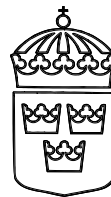


Regeringens skrivelse

2013/14:61



En politik för en levande demokrati

Skr.
2013/14:61

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 december 2013

Fredrik Reinfeldt

Maria Arnholm
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av vilken inriktning demokratipolitiken bör ha och vilka utmaningar som politiken bör fokusera på. Planerade åtgärder för att förverkliga inriktningen redovisas. Bedömningarna grundas på en redogörelse av demokratiutvecklingen i Sverige utifrån en genomgång av forskning, rapporter och utvärderingar. Skrivelsen innehåller också en redogörelse för de åtgärder som regeringen tidigare vidtagit och det arbete som pågår inom demokratipolitiken.

Innehållsförteckning

1	Målsättning, syfte och bakgrund	5
1.1	Demokratipolitikens målsättning.....	5
1.2	Syftet med skrivelsen	5
1.3	Demokratipolitikens framtida inriktning	6
1.4	Behovet av en demokratipolitik.....	7
1.5	Demokratipolitikens ramverk.....	8
1.6	Skrivelsens innehåll och struktur.....	11
2	Demokratipolitikens inriktning	12
2.1	Ett högt och mer jämlikt valdeltagande	12
2.1.1	Politikens inriktning för ett högt och mer jämlikt valdeltagande.....	12
2.1.2	Åtgärder för ett högt och mer jämlikt valdeltagande	14
2.2	Ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna	20
2.2.1	Politikens inriktning för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna	20
2.2.2	Åtgärder för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna	22
2.3	Stärkta möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen	28
2.3.1	Politikens inriktning för att stärka möjligheterna till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen	28
2.3.1	Åtgärder för att stärka möjligheterna till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen	30
2.4	Ökad demokratisk medvetenhet	37
2.4.1	Politikens inriktning för att öka den demokratiska medvetenheten och tilltron till det demokratiska systemet	37
2.4.2	Åtgärder för att öka den demokratiska medvetenheten och tilltron till det demokratiska systemet	39
2.5	Värna demokratin mot våldsbejakande extremism.....	41
2.5.1	Politikens inriktning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism	41
2.5.2	Åtgärder för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.....	43
3	Redovisning av genomfört och pågående arbete inom demokratipolitiken	46
3.1	Genomfört och pågående arbete för ett högt och mer jämlikt valdeltagande.....	46
3.1.1	Reformer av valsystemet	46
3.1.2	Demokratifrämjande insatser för ett ökat valdeltagande	49

3.2	Genomfört och pågående arbete för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna.....	52
3.2.1	Ersättnings- och arbetsvillkoren för förtroendevalda.....	52
3.2.2	Jämställdhetspolitiska insatser.....	54
3.2.3	Arbetet för att underlätta för förtroendevalda med funktionsnedsättning.....	55
3.2.4	Arbetet med att förebygga och motverka hot och våld mot förtroendevalda.....	56
3.2.5	De politiska partiernas ställning inom den representativa demokratin.....	57
3.2.6	Personvalssystemet.....	59
3.3	Genomfört och pågående arbete för att stärka individens möjligheter till inflytande, insyn och deltagande mellan valen.....	60
3.3.1	Möjligheter till inflytande, insyn och deltagande på lokal nivå.....	60
3.3.2	Folkomröstningar.....	63
3.3.3	Arbetet med att stärka medborgarnas inflytande inom EU.....	65
3.3.4	Politiken för det civila samhället.....	67
3.3.5	Samråd och forum för inflytande inom särskilda politikområden.....	70
3.4	Genomfört och pågående arbete för ökad demokratisk medvetenhet.....	73
3.5	Genomfört och pågående arbete för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.....	80
4	Demokratin i Sverige.....	85
4.1	Deltagandet i de allmänna valen.....	85
4.1.1	Valdeltagandets utveckling.....	85
4.1.2	Valdeltagandet inom olika väljargrupper.....	88
4.1.3	Personvalsdeltagandet.....	94
4.2	Utvecklingen av deltagandet inom de folkvalda församlingarna.....	95
4.2.1	Antalet förtroendevalda och förtroendeuppdrag.....	95
4.2.2	Social representativitet.....	101
4.2.3	Omfattningen av hot och trakasserier mot förtroendevalda.....	105
4.2.4	Personvalets effekt på valet av kandidater.....	106
4.3	Omfattningen och utvecklingen av politiskt deltagande och engagemang mellan valen.....	108
4.3.1	Utvecklingen av organiserade påverkansformer och inflytelseforum i den lokala demokratin.....	108
4.3.2	Folkinitiativens omfattning och effekter.....	110
4.3.3	Utvecklingen av EU:s medborgarinitiativ.....	111
4.3.4	Politiskt engagemang utanför de organiserade påverkanskanalerna.....	111

	4.3.5	Omfattningen av engagemanget inom det civila samhället.....	116
4.4		Demokratiska värderingar och deras förankring i samhället	119
4.5		De antidemokratiska och våldsbejakande extremistmiljöernas omfattning och utveckling	125

1 Målsättning, syfte och bakgrund

1.1 Demokratipolitikens målsättning

Målet för demokratipolitiken är en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras (prop. 2008/09:1, bet 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83). En levande demokrati innebär att makten ska utgå från människorna och att varje individ ska ha makt över de beslut som rör den egna vardagen och känna förtroende för fattade beslut som rör den enskilde individen. De mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks genom Sveriges internationella åtaganden, ska vara respekterade på alla nivåer i samhället och den svenska rättsordningen ska stå i överensstämmelse med de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till. Målsättningen utgår från regeringsformens två inledande kapitel om statskicketts grunder och om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan individens möjligheter till inflytande och respekten för de mänskliga rättigheterna. Respekten för dessa grundläggande fri- och rättigheter är en förutsättning för att individen ska kunna få inblick i politiska processer, uttrycka sin åsikt, bilda opinion och utkräva ansvar. Att makten utövas på ett rättvist sätt och med respekt för den enskildas mänskliga rättigheter är också en förutsättning för att det ska finnas förtroende för de demokratiska institutionerna. Samtidigt stärks och förankras de mänskliga rättigheterna i ett samhälle med ett brett deltagande och ett aktivt samhällsengagemang.

Principerna om demokrati och mänskliga rättigheter, såsom de fastslagits i våra grundlagar, utgör samhällets grundläggande värdegrund. Utifrån dessa principer kan ett socialt sammanhållet samhälle skapas, i vilket individerna kan enas om och acceptera fattade beslut samt ta ansvar för det gemensamma samhällets utveckling.

1.2 Syftet med skrivelsen

Syftet med denna skrivelse är att presentera en inriktning och en handlingslinje för det framtida arbetet inom demokratipolitiken samt redovisa åtgärder som regeringen avser att genomföra. Vidare beskrivs de åtgärder som har vidtagits inom demokratipolitiken för att stärka och värna individens rättigheter och möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet. Skrivelsen ger också en lägesbild av folkstyrets villkor. Denna lägesbild utgör en utgångspunkt för regeringens bedömningar av vilka utmaningar som politiken bör fokusera på.

Skrivelsen berör inte de delar av demokratipolitiken som avser skyddet för de mänskliga rättigheterna. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en skrivelse om en samlad strategi för ett fortsatt arbete med mänskliga rättigheter i Sverige.

1.3 Demokratipolitikens framtida inriktning

Inriktningen i arbetet med att uppnå målen för demokratipolitiken måste utgå från de utmaningar som samhällsutvecklingen ställer på demokratin. Tendenser och omständigheter såsom teknikutvecklingen, tillståndet i ekonomin, större händelser i omvärlden och förändringar i befolkningens värderingar och normer påverkar villkoren för det demokratiska styrelseskicket. För att folkstyrets former ska vara relevanta måste demokratin ständigt utvecklas. Samtidigt bör möjligheterna till inflytande och delaktighet vara utformade efter individens förutsättningar. Den offentliga makten ska utgå från människorna och varje individ ska ha makt över de beslut som rör den egna vardagen.

Regeringen aviserar i denna skrivelse åtgärder som avses genomföras. Åtgärderna redovisas tillsammans med regeringens bedömningar av vilka utmaningar som politiken bör fokusera på.

Inriktningen för det fortsatta arbetet med att förverkliga målet för demokratipolitiken har fem utgångspunkter:

Ett högt och mer jämlikt valdeltagande

Valdeltagandet är ett uttryck för demokratins förankring i samhället. Ett högt valdeltagande innebär också ett mer jämlikt valdeltagande och att valresultaten mer korrekt avspeglar de olika intressen och åsikter som uttrycks i samhället. Regeringen avser att verka för ett högt och mer jämlikt valdeltagande.

Ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna

Det är avgörande för demokratins vitalitet att det finns ett utbrett intresse att inneha förtroendeuppdrag och delta i de folkvalda församlingarna. Det är också av betydelse att de beslutsfattande politiska församlingarna speglar befolkningens sammansättning när det gäller framför allt kön, ålder och födelse-land. Regeringen avser att verka för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna.

Stärkta möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen

Det är viktigt att var och en kan göra sin röst hörd på andra sätt än genom att rösta i de allmänna valen. Enskilda individer liksom organisationer inom det civila samhället ska ha goda förutsättningar att delta och få insyn i politiska processer. En kontinuerlig dialog mellan beslutsfattare och väljare är betydelsefull för demokratins förankring i samhället. Det är särskilt viktigt att möjligheter till inflytande skapas för dem som annars deltar i mindre utsträckning. Regeringen avser att verka för att stärka individens möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet i de politiska processer som utformar samhället och som rör den egna vardagen.

En ökad demokratisk medvetenhet

Medvetenhet om demokratins grundläggande principer och kunskapen om demokratins spelregler är en förutsättning för ett fungerande

demokratiskt styrelseskick. Demokratins förankring i samhället avspeglas i förtroendet för demokratins institutioner. När individer känner tillit till stat och myndigheter finns det förutsättningar för ett beslutsfattande som får bred acceptans i samhället. Detta är viktigt såväl på nationell som på europeisk nivå. Regeringen avser att genomföra insatser för att stärka medvetenheten om demokratins grundläggande principer i samhället och öka tilltron till det demokratiska systemet, inte minst bland unga.

Värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Ideologiskt våld som riktas mot samhällets institutioner, dess representanter eller mot enskilda individer är en utmaning för demokratin och den sociala sammanhållningen i samhället. Ett samhälle som inte tydligt tar avstånd från våldsbejakande extremism och ideologiskt motiverat våld riskerar att bli polariserat. Regeringen avser att verka för att förebygga att individer lockas till våldsbejakande extremism och att motverka att antidemokratiska miljöer får förankring och breder ut sig i samhället.

1.4 Behovet av en demokratipolitik

Sverige har haft ett demokratiskt styrelseskick i nästan ett sekel. Besluten att utvidga rösträtten till kvinnor som fattades av 1919 och 1921 års riksdagar innebar demokratins verkliga genombrott i Sverige. Införandet av allmän och lika rösträtt var ett resultat av en historisk process. 1809 års regeringsform föreskrev en maktindelning mellan kung och riksdag och etablerade en självständig ställning för rättsväsendet. Därmed skapades förutsättningar för framväxten av rättsstat och parlamentarism i Sverige. Tryckfrihetsförordningen och förbudet mot censur var en del av grundlagarna och under senare delen av 1800-talet kunde tidningar tryckas och föra opinion för införande av fria och allmänna val. Under 1800-talet utvidgades mötesfriheten, vilket möjliggjorde att medborgarrörelser kunde formuleras och föra fram krav på allmän rösträtt, jämlikhet och social välfärd. I synnerhet var den kamp för kvinnors rösträtt som drevs av Landsföreningen för kvinnans politiska rösträtt betydelsefull för införandet av den allmänna och lika rösträtten. En begränsad rösträtt till tvåkammarriksdagen hade emellertid redan introducerats i och med att ståndsriksdagen avvecklades år 1866. Den koalition av partier som bildades utifrån målsättningen att uppnå allmän rösträtt, Allmänna valmansförbundet, fick en avgörande roll för att i riksdagen driva fram den reform som ledde till införandet av allmän rösträtt för män 1909.

Under senare delen av 1900-talet har demokratin utvecklats och fördjupats. Genom ett flertal reformer har diskvalifikationsgrunderna för att rösta i de allmänna valen tagits bort gällande t.ex. personer som inte fullgjort värnplikten, som har straffpåföljd eller som blivit omyndigförklarade. Åldersgränsen för rösträtt har sänkts vid fyra tillfällen och är från valet 1976 satt till 18 år. Vid 1976 års val utvidgades rösträtten så att även utländska medborgare som varit folkbokförda i

Sverige i minst tre år fick rätt att rösta i kommun- och landstingsval. De grundläggande demokratiska principerna som växt fram under 1900-talet förankrades i 1974 års regeringsform som reglerar formerna för vårt nuvarande statsskick. I den inledande paragrafen uttrycks att all offentlig makt utgår från folket. Folkstyret bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

Demokratins framsteg har skett parallellt med framväxten av ett rättssamhälle. Under efterkrigstiden har de medborgerliga fri- och rättigheterna stärkts. Sverige har anslutit sig till flera konventioner om mänskliga rättigheter, däribland Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från 1950 (Europakonventionen). Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag.

Från 1995 är Sverige medlem i Europeiska Unionen (EU). Beslut som fattats av EU påverkar direkt och indirekt det svenska samhället. EU utgör en integrerad del av det svenska demokratiska styrelseskicket och är det enda mellanfolkliga samarbete som ger medborgare möjlighet att genom direkta val utse sina företrädare i ett parlament med lagstiftande befogenheter.

Den fria åsiktsbildningen och den allmänna och lika rösträtten samt principerna om alla människors lika värde och respekten för den enskilda människans frihet och värdighet är både grundvalen för vår samhällsordning och de medel med vilka vi kan förändra samhället. Ett sekel efter att den allmänna och lika rösträtten introducerades är stödet för denna samhällsordning i alla grundläggande avseenden förankrad i samhället. Deltagandet i de allmänna valen är ur ett internationellt perspektiv högt. Enligt de undersökningar som genomförts av Institutet för Samhälle, Opinion och Media vid Göteborgs universitet (SOM-institutet) uppger en övervägande del av den svenska befolkningen att de är nöjda med hur demokratin fungerar och att de hyser förtroende för regering och riksdag. Förekomsten av våldsbejakande extremistgrupper är enligt Säkerhetspolisen begränsad och utgör inget hot mot demokratin. Det demokratiska styresskicket har även påverkat värderingar såsom synen på rättvisa och jämlikhet. Stödet för de grundläggande demokratiska principerna är starkt.

Liksom den allmänna rösträttens genomförande i Sverige inte kan betraktas som en slutlig triumf för demokratin, kan inte dagens demokratiska landvinningar tas för givna. Demokratin är inte ett politiskt mål som kan uppnås en gång för alla utan måste ses som en process. Stödet för demokratins principer kan mattas av och dess institutioner kan förlora sin legitimitet. Demokratin behöver därför ständigt tillsyn. Detta är grunden för demokratipolitiken.

1.5 Demokratipolitikens ramverk

Demokratipolitiken inrättades som ett särskilt politikområde i och med budgetpropositionen för 2001. Detta visade att regeringen prioriterade frågor om folkstyrets vitalitet och utveckling och att det fanns behov av ett samlat synsätt och förfarande. Det första målet för politikområdet, att

fördjupa och förstärka folkstyret, formulerades i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80). Målsättningen följdes upp i skrivelsen Demokratipolitik (skr. 2003/2004:110).

I enlighet med budgetpropositionen för år 2008 beslutade riksdagen den nuvarande målsättningen för demokratipolitiken (prop. 2008/09:1, bet, 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83). Målsättningen omfattar både ett arbete med att stärka och värna individens rättigheter till inflytande och ett arbete för att försäkra att de mänskliga rättigheterna respekteras. Målen för demokratipolitiken förverkligas därmed genom flera politikområden.

En central del av arbetet med att utveckla demokratin och dess funktionssätt utgörs av ett traditionellt författningsarbete, framför allt genom reformer av grundlagarna och valsystemet. Regeringen har under senare år fattat beslut om att se över flera centrala delar av valsystemet. I juni 2004 tillsatte regeringen en parlamentarisk sammansatt kommitté för att göra en samlad översyn av grundlagarna. Mot bakgrund av förslagen i Grundlagsutredningens betänkande (SOU 2008:125) har riksdagen, i enlighet med regeringens proposition En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80), fattat beslut om ändringar i valsystemet, däribland rörande personvalssystemet, valdagens förläggande och kommunala folkomröstningar. Vidare tillsatte regeringen en parlamentarisk sammansatt kommitté i oktober 2011 för att göra en översyn av delar av valsystemet. Kommittén lämnade i januari 2013 ett delbetänkande med förslag som berör proportionalitet i val och förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94). Slutbetänkande som bl.a. berör e-röstning och förtidsröstning lämnades i april 2013 (SOU 2013:24). Vissa av förslagen i slutbetänkandet behandlas i propositionen Tillgänglighet och deltagande i val (prop. 2013/14:37). Förslagen i delbetänkandet behandlas i propositionen Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val (prop. 2013/14:48). Förslagen i övrigt bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Valmyndigheten är den myndighet som ansvar för frågor om val och landsomfattande folkomröstningar. Myndigheten sorterar under Justitiedepartementet och leds av en nämnd som utses av regeringen.

