalas för barntillsyn. I dessa fall blir kostnadsökningen begränsad. I de kommuner och landsting som inte redan utger sådan tillkommer en ny kostnad som dock torde bli begränsad. Denna måste dock vägas mot vikten av att så många grupper som möjligt får tillfälle att pröva rollen som förtroendevald.

De funktionshindrades deltagande i den kommunala demokratin

Regeringen har i avsnitt 8.2.5 föreslagit att kommuner och landsting skall verka för att funktionshindrade förtroendevalda skall kunna delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett landsting beror på vilka åtgärder som redan har vidtagits och i vilken utsträckning det finns förtroendevalda som har dessa behov.

De funktionshindrade skall vidare ha rätt till ersättning för resor till och från sammanträden. Eftersom de förtroendevalda som har sådana behov är en relativt liten grupp, kommer kostnaderna för kommunerna och landstingen att bli begränsade.

Medborgarförslag

Medborgarförslag medför en viss kostnad för beredning för de kommuner och landsting som inför möjligheten. Kostnaden för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget beror på antalet medborgarförslag och på vilket sätt dessa bereds. Hur många medborgarförslag som kan komma att lämnas kan inte förutses.

Eftersom fullmäktige bestämmer om medborgarförslag skall få väckas och hur dessa skall beredas blir kommunens eller landstingets kostnad till stor del beroende av fullmäktiges beslut. Lagändringen leder inte med automatik till några ökade kostnader för kommuner eller landsting.

Sammantagna kostnader för kommunsektorn

Regeringen bedömer att de sammantagna ekonomiska konsekvenserna av förslagen blir marginella för kommunsektorn. Några ytterligare medel kommer därför inte att tillföras kommunsektorn.

Inget av förslagen innebär några åligganden för staten. Några kostnader för staten uppkommer därför inte.

13.2 Effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar m.m.

Regeringens förslag i avsnitt 9.3.2 om utökade möjligheter till medborgerlig insyn innebär inte att ett särskilt regelverk tillskapas vad gäller handlingsoffentlighet och sekretess i privatägda företag. I stället skall det i entreprenadavtalet närmare anges vilken information som skall lämnas och hur detta skall gå till. Nuvarande förslag är mindre långtgående än tidigare utredningars förslag samtidigt som det uppfyller syftet; att allmänheten tillförsäkras insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Ett mindre företag har således möjlighet att påverka avtalsinnehållet och se till att lämnandet av information inte blir allt för betungande för företaget. Eftersom det inte ställs upp något krav på dokumentationsplikt eller att handlingar hos företaget skall hållas ordnade på visst sätt är det regeringens bedömning att förslagen generellt sett inte kommer att medföra några långtgående konsekvenser för små företag. För ett enskilt företag kan kravet på insyn emellertid i vissa fall innebära en ökad arbetsbörda. Om det exempelvis anges i entreprenadavtalet att informationen skall lämnas ofta kan detta medföra ett högre krav på ändamålsenliga rutiner i företaget. Som regeringen pekat på i avsnitt 9.3.2 måste kommunen eller landstinget göra en sekretessprövning när någon begär att få ta del av en handling som entreprenören lämnat in. Sammanfattningsvis kan förväntas att arbetsinsatsen hos det enskilda företaget i normalfallet blir att sammanställa de handlingar som innehåller den aktuella informationen och lämna in dem till kommunen eller landstinget. Regeringen har i avsnitt 9.3.2 utgått från att företrädare för den kommunala sektorn och branschorganisationerna i de flesta fall kan finna gemensamma utgångspunkter för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses vara befogad inom olika verksamhetsområden. Det är viktigt, bl.a. från konkurrenssynpunkt, att kraven på insyn inte varierar allt för mycket mellan kommuner och landsting.

För de fristående skolorna kan den föreslagna möjligheten till insyn komma att medföra en ökad administrativ arbetsbörda av likartat slag som för de kommunala entreprenörerna. Redan i dag måste dock de fristående skolorna lämna viss information till bl.a. Skolverket.

Regeringen avser att följa upp de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser för små företag.

Övriga förslag bedöms inte medföra några effekter av betydelse för små företag.

13.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män Prop. 2001/02:80

Regeringen gör bedömningen att vissa av förslagen presenterade i propositionen aktivt kan bidra till att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. De vidgade möjligheterna till ledighet från anställning samt möjligheten att utse andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning kan bidra till en ökning av antalet kommunalt förtroendevalda. Detta kan i sin tur bidra till att kvinnornas underrepresentationen minskar.

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. Dessa förslag bör ha en positiv betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

14 Ikraftträdande

Ändringarna i kommunallagen (1991:900), skollagen (1985:1100) och lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

Regeringen har i lagrådsremissen föreslagit att de nya föreskrifterna i 3 kap. 17 § kommunallagen om att fullmäktige skall ta ställning till vissa beslut i kommunala företag från och med den 1 juli 2003 skall tillämpas också på sådana företag till vilka en kommun eller ett landsting har överlämnat en angelägenhet före ikraftträdandet. *Lagrådet* har ansett att en sådan övergångsbestämmelse inte är erforderlig även om Lagrådets förslag om att behålla den nuvarande formuleringen inte godtas. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning i denna del.

Regeringen anser att det skulle vara allt för ingripande att föreskriva att de föreslagna bestämmelserna om insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad efter en övergångstid skall tillämpas även på entreprenadavtal som ingåtts eller förlängts före ikraftträdandet.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

1 kap.

1 § Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på *demokratins och* den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

3 kap.

7 § För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar.

En fullmäktigeberednings sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

Ändringen i *första stycket* innebär att kravet på att endast förtroendevalda kan utses till en fullmäktigeberedning avskaffas. Fullmäktigeberedningar avses alljämt kunna bestå av en eller flera personer. Rörande kravet på valbarhet hänvisas till kommentaren till 4 kap. 5 §.

I ett nytt *andra stycke* anges att sammanträden med fullmäktigeberedningar skall hållas inom stängda dörrar. Fullmäktige kan medge att sammanträden med en fullmäktigeberedning helt eller delvis skall vara offentliga. Det är sedan fullmäktigeberedningen själv som avgör om, och vid vilka sammanträden, allmänheten skall tillåtas närvara.

Fullmäktigeberedningar hanterar inte ärenden som avser myndighetsutövning eller ärenden i vilka det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100). En bestämmelse som motsvarar 6 kap. 19 a § *andra stycket* är således inte påkallad vad avser fullmäktigeberedningar.

17 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får *ta ställning* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i *första stycket* gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.

Ändringen i *punkten 3* innebär att fullmäktige skall se till att fullmäktige får ta ställning innan principiellt viktiga beslut fattas av helägda kommunala aktiebolag och kommunala stiftelser. När det gäller vilka beslut som avses bör gällande principer tillämpas. Detta innebär att exempelvis ändringar i bolagsordningen, förändringar av aktiekapitalet, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över en viss beloppsgräns, samt införande och ändring av avgiftstaxor normalt bör kräva fullmäktiges ställningstagande. Om det i något fall skulle råda osäkerhet om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är det naturligt att föra upp frågan till fullmäktige för ställningstagande. Frågor som rör den löpande driften bör emellertid inte heller framdeles omfattas av bestämmelsen.

Det står fullmäktige fritt att välja lämplig metod för att tillförsäkra sig rätten att uttala sig i frågan innan bolaget fattar sitt beslut. Ett sätt kan vara att föra in bestämmelser om detta i bolagsordningen eller stiftelseförordnandet, ett annat att träffa avtal med bolaget eller stiftelsen.

Fullmäktiges ställningstagande till ett beslut i ett aktiebolag eller en stiftelse kan överklagas i enlighet med bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

19 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Bestämmelsens nuvarande utformning innebär att den är tillämplig när vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett sådant delägt kommunalt företag som avses i 3 kap. 18 § kommunallagen. Såvitt framgår av förarbetena är bestämmelsen dock endast avsedd att tillämpas när vården av en angelägenhet överlämnas till ett helt privatägt företag, exempelvis genom ett avtal om entreprenaddrift. Avsikten med ändringen är att förtydliga detta.

Med företag avses i detta sammanhang aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska och ideella föreningar samt enskilda individer (jfr 3 kap. 16 § kommunallagen).

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.2.

Den nya bestämmelsen, som har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, är endast tillämplig när vården av en angelägenhet lämnas över till ett privatägt företag, exempelvis genom avtal om entreprenaddrift. Med företag avses i detta sammanhang aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska och ideella föreningar, stiftelser samt enskilda individer (jfr 3 kap. 16 § kommunallagen).

Avtalet mellan kommunen eller landstinget och den privata entreprenören bör innehålla närmare villkor om vilken information som skall lämnas in till huvudmannen. Vilken information som bör lämnas och hur ofta detta skall ske kan inte bestämmas generellt utan detta beror bl.a. på verksamhetens art.

Det är inte ovanligt att en entreprenör bedriver annan verksamhet vid sidan av den överlämnade kommunala verksamheten. Förslaget om allmänhetens rätt till insyn omfattar dock endast den kommunala angelägenheten.

De uppgifter som skall lämnas av entreprenören förutsätts inte vara av den arten att omfattande undersökningar och analyser krävs för att sammanställa och presentera dem. Uppgifterna skall finnas tillgängliga i verksamheten och sammanställningen av dessa skall normalt endast kräva en begränsad arbetsinsats.

4 kap.

5 § Ledamöterna och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, *fullmäktigeberedningarna* samt valen av revisorer och revisorsersättare är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.3.

Ändringen innebär att samma valbarhetskriterier som gäller för ledamöter och ersättare i nämnder samt revisorer och revisorsersättare skall gälla även ledamöter och ersättare i fullmäktigeberedningar.

8 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. *Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.*

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.4.

Ändringen innebär att fullmäktige får besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får stanna kvar på sina uppdrag under återstoden av mandattiden, trots att personen inte längre är folkbokförd i kommunen.

Regeln är endast tillämplig på sådana förtroendevalda som utses av fullmäktige. Det förutsätts att den enskilde själv begär att få behålla sitt uppdrag. Syftet är att den som under en begränsad period är bosatt och folkbokförd på annan ort, exempelvis för studier skall kunna ges möjlighet att kvarstanna på sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Det är fullmäktige som avgör om den förtroendevalde skall få behålla sina uppdrag utifrån en helhetsbedömning. I denna bedömning bör vägas in om den förtroendevalde avser att flytta tillbaka till hemkommunen när studier eller motsvarande slutförts. Vidare bör övervägas om den förtroendevalde har avsikt, och reella möjligheter, att delta i sammanträdena i det organ i vilket han eller hon behåller sitt uppdrag.

Bestämmelsen innebär inte en rättighet för den förtroendevalde. Situationer då valbarhet upphör på grund av omständighet som anges i 4 kap. 6 § kommunallagen är inte avsedda att omfattas av denna möjlighet.

Ett beslut att låta någon kvarstanna på sitt uppdrag gäller för återstoden av mandatperioden. För entledigande av ledamot gäller de generella bestämmelserna i kommunallagen.

11 § Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för

1. möten i kommunala organ,
2. andra möten som är nödvändiga för uppdragen,
3. resor till och från mötena, och
4. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätt till ledighet enligt första stycket skall gälla även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmanarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Förslagen behandlas i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

Bestämmelsen har i huvudsak utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Avsikten med ändringen i *första stycket* är att förtydliga i vilka fall förtroendevalda skall ha rätt till ledighet från sina anställningar. Bestämmelsen innebär exempelvis att en förtroendevald med oregelbunden arbetstid skall ha rätt till ledighet från ett nattskift för att vara utvilad till ett sammanträde som börjar morgonen därpå.

Det nya *andra stycket* innebär att rätten till ledighet även skall omfatta angivna uppdrag i kommunala företag, föreningar och stiftelser.

