

Kommittédirektiv



Demokratisk delaktighet och inflytande
över det politiska beslutsfattandet

Dir.
2014:111

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare, biträdd av en referensgrupp med företrädare från riksdagspartierna, ska analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå åtgärder som kan bidra till att fler personer erbjuds respektive väljer att åta sig politiska förtroendeuppdrag,
- analysera formerna för delaktighet och inflytande mellan valen och identifiera samhällsförändringar som kan påverka det demokratiska deltagandet på sikt,
- föreslå åtgärder som kan stärka individens möjligheter till delaktighet och inflytande under mellanvalsperioder, och
- belysa frågor om ungas politiska representation, delaktighet och inflytande.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms befogade. Det ingår dock inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i riksdagsordningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2015.

Behovet av en utredning

I skrivelsen En politik för levande demokrati (skr. 2013/14:61) redogör regeringen för sin bedömning av vilken inriktning demokratipolitiken bör ha för att möta de utmaningar som samhällsutvecklingen ställer på demokratin. Regeringen konstaterar att demokratin ständigt måste utvecklas för att folkstyrets former ska vara relevanta. Möjligheterna till demokratisk delaktighet och inflytande bör samtidigt vara utformade efter individens förutsättningar. Var och en ska kunna påverka det politiska beslutsfattandet både genom att rösta i de allmänna valen och genom ett medborgerligt engagemang mellan valen.

Som en del i arbetet med att stärka individens möjligheter till inflytande aviserade regeringen i skrivelsen en utredning om demokratisk delaktighet och inflytande. Behovet av en utredning ska ses mot bakgrund av samhällsutvecklingen under senare år. Det gäller i synnerhet de förändrade politiska engagemangsformerna, däribland ett minskat antal medlemmar i de politiska partierna, färre aktiva medlemmar i de traditionella folkrörelserna, ett mer nätverksbaserat civilsamhälle, ökad användning av internet för politiska aktiviteter och fördjupade skillnader i deltagandet mellan olika samhällsgrupper. Förändringarna av det politiska engagemanget är särskilt tydliga när det gäller unga. Dessutom har antalet folkomröstningar på lokal nivå ökat.

Individens möjligheter och rättigheter till inflytande över det politiska beslutsfattandet har setts över av tidigare utredningar. En bred översyn av folkstyrets villkor genomfördes under åren 1997 till 2001 av Demokratiutredningen (SOU 2000:1) och Kommunaldemokratikommittén (SOU 2001:48). Flera frågor om demokratins funktionssätt behandlades även av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30) utredde aspekter av det kommunala beslutsfattandet och den kommunala representativa demokratins funktionssätt. Flera av de reformer som har genomförts på förslag av dessa utredningar har påverkat demokratins

funktionssätt. Det gäller t.ex. införandet av den medborgerliga förslagsrätten i fullmäktige och det förstärkta folkinitiativet. Även frågor rörande de förtroendevaldas villkor har varit föremål för reform. Regeringen anser att det nu finns behov av att utvärdera effekterna av några av dessa reformer liksom att undersöka behovet av åtgärder i syfte att möta samhällsförändringar som kan påverka individers demokratiska delaktighet och möjligheter till inflytande på sikt.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera behovet av och föreslå åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. Uppdraget omfattar huvudsakligen frågor om politisk representation, delaktighet och inflytande mellan valen samt ungas inflytande.

Hur påverkas demokratin av det minskade engagemanget inom de politiska partierna?

Under de senaste åren har antalet personer som är medlemmar i ett politiskt parti minskat kraftigt. Enligt SCB var ungefär 10 procent av befolkningen medlemmar i ett politiskt parti år 1991 jämfört med enbart 5 procent år 2009 (*Undersökningen av levnadsförhållanden*, SCB 2009). Av dessa anger var femte att de deltar aktivt i partiets verksamhet. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (tidigare Ungdomsstyrelsen) rapport Ung idag 2013 har andelen unga medlemmar i politiska organisationer sjunkit sedan början av 1990-talet, men ligger sedan drygt tio år på lite under 4 procent (Ungdomsstyrelsen 2013:2).

Med ett minskat antal medlemmar försvagas de politiska partiernas förmåga att utgöra en länk mellan medborgarna och den offentliga makten. Vidare har det blivit svårare för de politiska partierna att få personer att ställa upp som kandidater i val. Det kan leda till att allt färre förtroendevalda får ansvar för

ett allt större antal förtroendeuppdrag och att politikerrollen därmed blir mer professionaliserad och ansträngd. Enligt SCB har antalet förtroendevalda på kommunal nivå minskat samtidigt som antalet förtroendeuppdrag per politiskt förtroendevald har ökat (*Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*, SCB).