Flera centrala frågor om den lokala demokratins funktionssätt regleras av kommunallagen. För att utveckla det kommunala beslutsfattandet och stärka den representativa demokratins funktionssätt tillkallade regeringen i maj 2010 en parlamentarisk kommitté. Kommittén lämnade betänkandet Vital kommunal demokrati till regeringen i maj 2012 (SOU 2012:30). Delar av förslagen, såsom kommuners möjligheter att införa beslutsfattande på distans och ändrade regler för kommunalt partistöd, behandlas av regeringen i propositionen Vital kommunal demokrati (prop. 2013:14:5).

Regeringen har även genomfört åtgärder för att stärka och värna demokratin på andra sätt. Regeringen beslutade i mars 2010 skrivelsen *Dialog om samhällets värdegrund* (skr. 2009/10:106). Skrivelsen redovisar ett arbete med värdegrundsdiallog som syftar till att förankra och levandegöra demokratin och att öka kunskapen om de demokratiska spelreglerna.

Regeringen beslutade i december 2011 skrivelsen Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44).

Handlingsplanen presenterar åtgärder som avser att förebygga att individer utvecklar ett beteende som står i strid med demokratins grundläggande värden och principen om allas människors lika värde. Det övergripande syftet med handlingsplanen är att värna och stärka demokratin och att därmed göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

EU-politiken berör flera centrala demokrati frågor. EU är en av fyra beslutsfattande nivåer och demokratiutvecklingen inom EU har därför stor påverkan på demokratin i Sverige. En stor del av de ärenden som riksdag samt landstings- och kommunfullmäktige behandlar utgår från beslut som är fattade av rådet och Europaparlamentet. En utveckling mot en förstärkt demokrati i EU och ett ökat engagemang för EU-frågor i Sverige innebär också en förstärkning av den svenska demokratin.

Individens möjligheter till inflytande och delaktighet omfattas även av politiken för det civila samhället. Målet för politiken för det civila samhället är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin (prop. 2009/10: 55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195).

Jämställdhetspolitiken omfattar ett arbete med att förstärka möjligheterna till inflytande. Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Regeringen arbetar utifrån flera delmål för jämställdhetspolitiken av vilka ett avser en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.

Ungdomspolitikerna omfattar flera delar som är centrala för demokratin. Ett av de övergripande målen för ungdomspolitikerna är att ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande. Inom Regeringskansliet tas för tillfället en ny ungdomspolitisk proposition fram. Denna kommer att omfatta frågor om ungas inflytande och delaktighet.

Funktionshinderspolitiken som ytterst syftar till att personer med funktionsnedsättning, oavsett ålder och kön, ska kunna delta i samhället på lika villkor som alla andra, liksom politiken för de nationella minoriteterna, gällande de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet, berör också grundläggande demokrati frågor. Även kultur- och mediepolitiken behandlar viktiga delar av demokratins grundvalar. Kulturen och media är fria och kreativa arenor för uttryck och åsiktsbildning.

När det gäller det andra ledet i den övergripande målsättningen för demokratipolitiken, mänskliga rättigheter, har regeringen antagit två nationella handlingsplaner (skr. 2001/02:83 och 2005/06:95). I den andra nationella handlingsplanen angav regeringen att den för att uppnå målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna avsåg att öka kunskapen och medvetenheten om rättigheterna, förbättra samordningen och på andra sätt främja arbetet för rättigheterna. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en skrivelse om en samlad strategi för ett fortsatt arbete med mänskliga rättigheter i Sverige.

Flera andra rättighetsfrågor är centrala för det öppna samhället och det demokratiska styrelseskicket, däribland villkoren för de fria medierna. Denna skrivelse kommer inte att redovisa regeringens arbete för att

stärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom yttrandefriheten och åsiktsbildningen, utan omfattar huvudsakligen frågor om delaktighet och inflytande. Skr. 2013/14:61

1.6 Skrivelsens innehåll och struktur

Skrivelsen är uppdelad i tre delar. Den första delen (avsnitt 2) presenterar regeringens bedömning av vilka utmaningar politiken bör inriktas på och de åtgärder som regeringen avser att genomföra under 2014-2015. Bedömningen redovisas utifrån de fem utgångspunkterna: (1) ett högt och mer jämlikt valdeltagande, (2) ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna, (3) stärkta möjligheter till inflytande, insyn och deltagande mellan valen, (4) ökad demokratisk medvetenhet samt (5) värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Den andra delen (avsnitt 3) är en redovisning av det genomförda och pågående arbetet inom demokratipolitiken.

Den tredje delen (avsnitt 4) är en redogörelse av demokratiutvecklingen i Sverige och tillståndet i demokratin. Redogörelsen av demokratiutvecklingen bygger i första hand på rapporter och underlag som tagits fram av regeringens myndigheter och till viss del på rapporter och forskning från fristående organisationer och universitet.

2 Demokratipolitikens inriktning

2.1 Ett högt och mer jämlikt valdeltagande

2.1.1 Politikens inriktning för ett högt och mer jämlikt valdeltagande

Regeringens bedömning: Valdeltagandet är ett uttryck för demokratins förankring i samhället. Ett högt valdeltagande innebär också ett mer jämlikt valdeltagande och att valresultaten mer korrekt avspeglar de olika intressen och åsikter som uttrycks i samhället. Mot denna bakgrund är det angeläget att verka för ett högt och mer jämlikt valdeltagande.

Skälen för regeringens bedömning: Folkstyret förverkligas först och främst genom de allmänna valen. Genom att lägga sin röst på ett politiskt parti utser väljarna sina företrädare till de politiska församlingarna. Samtidigt ger de allmänna valen väljarna ett tillfälle att utvärdera den politik som förts och att hålla sina företrädare ansvariga för de löften de utfärdat. Därigenom får de folkvalda företrädarna mandat av väljarna att fatta beslut å deras vägnar.

En förutsättning för att de beslutsfattande politiska församlingarna ska anses agera utifrån folkets mandat är att tillräckligt många av de röstberättigade deltar i de allmänna valen. Ett högt valdeltagande ger de valda ett starkare mandat att företräda väljarna, men deltagandet är också i sig ett uttryck för demokratins legitimitet. I ett samhälle där det demokratiska styrelseskicket är väl förankrat finner de flesta väljare ett värde i att rösta. Ett högt valdeltagande kan därför ses som ett tecken på att demokratin som sådan fungerar och är livskraftig.

Valdeltagandet är även betydelsefullt för den politiska jämlikheten i samhället. Ett högt valdeltagande innebär att de intressen och åsikter som uttrycks av olika grupper i samhället kommer till uttryck i valresultaten. Om en stor andel röstberättigade inom vissa väljargrupper väljer att inte rösta kan det medföra att deras inflytande blir relativt sett mindre än andras. Eftersom det i regel är grupper med svagare politiska resurser, såsom personer med låg utbildning och inkomst, som röstar i mindre utsträckning, leder ett ökat valdeltagande oftast till ett mer jämlikt valdeltagande. Ett kontinuerligt arbete för ett högt valdeltagande är därför en metod för att stärka demokratin och för att skapa en mer jämlik maktfördelning i samhället. I 1 kap. 2 § av regeringsformen förtydligas att det allmänna ska verka för att alla människor ska uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.

Det har i andra sammanhang framhållits att det är nödvändigt att problematisera synen på valdeltagandet. Värdet av valdeltagandet diskuteras i utredningsrapporten till Grundlagsutredningen *Värdet av valdeltagande* (SOU 2008:84), liksom i rapporten *Demokratipolitikens metoder*, som sammanställdes av Institutet för Bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet på uppdrag av konstitutionsutskottet 2008 (2008/09:RFR15). Enligt dessa rapporter

finns det anledning att diskutera om valdeltagandet entydigt kan avläsas som en indikator på demokratins hälsotillstånd. I rapporterna förs bl.a. en diskussion om att ett högt valdeltagande snarare än ett hälsotecken kan vara ett tecken på ett utbrett missnöje med demokratin. Ett engagemang kan mobiliseras utifrån en vilja att förändra det politiska systemet och kan därmed inte entydigt betraktas som ett tecken på att det demokratiska systemet är väl förankrat i samhället. Samtidigt kan personer låta bli att rösta eftersom de är nöjda med hur samhället utvecklar sig och inte känner ett behov av att engagera sig. Röstskolkning kan dessutom vara ett uttryck för ett missnöje med de politiska alternativen snarare än för det demokratiska systemet som sådant. Enligt rapporterna är det, vid sidan av ett högt valdeltagande, betydelsefullt att väljarna är väl informerade och fattar väl övervägda beslut.

Även om ett högt valdeltagande inte otvetydigt kan ses som en indikator på demokratins styrka anser regeringen att ett högt och mer jämlikt valdeltagande måste betraktas som eftersträvansvärt i det demokratiska samhället. Ett högt valdeltagande är det enda mätbara uttrycket för ett jämlikt politiskt deltagande och för ett förstärkt inflytande av underrepresenterade grupper i samhället.

Samtidigt är det osäkert om insatser som avser att höja deltagandet alltid är verkningsfulla. Valdeltagandet påverkas till att börja med av valsystemets utformning. Valsystem med proportionella val brukar ge ett högre valdeltagande än majoritetsval. Därutöver påverkas valdeltagandet av tillgängligheten till röstningslokaler och av om röstningsförfarandet är enkelt. Även valets karaktär kan inverka på individens benägenhet att rösta, t.ex. om valet anses viktigt och spännande, om det finns tydliga politiska alternativ, om valkampanjen varit engagerande och om det i allmänhet finns en hög grad av motivation i individens närhet. Andra faktorer av betydelse är att väljarna har kunskap om politik, är socialt integrerade, identifierar sig med en särskild ideologi och känner röstplikt-känslor. Forskning visar att valdeltagandet i Europaparlamentsvalet särskilt påverkas av väljarnas inställning till EU och kunskaper om EU (*Väljarbeteende i Europaval*, Holmberg, Sörenson 2011).

Flera av de angivna faktorerna kan påverkas, såsom valsystemets utformning, medan andra faktorer, såsom de ideologiska skiljelinjerna vid valet, engagemanget i valkampanjen och om det finns tydliga politiska alternativ är svårare att påverka. Mot denna bakgrund finns anledning till viss försiktighet vad gäller möjligheterna att höja valdeltagandet genom särskilda demokratifrämjande insatser.

Det är emellertid betydelsefullt att det allmänna verkar för att valdeltagandet i riksdags-, landstings- och kommunval förblir högt. Det finns stora skillnader i valdeltagandet mellan olika väljargrupper och det finns därför anledning att insatser genomförs för att valdeltagandet blir mer jämlikt. Det är i synnerhet betydelsefullt att valdeltagandet ökar i grupper med traditionellt lågt valdeltagande såsom unga och utrikes födda. Mot bakgrund av det låga och ojämlika valdeltagandet i Europaparlamentsvalet i Sverige är det särskilt viktigt att insatser genomförs för att öka deltagandet inför detta val. Det låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalet i flera medlemsstater påverkar parlamentets legitimitet och är en demokratisk utmaning för EU.

Regeringen avser att inför valen 2014 genomföra insatser som inriktar sig mot väljargrupper som röstar i lägre utsträckning och i områden med lågt valdeltagande i tidigare val. Särskilda åtgärder ska genomföras inför Europaparlamentsvalet.

2.1.2 Åtgärder för ett högt och mer jämlikt valdeltagande

Stöd till aktörer som verkar för ett ökat valdeltagande

Åtgärd: Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela medel till organisationer inom det civila samhället och till kommuner som genomför verksamhet i syfte att öka valdeltagandet. Verksamheten ska i första hand inriktas på unga och utrikes födda och genomföras i områden med lågt valdeltagande i tidigare val.

I de senaste två nationella valen ökade det totala valdeltagandet. Ökningen i väljargrupper som traditionellt deltar i mindre utsträckning var särskilt påtaglig. Det gäller t.ex. unga, utrikes födda och personer med lägre utbildning och inkomst. Inom gruppen förstagångsväljare har valdeltagandet i riksdagsvalen ökat med 11 procentenheter sedan valen 2002 och därmed har också skillnaden mellan denna väljargrupp och övriga väljare minskat (*Svenskt valdeltagande under hundra år*, SCB 2012). Differensen mellan förstagångsväljarna och övriga väljare var vid valet 2010 5 procentenheter. Även bland utrikes födda har valdeltagandet ökat sedan valet 2002. Ökningen sedan valet 2002 var sex procentenheter, men skillnaden mellan personer födda i Sverige och utrikes födda är fortfarande 14 procentenheter. Valdeltagandet bland unga utrikes födda män, som tidigare röstat i mycket låg utsträckning, har ökat med 19 procentenheter sedan valet 2002. Skillnaden mellan unga män födda utanför och i Sverige är dock fortfarande 10 procentenheter.

I vissa geografiska områden, såsom stadsdelar med ett stort utanförskap, är valdeltagandet särskilt lågt. Skillnaderna mellan de valdistrikt som hade högst och lägst valdeltagande i 2010 års val till kommunfullmäktige var 58 procentenheter i Stockholm, 49 procentenheter i Malmö och 48 procentenheter i Göteborg. I några valdistrikt var valdeltagandet under 50 procent. Det innebär att mer än hälften av de röstberättigade som är boende i dessa områden inte medverkat i att utse de förtroendevalda som ska representera dem på lokal nivå. Det låga valdeltagandet i dessa områden kan beskrivas som ett lokalt demokratiskt underskott.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att genomföra åtgärder för att stärka demokratiutvecklingen i områden med ett särskilt lågt valdeltagande. Det är av särskild betydelse att organisationer inom det civila samhället får goda förutsättningar att genomföra insatser. Regeringen avser därför att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela medel till organisationer inom det civila samhället och till kommuner som genomför verksamhet i syfte att öka valdeltagandet. Ungdomsstyrelsen har också under 2013 fått i uppdrag av regeringen att genomföra förberedelser för stödet (Ju2013/5250/D). Stödet ska i första

hand avse verksamhet som genomförs i områden med lågt valdeltagande i tidigare val och som riktas mot unga och utrikes födda. Skr. 2013/14:61

Åtgärd: Regeringen avser att genomföra åtgärder för att höja kunskapen om Europaparlamentsvalets betydelse och för att öka valdeltagandet.

Sedan Sverige blev medlem i EU har fyra Europaparlamentsval genomförts i Sverige. Valdeltagandet i samtliga val har varit runt 40 procentenheter lägre än valdeltagandet i de nationella valen. Valdeltagandet i 2009 års val var 45,5 procent, vilket var en ökning med 9 procentenheter sedan 2004. Fortfarande är valdeltagandet lågt och i synnerhet är det unga och utrikes födda som avstår från att rösta. Valdeltagandet bland personer under 30 år var 39 procent och bland utrikes födda var det 35 procent. I valet 2009 ökade valdeltagandet visserligen inom dessa väljargrupper, men skillnaden mot den totala andelen röstande är fortfarande betydande.

Det ökade valdeltagandet i Europaparlamentsvalet kan delvis ses mot bakgrund av att motståndet till det svenska EU-medlemskapet hade sjunkit inför valet 2009. Samtidigt har valdeltagandet ökat från en mycket låg nivå och uppgången kan inte ses som ett uttryck för att allmänhetens uppfattning om Europaparlamentsvalets betydelse förändrats nämnvärt. De valundersökningar som genomförts i samband med Europaparlamentsvalet visar att valet alltjämt ses som ett val av mindre betydelse och att intresset för EU-frågorna är begränsat (*Väljarbeteende i Europaval*, Oscarsson och Holmberg, 2010). Det totala valdeltagandet i Europa var i 2009 års val 43 procent.

Regeringen anser att det låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalet inte enbart är en demokratisk utmaning för EU utan även för Sverige. EU är en gemenskap som ursprungligen uppkom som en motkraft till de auktoritära regimer som var orsak till andra världskriget och Förintelsen. EU spelade också en avgörande roll i demokratiseringen av de postsocialistiska länderna efter Berlinmurens fall och har fortfarande en viktig roll för att vidmakthålla grundläggande demokratiska principer i Europa och övriga världen. Den demokratiska utvecklingen i EU har betydelse för demokratin i Sverige. Antidemokratiska tendenser i enskilda medlemsstater har t.ex. en tendens att påverka utvecklingen i andra delar av Europa. Beslutsfattande i EU påverkar konkret individens vardag i Sverige genom bl.a. lagstiftning som rör den inre marknaden samt området för frihet, säkerhet och rättvisa. Europaparlamentsvalet 2014 är det första sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Fördraget innebär att parlamentets lagstiftningsstatus har stärkts i förhållande till Europeiska kommissionen och de nationella regeringarna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att åtgärder bör vidtas för att öka valdeltagandet i Europaparlamentsvalet. Det är angeläget att sprida kunskap om EU och Europaparlamentsvalets betydelse. Sedan 2009 pågår ett förvaltningspartnerskap mellan regeringen, Europaparlamentet och kommissionen. Syftet är att öka kunskapen hos unga om deras rättigheter och möjligheter som EU-medborgare och på detta sätt bidra till ett aktivt medborgarskap och en ökad kunskap om aktuella frågor inom EU. Under

2013 och 2014 är ungas engagemang för och deltagande i Europaparlamentsvalet 2014 särskilt prioriterat inom ramen för förvaltningspartnerskapet. Insatserna ska dels omfatta stöd för att upprätthålla det nätverk av rektorer och lärare som utbildats under föregående programperiod 2009-2012, dels omfatta information om valen direkt riktad till unga väljare och ungdomsorganisationer för att främja deltagande i valet 2014. Medel kanaliseras direkt från kommissionen till myndigheterna.

Regeringen avser även att på andra sätt verka för att öka kunskapen om Europaparlamentsvalet, däribland genom att föra en dialog med aktörer som kan bidra till att information och kunskap om valets betydelse sprids, t.ex. politiska partier, organisationer inom det civila samhället, myndigheter och kommuner.