12 § Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för *de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner* som de förlorar på grund av uppdraget.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att kommuner och landsting skall vara skyldiga att ersätta de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som förtroendevalda förlorar på grund av uppdraget. Med ekonomiska förmåner åsyftas förlorade pensions- och semesterförmåner samt exempelvis förlorad arbetslöshetsersättning och föräldrapenning som den enskilde förtroendevalde förlorar på grund av uppdraget.

I likhet med vad som gäller i dag krävs att den enskilde yrkar på ersättning för att denna skall betalas ut. Den förtroendevalde måste kunna visa på vilket sätt han åsamkats ett inkomstbortfall.

Om rätt till ledighet föreligger enligt 4 kap. 11 § har den förtroendevalde rätt till ersättning för det inkomstbortfall som uppstår på grund av ledigheten.

I likhet med vad som gäller i dag skall ersättningen vara skälig. Detta innebär att det finns både en lägsta och högsta gräns för ersättningen. I begreppet skälig ligger också att man kan göra ersättningen delvis

schablonmässig. Detta gäller särskilt för grupper som t.ex. egenföretagare där det rent administrativt kan vara svårt att fastställa den förlorade arbetsinkomsten. Det är möjligt att relatera ersättning till timlön enligt avtal, sjukpenninggrundande inkomst, taxerad inkomst eller något annat underlag. Även ersättning för förlorad pensionsrätt torde kunna bli föremål för schabloniserad ersättning.

12 a § *Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.*

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.3.

Paragrafen är ny och reglerar ersättning för resekostnader som kan uppstå för förtroendevalda som på grund av sitt funktionshinder inte kan använda vanliga kommunikationsmedel. Ersättningen skall vara skälig och utgå för nödvändiga resekostnader. Det torde framför allt aktualiseras då sammanträden m.m. avslutas på kvällen och sedvanliga kommunikationer inte kan användas. Kommunens eller landstingets skyldighet i denna del är inte avsedd att påverka den rätt till hjälp från det allmänna som den förtroendevalde kan ha enligt annan lagstiftning.

Liksom i fallet med ersättning enligt 12 § krävs att den förtroendevalda yrkar på ersättning. Kommuner och landsting kan välja att utge schabloniserad ersättning. Dessa skall bestämmas till en skälig nivå.

Bestämmelsen är i likhet med 12 § inte avsedd att tillämpas på förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Detta framgår av *andra stycket*.

Kommuner och landsting kan frivilligt välja att utge ytterligare ersättning för resor i enlighet med bestämmelsen i 4 kap. 14 §.

12 b § *Förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.*

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.3.

I en *ny paragraf* införs en bestämmelse som rör förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn. Kommunen eller landstinget är skyldig att utge skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer under den tid som den förtroendevalde fullgör sitt uppdrag. Med barn som har behov av tillsyn avses i princip barn under tolv års ålder. Ersättningen skall vara skälig. Ersättningen kan anses skälig bara om behovet av barntillsyn uppkommit som en följd av uppdragets fullföljande. Så kan till exempel inte anses vara fallet vid barntillsyn som kan tillgodoses inom den ordinarie barnomsorg som den förtroendevalde anlitar. Ersättning för kostnader för barntillsyn som en nära anhörig, till exempel en familjemedlem, utför kan inte heller anses skälig.

Kommuner och landsting måste beakta att ersättningen kommer att vara skattepliktig för den enskilde och beräkna ersättningen med hänsyn till detta.

Liksom i fallet med ersättning enligt 12 § krävs att den förtroendevalda yrkar på ersättning. Kommuner och landsting har dock möjlighet att utge skäliga schabloniserade kostnadsersättningar.

Bestämmelsen är i likhet med 12 § inte avsedd att tillämpas på förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Detta framgår av *andra stycket*.

13 § Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12– 12 b §§ skall betalas.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.3.

Ändringen är endast redaktionell och en följd av att två nya paragrafer 12 a och 12 b §§ införts. I likhet med vad som gäller i dag är fullmäktige skyldigt att anta närmare bestämmelser om de förtroendevaldas ekonomiska villkor.

14 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget *utöver vad som följer av 12 a och b §§*,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.3.

Förslagen till bestämmelser i 12 a och 12 b §§ innebär en skyldighet för kommunen eller landstinget att ersätta de i paragraferna angivna kostnaderna. Ändringen i *första punkten* avser endast att förtydliga att kommuner och landsting fortfarande har möjlighet att på frivillig väg ersätta kostnader relaterade till förtroendeuppdraget.

33 § *Kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda.*

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.5.

Den nya bestämmelsen avser sådana åtgärder som behöver vidtas för att det skall vara möjligt för förtroendevalda med funktionshinder att delta i kommuner eller landstings handläggning av ärenden. Med detta avses såväl möjlighet att ta del av sammanträdeshandlingar, som möjlighet att delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet.

Den föreslagna bestämmelsen avser sådana generellt verkande åtgärder som kommunen eller landstinget kan vidta. Åtgärder riktade till en specifik individ är inte avsedd att rymmas inom stadgandet. En definitiv avgränsning kring vilka åtgärder som kan ses som generellt verkande åtgärder går inte att göra. Det rör sig dock om åtgärder som typiskt sett är avsedda att komma till nytta för en bredare krets. Bestämmelsen omfattar

således inte sådana personliga hjälpmedel som den funktionshindrade förtroendevalde behöver för att kunna ta del av handlingar eller delta i handläggningen av ärenden.

Bestämmelsen är av målsättningskaraktär. Om ett beslut blir överklagat vid en laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen, kan det därför inte upphävas enbart av det skälet att en anpassningsåtgärd inte har vidtagits.

5 kap.

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning om fullmäktige har föreskrivit det,
5. *den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller*
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

I *första stycket femte punkten* anges att den som är folkbokförd i en kommun eller i en kommun inom ett landsting får väcka ärenden i fullmäktige genom medborgarförslag, om fullmäktige har beslutat det. Termen medborgarförslag används för att särskilja initiativen från sådana initiativ som väcks av enskilda förtroendevalda genom motioner. Den medborgerliga förslagsrätten tillkommer endast kommun- och landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. Det innebär att föreningar, sammanslutningar, råd eller andra organisationer inte har denna möjlighet. Däremot kan det i medborgarförslaget anges att yrkandena har stöd av till exempel en organisation eller en förening. Ett medborgarförslag skall kunna under-tecknas av en eller flera personer.

Bestämmelsen ger kommuner och landsting en möjlighet att låta kommunmedlemmar folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget väcka ärenden i fullmäktige. Ett sådant medgivande av fullmäktige gäller generellt. En individuell prövning av om ärendet får väckas eller inte får inte förekomma.

Medborgarförslag skall beredas innan beslut fattas. Det ankommer på fullmäktige att i sin arbetsordning ange närmare regler om beredningen av medborgarförslag.

I likhet med vad som gäller för motioner har fullmäktige en skyldighet att besluta i väckta ärenden. Om ett medborgarförslag rör myndighetsutövning mot enskild eller en fråga som inte ryms inom den kommunala kompetensen måste fullmäktige fatta ett formellt beslut i ärendet. Fullmäktige kan dock enligt 5 kap. 33 § under vissa omständigheter avskryva en motion från vidare handläggning. Motsvarande gäller för medborgarförslag.

Om ett medborgarförslag väckts av någon enskild i en fråga som skall handläggas av en nämnd kan fullmäktige besluta att överlämna frågan till berörd nämnd för vidare handläggning.

33 § En motion *eller ett medborgarförslag* bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen *eller medborgarförslaget* väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen *eller medborgarförslaget* från vidare handläggning.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes.

Ändringen i *andra stycket* innebär att om beredningen inte kan avslutas inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes skall detta anmälas till fullmäktige. Fullmäktige får då avskryva medborgarförslaget från vidare handläggning. De nya bestämmelserna överensstämmer i sin helhet med vad som i dag gäller vid beredning av en motion som väckts av en ledamot i fullmäktige.

36 § Ett ärende skall bordläggas *eller återremitteras*, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. *Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.*

För bordläggning *eller återremiss* i fråga om val krävs enkel majoritet.

Ett beslut om återremiss skall motiveras.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.

Första stycket har tillförts en bestämmelse om återremiss. Bestämmelsen innebär att ett ärende skall återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. En minoritet ges därmed rätt att få till stånd en återremiss i ett ärende på motsvarande sätt som en minoritet redan i dag kan få till stånd en bordläggning av ett ärende.

Med återremiss avses att ärendet skickas tillbaka till beredande organ. Det kan vara en nämnd, en fullmäktigeberedning eller styrelsen. Det beredande organet skall därefter bereda ärendet på nytt och lämna ett förslag till beslut i ärendet.

Ändringen i *andra stycket* innebär att bordläggning eller återremiss fordrar enkel majoritet om ärendet tidigare varit antingen bordlagt eller återremitterat. Bestämmelsen är, såvitt gäller frågan om val, oförändrad i förhållande till nuvarande bestämmelser.

I det *tredje nya stycket* slås fast att beslut om återremiss skall motiveras. Syftet är att klargöra vad som ytterligare bör utredas för det beredande organet. Omfattningen av beredningsåtgärderna beslutas genom majoritetsbeslut. För att ärendet skall anses ha beretts fordras att någon nämnd eller beredning givits möjlighet att lämna synpunkter på ärendet.

Att motivera en återremiss överensstämmer med kommunal praxis. Motivet till återremissen bör anges i protokollet.

64 § Arbetsordningen skall alltid innehålla föreskrifter om

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden skall hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor, samt
9. formerna för justeringen av protokollet.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

I ett *nytt andra stycke* klarläggs att fullmäktige i sin arbetsordning skall ange hur medborgarförslag skall handläggas. Fullmäktige avgör hur ett medborgarförslag skall beredas.

7 kap.

18 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. *Fullmäktige får i ett sådant fall även besluta att nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som i övrigt avses i 6 kap. 34 § får dock inte delegeras till ett självförvaltningsorgan.*

De beslut som självförvaltningsorganet fattar med stöd av uppdrag enligt första stycket skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Tillägget i första stycket innebär att det blir möjligt för fullmäktige att låta en nämnd överlåta till ett självförvaltningsorgan att besluta på

nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden om inte annat följer av lag eller annan författning. Det är även fortsättningsvis möjligt att avgränsa självförvaltningsorganets kompetens till enbart driftsfrågor.

Bestämmelsen förutsätter att nämnden i en delegationsordning fastställer vilka frågor som självförvaltningsorganet ges rätt att besluta om. Självförvaltningsorgan kan ges samma beslutanderätt som anställda. Det innebär exempelvis att de kan ges rätt att besluta om användning av medel inom de ramar som nämnden ställt upp, samt att besluta om personalfrågor. En begränsning gäller dock för ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, som inte får överlåtas till självförvaltningsorgan. I samband med att nämnden fastställer delegationsordningen måste den avgränsa delegationen så att inte några ärenden som innefattar myndighetsutövning delegeras.

Beslut fattade på delegation från nämnden kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap.

Det nya *andra stycket* innebär att självförvaltningsorgan i likhet med vad som gäller enligt 6 kap. 35 § måste anmäla till nämnden vilka beslut de fattar med stöd av den nya bestämmelsen i första stycket. Nämnden bestämmer formen för hur denna återrapportering skall ske. Nämnden måste dock utforma återrapporteringsskyldigheten på ett sätt som möjliggör för nämnden att kontinuerligt följa verksamheten. Nämnden har även om delegering sker fortfarande revisionsansvaret för den delegerade verksamheten.

I likhet med nuvarande bestämmelser är reglerna bara tillämpliga om det inte finns andra särskilda bestämmelser i lag eller förordning.