Den ökade uppdragskoncentrationen kan påverka folkvaldas benägenhet att lämna sina uppdrag i förtid. Med ett stort antal avhopp och ett minskat antal partipolitiskt aktiva ökar risken för tomma stolar i fullmäktige. På sikt kan det minskade intresset för partipolitiskt engagemang utgöra en utmaning för demokratins funktionssätt.

Utredaren ska därför

- analysera orsakerna till det minskade medlemsantalet i de politiska partierna,
- analysera hur de politiska partiernas roll i demokratin och hur rollen som politiskt förtroendevald påverkas av ett minskat medlemsantal i de politiska partierna, och
- bedöma behovet av åtgärder för att möta de demokratiutmaningar som ett minskat intresse för partipolitiskt engagemang kan leda till.

Ett ökat och breddat engagemang inom den representativa demokratin

I skrivelsen En politik för en levande demokrati (skr. 2013/14:61) framhåller regeringen betydelsen av att de beslutsfattande politiska församlingarna – riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige – avspeglar befolkningens sammansättning. Att de folkvalda församlingarna är representativa för befolkningen i dess helhet är en rättvisefråga och har betydelse för det demokratiska systemets legitimitet.

Som ett resultat av ett förändringsarbete inom de politiska partierna har framför allt andelen kvinnor bland de folkvalda ökat. Kvinnor är dock fortfarande underrepresenterade på de tyngre positionerna, såsom styrelseledamot och fullmäktigeordförande (*Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*, SCB). Underrepresentationen av unga folkvalda

är över lag betydande och medelåldern i kommunfullmäktige har under senare år blivit allt högre. Även utrikes födda är underrepresenterade bland de folkvalda. Det lägre medlemsantalet av unga, kvinnor och utrikes födda i de politiska partierna försvårar arbetet med att öka den sociala representativiteten i de folkvalda församlingarna. Det råder även skillnader när det gäller representationen i de folkvalda församlingarna utifrån faktorer såsom funktionsnedsättning och socioekonomisk bakgrund.

Utredaren ska därför

- analysera hur ett arbete skulle kunna bedrivas av de politiska partierna för att öka det partipolitiska engagemanget och för att fler ska erbjudas respektive vilja ta på sig ett politiskt förtroendeuppdrag, särskilt när det gäller underrepresenterade grupper,
- föreslå åtgärder som kommuner och landsting kan vidta för att fler ska välja att engagera sig som förtroendevalda, särskilt när det gäller underrepresenterade grupper, och
- ge exempel på hur jämställdheten kan förbättras i kommun- och landstingsstyrelser, särskilt när det gäller tyngre förtroendeuppdrag.

Villkoren för de förtroendevalda

För att personer som engagerar sig partipolitiskt inte ska behöva välja att avstå från eller i förtid lämna ett uppdrag som förtroendevald är det viktigt att de bestämmelser som styr villkoren för förtroendevalda är anpassade till de levnadsförhållanden som råder i samhället. År 2002 trädde ett antal ändringar i kommunallagen i kraft som syftade till att förbättra ersättnings- och arbetsvillkoren för de förtroendevalda (prop. 2000/2001:80, bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190). Dessa förändringar rörde bl.a. rätten till ledighet från anställning samt rätten till skälig ersättning för arbetsinkomst och andra ekonomiska förmåner som förlorats på grund av uppdraget.

En översyn av tillämpningen av de ändrade reglerna för ersättnings- och arbetsvillkoren för de förtroendevalda

redovisades i regeringens skrivelse Demokratipolitik (skr. 2003/2004:110). I denna betonade regeringen behovet av ytterligare uppföljning. Förutsättningarna för arbetet som politiskt förtroendevald har dessutom förändrats sedan de nu gällande reglerna infördes.

Utredaren ska därför

- undersöka hur kommuner och landsting tillämpar bestämmelser om ersättning, rätt till ledighet från anställning och andra bestämmelser som påverkar möjligheten att verka som förtroendevald och vid behov föreslå författningsändringar som kan bidra till att färre väljer att avvisa förtroendeuppdrag eller att lämna sådana uppdrag i förtid, och
- föreslå hur arbetet i kommun- och landstingsfullmäktige och i kommun- och landstingsnämnder kan förändras för att färre ska välja att avvisa förtroendeuppdrag eller lämna sådana uppdrag i förtid.