Åtgärd: Regeringen avser att fördela särskilda medel till riksdagspartierna och partierna representerade i Europaparlamentet för informationsinsatser inför de allmänna valen.

De politiska partiernas insatser för att mobilisera väljarna inför valen är betydelsefulla för att uppnå ett högt och jämlikt valdeltagande. Regeringen har inför samtliga val sedan år 1994 fördelat stöd till riksdagspartierna för att genomföra informationsinsatser med avsikt att öka valdeltagandet. Vid Europaparlamentsvalen har medel fördelats till partier som är representerade i riksdagen och i Europaparlamentet.

Enligt utvärderingarna av stödet till riksdagspartierna kan informationsinsatserna resultera i att valdeltagandet påverkas i positiv riktning. Detta gäller i synnerhet de insatser som omfattar sociala möten med enskilda väljare. Insatser riktade mot särskilda väljargrupper, såsom ungdomar och utrikes födda, bedöms också vara mer effektiva än allmänna informationsinsatser. (*Demokratipolitikens metoder*, Uppsala universitet Bostads- och urbanforskningsinstitutet, 2009).

Mot denna bakgrund avser regeringen att inför riksdagsvalen och Europaparlamentsvalen fördela särskilda medel till partier som är representerade i riksdagen och Europaparlamentet för informationsinsatser. Medel fördelas för att ge de politiska partierna ökade möjligheter att nå ut till grupper där valdeltagandet traditionellt sett är lägre.

Åtgärd: Regeringen avser att ge Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) ett uppdrag att stimulera trossamfundens arbete med informationsinsatser inför de allmänna valen.

Trossamfunden har kommit att uppfattas som en mycket angelägen och betydelsefull del av det civila samhället. Invandringen har bidragit till att Sverige blivit ett allt mer mångkulturellt och mångreligiöst samhälle. Trossamfunden har en viktig roll för att stödja människor som nyligen invandrat till Sverige. Att ge människor en möjlighet att finna en trygghet genom sin kultur och religion har betydelse för integrationen. På många områden fungerar trossamfunden som en länk mellan stat och samhälle, vilket är ett stöd för nyanlända invandrare som

ännu inte har lärt sig det svenska språket eller skapat sig en grundläggande samhällsorientering. Trossamfundens medverkan inom andra samhällsområden är också värdefull. Trossamfundet bidrar som välfärdsmädlare inom t.ex. sjukvården, barn- och ungdomsverksamhet eller som ett komplement till samhällets ansvar för människor som lever i en socialt utsatt situation.

Trossamfundet är ett forum där dialog om existentiella och sociala frågor äger rum. I detta sammanhang kan de medverka till att de grundläggande demokratiska värderingar som vårt samhälle vilar på upprätthålls och stärks. Genom Nämnden för statligt stöd till trossamfund ger regeringen stöd till stabila och livskraftiga trossamfund som verkar i enlighet med demokratins grundläggande värderingar. Genom samverkan mellan SST och trossamfundet behandlas angelägna frågeställningar kring bl.a. värderingar, respekt och tolerans.

Inom ramen för skrivelsen Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44) gav regeringen ett uppdrag till Nämnden för statligt stöd till trossamfund att föra en dialog med trossamfundet i syfte att stimulera arbetet med demokrati och demokratiska värderingar. Enligt regeringens bedömning är trossamfundet betydelsefullt för ett vidare demokratiframjande arbete. Trossamfundet kan vara ett stöd i att nå ut och informera om valet i väljargrupper som deltar i lägre utsträckning, i synnerhet utrikes födda. Regeringen avser därför att ge Nämnden för statligt stöd till trossamfund ett uppdrag att stimulera trossamfundets arbete med informationsinsatser inför de allmänna valen. Arbetet ska avse verksamheter för att informera om rösträttens betydelse och om det praktiska röstningsförfarandet.

Skolval

Åtgärd: Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra skolval inför de allmänna valen.

Valdeltagandet är traditionellt sett lägre bland unga. Detta kan delvis förklaras av att unga inte skapat sig en vana av att rösta. Forskning visar att erfarenheten av att ha deltagit i ett val ofta påverkar den framtida benägenheten att rösta. En insats som därför är av betydelse är skolvalet. Skolval ger både en konkret upplevelse av röstningsförfarandet och ett tillfälle för skolorna att diskutera frågor om det demokratiska systemet och demokratins principer i en allmän bemärkelse. Detta kan påverka ungas benägenhet att rösta i framtiden.

Skolval har genomförts i flera grund- och gymnasieskolor sedan 1960-talet, men sammanställdes nationellt först 1998. Inför valet 2010 gav regeringen Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra projektet skolval för elever i grundskolans årskurs sju till nio och i gymnasieskolorna. I genomförandet av uppdraget samrådde Ungdomsstyrelsen med Valmyndigheten och Statens skolverk. I genomförandet av valet deltog även Sveriges elevråds centralorganisation (SECO) och Sveriges ungdomsråd.

Enligt Ungdomsstyrelsens utvärdering av skolvalet anser en majoritet av eleverna att valet var en bra förberedelse för riksdagsvalet och att detta erbjuder en möjlighet att ta ställning till nya perspektiv. Enligt lärarna

bidrog skolvalen till att öka elevernas engagemang och samhällsintresse (*Ett val i sig – Utvärdering av skolvalet 2010*, Ungdomsstyrelsen, 2011).

Regeringen har mot denna bakgrund gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra förberedelser av skolvalet (Ju2013/5251/D) och avser att uppdraga Ungdomsstyrelsen att arrangera skolval inför både riksdags- och Europaparlamentsvalet. Skolvalen ska genomföras i samråd med Skolverket och Valmyndigheten. Vid genomförandet av skolvalet ska Ungdomsstyrelsen i samråd med organisationer inom det civila samhället ta fram ett stödmaterial som kan användas av både lärare och elever inför valet.

Åtgärd: På regeringens uppdrag tar Ungdomsstyrelsen fram ett stödmaterial för lärare i grund- och gymnasieskola som rör hantering av politisk information i skolan och närvaron av representanter för politiska partier.

Skolvalet och de nationella valen är ett tillfälle för de politiska partierna att vara aktiva i skolorna. I vissa avseenden har oklarheter förekommit huruvida skolor kan förbjuda vissa politiska partier att verka på skolorna. Inför valet 2010 tog Statens skolverk på uppdrag av regeringen fram stödmaterialiet *Politisk information i skolan* (U2010/1216/S). I stödmaterialiet framhåller Skolverket att skolan inte är en allmän plats och att det därför är rektorn som bestämmer vem som får vistas i skolan. Om rektorn beslutar att politiska partier ska få komma till skolan och bedriva opinionsbildning måste skolan behandla alla partier lika. En lösning för skolor som anser att vissa partiers närvaro är problematisk är att neka tillträde till samtliga partier. Skolverket menar dock att en sådan lösning är svår att förena med skolans demokratiska uppdrag. Enligt Ungdomsstyrelsens utvärdering av skolvalet 2010 var det 55 procent av skolorna som valde att inte bjuda in någon företrädare för de politiska partierna eller deras ungdomsförbund till skolan.

Regeringen anser att det är relevant att skolelever inför skolvalen får goda förutsättningar att kritiskt bedöma och bilda sig en uppfattning om olika politiska alternativ. Skolelever ska ha goda möjligheter att komma i kontakt med representanter för de politiska partierna eller deras ungdomsorganisationer. Kontakter med de politiska partierna är även betydelsefulla för att skapa förutsättningar för ungas politiska engagemang.

Regeringen har mot denna bakgrund gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att under 2014 ta fram ett stödmaterial för lärare i grund- och gymnasieskola som rör hantering av politisk information i skolan och närvaron av representanter för politiska partier (Ju2013/7073/D). Ungdomsstyrelsen ska dessutom under 2014 genomföra aktiviteter för att sprida detta stödmaterial. Utgångspunkten för uppdraget är att skolans huvudmän fortsatt har ansvar för och beslutanderätt över tillträdet till skolorna.

Åtgärd: Regeringen avser att ge Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) i uppdrag att under de allmänna valen 2014 genomföra en kartläggning av tillgängligheten till vallokaler och röstningsmottagningsställen för att bedöma om det finns anledning att överväga ytterligare åtgärder för att förenkla röstningsförfarandet och förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Målet för regeringens funktionshinderspolitik är att samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar ska bli fullt delaktiga i samhället. Det är därför av grundläggande betydelse att vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning är anpassade så att alla väljare har lika tillgång till dem, oavsett funktionsnedsättning. Enligt vallagen (2005:837) har varje kommun ansvar för att se till att det i kommunen finns lämpliga lokaler som kan användas som röstningsmottagningsställen. Kommunerna måste vidta alla rimliga ansträngningar för att tillhandahålla vallokaler och röstningslokaler som är tillgängliga för alla väljare (prop. 2004/05:163 s. 72). Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att använda en lokal som inte uppfyller kraven på tillgänglighet, ska kommunen informera länsstyrelsen.

Vid valet 2010 förekom det enligt Valmyndigheten 17 sådana fall och i samtliga fall beslutade länsstyrelserna att godkänna lokalerna (*Erfarenheter från valen den 19 september 2010*, Valmyndigheten 2011). Efter valet till Europaparlamentet 2009 anmäldes fyra kommuner till Diskrimineringsombudsmannen (DO) på grund av att de använt lokaler med bristande tillgänglighet för väljare med rullstol utan att informera länsstyrelsen. DO var kritisk till de konstaterade bristerna, men såg positivt på att kommunerna i huvudsak tog problemet på allvar och avsåg att åtgärda bristerna. Även andra rapporter, såsom en studie som genomfördes av Nätverket unga för tillgänglighet, pekar på bristande tillgänglighet i flera vallokaler (NFUT, 2010).

Valmyndigheten har i erfarenhetsrapporten från valet 2010 pekat på att reglerna för tillgänglighetsanpassning för enkelt kan åsidosättas och rekommenderar därför att den särskilda regleringen för tillgänglighet i vallagen tas bort. Mot denna bakgrund har 2011 års vallagskommitté (Ju 2011:13) på regeringens uppdrag (dir. 2011:97) utrett om det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokal använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet. Kommittén framhåller i sitt slutbetänkande E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24) att tillgängligheten till röstningsmottagningsställe är av grundläggande betydelse för väljarnas möjlighet att utöva sin rösträtt. Därför föreslår kommittén att den nuvarande möjligheten som kommunerna har att få dispens för att använda en lokal för röstningsmottagning som inte uppfyller kraven på tillgänglighet tas bort. Regeringen delar kommitténs uppfattning och föreslår i propositionen Tillgänglighet och deltagande i val (prop. 2013/14:37) att dispensmöjligheten ska tas bort.

Regeringen avser att i samband med de allmänna valen 2014 ge Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) i uppdrag att genomföra en studie för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder för att förenkla röstningsförfarandet och förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Studien bör särskilt kartlägga om tillgängligheten till vallokaler och röstningsmottagningsställen är tillfredsställande liksom om tillgången till hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning säkerställer möjligheten till full delaktighet i dessa sammanhang.

2.2 Ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna

2.2.1 Politikens inriktning för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna

Regeringens bedömning: Det är avgörande för demokratins vitalitet att det finns ett utbrett intresse att inneha förtroendeuppdrag och delta i de folkvalda församlingarna. Det är också av betydelse att de beslutsfattande politiska församlingarna avspeglar befolkningens sammansättning när det gäller framför allt kön, ålder och födelseland. Åtgärder bör mot denna bakgrund vidtas i syfte att verka för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna.

Skälen för regeringens bedömning: Fundamentet för vår demokrati är det representativa styrelseskicket. De representativa formerna ger de bästa förutsättningarna för ett rättvist och effektivt förverkligande av folkviljan och för ett beslutsfattande som är långsiktigt och ansvarstagande. Den representativa demokratins funktionssätt innebär att väljarna i första hand uttrycker sin politiska vilja genom att i de allmänna valen utse sina politiska företrädare. Väljarna lägger sin röst på ett politiskt parti och via rösthandlingen godkänner de därmed partiets program. I det efterkommande valet kan väljarna utkräva ansvar och ge ett utlåtande av partiets prestation genom att välja att stödja eller avvisa partiet.

Väljarnas representanter utgörs i den svenska demokratiska traditionen av de politiska partierna. Den framträdande roll som de politiska partierna har i det representativa demokratiska systemet innebär att deras organisering och verksamhet påverkar demokratins legitimitet och funktionssätt. Att de politiska partierna har goda villkor för att bedriva politisk verksamhet är av betydelse för demokratins utveckling. Samtidigt som partierna förvaltar den politiska processen är det enskilda individer som får förtroendet att under en begränsad tid fatta bindande beslut å väljarnas vägnar. De folkvalda är ombud för de intressen och åsikter som uttrycks i samhället. Det demokratiska systemet förutsätter därmed att det finns ett tillräckligt brett intresse i samhället att genom de politiska partierna arbeta i demokratins tjänst.

Förutsättningarna för den representativa demokratin har förändrats under senare år. Intresset för traditionella engagemangsformer, såsom ett engagemang i politiska partier, har minskat. Antalet personer som är

medlemmar i politiska partier har enligt SCB:s undersökning om levnadsförhållandena halverats under de senaste tjugo åren (*Undersökningen om levnadsförhållandena*, SCB 2012). Det minskade partipolitiska engagemanget är särskilt påtagligt bland unga, men även i viss mån bland kvinnor och utrikes födda. Det är allt färre individer som identifierar sig med ett politiskt parti och allt fler som väljer att rösta på olika partier i olika val. En fortsatt minskning av antalet medlemmar i de politiska partierna kan på sikt utgöra en utmaning för det demokratiska styrelseskicket.

Det minskade medlemsantalet i de politiska partierna kan innebära att de politiska partierna kommer att få allt svårare att fullgöra sin funktion i den representativa demokratin. De politiska partierna har en uppgift i att utgöra en länk mellan medborgarna och den offentliga makten. De ska omhänderta de opinioner som uttrycks i samhället och göra dessa till ideologiskt sammanhållna paket. Till viss del kan partiernas opinionsbildande uppgift övertas av andra aktörer, såsom media, ideella föreningar eller lobbyorganisationer. Denna utveckling ställer högre krav på möjligheterna till delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Förändringarna i det politiska engagemanget innebär dessutom att allt fler aktiverar sig i lösare nätverk och uttrycker sin åsikt över internet och sociala forum. Regeringen anser därför att det är betydelsefullt att åtgärder genomförs för att främja och utveckla individens möjligheter att påverka och delta i politiska processer mellan valen.

De politiska partierna har den unika uppgiften att nominera och ställa upp kandidater i val. De ska engagera och skola framtidens förtroendevalda. Det minskade partipolitiska engagemanget innebär att rekryteringsbasen för förtroendeuppdragen minskat. Antalet personer som innehar ett politiskt förtroendeuppdrag i kommun och landsting har blivit färre. Minskningen skiljer sig mellan olika delar av landet, men överlag har kontaktytan mellan väljare och beslutsfattare minskat. Dessutom är det allt färre förtroendevalda som delar på förtroendeuppdragen i kommunerna och landstingen. Detta har lett till att arbetsbördan för de förtroendevalda ökat och att uppdragen och beslutsfattandet blivit mer koncentrerat hos färre individer. En ökad samhällskomplexitet, delvis som ett resultat av EU-medlemskapet och teknikutvecklingen, bidrar dessutom till att förtroendeuppdraget blivit mer kunskapskrävande och ansträngande.

Det är ett stort antal politiker som väljer att lämna sina förtroendeuppdrag i förtid. Det gäller särskilt unga politiker och politiker som innehar ett förtroendeuppdrag för första gången. Undersökningar visar emellertid att avhoppet inte beror på ett missnöje med formerna för den representativa demokratin utan den huvudsakliga anledningen till avhoppet är svårigheter att kombinera ett förtroendeuppdrag med arbets- och privatliv (*Folkvaldas villkor i kommunalfullmäktige*, SCB, 2013). Till viss del innebär avhoppet representationen av unga och kvinnor försämras. Dessutom innebär avhoppet att kontinuiteten i beslutsfattandet kan påverkas negativt och att oerfarna förtroendevalda ofta tvingas sätta in sig i sakfrågor under ett pågående arbete. I någon mån har avhoppet även bidragit till att antalet tomma stolar ökat i kommun- och landstingsfullmäktige.

När fler engagerar sig i politiken ökar förutsättningarna för en förbättrad social representativitet. Att uppnå politisk jämlikhet är en rättvisefråga och betydelsefullt för det demokratiska systemets legitimitet. När alla delar av befolkningen är representerade i de beslutsfattande församlingarna ökar förutsättningarna för att individer kan känna tilltro till de beslut som fattas.

Social representativitet är även en fråga om att tillvarata samhällets resurser tillfullo. När sammansättningen av de folkvalda församlingarna avspeglar befolkningen i dess helhet kan beslutsunderlaget bli bättre eftersom erfarenheter och kunskap tillförs från alla delar av samhället. Det finns även ett värde av att de specifika intressen som uttrycks av olika väljargrupper i samhället förmedlas av representanter för grupperna i fråga. Politiker som delar sociala och kulturella erfarenheter med en särskild väljargrupp har ofta en bättre förmåga att fånga upp, lyssna in och förmedla deras intressen och åsikter.