15.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

15 kap.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten *samt sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna.*

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Ändringen i *första stycket* innebär att huvudmannen för en fristående skola skall kunna bli skyldig att också lämna in sådan information om verksamheten som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna. Närmare föreskrifter om vart informationen skall lämnas och vilken information som skall ges in får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Informationen kan exempelvis gälla skolans lokaler, verksamhetsberättelse, timplaner, kursplaner, scheman och

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

2 § I anslutning till att fullmäktige beslutar om att hålla en folkomröstning skall fullmäktige besluta om

1. dag för omröstningen,
2. omröstningsdistrikt och omröstningslokaler,
3. *den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade,*
4. *röstsedlarnas antal, innehåll och utseende,*
5. *huruvida röstning kan ske på annat sätt än genom personlig inställelse i omröstningslokalen, samt*
6. när röstsammanräkningen senast skall vara avslutad.

Dagen för folkomröstningen skall beslutas efter samråd med den centrala valmyndigheten. Samrådet skall ske senast tre månader före omröstningsdagen.

Ett omröstningsdistrikt skall omfatta ett eller flera valdistrikt. Skall den kommunala folkomröstningen äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, skall omröstningsdistrikt och valdistrikt sammanfalla.

Om den kommunala folkomröstningen skall hållas på samma dag som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, skall röstsedlarna för den kommunala folkomröstningen ha en färg som avviker från de övriga val- eller röstsedlarna.

Fullmäktige får besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs för att genomföra folkomröstningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

De nya tredje och fjärde punkterna i första stycket innebär ingen ändring i sak. Ändringarna har föranletts av att punkten om röstlängd och röstkort regleras i en egen paragraf.

Ändringen i *första stycket femte punkten* innebär att i anslutning till att fullmäktige beslutar att hålla en folkomröstning skall även beslut fattas om vilka möjligheter till förtidsröstning som skall finnas. Enligt 9 kap.3 § vallagen (1997:157) kan vid allmänna val och nationella folkomröstningar förtidsröstning ske på ett flertal ställen. Vidare finns det enligt 9 kap. 5 § och 14 kap. 2 § samma lag möjlighet att rösta med bud bl.a. om man är sjuk, har funktionshinder eller är gammal. Några motsvarande bestämmelser finns inte i lagen om kommunala folkomröstningar. Kommuner och landsting ges möjlighet att besluta om att förtidsröstning skall kunna genomföras.

Ett *nytt andra stycke* innebär att kommunen eller landstinget skall samråda med centrala valmyndigheten innan beslut om en folkomröstning fattas. I 6 § lagen om kommunala folkomröstningar införs en bestämmelse om att kommunen eller landstinget i vissa fall själv skall ansvara för utskriften av röstlängder och röstkort. Utskriften skall ske med ledning av de register som erhålls från den centrala valmyndigheten.

Bestämmelsen i 2 § första stycket tredje punkten om att fullmäktige skall besluta om att röstlängd skall framställas och röstkort upprättas bör därför utgå. För att den centrala valmyndigheten skall ha en rimlig möjlighet att planera och uppfylla kommunens eller landstingets önskemål rörande framställningen av röstlängder och röstkort vid en kommunal folkomröstning, måste kommunen eller landstinget samråda med den centrala valmyndigheten innan beslut om omröstning fattas. Ett sådant samråd skall ske senast tre månader före omröstningsdagen. Detta för att centrala valmyndigheten skall ha tillräcklig tid för planering.

I ett *nytt tredje stycke* tydliggörs att ett omröstningsdistrikt skall omfatta ett eller flera valdistrikt. Vidare görs ett tillägg om att omröstningsdistrikt och valdistrikt måste sammanfalla om en kommunal folkomröstning hålls samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning.

Enligt 2 § första stycket andra punkten lagen om kommunala folkomröstningar beslutar fullmäktige om indelningen i omröstningsdistrikt. En kommunal folkomröstning kan därför ske i hela eller en del av en kommun eller ett landsting. Detta följer också av bestämmelserna i 5 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

Äger den kommunala folkomröstningen rum samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning torde den vanligaste ordningen vara att de valdistrikt som då används även används som omröstningsdistrikt. Oavsett om den kommunala folkomröstningen äger rum samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning bör indelningen av omröstningsdistrikt fungera likartat. Den nya bestämmelsen innebär att om fullmäktige beslutar att genomföra en omröstning, skall gällande valdistriktsindelning användas för att avgränsa det avsedda omröstningsdistriktet. Skall en kommunal folkomröstning hållas samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning kommer samma röstlängd att användas. Då blir det, precis som Valmyndigheten anført i sitt remissyttrande, i praktiken omöjligt att i den kommunala folkomröstningen avvika från den valdistriktsindelning som gäller för det allmänna valet eller den nationella folkomröstningen. I paragrafen förtydligas därför att om den kommunala folkomröstningen hålls samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning måste omröstningsdistrikten sammanfalla med den valdistriktsindelning som gäller för det allmänna valet eller den nationella folkomröstningen.

I ett *nytt fjärde stycke* införs en bestämmelse om att om en kommunal folkomröstning äger rum vid samma tillfälle som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning skall röstsedlarnas färg avvika från de övriga val- eller röstsedlarna.

Äger en kommunal folkomröstning rum samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning framställs vanligtvis röstsedlarna i samma format som de sedlar den centrala valmyndigheten tillhandahåller. Lagen om kommunala folkomröstningar innehåller ingen bestämmelse om vare sig format eller färg på valedlar. Det är dock naturligt att röstsedlarna har samma format som övriga röstsedlar om den kommunala folkomröstningen hålls vid samma tillfälle som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning och om de framställs av den centrala valmyndigheten. För att någon risk för sammanblandning av

5 § Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen, *senast på dagen för folkomröstningen fyller 18 år och*

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före dagen för folkomröstningen.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

I paragrafen görs en anpassning till de bestämmelser som redan finns i 4 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) och 1 kap. 3 § vallagen (1997:157) rörande kraven för rösträtten.

Sveriges medlemskap i EU har medfört att unionsmedborgare fått kommunal rösträtt på samma villkor som svenska medborgare. Kommunal rösträtt har även medborgare i Island och Norge. Övriga medborgare med utländskt medborgarskap får kommunal rösträtt om de varit sammanhängande folkbokförda i landet tre år före valdagen. Kraven för rösträtt bör vara desamma oavsett om det avser ett val till kommun- och landstingsfullmäktige eller om det gäller en kommunal folkomröstning. En anpassning av lagen om kommunala folkomröstningar sker därför i nämnda hänseende.

6 § *När en kommunal folkomröstning skall hållas, skall en röstlängd upprättas för varje omröstningsdistrikt. Det är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister 30 dagar före dagen för folkomröstningen som skall ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna.*

Uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort tillhandahålls av den centrala valmyndigheten efter anmälan.

Skall folkomröstning äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, får röstlängderna och röstkortet för den kommunala folkomröstningen samordnas med valet eller med den nationella folkomröstningen. I annat fall och för de personer som inte är röstberättigade i det allmänna valet eller den nationella folkomröstningen skall kommunen eller landstinget framställa röstlängd och upprätta röstkort med ledning av registeruppgifterna som erhålls från den centrala valmyndigheten.

Centrala valmyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande 10 § och behandlar bestämmelser som skall gälla för upprättande och framställande av röstlängd samt röstkort.

Första stycket reglerar vilken dag uttag skall ske ur befintliga register för att bestämma innehållet i röstlängderna.

Lagen om kommunala folkomröstningar saknar för närvarande en bestämmelse om vilken dag uttag ur befintliga register skall ske för beräkning av de personer som har rösträtt i folkomröstningen. Vilken dag uttag skall ske bestäms därför enligt bestämmelserna i vallagen (1997:157). Enligt 7 kap. 4 § vallagen är det de uppgifter som föreligger 30 dagar före valdagen i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet som skall ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna. Valmyndigheten har anfört att det bör framgå att även Lantmäteriverkets fastighetsregister utgör grund för röstlängdsframställningen. I propositionen 2001/02:53 *Ändringar i vallagen, m.m.* föreslås att 7 kap. 4 § vallagen skall ändras så att det även framgår att Lantmäteriverkets fastighetsregister skall användas för framställning av röstlängder. Lagstiftningen som gäller för kommunala folkomröstningar bör så långt som möjligt vara densamma som den som gäller för riksomfattande folkomröstningar. Tillägget i andra stycket är därför en anpassning till de bestämmelser som redan i dag finns i vallagen samt till det förslag som regeringen lämnat i propositionen *Ändringar i vallagen, m.m.*

I ett *nytt andra stycke* införs en bestämmelse om att uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort tillhandahålls av den centrala valmyndigheten efter anmälan.

Enligt vallagens nuvarande bestämmelser är det skattemyndigheterna i respektive län som upprättar röstlängder och röstkort. I propositionen 2001/02:53 *Ändringar i vallagen, m.m.* föreslås dock att detta ansvar skall flyttas till den centrala valmyndigheten.

Det är den centrala valmyndigheten som redan i dag ansvarar för planeringen och produktionen av röstlängder och röstkort. Tryckningen av röstlängder och röstkort sker på uppdrag av den centrala valmyndigheten hos externa serviceföretag. I praktiken innebär det att tryckeriet erhåller ett register på ADB-medium med de uppgifter som röstlängderna och röstkortet skall förses med. I samband härmed överlämnas också formulär som visar hur röstlängd respektive röstkort skall vara utformade.

Att göra utskrifter av röstlängder och röstkort vid kommunala folkomröstningar ingår dock inte i de avtal som den centrala valmyndigheten träffat med olika tryckerier. I de fall en kommun eller ett landsting beslutar om att ha en omröstning som inte sammanfaller med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning måste det därför ankomma på kommunen eller landstinget att själv ombesörja att utskrift av röstlängder och röstkort sker. För att så skall kunna ske införs en bestämmelse om att uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort tillhandahålls av den centrala valmyndigheten efter anmälan.

Ett *nytt tredje stycke* innebär att om en kommunal folkomröstning skall äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning

och gruppen av röstberättigade i valen är desamma, får röstlängderna och röstkorten samordnas med valet eller den kommunala folkomröstningen.

Vidare införs en bestämmelse som innebär att kommunen eller landstinget själva skall ombesörja utskrift av röstlängder och röstkort om en kommunal folkomröstning skall hållas annat än i samband med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning. Samma förfarande skall gälla om en kommunal folkomröstning äger rum samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning och det finns röstberättigade som endast har rösträtt i den kommunala folkomröstningen.

Flertalet kommunala folkomröstningar har ägt rum på samma dag som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning där gruppen röstberättigade har varit desamma i valet eller omröstningen. Därmed har röstlängds- och röstkortsframställningen kunnat samordnas med det allmänna valet eller den nationella folkomröstningen och utskriften av röstlängder och röstkort har ombesörjts av den centrala valmyndigheten. De berörda kommunerna har därmed inte heller haft några kostnader för röstlängds- och röstkortsframställningen.

Äger den lokala folkomröstningen rum samtidigt som t.ex. valet till Europaparlamentet kan det, precis som Valmyndigheten anfört i sitt remissyttrande, finnas en grupp röstberättigade som endast har rösträtt i den kommunala folkomröstningen. Denna grupp röstberättigade får inte några röstkort genom den centrala administrationen. I sådana fall bör det åligga den kommun eller det landsting som anordnar den lokala folkomröstningen att framställa särskilda röstkort för denna grupp med ledning av register från den centrala valmyndigheten. Det skall vidare vara frivilligt för kommunerna att nyttja möjligheten till samordning.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att beteckningen *skattemyndigheten* byts ut mot *centrala valmyndigheten* i konsekvens med att regeringen i prop. 2001/02:53 föreslagit att centrala valmyndigheten skall överta skattemyndighetens uppgifter inom detta område.

7 § Röstkorten skall skickas ut så snart som möjligt. Om förtidsröstning skall ske, skall röstkorten vara de röstberättigade till handa senast den dag som förtidsröstningen inleds.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Nuvarande 7 § skall betecknas 11 §. Paragrafen är ny och behandlar den tidpunkt som kommunen eller landstinget senast skall skicka ut röstkorten vid en kommunal folkomröstning.