Formerna för deltagardemokratiskt inflytande mellan valen

Förutsättningarna för den demokratiska delaktigheten har förändrats under senare år. Framtidskommissionen redogör i sin underlagsrapport om det civila samhället för flera olika studier som visar på en samhällsutveckling där allt fler söker sig bort från de traditionella folkrörelseorganisationerna till andra engagemangsformer (*Framtidens civilsamhälle*, Harding, 2012). Dessa är mera kortvariga och informella till sin karaktär. Det politiska engagemanget har inte avtagit, men det är mera fokuserat på enskilda sakfrågor och har mera sällan en ideologisk utgångspunkt.

SCB:s undersökningar visar att det finns skillnader mellan olika väljargrupper när det gäller politiskt engagemang och delaktighet (*Undersökningen av levnadsförhållanden*, SCB 2009). Det politiska engagemanget är t.ex. betydligt lägre i väljargrupper med svagare sociala resurser, såsom personer med låg utbildning och låg inkomst. Engagemanget är även något lägre bland utrikes födda, unga och personer med

funktionsnedsättning, men det råder inga påtagliga skillnader mellan kvinnor och män.

Den ökade användningen av internet har skapat nya förutsättningar för det politiska engagemanget. Internet har gjort det möjligt för fler att uttrycka politiska åsikter och har därmed bidragit till ökad mångfald och en bredare debatt. Samtidigt har den tekniska utvecklingen skapat möjligheter till en selektiv nyhetskonsumtion och därmed bidragit till ökad polarisering i opinionsbildningen. En förutsättning för att teknikutvecklingen ska vara ett redskap i demokratins tjänst är emellertid att det finns tillräcklig kunskap om internet och sociala medier hos medborgare och beslutsfattare.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma hur demokratin påverkas av samhällsutvecklingen när det gäller det medborgerliga och politiska engagemanget, och
- föreslå åtgärder som kan bidra till att individens delaktighet och inflytande mellan valen kan stärkas i närtid och på sikt, särskilt när det gäller väljargrupper som uppvisar svagare politiskt engagemang och delaktighet.

Ungas inflytande

Formerna för det politiska engagemanget bland unga har förändrats under senare år. Antalet unga som väljer att bli medlemmar i politiska partier och som är engagerade i de traditionella folkrörelseorganisationerna har minskat. Denna utveckling medför att det är allt färre unga som får erfarenheter av den representativa demokratins beslutsprocesser med inslag av konsensusskapande och gemensamt beslutsfattande. En faktisk upplevelse av att ha varit med om att påverka politiska processer och beslutsfattande kan bidra till en känsla av delaktighet, tillhörighet och ansvarstagande.

Undersökningar, såsom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors rapport *Ung idag 2013*, visar att det stora flertalet unga upplever att de inte kan utöva något inflytande över politiska beslut på nationell nivå i Sverige eller i sin hemkommun. Det är emellertid 40 procent av de unga som

säger sig vara ganska eller mycket intresserade av politik. Unga vars föräldrar är ekonomiskt marginaliserade har dock ett betydligt svagare politiskt självförtroende. Detta gäller även unga med funktionsnedsättning. Det politiska självförtroendet skiljer sig däremot inte mellan unga män och unga kvinnor.

Unga är totalt sett en underrepresenterad grupp bland förtroendevalda på lokal nivå. Underrepresentationen av unga i kommunfullmäktige i jämförelse med den röstberättigande befolkningen är 12 procentenheter. Unga förtroendevalda lämnar också politiken i större utsträckning än äldre. Ungas erfarenheter och perspektiv får därför mindre genomslag i beslutsfattandet.

Utredaren ska därför

- se över vilka effekter som befintliga forum för inflytande, såsom ungdomsråd, ungdomsfullmäktige och demokratilotsar, har haft för ungas möjligheter till inflytande och delaktighet,
- utreda ungas förutsättningar att medverka i formella beslutsprocesser och föreslå åtgärder som kan bidra till att ungas inflytande och delaktighet i politiska beslutsprocesser stärks samt vid behov föreslå författningsändringar, och
- analysera de skillnader i delaktighet och inflytande som råder mellan olika unga utifrån faktorer såsom kön, födelseland, socioekonomisk bakgrund och funktionsnedsättning samt föreslå åtgärder för hur dessa skillnader kan minska.