Regeringen anser att det är viktigt att antalet personer som är delaktiga i de formella beslutsformerna och som innehar förtroendeuppdrag ökar. Det är särskilt betydelsefullt att fler unga väljer att engagera sig politiskt. Ett arbete för att bredda rekryteringsbasen för förtroendeuppdrag är i stor utsträckning en uppgift för de politiska partierna. För att fånga upp det politiska engagemanget och intresset i samhället bör de politiska partierna göra sig mer tillgängliga för nya former av samhällsengagemang och skapa nya mötesplatser för politisk debatt.

Regeringen anser även att åtgärder bör genomföras för att på andra sätt uppmuntra och underlätta att fler individer väljer att ta ett förtroendeuppdrag. Nya vägar in i politiken måste skapas för grupper som är representerade i mindre utsträckning än andra, t.ex. unga och utrikes födda. Vidare bör de beslutsfattande politiska församlingarna avspegla befolkningens sammansättning när det gäller framför allt kön, ålder och födelseland. Det är också betydelsefullt att villkoren för förtroendevalda är sådana att de inte upplevs som hinder för kandidater som vill ta sig an erbjudanden om förtroendeuppdrag eller att de som är verksamma hoppar av i förtid.

2.2.2 Åtgärder för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna

Insatser för ett breddat och jämlikt politiskt engagemang

Åtgärd: Regeringen avser att inleda ett arbete för att främja engagemanget inom den representativa demokratin och förbättra den sociala representativiteten.

De beslutsfattande politiska församlingarna har blivit mera representativa i förhållande till befolkningssammansättningen under de senare decennierna. Kvinnor var fram till mitten av 1970-talet kraftigt underrepresenterade bland de förtroendevalda, men genom framför allt ett förändringsarbete inom de politiska partierna har situationen förbättrats. Vid valet 2010 var enligt SCB 43 procent av de förtroendevalda i kommunfullmäktige och 48 procent i

landstingsfullmäktige kvinnor (*Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*, SCB). Av riksdagsledamöterna var 45 procent kvinnor. Bland de yngre förtroendevalda är könsfördelningen mera jämlik. Kvinnor är fortfarande underrepresenterade på de tyngre positionerna, såsom styrelseledamöter och fullmäktigeordförande.

Unga är den grupp i samhället som är starkast underrepresenterade inom de beslutsfattande församlingarna. Detta gäller i synnerhet i kommun- och landstingsfullmäktige, medan andelen unga i riksdagen har ökat under senare år. Enligt SCB är underrepresentationen av unga politiker i kommunfullmäktige i jämförelse med den röstberättigade befolkningen 12 procentenheter (*Folkvaldas villkor i kommunalfullmäktige*, SCB, 2013). Medan antalet unga förtroendevalda under 25 år inte har ökat under senare år blir antalet politiker över 65 år allt fler. Detta medför att medelåldern i kommunfullmäktige blivit allt högre. Unga politiker hoppar dessutom av sina uppdrag i betydligt högre utsträckning än äldre.

Även utrikes födda är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Andelen utrikes födda i politiken har ökat under senare år, men med anledning av att invandringen ökat har underrepresentationen inte minskat.

Regeringen anser att den låga andelen unga och utrikes födda bland de förtroendevalda utgör en svaghet för demokratins funktionssätt. Detta innebär att ungas och utrikes föddas perspektiv och erfarenheter inte får tillräckligt genomslag i beslutsfattandet. I någon mån kan det även innebära att dessa väljargrupper får en lägre tilltro till de beslutsfattande församlingarna. Den låga andelen unga och utrikes födda inom politiken kan även innebära att motivationen att delta i de allmänna valen och att engagera sig politiskt försvagas inom dessa väljargrupper.

Det är betydelsefullt att avhoppet bland unga motverkas. Det arbete som genomförs av de politiska partierna har betydelse för den sociala representativiteten bland de förtroendevalda och förutsättningarna att verka som förtroendevald. Samtidigt ser regeringen ett behov av ytterligare åtgärder för att fler unga, kvinnor och utrikes födda ska välja att ta ett förtroendeuppdrag.

Regeringen anser även att den politiska jämlikheten i de beslutsfattande organen i kommuner och landsting bör förbättras. Det är viktigt att kommun- och landstingsfullmäktige strävar efter att tillsätta styrelser med jämlik representation av kvinnor och män. Jämställdhet i de beslutsfattande organen kan få effekter för jämställdheten i andra delar av samhället.

Mot denna bakgrund avser regeringen att inleda ett arbete för att förbättra den sociala representativiteten i politiska församlingar, med särskild fokus på unga, kvinnor och utrikesfödda. Regeringen avser också att återkomma med ett uppdrag om ett stöd till kommuner som genomför ett arbete med innovativa metoder, strategier eller insatser i syfte att stärka ungas inflytande i den lokala demokratin.

Åtgärd: Regeringen avser att tillsätta en utredning om demokratisk delaktighet och inflytande som bl.a. ska se över hur demokratin påverkas av det minskade engagemanget inom de politiska partierna. Utredningen ska även lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att fler individer väljer att engagera sig som förtroendevalda och att förhindra att kandidater avvisar ett erbjudande om ett förtroendeuppdrag eller hoppar av i förtid.

Antalet personer som är medlemmar i ett politiskt parti har minskat under senare år. Det har medfört att de politiska partierna får allt svårare att utgöra en länk mellan medborgarna och den offentliga makten, men även att det blivit svårare för de politiska partierna att nominera och ställa upp kandidater i val. Det leder till att allt färre förtroendevalda får ansvar för ett allt större antal förtroendeuppdrag och att politikerrollen därmed blir allt mer professionaliserad. Med det minskade antalet partipolitiskt engagerade kan rollen som förtroendevald bli mer ansträngd och antalet personer som hoppar av i förtid öka. När de politiska partiernas rekryteringsbas minskar ökar risken för tomma stolar i fullmäktige.

På sikt kan det minskade intresset för ett engagemang inom den representativa demokratin utgöra en utmaning för demokratis funktionssätt. Mot denna bakgrund avser regeringen att tillsätta en utredning som bl.a. ska se över hur demokratin påverkas av det minskade engagemanget inom de politiska partierna. Utredningen ska även lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att fler individer väljer att engagera sig som förtroendevalda.

Antalet förtroendevalda som väljer att lämna sina uppdrag innan mandatperiodens slut är högt. (*Förtroendevaldas villkor i kommunfullmäktige*, SCB 2013). De flesta som lämnar politiken gör det av privata skäl. Vanliga orsaker till avhopp är svårigheter att kombinera förtroendeuppdraget med annat förvärvsarbete, familjeförhållanden eller flytt från kommunen. För att individer som engagerar sig partipolitiskt inte ska ha anledning att välja bort eller i förtid lämna ett uppdrag är det viktigt att de regelverk och bestämmelser som anger villkoren för förtroendevalda är anpassade till de levnadsförhållanden som råder i samhället. Mot denna bakgrund ska utredningen få i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att individer inte väljer att avvisa ett erbjudande om ett förtroendeuppdrag eller hoppar av i förtid.

Uppdraget som förtroendevald innebär i regel en uppoffring i vardagslivet. Förtroendeuppdragen är ofta tidskrävande och för många individer kan förtroendeuppdraget innebära en ekonomisk osäkerhet. Det är ytterst få politiska uppdrag som är arvoderade och det stora flertalet förtroendevalda är fritidspolitiker.

År 2001 genomfördes ett antal ändringar i kommunallagen med avsikt att förbättra ersättnings- och arbetsvillkoren för de förtroendevalda (prop. 2000/2001:80, bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190). Dessa ändringar omfattade bl.a. rätten till ledighet från anställning samt rätten till skälig ersättning för arbetsinkomst och andra ekonomiska förmåner som förlorats av uppdraget. En översyn av tillämpningen av de ändrade

reglerna för ersättnings- och arbetsvillkoren för de förtroendevalda som genomfördes efter kommundemokratikommittén redovisades i regeringens skrivelse Demokratipolitik (skr. 2003/2004:110). I denna betonar regeringen behovet av ytterligare uppföljning. Eftersom förutsättningarna för arbetet som förtroendevald har förändrats sedan nuvarande regelverk infördes anser regeringen att det finns skäl att se över villkoren för ersättningsbestämmelserna och hur olika kommuner och landsting tillämpar det gällande regelverket.

De ovan nämnda frågorna om det minskade partipolitiska engagemanget och villkoren för de förtroendevalda kommer att vara en del av en övergripande utredning om demokratisk delaktighet och inflytande, vilken även beskrivs i avsnitt 2.3.2.

Beslutsfattande på distans

Åtgärd: Med stöd av regeringen utvecklar Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) informationsteknik som möjliggör ett beslutsfattande på distans inom kommun- och landstingsnämnder.

Förtroendeuppdraget har blivit allt mer krävande under senare år. Antalet uppdrag per förtroendevald har ökat. Enligt SCB:s undersökningar har de förtroendevalda i genomsnitt fått fler uppdrag även om uppdragskoncentrationen varierar mellan olika delar av landet (*Förtroendevalda i kommuner och landsting*, SCB 2012). Dessutom visar undersökningar att politikerrollen har blivit mer ansträngande som ett resultat av en ökad medialisering och krav på snabbare beslutsprocesser. En ökad samhällskomplexitet har dessutom medfört att engagemanget för fritidspolitiker blivit mer betungande (*Partier i kommunpolitiken*, SKL 2008).

Regeringen anser att det finns anledning att utveckla och förenkla deltagarformerna inom den representativa demokratin. I propositionen *Vital kommunal demokrati* har regeringen föreslagit att kommunallagen ändras så att det blir möjligt för förtroendevalda att delta i beslutsfattande på distans i kommun- och landstingsnämnder (prop. 2013/14:5). Detta förslag kan underlätta t.ex. för förtroendevalda med vissa typer av funktionsnedsättning, för förtroendevalda som är boende i glesbygden och för förtroendevalda med hemmavarande barn. En möjlighet att fatta beslut på distans kan även vara till gagn för unga som har en vana att använda digital teknik.

För att stödja de kommuner som väljer att införa en möjlighet till beslutsfattande på distans utvecklar SKL med stöd av regeringen informationsteknik och programvara som möjliggör beslutsfattande på distans inom kommun- och landstingsnämnder (Ju2013/7836/D). SKL verkar även för att kommunerna får ett stöd för att börja använda tekniken.

Åtgärd: Regeringen avser att genomföra åtgärder för att förebygga och motverka att förtroendevalda utsätts för hot och våld.

De förtroendevalda utgör kontaktytan mellan väljarintresset och beslutsfattandet. I denna position kan förtroendevalda bli en måltavla för frustration och missnöje som uttrycks av enstaka personer eller grupper. I vissa fall tar detta sig uttryck i hot, trakasserier och våld.

Under 2012 genomförde Brottsförebyggande rådet (Brå) på uppdrag av regeringen en kartläggning av förtroendevaldas utsatthet och oro för hot, våld och trakasserier (*Politikernas trygghetsundersökning*, Brå, 2012). Kartläggningen visar att ungefär 16 procent uppgav att de under 2011 blivit utsatta för hot, våld eller någon slags trakasserier i samband med deras uppdrag som politiker. Bland riksdagsledamöterna var det mer än var tredje som utsatts för hot, våld eller trakasserier. Det är endast en marginell skillnad mellan kvinnor och män, däremot är unga något mer utsatta. Utsattheten skiljer sig beroende på vilken typ av position den förtroendevalda besitter och vilket parti som den tillhör. Politiker som har flera uppdrag eller tyngre poster, såsom ordförande i kommunstyrelsen eller i nämnder, och som är mycket exponerade i medierna är mer utsatta.

Regeringen anser att hot, våld och trakasserier som riktas mot förtroendevalda inte kan accepteras i ett öppet och demokratiskt samhälle. Angrepp mot förtroendevalda behöver inte innebära att beslutsfattandet påverkas direkt, men det demokratiska systemet kan utarmas genom att rollen som förtroendevald blir mera ansträngd, att den förtroendevalda undviker frågor som kan uppfattas som känsliga eller väljer att hoppa av sina uppdrag.

Regeringen avser att vidta åtgärder för att förebygga och öka kunskapen om hot och våld mot förtroendevalda. Det är av särskild betydelse att de politiska partierna uppmuntras och får stöd för ett säkerhetsarbete. Det är även viktigt att de förtroendevalda har kunskap om anmälningsrutiner. Med stöd av regeringen har SKL under 2013 inlett ett arbete med att ta fram en metodbok innehållande exempel på förebyggande och uppföljande arbete mot hot och våld mot förtroendevalda på lokal och regional nivå (Ju2013/3888/D). Regeringen ser också behov av att kontinuerligt följa upp och kartlägga omfattningen och utvecklingen av hot, trakasserier och våld mot förtroendevalda. Brå har under 2013 fått i uppdrag av regeringen att följa upp kartläggningen av förtroendevaldas utsatthet och oro för hot, våld och trakasserier. En förnyad lägesbild kommer att presenteras i maj 2014.

Utbildning om EU

Åtgärd: Regeringen avser att ge Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) i uppdrag att ta fram en utbildning om EU för politiska beslutsfattare på kommun- och landstingsnivå.

EU påverkar den svenska beslutsprocessen på såväl nationell som kommunal nivå. En stor del av riksdagens lagförslag och kommunernas

beslut bygger på beslut som fattats av EU. Denna verklighet ställer krav på de förtroendevaldas kunskaper om EU-systemet. Kunskapen om EU är också betydelsefull för att kunna förklara beslutsgången för väljarna.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) är en myndighet under regeringen som har till uppdrag att på ett självständigt och allsidigt sätt belysa aktuella europapolitiska frågor. Sieps tar fram och sprider rapporter samt anordnar seminarier och konferenser i syfte att stärka det offentliga samtalet om EU. Som en del i den långsiktiga kompetensförsörjningen på EU-området har Sieps på uppdrag av regeringen tagit fram en EU-utbildning som riktas mot statstjänstemän.

Mot bakgrund av EU-systemets komplexitet anser regeringen att det finns skäl att vidga målgruppen för EU-utbildningen till tjänstemän i all offentlig verksamhet och även inkludera politiska beslutsfattare. Med anledning av Europaparlamentsvalet avser regeringen att ge Sieps i uppdrag att ta fram en utbildning om EU för förtroendevalda i politiska församlingar och representanter för de politiska partierna. Utbildningen ska skapa förutsättningar för en fördjupad debatt om EU och dess framtidsfrågor på lokal och regional nivå.

Studie om personvalssystemet

Åtgärd: Regeringen avser att initiera en studie för att inhämta ett fördjupat erfarenhetsunderlag om personvalssystemets påverkan på valkampanjerna, valdeltagandet och nominering och val av kandidater.

Sedan riksdagsvalet 1998 har väljarna haft möjlighet att utöver rösten på ett politiskt parti även rösta på en person. Personvalssystemet är på riksdagsnivå fastslagen i regeringsformen och är därmed av grundläggande betydelse för valsystemet. Själva röstningsförfarandet regleras i vallagen och sker genom en markering vid kandidatens namn på valsekeln.

Syftet med personvalsinslaget är både att ge väljarna bättre möjligheter att påverka vem som ska representera dem och att förstärka kontakten mellan väljare och valda. De politiska partierna har fortfarande det huvudsakliga inflytandet över att utse kandidater och sätta samman vallistorna. Väljarna kan inte stryka eller lägga till kandidater, men genom personvalet kan väljarna påverka vilka kandidater som blir valda på de mandat som partiet vinner i valkretsen. Samtidigt avvägs väljarnas inflytande i förhållande till partierna genom en spärr på minst 5 procent av partiets röster i valkretsen. På kommun- och landstingsnivå krävs dessutom ett absolut antal på 50 respektive 100 röster. Inför valen 2014 har spärren för personvalet på riksdagsnivå sänkts från 8 till 5 procent. Dessutom ska upplysning om personvalets innebörd finnas på valsekeln.

Personvalsdeltagandet har minskat i samtliga val sedan det infördes. Genomslaget när det gäller vilka kandidater som valts till riksdag och fullmäktigeförsamlingarna är begränsat. Enbart en liten andel kandidater blir inröstade från en icke valbar plats. Ändringarna i personvalssystemet på riksdagsnivå ska ses mot bakgrund av detta (prop. 2009/10:80 s. 85 f.). Däremot är personvalsdeltagandet högre i Europaparlamentsvalet, där det även har en något större betydelse för vilka kandidater som väljs. Anledningen är dels att det är färre, men mer engagerade väljare som

deltar, och att kandidaterna är mer kända för väljarna (*Svenska Europaval*, SCB, 2011).

Regeringen anser att personvalssystemet kan bidra till att vitalisera det demokratiska systemet. Genom personvalssystemet får väljarna möjlighet att påverka vilka som får representera dem och personröstandet kan därmed stärka kontakten mellan väljare och valda. Personvalssystemet kan även bidra till att enskilda politiska företrädare får möjlighet att träda fram. Samtidigt måste väljarnas och partiernas inflytande över listplaceringen vägas mot varandra. Det är orimligt att ett fåtal väljare ska kunna omkullkasta partiernas rangordning av kandidater.

Regeringen anser att det finns anledning att inhämta ett fördjupat erfarenhetsunderlag om personvals-röstandet i valen 2014. Mot bakgrund av de förändringar som infördes i vallagen år 2011 avser regeringen att initiera en studie om personvalssystemets påverkan på valkampanjerna, valdeltagandet och nominering och val av kandidater.