Enligt 7 kap. 8 § vallagen (1997:157) skall röstkorten skickas ut så snart som möjligt, dock senast i så god tid att de kan beräknas vara väljare som är folkbokförda i landet till handa senast 18 dagar före valdagen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i lagen om kommunala folkomröstningar.

Vid en kommunal folkomröstning som inte hålls i samband med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning får kommunen eller landstinget själva bestämma när röstkorten skall sändas ut. I samband med att kommunen eller landstinget beslutar att en omröstning skall hållas skall också beslut fattas om vilka möjligheter till förtidsröstning som skall finnas. Om fullmäktige beslutar att förtidsröstning skall ske, är det viktigt att de röstberättigade får röstkorten i sådan tid att de verkligen

kan utnyttja möjligheten att rösta i förtid. En bestämmelse införs därför om att de röstande skall få sina röstkort senast den dagen som förtidsröstningen inleds.

8 § *Väljare som har förlorat sitt röstkort eller inte har fått något röstkort skall få ett duplettröstkort om de begär det.*

Om den kommunala folkomröstningen skall hållas på samma dag som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, får duplettröstkort tillhandahållas hos centrala valmyndigheten, länsstyrelsen, en utlandsmyndighet eller kommunen. I annat fall får duplettröstkort tillhandahållas hos den kommun eller det landsting som ansvarar för folkomröstningen.

De som vill ha ett duplettröstkort skall lämna uppgift om namn och personnummer.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Nuvarande 8 § skall betecknas 12 §. Paragrafen är ny och anger att väljare skall ha möjlighet att få ett duplettröstkort om de har förlorat det eller inte fått något.

Enligt 7 kap. 9 § vallagen (1997:157) kan den som förlorat sitt röstkort eller inte har fått något röstkort få ett duplettröstkort om den begär det. Samma möjlighet skall ges vid en kommunal folkomröstning.

I prop. 2001/02:53 föreslås att det skall bli möjligt för väljarna att kunna beställa duplettröstkort hos den centrala valmyndigheten, länsstyrelsen, en utlandsmyndighet eller kommunen. Denna ordning bör också gälla vid en kommunal folkomröstning som hålls samtidigt som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning. Om en kommunal folkomröstning skall hållas utan samband med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning bör det enbart ankomma på den kommun eller det landsting som ansvarar för folkomröstningen att tillhandahålla duplettröstkort.

9 § *Om folkomröstning skall äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning, kan de som anser att röstlängden innehåller felaktiga uppgifter om dem skriftligen begära att uppgifterna rättas. Bestämmelserna i 7 kap. 11–14 §§ vallagen (1997:157) skall då tillämpas.*

I annat fall skall de som anser att röstlängden innehåller felaktiga uppgifter om dem skriftligen begära hos den kommun eller det landsting som ansvarar för omröstningen att uppgifterna rättas. Det som inträffat senare än 30 dagar före valdagen får inte ligga till grund för rättelse enligt denna paragraf.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Nuvarande 9 § skall betecknas 13 §. Paragrafen är ny och reglerar möjligheten till rättelse vid en kommunal folkomröstning.

Enligt vallagens nuvarande bestämmelser prövas frågor om rättelse av uppgifter i en röstlängd av skattemyndigheten. I prop. 2001/02:53 föreslås dock att detta ansvar skall flyttas över till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall därvid kunna uppdra åt den kommunala valnämnden

att föra in rättelsen i längden. Det är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet och, enligt förslag i ovan nämnda proposition, fastighetsregistret enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister 30 dagar före dagen för folkomröstningen som skall ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna. Det som hänt efter kvalifikationsdagen får inte läggas till grund för rättelse.

Upprättas röstlängder för ett allmänt val eller en nationell folkomröstning där personer med kommunal rösträtt har rätt att delta kommer frågor om rättelse enligt förslaget i nämnda proposition att prövas av länsstyrelsen. Äger en lokal folkomröstning rum samtidigt kommer ett beslut om den kommunala rösträtten även att avse den kommunala folkomröstningen. Om den lokala folkomröstningen däremot äger rum samtidigt som t.ex. valet till Europaparlamentet kan det dock finnas en grupp röstberättigade som endast har rösträtt i den kommunala folkomröstningen. Länsstyrelsen kan då inte pröva en begäran om rättelse för en person som endast har rätt att rösta i den kommunala folkomröstningen. Det införs därför en bestämmelse som förtydligar att rättelse kan begäras även vid en kommunal folkomröstning. Vid en sådan begäran är det kommunen eller landstinget som skall pröva en sådan begäran om folkomröstningen hålls annat än i samband med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning samt för personer som inte är röstberättigade i det allmänna valet eller den nationella folkomröstningen.

10 § En röstsedel är ogiltig om den

1. inte har tillhandahållits av valnämnden eller
2. *har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt.*

Om det i ett röstkuvert finns flera likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns det i annat fall mer än en röstsedel i röstkuvertet, är samtliga dessa röstsedlar ogiltiga.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Sammanfattning av betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48)

Prop. 2001/02:80
Bilaga 1

Allmänna överväganden

Kommundemokratikommitténs uppdrag har varit att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former.

Kommitténs konkreta överväganden och förslag baseras på idén om representativ demokrati och ansluter i allt väsentligt till den demokratisyn som Demokratiutredningen argumenterade för: deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter.

Kommittén instämmer också i Demokratiutvecklingskommitténs uppfattning att viljan att ha inflytande och vara delaktig är något som växer fram hos den enskilde individen utifrån hans eller hennes egna erfarenheter. Statens, kommunernas och landstingens roll är att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder. Det är inte nödvändigt att alla deltar i de demokratiska processerna, men det är nödvändigt att det är möjligt för alla att delta.

Deltagardemokratin och den representativa demokratin kompletterar varandra. Att åstadkomma ett fungerande och kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin är en av vår tids stora politiska utmaningar för partierna, kommunerna och landstingen.

De lokala förhållandena och medborgarnas önskemål skiljer sig mellan olika kommuner och landsting, och det finns inte en demokratimodell som passar överallt. Vissa grundläggande regler för organisation och beslutsfattande bör dock vara lika över hela landet och därför även framdeles omfattas av kommunallagen. Men i den utsträckning kommunerna och landstingen själva bestämmer över verksamhetens förekomst, omfattning, organisation och innehåll bör de så långt det är möjligt och på demokratisk väg hitta sina egna lösningar. Kommittén vill därför göra det möjligt för kommuner och landsting att i stor utsträckning utveckla egna former för den lokala demokratin. De reformer som föreslås på detta område kan sammanfattas i begreppet möjliggörande.

Kommittén har haft i uppgift att analysera ett stort antal frågor och lämna konkreta förslag. Enligt kommitténs bedömning är det endast i en del av dessa frågor som en lagändring kan bidra till att lösa problem och främja en önskvärd utveckling. I många fall kan problemen knappast förklaras med brister i lagstiftningen. Det handlar mer om attityder och förhållningssätt hos olika aktörer, och det vore av flera skäl felaktigt att föreslå ny eller ändrad lagstiftning på dessa områden.

Detta innebär att betänkandet i vissa fall innehåller förslag till ny eller ändrad lagstiftning och i andra fall bedömningar om vad som bör göras. Adressaten för förslagen och bedömningarna är inte bara staten, utan också kommunerna och landstingen samt de politiska partierna.

Kommittén vill inledningsvis slå fast att kommuners och landstings verksamhet vilar både på den kommunala självstyrelsens grund och på principen om demokrati. Kommittén föreslår därför att principen om

demokrati införs i kommunallagens inledningsparagraf. Förslaget syftar till att ytterligare lyfta fram demokratins värde i den kommunala praktiken.

Prop. 2001/02:80
Bilaga 1

De förtroendevalda

Kommittén har haft i uppgift att analysera och föreslå förbättringar av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och formerna för det politiska arbetet. Det har särskilt handlat om åtgärder för att förbättra representativiteten, öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering och motverka förtida avhopp.

Representativitet

Kommitténs analys visar att flera medborgargrupper är under-representerade bland de förtroendevalda. Detta gäller särskilt yngre, äldre, personer med utländsk bakgrund och lågutbildade. Kvinnor är fortfarande något under-representerade, men sett över tid har kvinnornas representation förbättrats avsevärt. Kommitténs bedömning är att de politiska partierna i större utsträckning än i dag bör beakta behovet av god social representativitet vid nomineringar inför val till fullmäktige, nämnder, styrelser och beredningar. Det är också angeläget att de förtroendevalda klargör att de är medborgarnas ombud i förvaltningen och inte förvaltningens ombud gentemot medborgarna.

Rekrytering

Kommitténs studier visar att antalet förtroendevalda har minskat kraftigt under i princip hela den senaste 50-årsperioden. Enligt kommitténs bedömning är detta en negativ utveckling som nu bör vändas så att antalet förtroendevalda ökar. Att det finns en förhållandevis stor grupp förtroendevalda har inte bara ett egenvärde i en demokrati utan bidrar framför allt till att underlätta folkviljans förverkligande, öka den samlade demokratiska kompetensen i samhället och minska risken för maktmissbruk.

Kommitténs undersökning av medborgarnas uppdragsvillighet visar att var sjätte medborgare skulle kunna tänka sig att tacka ja till ett kommunalt förtroendeuppdrag. Denna andel har inte minskat under de senaste åren, utan är i stort sett konstant över tid. De tilltagande svårigheter som flera partier uppger sig ha när det gäller att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag beror till stor del på att partierna har färre medlemmar än tidigare. Enligt kommitténs undersökning finns det emellertid ett flertal uppdragsvilliga medborgare som också skulle kunna tänka sig att gå med i ett parti. Det finns även en förhållandevis stor grupp passiva partimedlemmar som är villiga att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men inte har blivit tillfrågade.

Kommitténs bedömning är att kommuner och landsting bör inrätta nya politiska organ och fler förtroendeuppdrag. Det är viktigt att partierna verkar för att förtroendeuppdragen sprids till fler personer. Kommitténs

undersökningar visar att både partimedlemmar och sympatisörer har ett intresse av att åta sig förtroendeuppdrag i större utsträckning än de gör i dag. De politiska partierna behöver dock arbeta mer aktivt och själva ta kontakt med, tillfråga och även uppmuntra folk att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

Ett sätt att engagera flera personer i det politiska arbetet kan vara att inrätta beredningar för olika frågor. Kommittén föreslår därför att fullmäktige ges möjlighet att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning.

Arbetsförhållanden

Kommitténs studier har visat att fullgörandet av förtroendeuppdrag i kommuner och landsting tar förhållandevis mycket tid i anspråk. Enkäter till förtroendevalda visar att tidsåtgången snarare ökar än minskar. Särskilt de som är unga, i yngre medelåldern, heltidsarbetande eller småbarnsföräldrar upplever att den tid som de behöver lägga ned på förtroendeuppdraget skapar en problematisk situation. Kommitténs bedömning är att de förtroendevaldas arbetsförhållanden kan och bör förbättras, bland annat genom att tidsåtgången för förtroendeuppdragen om möjligt begränsas. Det måste vara möjligt att fullgöra ett förtroendeuppdrag vid sidan om ett heltidsarbete och dessutom ha tid över till familj och fritidsintressen utanför politiken. En åtgärd är att sprida uppdragen på fler personer.

Dessutom bör fritidspolitikernas inflytande stärkas, vilket fordrar att tjänstemän och heltidspolitiker släpper ifrån sig makt och på olika sätt bidrar till att underlätta fritidspolitikernas arbete. Fullmäktiges roll i beslutprocessen bör stärkas genom att fullmäktiges makt över dagordningen samt delaktighet i ärendeberedningen ökar.