Demokratisk delaktighet på nationell nivå

Grundlagsutredningen betonade i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) betydelsen av att den representativa demokratin är och förblir fundamentet i det svenska folkstyret. Det representativa styrelseskicket ger förutsättningar för ett beslutsfattande som är långsiktigt och ansvarstagande. Nödvändigheten av ett representativt system gäller i synnerhet politiska beslut om rikets gemensamma angelägenheter. Möjligheterna för medborgarna att på nationell nivå medverka i

politiska beslutsprocesser mellan valen bör därför vara begränsade.

Det representativa styrelseskicket innebär att väljarna uttrycker sin vilja genom att i de allmänna valen lägga sin röst på ett politiskt parti. Den politiska maktövningen bärs upp av de politiska partierna som konkurrerar om väljarnas röster. De senare årens utveckling mot politiska partier med allt färre medlemmar kan i någon mån anses vara en utmaning för det representativa styrelseskicket. Allt fler söker sig bort från de traditionella folkrörelseorganisationerna till andra engagemangsformer och det politiska engagemanget är mera fokuserat på enskilda sakfrågor. Partierna får svårare att vara en länk mellan den offentliga makten och väljarna. Inom partierna är dessutom kvinnor, yngre och utrikes födda underrepresenterade. Detta ger upphov till frågor om de politiska partiernas möjligheter att omhänderta alla olika opinioner som uttrycks i samhället.

Formerna för det demokratiska samtalet har också förändrats med internet och sociala medier. I dag kan opinionsbildare få genomslag i opinionen på ett helt annat sätt än innan internet fanns. I en alltmer föränderlig och globaliserad värld är det angeläget att ta del av många olika erfarenheter och synpunkter när politiska beslut ska fattas. Denna utveckling har förändrat förutsättningarna för delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Det är viktigt att medborgarna inte upplever att möjligheterna till delaktighet och inflytande mellan valen är ojämlika.

Utredaren ska därför

- se över individens möjligheter till inflytande över politiska beslutsprocesser mellan valen på nationell nivå, och
- analysera olika samhällsaktörers förutsättningar att föra dialog med riksdag och regering.

Medborgerlig förslagsrätt i kommun- och landstingsfullmäktige

Enligt kommunallagen (1991:900) har kommuner och landsting sedan 2002 möjlighet att införa medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige. Det innebär att folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget ges rätt att väcka ärenden i

fullmäktige. Förslagsrätten är inte begränsad av ålder eller medborgarskap. Rätten att initiera ärenden i fullmäktige är en formell påverkansmöjlighet och väger tyngre än att skriva brev eller kontakta en förtroendevald (prop. 2001/02:80 s. 53).

Enligt SCB är det 70 procent av kommunerna och 9 landsting som har infört en möjlighet att använda medborgarförslag som en del i beslutsprocesserna. I genomsnitt tar varje kommun emot ungefär 20 medborgarförslag om året och av dessa behandlas hälften av fullmäktige (*Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting*, SCB 2012).

Den medborgerliga förslagsrätten infördes i syfte att öka engagemanget i lokalpolitiska frågor, att skapa fler diskussioner bland väljarna mellan valen och att minska avståndet mellan väljare och valda. Regleringen har inte utvärderats sedan den infördes 2002.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen av den medborgerliga förslagsrätten i kommun- och landstingsfullmäktige,
- analysera och bedöma hur medborgarförslagen påverkat den lokala politikens utformning och den demokratiska delaktigheten i samhället,
- föreslå hur internet kan användas som ett redskap för att underlätta överlämnandet av medborgarförslag, och
- om det bedöms lämpligt föreslå författningsändringar av den medborgerliga förslagsrätten som kan bidra till att minska avståndet mellan väljare och valda.

Medborgardialog och andra former för medborgarinflytande

Medborgardialog kan vara en metod för beslutsfattarna att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället. När invånarna har goda möjligheter att delta i de politiska processerna får politiska beslut djupare förankring och legitimitet. De flesta kommuner och landsting använder metoder för att stärka invånarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i de lokala politiska beslutsprocesserna, t.ex. medborgardialog, medborgarpanel, medborgarbudget eller

medborgarråd (*Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting*, SCB 2012). Flera kommuner använder dessutom it-verktyg för att underlätta dialogen mellan beslutsfattare och medborgare och för att skapa möjligheter till delaktighet, inflytande och insyn. Medborgardialog kan även vara en metod att tillgodose de nationella minoriteternas rätt till inflytande och samråd i enlighet med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Ett fördjupat arbete med medborgardialog och andra metoder för medborgerligt inflytande förutsätter emellertid kunskap om vilken effekt de har på demokratin. Även om lokala projekt med medborgardialog har utvärderats har det inte gjorts någon generell undersökning av vilken effekt sådana deltagardemokratiska metoder har.