2.3 Stärkta möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen

2.3.1 Politikens inriktning för att stärka möjligheterna till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen

Regeringens bedömning: Det är viktigt att var och en kan göra sin röst hörd på andra sätt än genom att rösta i de allmänna valen. Enskilda individer liksom organisationer inom det civila samhället ska ha goda förutsättningar att delta och få insyn i politiska processer. En kontinuerlig dialog mellan beslutsfattare och väljare är även betydelsefull för demokratins förankring i samhället. Det är särskilt viktigt att möjligheter till inflytande skapas för dem som annars deltar i mindre utsträckning. Åtgärder bör därför vidtas i syfte att stärka och utveckla individens möjligheter att påverka och delta i de politiska processer som utformar samhället och som rör den egna vardagen.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska demokratin har sina rötter i det folkliga och frivilliga engagemanget som uppkom i slutet av 1800- och början av 1900-talet för grundläggande rättigheter såsom allmän och lika rösträtt, jämställdhet mellan könen och social välfärd. Ett allmänt politiskt engagemang för olika rättighetsfrågor är också en garant för demokratins fortlevnad liksom en förutsättning för att demokratin som sådan ska utvecklas, utvidgas och fördjupas. Initiativ till lagstiftning och reformer inom flera politikområden har utgått från ett medborgarrättsligt engagemang som ofta uppkommit utanför den parlamentariska församlingen. Kvinnorörelsen, arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och miljörörelsen är några exempel på en politisk organisering som åstadkommit flera centrala förändringar i samhället. I vissa fall har dessa rörelser varit knutna till politiska partier som drivit sina intressen inom de parlamentariska församlingarna, men ofta har rörelserna varit partipolitiskt obundna. Likväl har de påverkat det politiska klimatet som sådant och förmått att lyfta sakfrågor till den politiska dagordningen.

Regeringen anser att det är viktigt att individen kan göra sin röst hörd på andra sätt än genom att rösta i de allmänna valen. Demokratien får inte reduceras till ett institutionellt arrangemang utan bör ges utrymme till en egen dynamik och vitalitet. Enskilda individer, medborgarsammanslutningar och organisationer inom det civila samhället måste ges goda förutsättningar för att delta och påverka den politiska processen direkt. Det är delvis en fråga om medborgarnas egna initiativ att ta yttrande- och åsiktsfriheten i anspråk genom att engagera sig i ideella organisationer, kontakta förtroendevalda, organisera namninsamlingar, driva kampanjer eller demonstrera.

Möjligheten för medborgarna att uttrycka sin åsikt och bilda opinion i olika frågor är en förutsättning för en fungerande demokrati. Alla individer måste kunna få inblick i de politiska processerna och tillgång till information för att kunna bilda sig en objektiv uppfattning om olika politiska alternativ och för att kunna utkräva ansvar av de folkvalda. Insyn och öppenhet är också grunden för fri opinionsbildning och en samhällsdebatt samt en nödvändighet för ett medborgerligt engagemang.

En fungerande demokrati förutsätter därför grundläggande politiska rättigheter, såsom yttrandefrihet och mötes- och föreningsfrihet. Dessa rättigheter är centrala delar av våra grundlagar och uttrycks även av Europarådets konvention angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen gäller som lag i Sverige. I det övergripande målet för demokratipolitiken betonar regeringen det ömsesidiga beroendet mellan individens möjligheter till inflytande och respekten för de mänskliga rättigheterna (prop. 2008/2009, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/08:83).

Samtidigt är möjligheterna till inflytande mellan valen inte alltid rättvisa eller jämlika. Vissa personer och intressegrupper har bättre förutsättningar att påverka än andra. Undersökningar visar även att det politiska engagemanget skiljer sig mellan olika grupper i samhället (*Undersökningen av levnadsförhållanden*, SCB 2012). Personer med starka sociala resurser, såsom god utbildning och hög inkomst, är mer engagerade i att påverka politiska beslut mellan valen än personer som har sämre sociala förutsättningar. Personer födda i Sverige är mer engagerade än utrikes födda. Skillnaderna mellan män och kvinnor när det gäller politiskt engagemang är däremot marginell.

Ett beslut som fattas i deltagardemokratiska former är också svårare att granska och omges inte av samma krav på ansvarsutkrävande. Inslag av deltagardemokrati kan därför inte ersätta den representativa demokratin. Det medborgerliga deltagandet mellan valen handlar i första hand om metoder för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället och därigenom få ett bättre beslutsunderlag och en djupare förankring av de demokratiskt fattade besluten. Forum för inflytande, såsom medborgardialog, medborgarråd och medborgarpaneler, ska ses som metoder för att skapa öppenhet och insyn i det politiska beslutsfattandet. Erfarenheter av att delta i sådana forum kan även väcka ett politiskt engagemang och vara en väg in i politiken. Deltagardemokratiska processer ska ses som metoder för att bredda och vitalisera den representativa demokratin.

Regeringen anser därför att det är betydelsefullt att regeringen, landstingen och kommunerna verkar för att individen får möjligheter att

delta i politiska processer som berör den egna vardagen. Regeringen avser att utveckla de verktyg för inflytande och delaktighet som ges på nationell nivå, men även att utveckla och stödja demokratiutvecklingen på lokal nivå. Ett arbete bör även bedrivas för att stärka möjligheterna till inflytande på EU-nivå. Även om ansvaret för att stärka individens möjligheter till inflytande på EU-nivå främst ligger på EU:s institutioner, bör ett arbete bedrivas på nationell nivå för att föra EU:s beslutsfattande närmare individerna. Det är särskilt viktigt att möjligheter till inflytande skapas för individer som annars deltar i mindre utsträckning, t.ex. unga, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Det är även av betydelse att stärka delaktigheten och inflytandet för personer boende i utsatta områden och på glesbygden. Utgångspunkten är att alla individer som bor i Sverige ska ha goda möjligheter till insyn, inflytande och delaktighet.

2.3.1 Åtgärder för att stärka möjligheterna till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen

Utredning om demokratisk delaktighet och inflytande

Åtgärd: Den utredning om demokratisk delaktighet och inflytande som regeringen avser att tillsätta ska bl.a. ha till uppdrag att utvärdera individens möjligheter till inflytande över politiska beslutsprocesser mellan valen, särskilt de befintliga formerna för direkt- och deltagardemokrati, samt belysa metoder för ett ökat inflytande av unga och andra väljargrupper med lågt valdeltagande.

Regeringen verkar för att stärka och värna individens rättigheter och möjligheter till insyn, inflytande och delaktighet. Åtgärder har genomförts dels genom ett reformarbete som öppnat för nya former för delaktighet och inflytande, dels i form av ett stöd till lokalt demokratiarbete.

En omfattande översyn av individens möjligheter till inflytande och delaktighet genomfördes av demokratiutredningen och kommundemokratikommittén (SOU 2001:1 och 2001:48). Mot bakgrund av förslagen i kommundemokratikommitténs slutbetänkande infördes år 2001 bl.a. medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige (prop. 2001/02:80). Kommuner och landsting kan i enlighet med kommunallagen införa en rätt för folkbokförda i kommunen eller i kommun inom landstinget att väcka ärenden i fullmäktige. Enligt SCB är det 70 procent av kommunerna och nio landsting som har infört denna möjlighet (*Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting*, SCB 2012). Varje kommun tar emot ungefär 20 medborgarförslag om året och av dessa behandlas hälften av fullmäktige. Kunskapen om förslagets effekt på den lokala politikens utformning och på den demokratiska delaktigheten i samhället är däremot bristfällig. Sedan medborgarförslagets inrättande i kommunallagen 2001 har det inte varit föremål för någon översyn. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att närmare utvärdera medborgarförslagets påverkan på demokratiutvecklingen på kommunal- och landstingsnivå.

De flesta kommuner och landsting har vidtagit andra åtgärder för att stärka deltagandet i de politiska beslutsprocesserna mellan valen. Ungefär två tredjedelar av kommunerna uppger enligt SCB att de använder sig av medborgardialog i någon form. Medborgardialogerna omfattar t.ex. informationsmöten, fokus- eller samtalsgrupper, dialogkafé, hearings, workshops, medborgarstämmor eller framtidsverkstäder. Flera kommuner har även etablerat medborgarråd för att möjliggöra ett inflytande för särskilda grupper såsom personer med funktionsnedsättning, ungdomar eller nationella minoriteter. Metoderna skiljer sig i olika delar av landet beroende på de lokala förutsättningarna.

Även om lokala projekt med medborgardialog har utvärderats har ingen generell översyn genomförts av sådana deltagardemokratiska metoder. Det är därför svårt att göra en allmän bedömning av hur dessa metoder används i beslutsprocessen, vilken faktisk påverkan de har på utformningen och innehållet i politiska beslut och hur de påverkat demokratiutvecklingen. En fördjupad kunskap om åtgärdernas effekt är en förutsättning för att arbetet med att stärka individens möjligheter till inflytande ska kunna utvecklas.

Som nämns ovan avser regeringen att tillsätta en utredning om demokratisk delaktighet och inflytande. Utredningen ska i första hand utvärdera den effekt som befintliga former för direkt- och deltagardemokrati på lokal nivå, såsom medborgarförslag, medborgardialog, medborgarpaneler och medborgarråd, har haft på den lokala demokratin. Utredningen ska även se över individens möjligheter till inflytande över politiska beslutsprocesser på nationell nivå. Vidare ska utredningen belysa metoder för ett ökat inflytande av unga, såsom ungdomsråd och ungdomsfullmäktige, och andra väljargrupper med lågt valdeltagande. Utredningen ska utgöra ett underlag för regering, landsting och kommun att utveckla formerna för delaktighet mellan valen och att stärka individens möjligheter till inflytande och delaktighet i den politiska beslutsprocessen.

Utredning om ungas möjligheter till delaktighet och inflytande

Åtgärd: Regeringen avser att ge den planerade utredningen om demokratisk delaktighet och inflytande i uppdrag att dels se över vilka effekter som befintliga forum för delaktighet, såsom ungdomsråden, ungdomsfullmäktige och lotsar, har haft för ungas möjligheter till inflytande i den lokala demokratin, dels utreda ungas förutsättningar att medverka i formella beslutsprocesser och föreslå åtgärder för att stärka ungas inflytande och delaktighet i politiska beslutsprocesser.

Ett av de övergripande målen för regeringens ungdomspolitik är att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:KrU1, rskr. 2007/08:58). Unga ska ges samma möjligheter till inflytande som andra människor i samhället. Ungas delaktighet i politiska beslutsprocesser är inte bara en rättighet utan det är också viktigt att ungas kunskaper, synpunkter och erfarenheter tas till vara som en resurs i den demokratiska processen. Ungdomspolitiken avser individer mellan 13 och 25 år och omfattar därmed även personer som

inte har uppnått rösträttsålder. Målen för den nationella ungdomspolitiken ses för närvarande över och en ny ungdomspolitisk proposition kommer att presenteras under våren 2014, där inflytande kommer att vara av central betydelse. En princip för arbetet med att stärka barnens rättigheter i Sverige är att barn ska ha rätt att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem (prop. 2009/10:232, bet. 2009/2010:SoU3, rskr. 2010/11: 35).

Utbildning är viktig när det gäller ungas utveckling till aktiva samhällsmedborgare. Skolan ska ge alla elever, oavsett geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, lika tillgång till utbildning. En god utbildning öppnar perspektiv och ger ökade möjligheter till inflytande. Utredningar som Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13) visar att brist på utbildning kommer att påverka ungdomars hälsa och ekonomi samt deras möjligheter till makt och inflytande. Utan slutförd gymnasieutbildning är det svårare att komma in på arbetsmarknaden och att studera vidare.

Ungdomar står idag generellt sett inför särskilt svåra utmaningar. Arbetslösheten bland unga är betydligt högre än för den övriga befolkningen. En stor grupp unga kommer att nå en ålder av 30 år utan att ha etablerat sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är större bland unga män än unga kvinnor. Egenförsörjning är avgörande för den politiska socialiseringen och påverkar individers politiska självförtroende, benägenhet att rösta och intresse för inflytande. Även bristen på bostäder för unga är ett problem. Undersökningar, såsom Ungdomsstyrelsens *Fokus 10: En analys av ungas inflytande*, visar att det stora flertalet unga upplever att de inte kan utöva något inflytande över politiska beslut i Sverige eller i deras hemkommun. Andelen unga som upplever att de kan påverka beslut har emellertid inte minskat under senare år. Upplevelsen av att kunna utöva inflytande skiljer sig däremot åt mellan olika ungdomsgrupper. Barn till ekonomiskt marginaliserade föräldrar har ett betydligt svagare politiskt självförtroende. Detta gäller även unga med funktionsnedsättning. Det politiska självförtroendet skiljer sig inte åt mellan unga män och kvinnor.

Formerna för det politiska engagemanget bland unga har förändrats under senare år. Det är framför allt färre unga som väljer att bli medlemmar i politiska partier. Unga använder däremot i större utsträckning än andra internet och sociala medier för politiska aktiviteter. Den ökade användningen av internet har medfört att fler kan engageras i rörligare och lösare nätverk, men också att fler kan komma till tals. Ett mer nätverksbaserat och informellt engagemang kan möjliggöra ett aktivt och mer jämlikt deltagande med fler spontana initiativ. Det kan även bidra till ökad pluralisering och mångfald. Samtidigt är det nätverksbaserade engagemanget mera fragmenterat och kortsiktigt. Utvecklingen medför också att färre får erfarenheter av den representativa demokratins beslutsprocesser med inslag av konsensuskapande och gemensamt beslutsfattande.

Faktisk upplevelse av att ha varit med och påverkat politiska processer och beslutsfattande kan bidra till känslor av delaktighet, tillhörighet och ansvarstagande. Att verka för att unga ska kunna utöva inflytande och delta i politiska beslutsprocesser är betydelsefullt för demokratins

uthållighet och för den sociala sammanhållningen i samhället. Mot bakgrund av de förändrade formerna för ungas engagemang anser regeringen att det är viktigt att det offentliga verkar för att formerna för inflytande, politisk delaktighet och beslutsfattande anpassas till ungas villkor.

Regeringen anser att det finns skäl dels att se över vilka effekter de forum för delaktighet som existerar på lokal nivå, såsom ungdomsråden, ungdomsfullmäktige och lotsar, har haft för ungas möjligheter till inflytande i den lokala demokratin, dels att utreda ungas förutsättningar att medverka i formella beslutsprocesser och att föreslå åtgärder för att stärka ungas inflytande och delaktighet i politiska beslutsprocesser.

Översyn av det förstärkta folkinitiativet

Åtgärd: Regeringen avser att uppdra åt den planerade utredningen om demokratisk delaktighet och inflytande att se över det förstärkta folkinitiativet och dess effekter på den lokala demokratin samt föreslå hur folkinitiativet kan utvecklas som ett redskap för individens inflytande över politiska beslutsprocesser i kommun och landsting.

I enlighet med Grundlagsutredningens förslag infördes ett förstärkt folkinitiativ från årsskiftet 2011 (prop. 2009/10:80, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11: 21/22). Detta innebär att om 10 procent av de röstberättigade begär det ska en kommunal rådgivande folkomröstning hållas. En kvalificerad majoritet av fullmäktigeledamöterna (två tredjedelar) kan avslå ett folkinitiativ. Det är fullmäktige som beslutar om utformningen av valsedlarna och folkomröstningen är alltid rådgivande.

Från det att reglerna för det förstärkta folkinitiativet förändrades vid årsskiftet 2011 till och med juni 2013 har åtta lokala folkomröstningar genomförts på kommunnivå. Erfarenheterna från dessa har gett upphov till frågetecken när det gäller effekterna för den lokala demokratiutvecklingen. Valdeltagandet har varit lågt, vilket lett till svårigheter för kommunerna att tolka resultaten. De flesta folkinitiativen har uppkommit som en reaktion på beslut som fattats av fullmäktige och i flera fall har oppositionen varit drivande för att få till stånd en folkomröstning. I flera kommuner har fullmäktige valt att inte följa valresultatet, vilket i vissa fall skapat missnöje lokalt och lett till en ökad politisk polarisering.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att se över vilka effekter folkinitiativet har haft på den lokala demokratin. Utgångspunkten för regeringens bedömning är att folkinitiativet ska ses som ett värdefullt redskap för den lokala demokratin. Det är betydelsefullt att individen har tillgång en direktdemokratisk kanal inom ramen för den representativa demokratis beslutsformer. Samtidigt är det viktigt att folkinitiativet är utformat på ett ändamålsenligt sätt och att det kan bidra till att det fördjupa demokratin på lokal nivå. Översynen av det förstärkta folkinitiativet planeras bli en del av den utredning om demokratisk delaktighet och inflytande som nämns ovan.

Åtgärd: Regeringen avser att verka för att medborgardialog utvecklas och fördjupas som ett forum för inflytande och blir en del av beslutsprocessen på lokal nivå.

Regeringen anser att en kontinuerlig dialog mellan beslutsfattare och väljare är betydelsefull för demokratins förankring i samhället. Genom att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället får beslutsfattarna ett bättre beslutsunderlag. När invånarna har goda möjligheter till deltagande i de politiska processerna får demokratiskt fattade beslut djupare förankring och legitimitet. Därmed kan intressekonflikter eller missnöjesyttringar förebyggas vid genomförandet av politiska beslut. Deltagardemokratiska metoder såsom samråd och medborgardialog kan också skapa möjligheter för personer och grupper som annars deltar i mindre utsträckning att få sin röst hörd. Detta kan t.ex. gälla minoritetsgrupper, unga, personer med funktionsnedsättning eller utrikes födda.

Med stöd av regeringen påbörjade SKL under 2011 ett treårigt arbete för att stödja ett antal kommuner och landsting för att utveckla medborgardialog till ett verktyg inom kommunernas styrprocesser (Ju2011/4020/D). Projektet avser att utveckla medborgardialog som en del i styrprocesserna i kommunerna och landstingen och göra medborgardialogen till ett naturligt underlag för beslut. Arbetet ska fortgå till och med 2014 och utvärderas av SKL.