Kommitténs undersökning visar att omsättningen bland de förtroendevalda har ökat markant under 1990-talet. De flesta avgångarna sker emellertid i samband med val, och antalet förtida avhopp tycks inte ha ökat i någon större utsträckning. Kommitténs undersökning av avhopp från politiken visar att det främst är av privata skäl som förtroendevalda lämnar sina uppdrag i förtid. Oftast handlar det om att man flyttat från kommunen eller fått förändrade villkor i sitt förvärvsarbete. Politiska skäl till förtida avhopp förkommer också i relativt stor utsträckning, men de är inte lika vanliga som de privata skälen. Förhållandevis många av dem som lämnat sina förtroendeuppdrag i förtid är positiva till framtida kommunala förtroendeuppdrag.

I dag har den som är förtroendevald rätt att vara ledig från sin anställning för att kunna fullgöra sitt uppdrag i kommuner och landsting. Flera kommuner och landsting har emellertid valt att lägga viss verksamhet i bolags- eller stiftelseform. Kommittén föreslår att rätten till sådan ledighet utvidgas till att även omfatta de av fullmäktige utsedda styrelseledamöterna och revisorerna i bolag som kommunen eller landstinget helt eller delvis äger och i stiftelser som de grundat själva eller tillsammans med någon annan.

Om en person som är förtroendevald flyttar från orten och därmed upphör att vara folkbokförd i kommunen eller en kommun inom

landstinget upphör uppdraget genast. En sådan flyttning kan ibland vara tillfällig och bero på studier eller arbete på annan ort. Kommittén föreslår att det skall vara möjligt för fullmäktige att besluta att den som av detta skäl upphör att vara valbar ändå skall kunna kvarstanna på sitt uppdrag under återstoden av mandatperioden.

Ekonomiska villkor

För den som är förtroendevald och har andra anställningsformer och arbetstider än traditionell heltidstjänstgöring under dagtid, uppkommer särskilda problem när det gäller ekonomiska villkor. Detta gäller bland annat egenföretagare, uppdragstagare, timanställda och personer med oregelbunden arbetstid. Även för dem som är arbetslösa uppkommer problem med rätten till ersättning.

Kommittén föreslår att förtroendevalda ges rätt till skälig kompensation inte bara för arbetsinkomst, pensionsrätt och semesterförmån, utan också för arbetslöshetsersättning och annan liknande ersättning som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Förtroendevalda som har skiftarbete eller oregelbunden arbetstid kan för att fullgöra sitt uppdrag behöva vara lediga från sitt arbete i anslutning till ett sammanträde. Förslaget innebär även att förlorad arbetsinkomst som hänförs till sådan ledighet skall ersättas.

Förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov kan få särskilda kostnader för barntillsyn, framför allt då sammanträden hålls på kvällstid. Kommittén föreslår därför att förtroendevalda skall ha rätt till skälig ersättning för nödvändiga kostnader för tillsyn av barn när de fullgör sitt uppdrag.

Modern informationsteknik

Kommittén har även haft i uppgift att kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har av den nya informationstekniken i dag och vad som kan behövas inför framtiden.

Kommitténs bedömning är att den moderna informationstekniken kan spela en viktig roll för utvecklingen av den kommunala demokratin. För de förtroendevalda är tekniken värdefull främst när det gäller att ha en dialog med medborgarna, hämta in kunskaper och förbereda sammanträden. Det är viktigt att de förtroendevalda deltar aktivt i de försök och experiment som framdeles kommer att genomföras för att utveckla den moderna informationstekniken i demokratins tjänst. Kommuner och landsting bör i rimlig utsträckning erbjuda förtroendevalda sådan utrustning och utbildning som behövs för att utnyttja den moderna informationstekniken som ett redskap i arbetet med att stärka de demokratiska processerna.

Det är också angeläget att de förtroendevalda i kommuner och landsting tar ett fastare grepp om strategier och policy när det gäller informationstekniken som redskap för demokratiutveckling.

Personer med funktionshinder

Kommittén har haft i uppgift att kartlägga vilka hinder som finns för funktionshindrade att delta i den kommunala demokratin samt att lämna förslag till hur sådana hinder kan undanröjas. Kommittén har därför inventerat vilka konkreta hinder som en funktionshindrad person kan möta i fem olika situationer och hur dessa kan undanröjas.

Att komma till och från kommunalpolitiska möten kan vara problematiskt. Detta gäller särskilt när sammanträden slutar så sent på kvällen att kollektivtrafik eller färdtjänst inte kan nyttjas samt när sammanträdet sluttid inte är bestämd i förväg och färdtjänst därmed inte kan beställas till en viss tidpunkt. Kommittén föreslår att funktionshindrade i sådana fall skall ha rätt till ersättning för resor med till exempel taxi.

Att kunna ta sig in och vistas i en möteslokal kan vara problematiskt. Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken skall lokaler dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010. Kommuner och landsting bör särskilt påskynda det tillgänglighetsskapande arbetet i den kommunala demokratin institutioner.

Att medverka i politiska sammanträden kan vara problematiskt. En person som är synskadad, hörselskadad eller döv behöver särskilda hjälpmedel för att kunna ta del av det som sägs i diskussionen och av handlingar som delas ut. Kommitténs bedömning är att det är oacceptabelt att sammanträden genomförs om inte alla förtroendevalda har samma möjligheter att delta i överläggningarna. Kommittén föreslår därför att fullmäktige och alla nämnder skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av ärenden.

Att ta del av information kan vara problematiskt. Personer som är synskadade eller har lässvårigheter, samt vissa personer som är döva, kan behöva informationen i anpassad form. De flesta, men långt ifrån alla, kommuner tar i dag fram information i anpassad form. Enligt kommitténs bedömning bör kommuner och landsting se till att information vid behov alltid tas fram i anpassad form. Kommittén instämmer i förslaget från Offentlighets- och sekretesskommittén om borttagande av utskriftsundantaget i tryckfrihetsförordningen. Detta skulle leda till att alla myndigheter måste lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form, vilket kan underlätta väsentligt för dem som behöver information i anpassad form.

Att delta i den politiska debatten mellan sammanträdena kan vara problematiskt. Flera av de praktiska svårigheter som den funktionshindrade möter i utövandet av det kommunalpolitiska uppdraget finns i ännu högre grad i det partiinterna arbetet. Enligt kommitténs bedömning bör de politiska partierna se över sådant som tillgänglighet till möteslokaler och information.

Personer med utländsk bakgrund

Kommittén har haft i uppgift att föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten.

Valdeltagandet bland utländska medborgare är lågt och har successivt sjunkit sedan den kommunala rösträtten vidgades till att omfatta även dem. Även andra politiska aktiviteter liksom föreningsmedlemskap är mindre frekventa bland personer som invandrat än bland dem som är födda i Sverige. Utrikes födda personer är underrepresenterade bland fullmäktigeledamöter och i flertalet nämnder och styrelser.

Kommitténs bedömning är att de politiska partierna har en central roll för att fler personer med utländsk bakgrund skall åta sig förtroendeuppdrag. Partierna har påbörjat såväl teoretiskt som praktiskt arbete för att uppnå etnisk mångfald, men mycket återstår att göra. Det handlar bland annat om att se över rekrytering, bemötande, medlemsutbildning och nomineringsprocesser.

Enligt kommitténs bedömning finns det även ett antal andra åtgärder som bör vidtas och som sammantaget kan bidra till att fler personer med utländsk bakgrund kommer att inneha politiska förtroendeuppdrag.

Frågor som rör den svenska demokratin bör lyftas fram tydligare i introduktionsutbildningen för nyanlända. En ökad delaktighet på lokal nivå kan främjas genom att kommuner på olika sätt stödjer sammanlutningar och nätverk i bostadsområden. Inför de allmänna valen bör lokala nätverk skapas för att i samverkan mellan kommunen, politiska partier, etniska och andra organisationer samt andra aktörer verka för ett ökat valdeltagande. Förslaget från Kommittén för medborgarskapskrav om att alla som har fyllt 18 år och är folkbokförda i Sverige skall ha rösträtt oavsett medborgarskap, bör genomföras.

Kommittén föreslår att rösträtt i kommunala folkomröstningar skall tillkomma alla som har rösträtt i val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Barn och ungdomar

Kommittén har haft i uppgift att lämna förslag på hur barn och ungdomar kan få bättre kunskaper om hur kommunen fungerar och bli mer delaktiga i den kommunala demokratin.

Enligt kommitténs bedömning ger lagstiftningen i dag ett stort utrymme för barn och ungdomar att medverka i den politiska beslutsprocessen. Barns och ungdomars reella inflytande i kommuner och landsting beror därmed på vilja och kunskaper hos kommunala beslutsfattare. Utvecklingen under senare år har varit mycket positiv, och alltfler kommuner och landsting arbetar med att upprätta olika former av dialog mellan å ena sidan barn och ungdomar och å andra sidan kommunala beslutsfattare. Enligt kommitténs bedömning bör skolan ha en viktig roll som arena för sådana möten.

En medborgerlig initiativrätt i fullmäktige som även tillkommer barn och ungdomar kan bidra till ökad delaktighet och större kunskaper om hur kommunen fungerar bland barn och ungdomar.

Enligt kommitténs bedömning har skolan en mycket stor betydelse när det gäller att ge barn och ungdomar demokratisk kompetens.

Grundskolans och gymnasieskolans kursplaner i samhällskunskap bör ändras så att de tydligare uttrycker ett flernivåperspektiv. Behovet av kommentarer och referensmaterial som kan understödja ett sådant perspektiv i samhällskunskapsundervisningen bör ses över. Skolan bör i större utsträckning än i dag förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati.

De politiska ungdomsförbunden är i stor utsträckning utestängda från skolorna. Kommitténs bedömning är att politisk verksamhet på skolorna inte får motverkas utan i stället bör främjas. Samtliga kommuner bör därför se över sina skolors bestämmelser vad beträffar möjligheten för politiska ungdomsförbund och andra organisationer att inom skolorna få uttrycka sina åsikter. De politiska partierna och deras ungdomsförbund bör dessutom ges bättre möjlighet att medverka i samhällskunskapsundervisningen.

Erfarenheter och möjligheter

Kommundelsnämnder

Kommittén har haft i uppgift att göra en samlad utvärdering av hur kommunaldemokratiska aspekter, främst ur demokratiska aspekter, har fungerat under 1980- och 1990-talen.

Kommitténs bedömning är att kommunaldemokratiska aspekter överlag hittills inte har infriat förhoppningarna om en bättre kontakt mellan väljare och valda. De har däremot haft positiva demokratiska effekter när det gäller antalet förtroendevalda, politikerrollen och det lokala partiarbetet.

Det är viktigt att de frågor som kommunaldemokratiska aspekter arbetar med berör många kommunaldemokratiska aspekter gemensamt. En fortsatt diskussion om vilka uppgifter som kommunaldemokratiska aspekter bör ansvara för är därför betydelsefull.

Kommittén konstaterar att befintlig lagstiftning inte hindrar att invånarna i en kommunal valkommun röstar om vilka som skall representera dem i kommunaldemokratiska aspekter, varefter fullmäktige konfirmerar detta genom att utse ledamöter och ersättare i enlighet med valresultatet. Ett sådant förfarande fordrar bred enighet i fullmäktige. Kommittén anser att denna möjlighet är tillräcklig och ser i dagsläget därför inget behov av ändringar i lagstiftningen i detta avseende. De demokratiska vinsterna av direktval är osäkra och kan sammantaget inte sägas överväga de nackdelar som en sådan ordning skulle kunna tänkas innebära.

I andra sammanhang kan det vara värdefullt att kommunen fördjupar samarbetet med lokala utvecklingsgrupper utifrån deras intresse och förmåga samt utifrån förhållandena i respektive kommunal valkommun.

Kommundelningar

Kommittén har haft i uppgift att göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna av de kommunaldemokratiska aspekter som genomförts under 1990-talet.

Våra undersökningar bygger på intervjuer med nyckelpersoner i kommunerna, och det har inte varit möjligt att jämföra med tiden före delningen eller att ställa frågor direkt till medborgarna.

Utvärderingen visar att det i samband med kommunindelningen uppstod ett stort intresse för de kommunalpolitiska frågorna i de nya kommunerna. I de flesta fall avtog dock detta intresse några år efter delningen.