Utredaren ska därför

- undersöka hur och i vilken omfattning medborgardialog och andra metoder för medborgerligt inflytande tillämpas i politiska beslutsprocesser och bedöma vilken effekt de har på den lokala demokratiutvecklingen,
- undersöka hur internet används av kommuner och landsting som ett verktyg i dialogen mellan beslutsfattare och medborgare, och
- redogöra för framgångsrika metoder för medborgerligt inflytande och lämna förslag på hur dessa kan användas för att utveckla och förstärka demokratin lokalt.

Översyn av det förstärka folkinitiativet

Enligt 5 kap. 23 § kommunallagen kan invånare i en kommun eller i ett landsting ta initiativ till att fullmäktige ska besluta att hålla en kommunal folkomröstning (folkinitiativ). Från den 1 januari 2011 förstärktes folkinitiativet. Förstärkningen innebär att 10 procent av de röstberättigade i en kommun eller i ett landsting kan begära att ett förslag om folkomröstning i en fråga som kommun- eller landstingsfullmäktige kan besluta om ska väckas i fullmäktige. En folkomröstning ska hållas om inte en kvalificerad majoritet av fullmäktigeledamöterna (två tredjedelar) röstar mot förslaget. Det är fullmäktige som

beslutar vilken fråga som ska ställas och hur svarsalternativen ska utformas. Folkomröstningen är alltid rådgivande.

Sedan genomförandet av 2011 års reform av folkinitiativet har tio lokala folkomröstningar hållits på kommun- och landstingsnivå. Valdeltagandet har varit lågt i de flesta folkomröstningar. Fullmäktige har i flera fall ansett att detta har lett till svårigheter att tolka resultaten. I flera kommuner har fullmäktige valt att inte följa valresultatet, vilket i vissa fall skapat missnöje lokalt och lett till en ökad politisk polarisering. Sedan det förstärkta folkinitiativet infördes har det inte varit föremål för översyn.

Utredaren ska därför

- sammanställa erfarenheter av det förstärkta folkinitiativet och bedöma dess effekter på demokratiutvecklingen på lokal nivå,
- föreslå åtgärder för hur kommuner och landsting kan åstadkomma ett högre valdeltagande i lokala folkomröstningar och hur legitimiteten för folkomröstningar kan stärkas,
- föreslå hur internet kan användas för att underlätta namnsamlingar till folkinitiativ, och
- föreslå åtgärder och eventuella författningsförändringar som kan bidra till att folkinitiativet kan genomföras och administreras ändamålsenligt och effektivt samt bidra till att demokratin fördjupas på lokal nivå.

Övrigt

Utredaren är fri att utreda och föreslå andra åtgärder i syfte att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och att stärka individens möjligheter till delaktighet och inflytande i det politiska beslutsfattandet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av de förslag som lämnas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag till

finansiering. Dessutom ska utredaren särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska arbeta för att skapa debatt och stimulera ett offentligt samtal om de frågor som ingår i uppdraget. Utredaren ska även verka för att inhämta allmänhetens synpunkter och åsikter om demokrati, inflytande och delaktighet.

Uppdraget ska utföras i dialog med utredningen om delaktighet i EU (dir. 2014:112). Utredaren bör informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande och i de frågor som rör kommuner och landsting ska kontakter tas med utredningen Kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) och med Sveriges Kommuner och Landsting. I frågor om internet ska kontakter tas med Digitaliseringskommissionen (N2011/342/ITP) och i frågor som rör unga med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och med relevanta ungdomsorganisationer. I frågor som rör delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning ska kontakter tas med Myndigheten för delaktighet och i de aspekter som rör administration av folkinitiativet med Valmyndigheten.

En referensgrupp med företrädare från riksdagspartierna ska biträda utredningen. Utredningen ska även bistås av en expertgrupp sammansatt av representanter för kommuner, landsting, myndigheter, universitet och organisationer inom det civila samhället.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2015.

(Justitiedepartementet)