Regeringen anser att medborgardialog som ett forum för inflytande bör utvecklas och fördjupas. Deltagandet får inte bli en aktivitet som enbart engagerar ett fåtal individer med specifika särintressen. Utan ett brett intresse av deltagande i befolkningen kan inte medborgardialoger utgöra ett relevant inslag i demokratin. Regeringen avser därför att i enlighet med ovan fortsätta stödja det arbete som bedrivs av SKL för att utveckla medborgardialog som en del av beslutsprocessen på kommunal nivå.

Åtgärd: Regeringen avser att verka för att användandet av internet i dialogen mellan beslutsfattare och individer utvecklas och att kunskapen om internet som ett verktyg för inflytande ökar i samhället.

Formerna för det politiska engagemanget i samhället har förändrats under senare år. Framför allt har internet blivit en allt mer betydelsefull arena för opinionsbildning och samhällsdebatt. Internet har breddat offentligheten genom att vara en resurs för aktörer som vill delta i det offentliga samtalet, bilda opinion, samordna aktiviteter och aktioner. Den ökade användningen av internet har medfört att fler kan få möjlighet att uttrycka sin åsikt och engageras i rörligare och lösare nätverk.

Vidare har teknikutvecklingen medfört att personer med funktionsnedsättning har fått stärkta möjligheter till delaktighet och självständighet i samhället. Internet innebär även uppenbara möjligheter att förenkla tillgänglighetsgörandet av information.

Regeringen anser att den ökade användningen av internet ska ses som en möjlighet att stärka individens möjligheter till insyn, inflytande och

delaktighet. Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2007 fått medel från regeringen för att utveckla verktyg och stimulera användning av it-metoder för delaktighet och inflytande för medborgarna. Syftet har varit att utveckla och stärka dialogen mellan förtroendevalda och medborgarna (IJ2007/3344/D). Regeringen har dessutom antagit en digital agenda med avsikt att utveckla den digitala kommunikationen i Sverige och kommer under 2014 ta fram ett åtgärdsprogram med utgångspunkt i e-förvaltningsstrategin Med medborgaren i centrum – Regeringen strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012/6402/ITP). En förutsättning för att teknikutvecklingen ska vara ett hjälpmedel är också att den allmänna kunskapen är tillräcklig för att kunna ta del av de it-lösningar som myndigheter, kommuner och företag erbjuder. I detta sammanhang anser regeringen att det är viktigt att övergången till elektroniska tjänster inte skapar ett digitalt utanförskap bland dem som inte kan eller vill använda internet.

It-verktyg kan öppna nya möjligheter för delaktighet och inflytande. För att it ska kunna bli ett redskap i demokratins tjänst är det viktigt att kännedomen ökar om hur internet och sociala medier kan användas. Beslutsfattare måste ha en förståelse för hur de kan ta till sig politiska åsikter som framförs på internet och hur det är möjligt att kommunicera med individer på sociala forum. Kunskapen om hur internet kan påverka individens politiska delaktighet och engagemang bör fördjupas.

Mot denna bakgrund avser regeringen att fortsätta stödja SKL:s arbete med att utveckla internetverktyg för att underlätta dialogen mellan de förtroendevalda och väljarna.

Demokratisk delaktighet och EU

Åtgärd: Regeringen avser att tillsätta en utredning som, inom ramen för EU:s nuvarande fördrag, ska se över individens möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande i EU.

Beslut som fattas av EU påverkar det svenska samhället direkt och indirekt. Undersökningar visar att ungefär 30 procent av riksdagens lagförslag har EU-anknytning (Sieps, 2012:20p). Enligt SKL har ungefär 60 procent av de frågor som tas upp på mötena i kommun- och landstingsfullmäktige EU-anknytning (*EU i lokalpolitiken*, SKL 2010).

Förutsättningarna för individens demokratiska delaktighet och möjligheter till inflytande skiljer sig i många avseenden när det gäller å ena sidan det lokala, regionala och nationella beslutsfattandet och å andra sidan det europeiska beslutsfattandet. Politiska beslutsprocesser på EU-nivå är ofta svåra att överblicka. Enligt SOM-institutet upplever 4 procent av den svenska befolkningen att de har möjlighet att påverka EU-beslut jämfört med 15 procent som upplever att de kan påverka politiska beslut på nationell nivå.

Bristande kunskaper om och intresse för EU-politik utgör ytterligare en begränsning när det gäller individens möjligheter till inflytande över EU-relaterade beslutsprocesser. En indikation på det låga intresset är valdeltagandet i de svenska Europaparlamentsvalen. I genomsnitt har valdeltagandet vid de fyra valen legat på 41 procent, vilket kan jämföras med genomsnittet för de fyra senaste riksdagsvalen som är 81 procent.

Undersökningar visar att ett lågt intresse för EU och bristande kunskap om EU var två av de vanligaste anledningarna till att personer avstod från att rösta i Europaparlamentsvalen (*Väljarbeteende i Europaval*, Holmberg, Sörenson 2011).

Regeringen anser att det är av betydelse att EU har en stark demokratisk förankring. Ett demokratiskt fungerande europeiskt samarbete är en nödvändighet för att effektivt kunna bemöta komplexa samhällsproblem där det finns ett mervärde för medlemsstaterna att samarbeta, t.ex. klimat, ekonomi och säkerhet. När Lissabonfördraget förhandlades poängterades särskilt demokratifrågorna. Som ett resultat av Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009, har Europaparlamentets lagstiftningsstatus stärkts i förhållande till kommissionen och de nationella regeringarna. Samtidigt stärktes de nationella parlamentens inflytande i unionen. EU-medlemskapets förändrade villkor ställer krav på anpassning på nationell nivå. Det är därför viktigt att medlemsstaterna verkar för att stärka individens möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande i EU.

Regeringen avser mot denna bakgrund att tillsätta en utredning som ska ha till uppgift att inom ramen för EU:s nuvarande fördrag se över individers möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande i EU. Utredaren ska även föreslå hur kommuner, landsting, regioner och organisationer inom det civila samhället kan göras mer delaktiga i Europapolitiken. Utredaren ska bl.a. samla in kunskap om metoder och arbetssätt för att i Sverige främja delaktigheten i Europapolitiken och lämna förslag på hur fler ska kunna utöva inflytande i EU-frågor. Utredningen ska inte få i uppdrag att komma med förslag som kräver ändringar i EU:s nuvarande fördrag utan ska utreda individers möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande över EU i ett nationellt perspektiv.

Åtgärd: Regeringen avser att bjuda in organisationer inom det civila samhället till samråd om inflytande och delaktighet i EU och om medborgarinitiativets effekt för ett stärkt medborgarinflytande inom EU.

Med Lissabonfördraget har EU infört det s.k. medborgarinitiativet, vilket är ett verktyg för medborgarna att göra sina röster hörda direkt och framställa önskemål till kommissionen att ta politiska initiativ inom EU:s befogenheter. Ett initiativ ska stödjas av minst en miljon unionsmedborgare från minst en fjärdedel av medlemsstaterna. Det krävs minst 15 000 underskrifter från Sverige för att Sverige ska räknas som en av dessa medlemsstater. Minimåldern för den som vill underteckna ett initiativ är den ålder som ger rösträtt i valen till Europaparlamentet, dvs. 18 år i Sverige. Medborgarinitiativen är emellertid rådgivande och kommissionen är inte förpliktad att lägga fram ett förslag.

Under det första året efter att förordningen om medborgarinitiativet (nr 211/2011) trätt i kraft, den 1 april 2012, registrerade kommissionen 14 inkomna initiativ. Dessa berör främst miljö-, utbildnings- och rättighetsfrågor. Inga initiativ har organiserats av svenska medborgare eller organisationer.

Enligt förordningen om medborgarinitiativet ska EU genomföra en översyn av tillämpningen av medborgarinitiativet senast i april 2015. Regeringen anser att det är viktigt att det civila samhället får tillfälle att redogöra för sin syn på och sina erfarenheter av medborgarinitiativet. Inför utvärderingen avser regeringen därför att bjuda in organisationer inom det civila samhället till ett samråd om frågor om inflytande och delaktighet i EU och om medborgarinitiativets effekt för ett stärkt medborgarinflytande inom EU. Samrådet ska bidra till att ge regeringen ett fördjupat erfarenhetsunderlag av medborgarinitiativet och vara en del av ett underlag som ska bidra till regeringens arbete med att stärka demokratin inom EU.

2.4 Ökad demokratisk medvetenhet

2.4.1 Politikens inriktning för att öka den demokratiska medvetenheten och tilltron till det demokratiska systemet

Bedömning: Medvetenhet om demokratis grundläggande principer och kunskap om demokratis spelregler är en förutsättning för ett fungerande demokratiskt styrelseskick. Demokratis förankring i samhället avspeglas i förtroendet för demokratis institutioner. När individer känner tillit till stat och myndigheter finns det förutsättningar för ett beslutsfattande som får bred acceptans i samhället. Detta är viktigt på såväl nationell som europeisk nivå. Insatser bör genomföras för att stärka medvetenheten om demokratis grundläggande principer i samhället och tilltron till det demokratiska systemet, inte minst bland unga.

Skälen för regeringens bedömning: Demokratin vilar ytterst på principerna om den allmänna och lika rösträtten och alla individers lika värde. Dessa principer utgör utgångspunkten för folkstyrets beslutsformer. Individens grundläggande fri- och rättigheter är fastställda i regeringsformen och i de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till, däribland Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken i sin helhet är en del av svensk rätt. I regeringsformens andra kapitel uttrycks att det allmänna ska verka för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. En allmän medvetenhet och förståelse för dessa grundläggande värderingar är en förutsättning för en fungerande och livskraftig demokrati.

I skrivelsen Dialog om samhällets värdegrund framhåller regeringen att normerna om demokrati och mänskliga rättigheter ska ses som en gemensam bas i samhället (skr. 2009/10:106). Dessa normer utgör en grundläggande värdegrund som alla bör förhålla sig till.

En grundläggande acceptans och förståelse för dessa normer är nödvändig för den sociala sammanhållningen i samhället. Att samhället är socialt sammanhållet är betydelsefullt för demokratin. I ett polariserat samhälle finns det en risk att individer söker sig bort från ett gemensamt

beslutsfattande som utgår från allmänhetens intressen. När alla individer åtnjuter lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter tenderar polariserande krafter, såsom intolerans, främlingsfientlighet och extremism, att bli begränsade i samhället.

Det är också viktigt att individen har grundläggande kunskap om sina politiska rättigheter och demokratins spelregler. Sådan kunskap kan benämnas som demokratisk kompetens och är nödvändig för att individen ska kunna vara delaktig i den demokratiska processen och fatta väl övervägda beslut i de allmänna valen. När individer känner tillit till stat och myndigheter finns det förutsättningar för det offentliga att fatta beslut som får bred acceptans i samhället.

Det finns inget som tyder på att stödet för demokratin som styrelseskick sviktar i det svenska samhället. Attitydundersökningar såsom World Value Study visar att det är ytterst få individer som är mottagliga för auktoritära eller antidemokratiska styrelseformer (*World Value Survey*, Göteborgs universitet, 2012). Därutöver visar bl.a. de attitydundersökningar som genomförts av Institutet för Samhälle, Opinion och Media vid Göteborgs universitet (SOM-institutet) att en övervägande majoritet av befolkningen är nöjd med hur demokratin fungerar (*Svenska trender*, SOM-institutet, 2012). Förtroendet för riksdag och regering är högt och har stärkts under senare år. Även om stödet för EU har minskat under de senaste två åren har den svenska opinionen blivit mer positiv sedan Sverige blev medlem i EU (*Ett fall för EU*, Holmberg, Sieps, 2013). Kunskapen om, liksom förtroendet för, EU:s institutioner såsom Europaparlamentet och kommissionen, är emellertid fortfarande lågt.

Däremot har andelen som aldrig tar del av någon nyhetsmedia ökat. Konsumtionen av nyhetsmedier har särskilt gått ner bland unga. Enligt Framtidskommissionens slutrapport kan denna utveckling leda till ökade kunskapsbrister i vissa samhällsgrupper (Ds 2013:19). Som ett resultat av utvecklingen av internet och digitala medier har möjligheterna att välja mellan olika nyhetsmedier ökat. Det har bidragit till ökad mångfald och breddad debatt, men har enligt Framtidskommissionen också gjort det enklare för individer att isolera sig från information som de inte gillar och forma parallella informationsstrukturer. Denna utveckling riskerar att leda till en polarisering av åsikter och verklighetsuppfattningar.

Det finns också en liten grupp individer som uttrycker ett svagare stöd för demokratin och dess grundläggande värderingar än andra. Unga hyser generellt sett ett lägre förtroende för demokratin än äldre. Förtroendet för demokratin är svagare bland pojkar med föräldrar som är arbetslösa eller som har en låg utbildningsbakgrund (*Fokus 10 - En analys av ungas inflytande*, Ungdomsstyrelsen 2010). Undersökningar visar även att kunskapen om demokrati och mänskliga rättigheter är lägre inom dessa grupper av unga. Den bristande tilliten till demokratin inom dessa grupper kan i detta perspektiv utgöra en utmaning för det demokratiska systemet på sikt.

På samma sätt visar attitydundersökningar att intoleranta eller främlingsfientliga attityder inte är allmänt spridda i det svenska samhället. Den svenska opinionen har under senare år blivit mindre negativ till invandring och närvaron av människor från andra länder. Unga personer som har erfarenhet av att växa upp i ett samhälle som i

större utsträckning präglas av olikheter i fråga om kultur och levnadssätt ger dessutom uttryck för en större öppenhet och tolerans än äldre. Det finns däremot en grupp individer i samhället som hyser intoleranta och främlingsfientliga åsikter (*I framtidens skugga*, SOM-institutet, 2012). Sådana attityder är mer förekommande bland män och personer med lägre utbildning. Ungefär 5 procent av befolkningen hyser extremt negativa åsikter om invandrare. Dessa kan vara mottagliga för politiska rörelser med en antidemokratisk ideologi.

Regeringen anser att det är betydelsefullt att det allmänna verkar för att stärka medvetenheten om demokratins grundläggande principer på alla nivåer i samhället. Ett arbete med att öka den demokratiska medvetenheten bör bedrivas fortlöpande. Demokratins grundläggande värderingar måste ständigt återvinnas och förankras i samhället för att demokratin ska förbli uthållig. Regeringen avser också att verka för att stärka kunskapen om hur EU:s gemensamma institutioner fungerar och hur inflytande kan utövas över det politiska beslutsfattandet på EU-nivå.

2.4.2 Åtgärder för att öka den demokratiska medvetenheten och tilltron till det demokratiska systemet

Åtgärder inom skolan

Åtgärd: Regeringen avser att ge Forum för levande historia ett fortsatt uppdrag att genomföra insatser för att stärka ungas demokratiska värderingar genom att belysa demokratins historia, utveckling och betydelse utifrån ett europeiskt sammanhang.

Skolan har en central roll när det gäller att säkerställa att unga blir medvetna om de demokratiska värderingar som samhället vilar på. Skolan har i enlighet med skollagen (2010:800) ett demokratiuppdrag. Utbildningen ska enligt denna utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Undersökningar, t.ex. International Civic Citizenship and Education Study, visar att kunskapsnivån om demokrati och mänskliga rättigheter bland ungefär 8 procent av eleverna är mycket låg (*Morgondagens medborgare*, Skolverket, 2010). Demokratisynen bland unga är särskilt avgörande för hur demokratin utvecklas framöver. Det är under ungdomsåren som de värderingar som en individ bär med sig genom livet formas. Mot denna bakgrund anser regeringen att ett arbete för att stärka ungas demokratiska värderingar är nödvändigt.

Regeringen har under åren 2011 och 2012 gett Forum för levande historia i uppdrag att utveckla metoder och arbetsmaterial för att stärka ungdomars demokratiska värderingar och att sprida dessa till framför allt skolan. Regeringen har även uppdragit åt Forum för levande historia att under 2013 genomföra insatser för att stärka ungas demokratiska värderingar genom att belysa demokratins historia, utveckling och betydelse utifrån ett europeiskt sammanhang. Uppdraget innebär att Forum för levande historia ska ta fram ett digitalt metodmaterial för

användning inom grund- och gymnasieskolan. Materialet ska utgå ifrån vittnesmål från Förintelsen, kommunismens brott och andra brott mot mänskligheten i syfte att stärka den demokratiska medvetenheten hos unga. Forum för levande historia ska under 2014 verka för att metodmaterialet sprids och kommer till användning till inom grund- och gymnasieskolan.

Åtgärder inom det civila samhället

Åtgärd: Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen ett fortsatt uppdrag att fördela medel till organisationer inom det civila samhället för verksamhet som stärker ungas demokratiska värderingar.

Det civila samhället har en betydelsefull roll när det gäller att sprida kunskap och medvetenhet om demokratins funktionssätt, liksom att vara en arena för demokratisk debatt och dialog. Det civila samhällets organisationer har en viktig roll i arbetet för att öka kunskapen om de mänskliga rättigheterna och deras betydelse för ett öppet och demokratiskt samhälle. Det civila samhället är därför en viktig aktör för att stärka medvetenheten om demokratin.

Mot denna bakgrund har regeringen gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att, i enlighet med förordningen (2011:1509) om statsbidrag för demokratifrämjande verksamhet, fördela ett stöd till organisationer inom det civila samhället. Bidraget fördelas för att stödja verksamhet som syftar till att förebygga ett antidemokratiskt beteende och till demokrati- och ledarskapsutbildning för personer som är eller kan vara förebilder på lokal nivå.