Positivt är att antalet förtroendevalda har ökat i förhållande till antalet kommuninvånare, vilket innebär att betydligt fler personer i kommunen känner eller är bekanta med någon förtroendevald.

Kommitténs bedömning är emellertid att det inte är möjligt att dra några entydiga slutsatser beträffande de kommunaldemokratiska effekterna av kommundelningar.

Demokratiredovisning

Kommittén har haft i uppgift att studera de försök som görs med så kallade demokratibokslut för att vinna erfarenheter för det fortsatta arbetet för demokrati och rättssäkerhet.

Kommitténs bedömning är att demokratiutvecklingen i kommuner och landsting kan främjas genom regelbundna demokratiredovisningar. Sådana redovisningar innebär att demokratin mäts, granskas och värderas.

Eftersom förhållanden och åtgärder skiftar mellan olika kommuner och landsting är redovisningen av den egna demokratiutvecklingen av särskilt intresse. Men det kan också vara värdefullt att jämföra demokrativärden i olika kommuner och landsting med varandra. Därför är det önskvärt att det finns en gemensam kärna i demokratiredovisningarna.

Värderingen av demokratin kan var och en göra utifrån sin demokratisyn. I denna process bör förutom partierna även föreningar, organisationer, enskilda medborgare och massmedier engageras.

Medborgarpaneler

Kommittén har haft i uppgift att studera erfarenheter av medborgarpaneler och diskutera om de kan användas i större utsträckning.

Kommitténs bedömning är att medborgarpaneler är ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin. Förutom att vara ytterligare en möjlighet för medborgare att framföra sina åsikter fungerar de som arenor för samtal och reflektion för medborgare som står utanför partipolitiken. Medborgarpaneler och andra typer av medborgarråd kan dock inte fylla de politiska partiernas funktion i demokratin.

Ungdomsråd

Kommittén har haft i uppgift att studera erfarenheterna av kommunala ungdomsråd, för att se om de kan användas för att öka ungdomars kunskaper om, inflytande över och delaktighet i den kommunala demokratin.

Kommitténs bedömning är att ungdomsråden är en värdefull arena både för möten ungdomar emellan och för ungdomars möten med förtroendevalda och tjänstemän. Det är viktigt att ungdomsråden på ett naturligt sätt ges möjlighet att påverka den kommunala berednings- och beslutsprocessen liksom att medverka i utvärderingen av verksamheten.

Ungdomsråden är sällan representativa för alla ungdomar i en kommun, men de bör inte heller ses som en del av den representativa demokratin. Det är mer ändamålsenligt att betrakta ungdomsråden som ett slags fristående föreningar, vilkas verksamhet är samhällsnyttig och på olika sätt bör underlättas av kommunerna. Ungdomsråden kan på många sätt bidra till att öka ungdomars delaktighet och inflytande, men de utgör ingen patentlösning på det problem som upplevs med ungdomars brist på engagemang i kommunala frågor.

Förstärkt kommunal demokrati

Fullmäktiges ställning

Kommittén har haft i uppgift att överväga hur det demokratiska inflytandet över centrala frågor kan stärkas, för att garantera att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget.

Kommittén föreslår att om en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt aktiebolag eller till en stiftelse man själv bildat, skall fullmäktige se till att fullmäktige får godkänna sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Kommittén föreslår vidare att om fullmäktige har delegerat beslutanderätten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en nämnd skall ärendet hänskjutas till fullmäktige för avgörande om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i nämnden.

Kommittén föreslår slutligen att ett ärende i fullmäktige skall återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet skall dock krävas om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.

Folkinitiativ till folkomröstning

Kommittén har haft i uppgift att, mot bakgrund av den kritik som riktats mot utformningen av folkinitiativet, utvärdera dess användning och överväga såväl behovet av folkinitiativet som sådant som dess fortsatta användning.

Kommittén föreslår att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Fullmäktige skall besluta att genomföra folkomröstningen som ett led i beredningen av ärendet under förutsättning att frågan ryms inom den kommunala kompetensen och avser ett ärende som fullmäktige enligt kommunallagen skall handlägga.

Medborgerlig initiativrätt

Kommittén har haft ett allmänt uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till deltagande i den kommunala demokratin.

Kommittén föreslår att fullmäktige får besluta att alla kommun- eller landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget skall ha rätt att väcka ärenden i fullmäktige. En sådan initiativrätt omfattar således även barn och ungdomar. Ett initiativ som väcks på detta sätt kallas medborgarförslag. Ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väckts.

Utökad medborgerlig insyn

Kommittén har haft i uppgift att lämna förslag till hur medborgarnas insyn kan stärkas i verksamhet som bedrivs på entreprenad, men som är helt eller delvis finansierad av en kommun eller ett landsting. Förslagen skulle även innefatta åtgärder som garanterar medborgerlig insyn i bidragsberättigad verksamhet som drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg.

Kommittén föreslår att om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än ett kommunalt aktiebolag eller en kommunal stiftelse om att utföra en kommunal angelägenhet, skall allmänheten tillförsäkras insyn i den verksamhet i vilken angelägenheten utförs.

Allmänhetens insyn skall, med beaktande av de enskildas intressen, ges en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

Allmänhetens rätt till insyn i verksamheten skall inte avse handlingar hos entreprenören. Insynen möjliggörs i stället genom att kommunen eller landstinget i entreprenadavtalet överenskommer med entreprenören om att vissa uppgifter skall lämnas till kommunen respektive landstinget. Allmänhetens insyn tillgodoses genom att de uppgifter som lämnas kommer att utgöra allmän handling hos kommunen eller landstinget.

Kommittén föreslår vidare att den som är huvudman för en fristående förskoleklass, grundskola, särskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola som enligt beslut av Skolverket har rätt till kommunalt bidrag, regelbundet skall lämna sådan information till Skolverket, som behövs för att ge allmänheten insyn i skolverksamheten. Allmänhetens insyn tillgodoses genom att den information som lämnas kommer att utgöra allmän handling hos Skolverket. För att underlätta tillgängligheten till denna information skall Skolverket skicka en kopia av handlingarna till den kommun där skolan är belägen.

Öppna sammanträden i fullmäktigeberedningar

Prop. 2001/02:80
Bilaga 1

Kommittén har haft ett allmänt uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter att delta i den kommunala demokratin.

När det gäller nämndsammanträden är huvudregeln att de skall hållas inom stängda dörrar. Nämnden får emellertid besluta att ett sammanträde skall vara öppet om fullmäktige har medgett detta. Om en kommun eller ett landsting bestämmer sig för att inrätta fullmäktigeberedningar i stället för nämnder, eller vid sidan av dessa, bör samma möjligheter att ha öppna sammanträden gälla. Kommittén föreslår att fullmäktigeberedningar skall ha möjlighet att besluta att ett sammanträde skall vara offentligt om fullmäktige har medgett det.

Övrigt

Förfarandet vid kommunala indelningsändringar

Kommittén har haft i uppgift att se över bestämmelserna i indelningslagen och vid behov föreslå ändringar som kan underlätta proceduren vid indelningsändringar. Kommittén har även haft i uppgift att överväga behovet av, och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring.

Enligt kommitténs bedömning är någon förändring av själva proceduren från ansökan till eventuellt beslut om indelningsändring inte påkallad. Däremot är det önskvärt att det tillskapas en möjlighet till extraval, så att en beslutad indelningsändring kan genomföras inom kortare tid än vad som nu är möjligt. Ett sådant extraval bör hållas i samtliga kommuner som berörs av indelningsändringen, och beslutet att hålla val bör fattas av regeringen i samband med beslutet om indelningsändring. De författningsändringar som behövs för att möjliggöra ett sådant extraval rymmer stor komplexitet och bör därför utredas i annat sammanhang.

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹
dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 7, 10 och 17 §§, 4 kap. 8, 11, 12, 13 och 14 §§, 5 kap. 23, 33 och 36 §§ samt 6 kap. 7 § skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas sju nya paragrafer 3 kap. 19 a §, 4 kap. 12 a och 12 b §§, 5 kap. 11 a, 34 a och 65 §§ samt 6 kap. 11 a § av följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 5 kap. 36 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens *och demokratins* grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

3 kap.

7 §

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar. *En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.*

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar.

Ledamöter och ersättare i en fullmäktigeberedning utses bland dem som uppfyller de villkor som uppställs i 4 kap. 2 och 3 §§.

En fullmäktigeberednings samm-anträden skall hållas inom stängda dörrar. En fullmäktigeberedning får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

10 §

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. *Ett sådant*

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

ärendet skall dock hänskjutas till fullmäktige för avgörande, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i en nämnd.

Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får inte delegeras till nämnderna.

Föreskrifter om delegering av ärenden inom en nämnds verksamhetsområde finns i 6 kap. 33–38 §§.

17 §

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. se till att fullmäktige får godkänna sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Har fullmäktige inte inom tre månader från det att beslutet underställdes fullmäktige godkänt ett sådant beslut som avses i första stycket 3, är en på beslutet grundad rättshandling ogiltig.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

19 a §

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 §, om att utföra en kommunal angelägenhet, skall allmänheten tillförsäkras insyn i den verksamhet i vilken angelägenheten utförs.

Allmänhetens insyn skall, med beaktande av de enskildas intressen, ges en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

Prop. 2001/02:80
Bilaga 2

4 kap.

8 §

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. *Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får kvarstanna på sina uppdrag under återstoden av mandattiden.*

11 §

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *uppdragen*.

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *förtroendeuppdragets fullgörande*.

Detsamma gäller för styrelseledamöter och ersättare samt revisorer som utses av fullmäktige i sådana bolag och stiftelser som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

12 §

Förtroendevalda har rätt till skälig *ersättning* för den arbetsinkomst *samt de pensions- och semesterförmåner* som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.

Förtroendevalda har rätt till skälig *kompensation* för den arbetsinkomst, *pensionsrätt, semesterförmån, arbetslöshetsersättning och annan liknande ersättning* som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

12 a §

Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för nödvändiga resekostnader som uppstår när de fullgör sina uppdrag.

12 b §

Förtroendevalda med barn med behov av tillsyn har rätt till skälig

13 §

Fullmäktige skall *besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas.* Fullmäktige skall *meddela närmare bestämmelser om de förtroendevaldas ekonomiska villkor enligt 12–12 b §§.*

14 §

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, *utöver vad som följer av 12 a och 12 b §§,*
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

5 kap.

11 a §

Fullmäktige skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av fullmäktiges ärenden.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, *eller*
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. *den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget genom medborgarförslag, om fullmäktige har föreskrivit det, eller*

6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *fem* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *tio* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

33 §

En motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen från vidare handläggning.

En motion *eller ett medborgarförslag* bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen *eller medborgarförslaget* väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen *eller medborgarförslaget* från vidare handläggning.

34 a §

Om ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckts i fullmäktige enligt 5 kap. 23 § andra stycket, skall fullmäktige, om frågan avser ett ärende som skall handläggas av fullmäktige, besluta att som ett led i beredningen av ärendet genomföra folkomröstningen.

Folkomröstningen skall hållas inom skälig tid från det att ärendet väcktes.

Vid sådan folkomröstning skall bestämmelserna i 5 kap. 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas.

36 §

Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

För bordläggning i fråga om val eller tidigare bordlagt ärende krävs dock enkel majoritet.

Ett ärende skall bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. *Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.*

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.

Beslut om återremiss skall motiveras.

65 §

Om fullmäktige enligt 5 kap. 23 § har föreskrivit att den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, i fullmäktige får väcka ärenden genom medborgarförslag, skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana medborgarförslag skall handläggas.

6 kap.7 §²

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

När vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan än som avses i 3 kap. 17 § skall nämnderna se till att allmänheten tillförsäkras insyn enligt 3 kap. 19 a §.

11 a §

Nämnden skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av nämndens ärenden.

² Senaste lydelse 1999:621.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.
 2. De nya föreskrifterna i 3 kap. 17 § skall tillämpas efter utgången av juni 2003.
 3. De nya föreskrifterna i 3 kap. 19 a § skall tillämpas på avtal som träffas eller förlängs efter utgången av juni 2002.

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring³ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §⁴

Den allmänna försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. För en försäkrad som inte är bosatt i Sverige gäller detta så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när kassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt denna lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden,

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade, samt

e) när ett beslut om vilandeförklaring av förtidspension enligt 16 kap. 16 eller 17 §§ upphör.

Ändring som avses i första stycket skall gälla från och med den dag då anledningen till ändringen uppkommit. Den sjukpenninggrundande inkomst som ändrats enligt första stycket a får dock läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som inträffar i anslutning till att försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.

Under tid som anges under 1–6 får, om inte första stycket b, c eller d är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller

Under tid som anges under 1–7 får, om inte första stycket b, c eller d är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller

³ Lagen omtryckt 1982:120.

⁴ Senaste lydelse 2000:1400.

tid då den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka hon eller han uppbär studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349), studiestöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,

2. genomgår vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och uppbär timersättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning som beslutats av en arbetsmarknadsmyndighet,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 eller 3 skall försäkringskassan, vid sjukdom under utbildningstiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under utbildningstiden.

tid då den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka hon eller han uppbär studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349), studiestöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,

2. genomgår vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och uppbär timersättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning som beslutats av en arbetsmarknadsmyndighet,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

7. *uppbär ersättning enligt kommunallagen 4 kap. 12 § första stycket.*

För en försäkrad som får sådan behandling eller rehabilitering som avses i 7 b § eller 22 kap. 7 § och som under denna tid får livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån som anges i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första–tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a skall ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärvsarbete som avses i 16 kap. 15 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:692) om kommunala
folkomröstningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Rösträtt vid folkomröstning i en
kommun har den som är folkbok-
förd i kommunen *och som fyller*
18 år senast på dagen för folkom-
röstningen.

Andra än svenska medborgare
har rösträtt bara om de varit folk-
bokförda i Sverige den 1 november
de tre åren närmast före det år då
folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i en
kommun har den som är folkbok-
förd i kommunen, *senast på dagen*
för folkomröstningen fyller 18 år
och

1. är medborgare i Sverige eller i
någon annan av Europeiska
unionens medlemsstater (unions-
medborgare),

2. är medborgare i Island eller
Norge, eller

3. för det fall de är andra
utlänningar, har varit folkbokförda
i Sverige tre år i följd före dagen
för folkomröstningen.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid
folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)⁵ att 2 b kap. 8 § samt 9 kap. 11 och 13 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b kap.

8 §⁶

Utbildning som avses i 6 § står under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs, om inte annat följer av andra stycket. Kommunen har rätt att inspektera utbildningen och får hämta in de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Utbildning som bedrivs av fristående skolor står under tillsyn av Statens skolverk. Skolorna är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i skolans verksamhet, om skolan får bidrag enligt 10 a §. Skolan är också skyldig att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Den kommunala tillsynen och den tillsyn som utövas av Statens skolverk skall också omfatta kontroll av att huvudmannen iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Huvudmannen för sådan utbildning som avses i 6 § är om skolan får bidrag enligt 10 a § skyldig att, i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, till Statens skolverk ge in sådan information om skolverksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.

9 kap.

11 §⁷

Fristående skolor som avses i 1 och 5 §§ skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket. Skolverkets tillsyn skall också omfatta kontroll av att huvudmannen iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

⁵ Lagen omtryckt 1997:1212.

⁶ Senaste lydelse 2000:875.

⁷ Senaste lydelse 2000:875.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 6 eller 6 a § skall den kommun där skolan är belägen ha rätt till insyn i verksamheten. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 1 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Skolorna är också skyldiga att informera eleverna och deras vårdnadshavare om elevens resultat vid sådana prov.

Huvudmannen för sådan fristående skola som avses i 1 § är skyldig att, i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, till Statens skolverk ge in sådan information om skolverksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.

13 §⁸

Fristående skolor som får bidrag för viss utbildning enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, den kommun där skolan är belägen ha rätt till insyn i skolans verksamhet. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 8 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Huvudmannen för sådan fristående skola som avses i 8 eller 8 b § är skyldig att, i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, till Statens skolverk ge in sådan information om skolverksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.

Denna lag träder i kraft den ...

⁸ Senaste lydelse 1996:1044.

Härigenom föreskrivs att 4 § socialtjänstlagen (1980:620)⁹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Kommunen får även träffa överenskommelse med landstinget, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har Riksrevisionsverket rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

⁹ Senaste lydelse 1997:1305.

Härigenom föreskrivs att 3 § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹⁰ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Landstinget får även träffa överenskommelse med kommun, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har Riksrevisionsverket rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

Bestämmelse om skyldighet för landsting att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunalagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹⁰ Senaste lydelse 1997:1306.

Härigenom föreskrivs att 5 § tandvårdslagen (1985:125)¹¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Varje landsting skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som landstinget självt bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Bestämmelse om skyldighet för landsting att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹¹ Senaste lydelse 1997:995.

Härigenom föreskrivs att 12 § räddningstjänstlagen (1986:1102) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt denna lag.

Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Efter remiss av betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) har svar kommit in från: Svea Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Göteborg, Datainspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket (Valmyndigheten), Nämnden för offentlig upphandling, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Växjö universitet, Ungdomsstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Boverket, Jämställdhetsombudsmannen, Konkurrensverket, Glesbygdsverket, Botkyrka kommun, Nacka kommun, Stockholms kommun, Oxelösunds kommun, Norrköpings kommun, Kalmar kommun, Nässjö kommun, Gotlands kommun, Karlshamns kommun, Malmö kommun, Ystads kommun, Göteborgs kommun, Trollhättans kommun, Åmåls kommun, Karlstads kommun, Lekebergs kommun, Bollnäs kommun, Rättviks kommun, Gävle kommun, Hudiksvalls kommun, Ockelbo kommun, Sandvikens kommun, Sundsvalls kommun, Bräcke kommun, Åre kommun, Skellefteå kommun, Kiruna kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Värmlands läns landsting, Dalarnas läns landsting, Jämtlands läns landsting, Elevorganisationen i Sverige, Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva, Friskolornas Riksförbund, Företagarnas Riksorganisation, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hjälpmedelsinstitutet, Hyresgästernas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Lärarnas Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Rädda Barnen, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Svenska Kommunförbundet, Svenskt näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Pensionärsförbund, Synskadades Riksförbund.

Tjänstemännens Centralorganisation, Hallstahammars kommun och Ludvika ungdomsråd har svarat att de avstår från att yttra sig.

Svar har också kommit in från Vara kommun, Svedala kommun, Lomma kommun, Laholms kommun, Jönköpings kommun, Röda korset, Jörgen Skogh, Tranemo kommun, Småkom, Riksarkivet, Svenska Journalistförbundet, Motala kommun, Ljungby kommun, Sociala Missionen, Enköpings kommun, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Göteborgsregionens kommunalförbund, Ludvika kommun, Folkkampanjen för sjukvården, Nätverket för folkomröstningsgrupperna, Staffan Olsson, Uppsala kommun, Sibus, Täby kommun, Upplands Väsby kommun.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

dels att nuvarande 6–9 §§ och 10 § skall betecknas 9–12 §§ och 6 §,

dels att 2 §, 5 §, samt nya 6 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 och 8 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I anslutning till att fullmäktige beslutar om att hålla en folkomröstning skall fullmäktige besluta om

- | | |
|--|---|
| 1. dag för omröstningen, | |
| 2. omröstningsdistrikt och omröstningslokaler, | |
| 3. att röstlängd skall framställas och röstkort upprättas, | 3. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade, |
| 4. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade, | 4. röstsedlarnas antal, innehåll och utseende, |
| 5. röstsedlarnas antal, innehåll och utseende, samt | 5. röstning kan ske på annat sätt än genom personlig inställelse i omröstningslokalen, samt |
| 6. när röstsammanräkningen senast skall vara avslutad. | |

Dagen för omröstningen skall beslutas efter samråd med den centrala valmyndigheten. Detta skall ske senast tre månader före omröstningsdagen.

Ett omröstningsdistrikt skall omfatta ett eller flera valdistrikt.

Om omröstningen skall hållas på samma dag som ett allmänt val eller en nationell folkomröstning skall röstsedlarna ha en färg som avviker från de övriga val- eller röstsedlarna.

Fullmäktige får besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs för att genomföra folkomröstningen.

5 §

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen.

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Prop. 2001/02:80
Bilaga 4

Det är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet 30 dagar före dagen för folkomröstningen som skall ligga till grund för rösträtten.

10 §⁶

Framställande av röstlängd och upprättande av röstkort görs av skattemyndigheten i den region inom vilket kommunen eller landstinget ligger.

Skattemyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

6 §

När en folkomröstning skall hållas enligt denna lag skall en röstlängd upprättas för varje omröstningsdistrikt.

Uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort tillhålls av centrala valmyndigheten efter anmälan.

Skall folkomröstning äga rum samtidigt med ett allmänt val eller en nationell folkomröstning skall röstlängderna och röstkorten för den kommunala folkomröstningen samordnas med valet eller med den allmänna folkomröstningen. I annat fall skall kommunen eller landstinget framställa röstlängd och upprätta röstkort med ledning av de registeruppgifter som erhålls från centrala valmyndigheten.

Centrala valmyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

7 §

Röstkorten skall skickas ut så snart som möjligt. Om förtidsröstning skall ske skall röstkorten sändas i så god tid att de kan beräknas vara de röstberättigade till handa senast den dag som förtidsröstning inleds.

8 §

Väljare som har förlorat sitt röstkort eller inte fått något

⁶ Senaste lydelse 1998:256.

röstkort skall få ett duplettröstkort om de begär det.

Prop. 2001/02:80
Bilaga 4

Duplettröstkort får tillhandahållas hos centrala valmyndigheten, länsstyrelsen, en utlandsmyndighet eller kommunen. De som vill ha ett duplettröstkort skall lämna uppgift om namn och personnummer.

9 §

En röstsedel är ogiltig om den

1. inte har tillhandahållits av valnämnden eller
2. är försedd med kännetecken 2. har kännetecken som uppenbarligen har blivit bort gjorts med avsikt.
anbragt på röstedeln med avsikt.

Om det i ett röstkuvert finns flera likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns det i annat fall mer än en röstsedel i röstkuvertet, är samtliga dessa röstsedlar ogiltiga.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Förteckning över remissinstanser (Ds 2001:33)

Prop. 2001/02:80
Bilaga 5

Efter remiss av departementspromemorian Proceduren vid kommunala folkomröstningar (Ds 2001:33) har svar kommit in från: Kammarrätten i Göteborg, Riksskatteverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Falkenbergs kommun, Ovanåkers kommun, Täby kommun, Vallentuna kommun, Norsjö kommun, Linköpings kommun, Ekerö kommun, Motala kommun, Vara kommun, Botkyrka kommun, Örebro kommun, Göteborgs kommun, Lekebergs kommun, Sundsvalls kommun, Malmö kommun, Uppsala kommun, Trollhättans kommun, Gotlands kommun, Heby kommun, Åmåls kommun, Hudiksvalls kommun, Sigtuna kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Valmyndigheten.

Sammanfattning av departementspromemorian Ökade möjligheter till brukarinflytande (Ds 2001:34)

Prop. 2001/02:80
Bilaga 6

Olika former av brukarinflytande har blivit allt vanligare i de svenska kommunerna och landstingen de senaste åren. Genom en särskild lagreform år 1994 har kommuner och landsting givits vidgade möjligheter att delegera beslutanderätt till särskilda självförvaltningsorgan i kommuner och landsting.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har på regeringens uppdrag utvärderat de nuvarande möjligheterna till brukarinflytande i de svenska kommunerna och landstingen. Utvärderingen visar att över 90 procent av kommunerna har någon form av brukarinflytande. Kommunernas egna erfarenheter är att brukarinflytandet är i huvudsak positivt. Den vanligaste formen för brukarinflytande är olika former av samråd. Villkorad delegation till brukare och inrättande av särskilda självförvaltningsorgan är ovanligare.