Regeringen avser att fortsätta stödja det civila samhällets organisationer under 2014 för att genomföra verksamhet som bidrar till att stärka medvetenheten om demokratins grundläggande värderingar.

Åtgärd: Regeringen avser att ge Nämnden för statligt stöd till trossamfund ett fortsatt stöd för att stimulera trossamfundens demokratifrämjande arbete.

Trossamfunden har blivit en allt mer betydelsefull del av det civila samhället. Trossamfunden erbjuder en möjlighet för människor att ge uttryck för andliga och existentiella behov och frågeställningar. Genom sin verksamhet kan trossamfunden bidra till större kunskap, förståelse och respekt för olika trosinriktningar. Kontakter och samverkan mellan olika trossamfund, liksom trossamfundens egen medverkan inom olika samhällsområden är värdefull. På många områden kompletterar trossamfunden där staten inte räcker till, t.ex. det sociala ansvarstagandet för människor som lever i en socialt utsatt situation. Trossamfundens verksamhet är även värdefull när det gäller att föra dialog om frågor som rör värderingar, respekt och tolerans. I propositionen *Staten och trossamfunden* (prop. 1998/99:124) betonas vikten av att trossamfunden får stöd och möjligheter att medverka tillsammans med andra krafter för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på.

Genom Nämnden för statligt stöd till trossamfund ger regeringen ett stöd till stabila och livskraftiga trossamfund som verkar i enlighet med demokratiens grundläggande värderingar. Nämnden för statligt stöd till trossamfund utgör även ett dialogforum för trossamfundens i frågor som rör värderingar, respekt och tolerans.

Regeringen anser att det är betydelsefullt att trossamfundet involveras i det demokratifrämjande arbetet. Nämnden för statligt stöd till trossamfund har på uppdrag av regeringen fått i uppdrag att utvidga dialogen med trossamfundet i syfte att ytterligare stimulera arbetet med demokrati och demokratiska värderingar och motverka antidemokratiska ytringar i samhället. Regeringen avser att fortsätta verka för att stimulera och utveckla trossamfundens demokratiarbete.

2.5 Värna demokratin mot våldsbejakande extremism

2.5.1 Politikens inriktning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Regeringens bedömning: Ideologiskt våld som riktas mot samhällets institutioner, dess representanter eller mot enskilda individer är en utmaning för demokratin och den sociala sammanhållningen i samhället. Ett samhälle som inte tydligt tar avstånd från våldsbejakande extremism och ideologiskt motiverat våld riskerar att bli polariserat. Åtgärder bör vidtas i syfte att förebygga att individer lockas till våldsbejakande extremism och att antidemokratiska miljöer får förankring och breder ut sig i samhället.

Skälen för regeringens bedömning: Ett demokratiskt och öppet samhälle kan aldrig göras helt osårbart för våldsbejakande extremism. I olika sammanhang och under olika omständigheter kommer individer att lockas att ta till våld för att uppnå en förändring av samhället. Grupper som agerar utifrån en antidemokratisk eller extremistisk agenda engagerar i regel enbart ett fåtal individer, men eftersom det våld de utövar riktas mot det öppna och demokratiska samhället utgör det förebyggandet arbetet en angelägenhet för hela samhället.

Sverige är inte skonat från våldsbejakande extremism. Enligt Säkerhetspolisen finns det individer och grupper som förespråkar våld utifrån en antidemokratisk, främlingsfientlig och rasistisk världsbild. Dessa grupper benämns i regel som vitmakt eller högerextrema (*Våldsamt politisk extremism*, Brå 2009:15). På den motsatta sidan av det ideologiska spektrat engagerar den vänsterautonoma miljön individer som betraktar rättsstaten och marknadsekonomin som fientliga och som anser att våld är ett legitimt medel för att förändra samhället. I Sverige finns ett antal nätverk som verkar utifrån en våldsbejakande islamistisk extremistisk ideologi (*Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*, Säkerhetspolisen 2010). Ett antal individer med koppling till Sverige har radikaliserats och deltagit i våldshandlingar i andra länder. Det är företrädesvis unga män som lockas till våldsbejakande extremistmiljöer.

Enligt Säkerhetspolisens bedömning utgör de våldsbejakande extremistmiljöerna i Sverige inte ett hot mot det demokratiska styrelseskicket som helhet. Rörelserna är begränsade och det finns inte något som tyder på att antalet individer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna håller på att tillta eller avta.

Attitydundersökningar såsom World Value Survey visar också att få personer hyser intoleranta eller främlingsfientliga åsikter och att sådana attityder inte ökat under senare år (*World Value Survey*, Göteborgs universitet, 2012). Tilltron till demokratin är stark och de flesta individer i samhället accepterar inte våld eller andra utomparlamentariska metoder för att förändra samhället. Det finns däremot ungdomsgrupper med lägre tilltro till demokratin och som visar en större acceptans för antidemokratiska metoder. Inom dessa grupper finns det individer som kan lockas till våldsbejakande extremistgrupper.

Omständigheter i omvärlden kan påverka demokratiutvecklingen och grundvalen för extremism på sikt. I synnerhet har den ekonomiska krisen inom Europa skapat en grogrund för ökad intolerans och antidemokratiska tendenser. Närvaron av extremistgrupper i enskilda medlemsstater kan påverka utvecklingen i andra delar av Europa (*Preventing and Countering Far-right Extremism: European Cooperation*, ISD, Justitiedepartementet 2012). Vikten av ett förebyggande arbete för att värna demokratin och det öppna samhället aktualiserades inte minst av självmordsattentatet i Stockholm den 11 december 2010 och attentaten i Oslo och på Utøya den 22 juli 2011. Sådana terroristdåd kan få stark påverkan på samhällets demokratisyn och den sociala sammanhållningen överlag.

Den våldsbejakande extremismen har under senare år förändrats och delvis blivit mer komplex. Genom internet har det t.ex. blivit möjligt för enskilda individer att radikaliserar utan att fysiskt vara i kontakt med andra inom den ideologiska miljön (*Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet*, Statens medieråd, 2013). Mot denna bakgrund anser regeringen att det är nödvändigt med ett arbete för att motverka tendenser som på sikt kan utgöra ett hot mot demokratin. Regeringen anser därför att det är betydelsefullt att arbetet med att värna och stärka demokratin och att motverka grogrunderna till våldsbejakande extremism sker brett och tvärsektorielt och att det är långsiktigt.

2.5.2 Åtgärder för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Skr. 2013/14:61

Öka kunskapen om våldsbejakande extremism

Åtgärd: Regeringen avser att genomföra åtgärder för att öka kunskapen om våldsbejakande extremism i samhället. Utbildningsinsatser ska i första hand riktas till yrkesgrupper som kommer i kontakt med personer som är i riskzonen för att dras in i våldsbejakande extremistmiljöer eller som är aktiva inom sådana miljöer. Regeringen avser även att verka för att organiseringen och samverkan av det förebyggande arbetet utvecklas.

Ett viktigt steg i arbetet för att förebygga våldsbejakande extremism är att skapa medvetenhet och kunskap om företeelsen. Det är betydelsefullt att yrkesverksamma som bemöter individer i riskzonen för att dras in i våldsbejakande extremistmiljöer har kunskap om hur dessa individer bör bemötas. Detta gäller i första hand polis och rättsväsendet, men även yrkesverksamma inom kriminalvården, grund- och gymnasieskola, socialtjänst och annan kommunal förvaltning liksom personer verksamma inom det civila samhället och fritidsverksamheter. Frågor om extremism kan vara komplexa. Att ta avstånd från en person med extremistiska åsikter kan resultera i att engagemanget förstärks. Samtidigt kan arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism väcka frågor om åsikts- och föreningsfrihet. Kunskapen om extremism måste därför utgå från en saklig och vetenskaplig grund.

I syfte att inhämta en uppdaterad lägesbild om de våldsbejakande extremistmiljöerna gavs i juni 2013 en utredare i uppdrag att sammanställa en rapport om de våldsbejakande extremistmiljöer som finns i Sverige (Ju2013/4417/P). Utredaren ska också beskriva de tendenser som kan påverka den framtida utvecklingen av våldsbejakande extremistmiljöer i Sverige. Rapporten ska redovisas i januari 2014.

I maj 2012 tillsatte regeringen utredningen Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism (dir. 2012:57). Utredaren har fått i uppgift att ta fram ett utbildningsmaterial som innehåller metoder om hur våldsbejakande extremism kan bemötas och förebyggas. Utbildningsmaterialet ska användas vid utbildning av personer inom de berörda yrkesgrupperna och bidra till att bättre kunna identifiera vilka som löper risk att rekryteras till våldsbejakande extremism. Utbildningen ska också resultera i ett mer verkningsfullt bemötande av sådana personer.

Kunskap om förebyggande arbete finns ofta lokalt i de delar av landet som har haft erfarenheter av våldsbejakande extremism och antidemokratiska yttringar. Utredaren har därför även fått i uppdrag att främja samverkan och kunskapsutbyte inom det förebyggande arbetet mellan myndigheter, kommuner och organisationer inom det civila samhället genom att ta initiativ till och medverka i möten mellan dessa. Utredaren ska även verka för att det förebyggande arbetet får förutsättningar att bemöta olika former av extremism. Vidare ska utredaren, med utgångspunkt i befintliga samverkansformer, lämna

förslag till hur ett fortsatt förebyggande arbete bättre kan utvecklas och organiseras.

För att kunna möta framtida utmaningar är det viktigt att det finns förutsättningar för ett långsiktigt förebyggande arbete. Utredaren ska därför lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter eller andra organisationer som kan sprida utbildningsmaterialet till relevanta aktörer och föreslå hur arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism kan utvecklas i framtiden och vilken eller vilka myndigheter som kan ansvara för det arbetet. Med utgångspunkt i de förslag som utredningen föreslår i det slutbetänkande som ska överlämnas till regeringen i december 2013 avser regeringen att vidta åtgärder för att vidareutveckla och förstärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Förebygga att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistgrupper och stöd till avhopp

Åtgärd: Regeringen avser att ge Ungdomsstyrelsen ett fortsatt uppdrag att fördela stöd till organisationer som verkar för att förebygga att individer dras in i våldsbejakande extremistmiljöer eller som stöder avhopp från sådana miljöer.

Ett viktigt arbete för att förebygga att personer ansluter sig till våldsbejakande extremistmiljöer och att stödja personer som vill lämna sådana miljöer bedrivs av organisationer inom det civila samhället. Ett antal lokala organisationer och nätverk har etablerats i syfte att förebygga våldsbejakande extremism.

För att stärka detta arbete beslutade regeringen år 2012 att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela medel till organisationer inom det civila samhället som bedriver verksamhet som har till syfte att förebygga att individer ansluter sig till våldsbejakande extremiströrelser och att ge stöd till individer som avser att lämna sådana miljöer. Medel fördelas mellan åren 2012 till 2014 i enlighet med förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet mot våldsbejakande extremism.

Regeringen gav år 2010 Ungdomsstyrelsen i uppdrag att undersöka verksamhet som hjälper unga att lämna grupper som främjar hot och våld för att uppnå politiska mål (*Avhopparverksamhet – Ungdomsstyrelsens analys och förslag på hur samhället kan stödja unga avhoppare*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:11). Av studien framgår att den avhopparverksamhet som bedrivs inom det civila samhället för närvarande enbart är inriktad på högerextremistiska grupper.

Av Säkerhetspolisens rapport om våldsbejakande islamistisk extremism framgår att individer som anslutit sig till den våldsbejakande islamistiska miljön inte i samma omfattning som individer inom andra våldsfrämjande extremistmiljöer är benägna att lämna dessa sammanhang när de blir äldre. Medan de flesta individer anslutna till vitmaktmiljön eller de autonoma grupperna lämnar dessa innan de når 25 års ålder, förblir individer inom den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön aktiva under en längre period. Det är därför särskilt viktigt att stimulera verksamheter som bedrivs för att förebygga

radikalisering och främja avhopp från den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön. Skr. 2013/14:61

Regeringen avser att ge ett fortsatt uppdrag till Ungdomsstyrelsen att fördela stöd till organisationer som arbetar med att förebygga att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistrelser och som stöder individer som avser att lämna sådana miljöer.

Åtgärder för att motverka att antidemokratiska och våldsbejakande yttringar sprids över internet

<p>Åtgärd: Regeringen avser att ge Statens medieråd i uppdrag att verka för att unga stärks i rollen som medvetna medieanvändare och därigenom förebygga att antidemokratiska och våldsbejakande budskap som förmedlas via internet får genomslag.</p>

Teknikutvecklingen har förändrat det offentliga samtalet. Den ökade användningen av internet har möjliggjort att fler kan uttrycka sin åsikt och delta i diskussioner i olika former av nätverk. Internet erbjuder dessutom en virtuell mötesplats, där individer kan vara delaktiga i samhällsdebatten utan att fysiskt mötas.

Internet har även blivit en viktig arena där extremistiska grupperingar kan sprida våldsbejakande budskap och rekrytera nya medlemmar. I juni 2013 överlämnade Statens medieråd rapporten *Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet*, som sammanställts på uppdrag av regeringen (Statens medieråd, 2013). Rapporten beskriver förekomsten av antidemokratiska budskap på internet och sociala medier som riktas särskilt till unga. Enligt rapporten har internet en stor betydelse för organisationer, rörelser och nätverk som verkar för att sprida ett antidemokratiskt budskap. Av de webbplatser som finns i Sverige är de högerextrema särskilt omfattande och har ett betydligt större antal besökare än de våldsbejakande islamistiska eller vänsterautonoma webbsidorna. Internetmiljöerna har emellertid vissa gemensamma drag, t.ex. genom deras användning av ett ”vi och de budskap”, en tydlig självförsvarsretorik, konspiratoriska ramberättelser och en idealisering av direkthandling.

I maj 2013 gav regeringen Statens medieråd ett uppdrag att ta fram ett digitalt utbildningsmaterial som syftar till att öka ungas medie- och informationskunnighet med koppling till antidemokratiska och våldsbejakande budskap på internet och i sociala medier (Ju2013/3289/D). Regeringen avser att med detta uppdrag vidareutveckla arbetet med att stärka ungdomar som medvetna medieanvändare och förebygga att antidemokratiska budskap som förmedlas via internet får genomslag.

3 Redovisning av genomfört och pågående arbete inom demokratipolitiken

3.1 Genomfört och pågående arbete för ett högt och mer jämlikt valdeltagande

I följande avsnitt redovisas de åtgärder som regeringen har genomfört inom ramen för val och valdeltagandet. Åtgärder för att göra röstningsförfarandet enkelt och tillgängligt redovisas liksom andra åtgärder som genomförts i syfte att öka valdeltagandet.

3.1.1 Reform av valsystemet

Förtidsröstning

Valsystemets utformning har stor betydelse för valdeltagandet. Flera aspekter av det svenska valsystemets organisering är utformade för att röstningsförfarandet ska vara enkelt och tillgängligt för alla väljargrupper. Regeringen beslutade i oktober 2011 direktiv till en parlamentarisk kommitté som fick i uppdrag att se över flera delar av valsystemet (dir. 2011:97). 2011 års vallagskommitté (Ju 2011:13) överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94) och i april 2013 slutbetänkandet E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24). I slutbetänkandet behandlas bl.a. frågor om e-röstning och förtidsröstning.

Möjligheten för väljarna att avge sina röster före valdagen (förtidsröstning) är viktig för att göra röstningsförfarandet enkelt och tillgängligt. Förtidsröstning tillämpades första gången i kommunvalen 1942 och möjligheterna att förtidsrösta har därefter successivt utvidgats. Inför de allmänna valen 1982 genomfördes en reform som innebar att det numera står varje väljare fritt att förtidsrösta eller att rösta i en vallokal. Förtidsröstningen skedde fram till och med 2002 års val på de permanenta eller tillfälliga postkontoren en viss tid innan valdagen (poströstning). Omstruktureringen av Posten AB medförde dock att det stora nät av postkontor som av tradition använts för förtidsröstning försvann. Röstning skedde därför under en tid även på de kontor som drevs av Svensk Kassaservice. Men denna ordning visade sig fungera mindre väl. Därför genomfördes inför 2006 års allmänna val en reform som innebar att ansvaret för förtidsröstningen överfördes till kommunerna (prop. 2004/05:163, bet. 2005/06:KU 9, rskr. 2005/06:33). Denna förändring har resulterat i att tillgången till lokaler för förtidsröstning förbättrats och resulterat i en påtaglig ökning av andelen förtidsröster i förhållande till valen 2002. Vid 2010 års val fanns knappt 2 200 röstningsmottagningsställen öppna för allmänheten mot omkring 1 500 vid valet 2002. Av Valmyndighetens statistik framgår att 39,4 procent av väljarna valde att förtidsrösta vid valet 2010. Detta var en ökning på nära 10 procentenheter jämfört med valen 2002. Av de som förtidsröstade valde 10 av 9 att rösta i hemkommunen. En ökad service

med utskrift av dubblettröstkort på plats i röstningslokalen har ytterligare förstärkt tillgängligheten.