Nästan ingen kommun planerar att minska det brukarinflytande man har i dag. Ett mindre antal kommuner avser att gå vidare med mer utvecklat brukarinflytande.

De farhågor som funnits om att ett ökat brukarinflytande skulle kunna leda till problem i förhållande till den representativa demokratin förefaller i huvudsak inte ha bekräftats. Kommunens egna erfarenheter visar inte på att några allvarliga konflikter har uppstått i den praktiska verksamheten. En slutsats i utvärderingen är att dialog mellan den politiska nivån och brukarna är av stor vikt för att undvika konflikter.

Det kompetensområde som kan delegeras till brukarna är i dag tämligen snävt definierat i lagstiftningen. För att möjliggöra ett vidgat brukarinflytande föreslås därför i denna promemoria att kommunala nämnder skall ges en möjlighet att delegera beslutanderätt till självförvaltningsorgan. Denna utvidgade befogenhet skall vara en enbart frivillig möjlighet. Rätten att delegera skall omfatta de ärenden som i dag kan delegeras till anställda. I likhet med vad som gäller för anställda får inte ärenden som rör verksamhetens mål, omfattning, inriktning eller kvalitet delegeras. Vidare skall det inte heller vara möjligt att delegera myndighetsutövningsärenden till ett självförvaltningsorgan. Detta är typiskt sett sådana ärenden som något urskiljbart brukarintresse inte kan sägas finnas.

Ärenden som delegerats till nämnden måste, i likhet med ärenden som delegeras till anställda, anmälas till nämnden. Genom anmälningsförfarandet kan nämnden kontrollera hur självförvaltningsorganen hanterar sina befogenheter. Beslut fattade på delegation från nämnden kan också laglighetsprövas.

I promemorian görs bedömningen att den vidgade kompetensen för brukarorganen inte torde medföra något vidgat personligt juridiskt ansvar för ledamöterna i självförvaltningsorgan.

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 6 kap. 33 och 34 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.
33 §²

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare, åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare, åt en anställd *eller ett självförvaltningsorgan* hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En gemensam nämnd får även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar.

34 §

I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt, och
4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Till självförvaltningsorgan får dock inte delegeras några ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

² Senaste lydelse 1997:550.

Efter remiss av departementspromemorian Ökade möjligheter till brukarinflytande (Ds 2001:34) har svar kommit in från: Göta Hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Statskontoret, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Skåne län, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Stockholms universitet, Ungdomsstyrelsen, Justitiekanslern, Nacka kommun, Stockholms kommun, Gnesta kommun, Oxelösunds kommun, Kalmar kommun, Nässjö kommun, Gotlands kommun, Karlshamns kommun, Malmö kommun, Ystads kommun, Bengtsfors kommun, Trollhättans kommun, Åmåls kommun, Öckerö kommun, Karlstads kommun, Bollnäs kommun, Rättviks kommun, Gävle kommun, Hudiksvalls kommun, Ockelbo kommun, Sundsvalls kommun, Bräcke kommun, Åre kommun, Skellefteå kommun, Kiruna kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Värmlands läns landsting, Dalarnas läns landsting, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Landstingsförbundet, Ludvika ungdomsråd, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Handikappförbundets samarbetsorgan, Svenska Kommunförbundet, Justitieombudsmannen (JO).

Svar har också kommit in från Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar och Riksförbundet för Social och Mental Hälsa.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹
dels att 3 kap. 17 §, 4 kap. 11 § och 6 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 19 a §, samt närmast före 3 kap. 19 § en ny rubrik av lydelsen ”Kommunala entreprenader”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

17 §

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. se till att fullmäktige får *yttra sig* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse samtliga styrelseledamöter,

3. se till att fullmäktige får *ta ställning* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

19 a §

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

utföra en kommunal angelägenhet, skall allmänheten genom avtalet tillförsäkras insyn i den verksamhet i vilken angelägenheten utförs.

När omfattningen av allmänhetens insyn bestäms skall hänsyn tas till allmänhetens intresse av hur verksamheten bedrivs, verksamhetens art samt omständigheterna i övrigt.

4 kap.

11 §

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *uppdragen*.

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *att de skall kunna fullgöra sina uppdrag*.

Detsamma gäller för de styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, lekmanarevisorer och deras suppleanter som utses av fullmäktige i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

6 kap.

7 §

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

När vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till någon annan än som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ skall nämnderna se till att allmänheten tillförsäkras insyn i verksamheten enligt 3 kap. 19 a §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2. Föreskrifterna i 3 kap. 17 § första stycket 3 skall från och med den 1 juli 2003 tillämpas också på sådana företag till vilka en kommun eller ett landsting har överlämnat en angelägenhet före denna lags ikraftträdande.

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 11 § skollagen (1985:1100)¹ skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt proposition 2001/02:35 Föreslagen lydelse

15 kap.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna <i>en ekonomisk redovisning över verksamheten.</i>	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna <i>sådan information om verksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.</i>
---	---

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-11-20

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 15 november 2001 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i skollagen (1985:1100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Niclas Falkendal.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

3 kap. 17 §

I första stycket regleras vad fullmäktige skall göra om vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett av kommunen eller landstinget helägt aktiebolag (reglerna tillämpas också på kommunala stiftelser). Enligt punkt 3 skall fullmäktige se till att fullmäktige får ”yttra sig” innan beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Enligt förslaget skall fullmäktige i stället se till att fullmäktige får ”ta ställning”.

Den föreslagna ändringen syftar till att betona vikten av att principiellt viktiga beslut kommer under fullmäktiges prövning (remissen s. 18). Syftet har dock inte varit att fullmäktiges ställningstagande skall vara bindande för bolaget eller stiftelsen. Liksom hittills blir det alltså bara fråga om en meningsyttring.

Det viktiga för den som har att lämna information till fullmäktige om tilltänkta bolags- eller stiftelsebeslut är rimligen om informationen över huvud taget skall lämnas. För uppgiftslämnaren torde det sakna betydelse om fullmäktige får ”yttra sig” eller ”ta ställning”. Det kan tilläggas att när fullmäktige enligt dagens regler ”yttrar sig” kan detta ske på sådant sätt att fullmäktige faktiskt tar ställning.

Av vad nu sagts framgår att den föreslagna lydelsen inte tillför något i sak. Däremot kan den föranleda missuppfattningen att fullmäktige har en formell vetorätt. Lagrådet förordar mot denna bakgrund att den nuvarande formuleringen behålls.

3 kap. 19 a §

Vissa remissinstanser har gett uttryck för tveksamhet när det gäller den föreslagna regleringens överensstämmelse med EG-rättens regler för offentlig upphandling. Lagrådet saknar möjlighet att på den tid som står till förfogande bilda sig en säker uppfattning i denna fråga men kan inte finna att vad som sägs i lagrådsremissen är tillräckligt för att undanröja osäkerheten i detta hänseende. I övrigt har Lagrådet följande mer redaktionella synpunkter på denna paragraf.

I paragrafen föreslås bestämmelser som syftar till att tillgodose intresset av att allmänheten kan få insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Hur detta intresse skall tillgodoses framgår inte av lagtexten. I motiven förklaras emellertid att avsikten är att insynsintresset skall tillgodoses på det sättet att entreprenören genom avtalet åtar sig att till kommunen eller landstinget lämna information som därefter blir tillgänglig för allmänheten med stöd av offentlighetsprincipen. Detta bör lämpligen komma till uttryck även i lagtexten.

Av motiven framgår vidare att den möjlighet till insyn som förslaget tar sikte på endast är den kommunala angelägenhet som avtalet avser och inte, som anges i den föreslagna lagtexten, den verksamhet i vilken angelägenheten utförs. Även detta bör framgå direkt av lagtexten.

I ett andra stycke föreslås en bestämmelse om vilka hänsyn som skall tas när informationsskyldighetens omfattning bestäms. I bestämmelsen nämns två mycket allmänt hållna omständigheter följda av en hänvisning till omständigheterna i övrigt. Med den föreslagna utformningen torde bestämmelsen knappast vara ägnad att ge någon egentlig vägledning. Det behov av avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten bedrivs och å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och snedvrیدا konkurrensen som anges som skäl för bestämmelsen (s. 14) kommer inte heller till uttryck i den föreslagna lagtexten. Med beaktande av att den grundläggande bestämmelsen i första stycket enligt motiven endast är avsedd att vara av ”målsättningskaraktär” – vilket lämpligen bör framgå av dess formulering – förordar Lagrådet att det föreslagna andra stycket får utgå.

Med beaktande av det anförda och med viss redaktionell justering skulle paragrafen kunna ges exempelvis följande lydelse:

”Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”

4 kap. 11 §

Enligt paragrafen i dess nu gällande lydelse skall förtroendevalda ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Denna bestämmelse föreslås nu ändrad på så sätt att rättigheten förklaras avse den ledighet som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Enligt Lagrådets mening är emellertid de två formuleringarna praktiskt taget synonyma, och det är i vart fall inte möjligt att ur lagtexten utläsa vilken ändring som åsyftats.

Den nuvarande bestämmelsen torde tolkas så att rätten till ledighet omfattar inte endast den tid som behövs för deltagande i möten i kommunala församlingar eller andra kommunala organ, partigruppsmöten och andra sammankomster utan också tid för resor till och från mötena. Av lagrådsremissen framgår att det framför allt återstår att lösa ett specifikt problem, nämligen det särskilda behov av ledighet som kan uppkomma för förtroendevalda med skiftarbete (remissen s. 10 och

19 f.). Lagrådet anser att innebörden av den föreslagna lagändringen bör på ett tydligare sätt framgå av lagtexten.

I paragrafen föreslås vidare ett nytt andra stycke, enligt vilket rätten till ledighet också skall gälla vissa befattningshavare i kommunala bolag m.m. Bestämmelsen föreslås omfatta lekmannarevisorer i aktiebolag, men den bör på motsvarande sätt gälla också icke yrkesmässigt verksamma revisorer i stiftelser. Dessutom finns det anledning att göra vissa redaktionella ändringar i bestämmelsen.

Lagrådet anser att paragrafen kunde få följande lydelse:

”Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för möten i kommunala organ och i andra för uppdragen erforderliga möten, för resor till och från mötena och för behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätt till ledighet enligt första stycket skall gälla även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.”

6 kap. 7 §

Det föreslagna nya fjärde stycket synes enligt vad som framgår av remissen och vad som upplysts vid föredragningen inte vara avsett att ha någon annan innebörd än att de kommunala nämnderna skall beakta bestämmelsen i 3 kap. 19 a § när de medverkar till ett sådant avtal som avses där. Detta följer emellertid omedelbart av den bestämmelsen. Lagrådet förordar därför att den föreslagna bestämmelsen får utgå.

Punkt 2 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Godtas Lagrådets förslag att inte ändra 3 kap. 17 § blir frågan om en särskild övergångsbestämmelse för den paragrafen inte aktuell. Även om förslaget inte skulle godtas torde någon sådan bestämmelse inte erfordras (jfr vad Lagrådet anfört beträffande 3 kap. 17 §).

Förslaget till lag om ändring i skollagen

15 kap. 11 §

Första stycket tar sikte på all skolverksamhet medan andra stycket syftar på verksamheten hos friskolor. Den omständigheten synes inte hindra att styckena förs samman till ett stycke. Lagrådet föreslår att så sker och att stycket formuleras enligt följande:

”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten samt sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna.”

Slås första och andra styckena samman får hänvisningen i sista stycket till "första eller andra stycket" ersättas med en hänvisning till "första stycket".

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 januari 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Karlsson

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar proposition 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

15 kap. 11 §