Ökningen av förtidsröster har inneburit vissa svårigheter vid röstmottagningen och rösträkningen. Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport från valet 2010 (Rapport 2011:1 *Erfarenheter från valen den 19 september 2010*) anført att det behövs kompletterande föreskrifter när det t.ex. gäller röstningslokalernas utformning, hur valedlarna ska hanteras, hur säkerheten ska följas och antalet röstmottagare. I rapporten lyfts även behoven av avgränsning till kringliggande aktiviteter. Liknande synpunkter har även förts fram av Valprövningsnämnden (Promemorior *Erfarenheter av prövning av överklagande i 2010 års val*, Valprövningsnämnden). Även konstitutionsutskottet har framfört att det finns anledning att göra en genomgång av regelverket vid förtidsröstning och dess tillämpning för att se om det finns skäl till klargörande bestämmelser (bet. 2010/11:KU28). Mot den bakgrunden har 2011 års vallagskommitté haft i uppdrag att se över behoven av kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder för att säkerställa tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen vid förtidsröstning.

Kommittén föreslår i sitt slutbetänkande E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24) att det i vallagen ska införas bestämmelser som innebär att ett röstmottagningsställe ska vara tydligt avgränsat och att röstmottagningen inte ska få äga rum i lokaler som har anknytning till religiösa eller politiska sammanslutningar eller liknande och inte i lokaler med anknytning till ett visst företag. Kommittén föreslår även att vissa kompletterande föreskrifter tas in i vallagen om öppethållande och bemanning i röstningslokaler som används för förtidsröstning. Därutöver föreslås att det bl.a. införas krav på utbildning för valnämnder och dem som ska arbeta som röstmottagare och att valnämnderna ska ges möjlighet att fortsätta den preliminära rösträkningen på torsdagen efter valdagen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Budröstning

Budröstning möjliggör röstning bl.a. för den som är intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt och som av säkerhetsskäl inte kan rösta i röstningslokal. Budröstningen ger också en möjlighet för väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe. Valmyndigheten och Valprövningsnämnden har pekat på att det bl.a. finns behov av att klargöra budets roll och möjligheterna för budet att hjälpa en väljare att göra ordning sin röst och av att se över budkuvertets utformning. Mot den bakgrunden gavs 2011 års vallagskommitté i uppdrag att utreda vissa frågor rörande budröstningen. Kommittén föreslår bl.a. att det införas en ordning med kommunala s.k. ambulerande röstmottagare för att göra röstningen mer tillgänglig och höja säkerheten vid förtidsröstning för personer som inte kan ta sig till en röstningslokal. Kommittén lämnar bl.a. också förslag till vissa ändringar av den information som ska lämnas på ytterkuvertet för budröster i samband med budröstning. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Frågan om elektroniskt röstningsförförande, e-röstning, har varit föremål för övervägande i flera utredningar, däribland Demokratiutredningen (SOU 2000:1), Valtekniska utredningen (SOU 2000:125) och 2003 års vallagskommitté (SOU 2004:111). Samtliga utredningar har lyft flera positiva effekter som e-röstning kan bidra med. Även 2011 års vallagskommitté gavs i uppdrag att överväga möjligheterna att införa ett elektroniskt förförande vid röstning i de allmänna valen i Sverige (dir. 2011:97). Kommittén har tagit ställning till ett system som bygger på att röstning sker i val- och röstningslokaler och ett system som innebär att röstning sker via internet från andra platser än val- och röstningslokaler.

I sitt slutbetänkande E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24) gör kommittén bedömningen att e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler kan vara ett enklare och mindre kostnadskrävande sätt för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter. Framför allt kan e-röstning förenkla möjligheterna för personer med olika former av funktionsnedsättningar och underlätta för de som förtidsröstar utanför den egna kommunen och utlandsboende att delta i val. Därutöver kan sammanräkningen av rösterna bli säkrare och valresultatet kan redovisas snabbare. På sikt bör också kostnaderna för val kunna minskas. Frågan om valdeltagandet skulle öka genom en möjlighet att rösta över internet finns det emellertid inte belägg för. Den internationella erfarenheten av internetröstning är inte entydigt positiv.

En förutsättning för att e-röstning ska kunna genomföras är att de höga säkerhetskraven som ställs på valförfarandet måste vara uppfyllda. Systemet måste utformas så att det uppfyller kraven på tillförlitlighet och att det är möjligt att verifiera och kontrollera resultatet i efterhand. Den absoluta valhemligheten måste kunna garanteras. Det krävs dessutom att systemet är utformat så att ingen annan än den som har rösträtt röstar och att denna enbart utnyttjar sin röst en gång. Systemet måste garantera att väljare inte otillbörligen kan påverkas. Bristande transparens och svårigheter att förstå systemet kan också leda till att valet anses mindre tillförlitligt bland vissa väljargrupper. Säkerhetskraven för e-röstning måste därför sättas så högt att väljarnas förtroende för valsystemet inte riskeras.

Kommittén anser att det finns flera skäl för att genomföra omfattande försök innan man generellt öppnar för en möjlighet till e-röstning i okontrollerade miljöer, dvs. från andra platser än ett röstmottagningsställe. Syftet med att införa e-röstning ska dock inte vara att den nuvarande traditionella röstningen i vallokaler och röstningslokaler ska upphöra. E-röstningen ses som ett komplement till det nuvarande manuella systemet. Det innebär att väljare som känner sig främmande inför tekniken även fortsättningsvis ska kunna rösta på det traditionella sättet med pappersvaledlar i sin vallokal på valdagen eller i en röstningslokal för förtidsröstning.

Kommittén föreslår att en utredning tillsätts med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa ett e-röstningssystem. Kommittén förordar i första hand att försöken gäller e-röstning via internet i okontrollerade miljöer, men den tekniska lösningen bör utformas så att den även kan tillämpas i vallokaler och röstningslokaler.

Inriktningen för utredningens arbete bör vara att försök med e-röstning ska avse samtliga tre val och genomföras i ett representativt urval av kommuner vid de allmänna valen 2018. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Valmyndighetens informationsinsatser

Valmyndigheten har enligt vallagen ett allmänt informationsansvar inför de allmänna valen. Informationsansvaret omfattar information till allmänheten om när, var och hur röstning sker. Detta innebär emellertid inte att myndigheten uttryckligen ska uppmana väljarna att rösta eller att specifikt verka för ett högt valdeltagande. Målet för myndighetens informationsinsatser är att ingen ska behöva avstå från att rösta för att den inte vet hur röstningsförfarandet går till. Valmyndighetens information till väljarna inför valen 2010 avsåg i huvudsak information om röstkortet, förtidsröstning och personröstning (*Årsredovisning 2010*, Valmyndigheten, 2011). En del av informationen var även riktad till ungdomar och invandrargrupper. Information om röstning översattes till 25 språk, inklusive de nationella minoritetsspråken. Information om valet producerades även på teckenspråk och punktskrift, i lättläst broschyr och inläst på cd-skiva. Valmyndigheten påpekar i sin erfarenhetsrapport från valen 2010 att det framöver finns ett behov av att genomföra behovs- och kvalitetsanalyser av informationsmaterialet som är riktat till särskilda målgrupper (*Erfarenheter från valen den 19 september 2010*, Valmyndigheten 2011).

3.1.2 Demokratifrämjande insatser för ett ökat valdeltagande

Erfarenheter från demokratifrämjande arbete

Det minskade valdeltagandet i de nationella och lokala valen under 1980- och 90-talen föranledde regeringen att sätta igång ett omfattande demokratifrämjande arbete. I samband med att demokratipropositionen antogs år 2002 påbörjade den dåvarande regeringen ett utvecklingsarbete som benämndes *Tid för demokrati*. Arbetet syftade till att utveckla demokratin på lång sikt och skapa förutsättningar för att öka medborgarnas deltagande i de politiska beslutsprocesserna och i samhällslivet i övrigt. Ett demokratifrämjande arbete genomfördes även inför Europaparlamentsvalet år 2004. Det riktade sig delvis till storstadskommuner i syfte att stimulera ett ökat valdeltagande i väljargrupper där det tidigare varit lågt. En något mer begränsad demokratisatsning genomfördes även inför 2006 års val, vilken benämndes *Delaktiga Sverige*.

Insatserna mellan åren 2000 och 2006 bestod i huvudsak av statsbidrag och stöd som fördelades till myndigheter, kommuner och organisationer inom det civila samhället för att genomföra demokratiutvecklande projekt på lokal nivå. Inför valen år 2002, 2004 och 2006 fördelade den dåvarande regeringen även stöd till riksdagspartierna för att genomföra informationsinsatser med avsikt att öka valdeltagandet. Vid valen 2002 var dessa informationsinsatser riktade till invandrare.

Demokratisatsningarna mellan 2002 och 2006 har utvärderats av oberoende utredare för att klargöra åtgärdernas effekt och spridning. I oktober 2008 beställde konstitutionsutskottet en forsknings- och kunskapsöversikt över demokratisatsningar av olika slag. Rapporten, *Demokratipolitikens metoder*, sammanställdes av Bostads- och urbanforskningsinstitutet vid Uppsala universitet och överlämnades till Konstitutionsutskottet i maj 2009 (2008/09:RFR15). I stora drag bygger rapporten på de utvärderingar som genomförts på uppdrag av regeringen inom ramen för de ovan nämnda satsningarna. Den ger en samlad bedömning av värdet och effekterna av demokratiutvecklingsarbetet.

Fem av sex åtgärder inom det demokratiutvecklingsarbete som genomfördes under 2000 till 2006 syftade till att öka valdeltagandet. Ett mindre antal insatser avsåg att öka deltagandet i sin helhet i samhället och att stärka medvetenheten om demokratin. De flesta åtgärder riktades till väljargrupper som deltar i lägre utsträckning, såsom arbetslösa, ungdomar och utrikes födda.

Enligt rapporten visar utvärderingarna av demokratisatsningarna under 2000 och 2006 att det fanns svårigheter när det gällde att dra slutsatser om insatsernas samlade påverkan på valdeltagandet. Det finns däremot stöd för att valdeltagandet kan påverkas i positiv riktning, i synnerhet med metoder som innebär sociala möten med enskilda väljare. Exempel på sådana metoder var användandet av s.k. demokratiambassadörer som samtalade direkt med röstberättigande i områden med en låg nivå av valdeltagande. Detta har visat sig mer effektivt än masskommunikation och andra traditionella metoder för att öka valdeltagandet. Rapporten visar dessutom att en bieffekt av satsningarna är att den allmänna kunskapen om politik och demokrati har ökat.

Utvärderingarna visar vidare att riktade insatser mot särskilda väljargrupper är mer effektiva än allmänna informationsinsatser. Däremot finns det en potentiell risk i att rikta insatser mot de som är mest påverkbara och som deltar i minst utsträckning. Insatser som är riktade mot väljargrupper som deltar i mindre utsträckning, såsom utrikes födda, kan förstärka en upplevelse av utanförskap istället för att bidra till ökad delaktighet. I rapporten förs dessutom ett resonemang om huruvida insatser för att höja valdeltagandet kan bli missriktade om det grundläggande problemet bakom det låga valdeltagandet är en ojämn fördelning av politiska resurser i samhället. Arbetslösa och sjuka upplever t.ex. att de saknar politiska resurser för att påverka sin egen situation. Om orsaken till ett lågt valdeltagande är en ojämn fördelning av politiska resurser blir insatser för att främja valdeltagandet verkningslösa.

Åtgärder för att öka valdeltagandet inför valen 2009 och 2010

Utvärderingen av demokratisatsningarna mellan åren 2000 och 2006 har delvis varit vägledande för de satsningar som genomfördes inför Europaparlamentsvalet 2009 och de allmänna valen 2010. Mot bakgrund av slutsatserna i rapporten till konstitutionsutskottet och den faktiska uppgången av valdeltagandet bedömde regeringen att det inte fanns skäl till ett bredare demokratifrämjande arbete. Vid dessa val begränsades

insatserna till stödet till riksdagspartierna för informationsinsatser och ett stöd till genomförandet av skolval.

När det gäller stöd till riksdagspartierna för informationsinsatser fanns det inför valen 2009 och 2010 inga krav på att partierna skulle rikta insatserna mot några särskilda väljargrupper. De politiska partierna var fria att utforma insatserna utefter eget intresse. Stödet inför Europaparlamentsvalet uppgick till 20 miljoner kronor och inför de allmänna valen 2010 till 30 miljoner kronor. Ett begränsat stöd på ca 5 miljoner kronor fördelades även inför omvalen i Västra Götaland och till vissa valdistrikt i Örebro. Enligt den utvärdering som på uppdrag av regeringen genomfördes av Mittuniversitetet är det svårt att visa om insatserna fick någon effekt eftersom partierna inte behövde särredovisa hur dessa medel hade använts (*Från dörrknackning till gröna pajasnäsor - En studie av riksdagspartiernas informationsinsatser inför valet 2010*, Jendel, Nord, 2011). Flera partier angav att dessa medel bekostat projekt som inbegrep personliga möten med väljarna och två partier hävdade att de observerat lokala effekter i form av höjt valdeltagande i de områden där partiet bedrivit ett aktivt arbete.

Flera insatser med avsikt att öka valdeltagandet inför valen 2010 bedrevs på lokal nivå i flera delar av landet, först och främst av kommunerna, men även av organisationer inom det civila samhället.

Skolval

Skolval har genomförts i flera grund- och gymnasieskolor sedan 1960-talet, men sammanställdes nationellt först 1998. Inför valet 2010 gav regeringen Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra projektet skolval för elever i grundskolans årskurs sju till nio och i gymnasieskolorna. Kostnaderna för uppdraget uppgick till två miljoner kronor och i uppdragets genomförande samrådde Ungdomsstyrelsen med Valmyndigheten och Statens skolverk. I genomförandet av valet deltog även Sveriges elevråds centralorganisation (SECO) och Sveriges ungdomsråd.

Enligt Ungdomsstyrelsens utvärdering av skolvalet inrapporterade sammanlagt 1383 skolor sina valreslutat till den nationella sammanställningen (*Ett val i sig - Utvärdering av skolvalet 2010*, Ungdomsstyrelsen, 2011). På dessa skolor hade drygt 440 000 elever fått möjlighet att delta i valet. Valdeltagandet var 76,2 procent, vilket var 10 procentenheter lägre än år 2006. Anledningen till minskningen var delvis att deltagandet på vissa skolor var obligatoriskt vid 2006 års val, medan det inför 2010 års skolval vidtog åtgärder för att säkerställa att valet var frivilligt. En kontrollant utsågs vid varje skola som skulle se till att valet genomfördes enligt de kriterier som satts upp. Resultatet offentliggjordes efter att vallokalerna stängt den 19 september och redovisades på webbplatsen www.skolval2010.se.

Utöver samordningen av skolvalet tog Ungdomsstyrelsen i samarbete med flera andra aktörer fram den s.k. valboxen, vilken bestod av ett pedagogiskt material som var avsett för att användas av lärare och elever i undervisning. Därutöver förmedlade Ungdomsstyrelsen ett stöd till Sveriges elevråd (Svea), Rädda barnens ungdomsförbund och Centrum mot rasism för att utveckla en pedagogisk metod för att arbeta med

engagemang och politik samt för att genomföra en seminarierie som gick under namnet Interaktiv demokrati. Detta delprojekt hade elever i förorts- och storstadsområden som målgrupper.

Erfarenheterna från skolvalen är i stora drag positiva. Arrangemanget når ut till en mycket stor grupp unga och är ett sätt för skolan att både uppfylla sitt demokrati- och kunskapsuppdrag och att lära eleverna om inflytande och delaktighet. Utvärderingarna av skolvalen 2006 och 2010 visar att en majoritet av eleverna ansåg att valen var en bra förberedelse för riksdagsvalen och att de erbjöd en möjlighet att ta ställning till nya perspektiv. Enligt lärarna bidrog också skolvalen till att öka elevernas engagemang och samhällsintresse.

3.2 Genomfört och pågående arbete för ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna

I följande avsnitt redovisas de åtgärder som regeringen har genomfört för att förbättra villkoren för de förtroendevalda och för att säkerställa social representativitet bland de förtroendevalda i förhållande till befolkningssammansättningen i stort. I avsnittet redovisas frågor rörande ersättnings- och arbetsvillkor samt åtgärder för att möjliggöra för förtroendevalda med funktionsnedsättning att delta på lika villkor, för att motverka hot och våld mot förtroendevalda och för att förbättra de politiska partiernas ställning i den representativa demokratin. Slutligen berörs frågor om personvalssystemet.

3.2.1 Ersättnings- och arbetsvillkoren för förtroendevalda

Ersättningsvillkor för förtroendevalda

Regeringen har verkat för att underlätta de förtroendevaldas arbetsituation och för att undanröja hinder som eventuellt kan försvåra rekryteringen till förtroendeuppdrag. En anledning till att individer inte väljer att engagera sig i politiken är svårigheterna att förutse de ekonomiska konsekvenser som ett förtroendeuppdrag innebär. Osäkerheten kan röra frågor såsom ersättningsnivån och rätten till ledighet från anställning. Bortsett från riksdagsledamöterna är det enbart ett fåtal förtroendevalda som erhåller ett grundarvode. Vissa funktioner inom fullmäktige ersätts med hel- och deltidsarvodet. Reglerna för och omfattningen av ersättningen skiljer sig mellan olika delar av landet. Det stora flertalet förtroendevalda är fritidspolitiker. För att minimera det ekonomiska risktagande som ett förtroendeuppdrag innebär har regeringen genomfört ett antal åtgärder.

På grundval av förslagen i demokratipropositionen Demokrati för det nya seklet genomfördes ett flertal reformer för att förbättra de förtroendevaldas arbetsvillkor (prop. 2001/02:80, bet. 2001/2002:KU14, rskr. 2001/02:190). Reformerna innebar ändringar av kommunallagen (1991:900) i fråga om de förtroendevaldas rätt till ledighet från sina

anställningar samt rätt till skälig ersättning för arbetsinkomst och ekonomiska förmåner som förlorats på grund av uppdraget. Ändringarna trädde i kraft i juni 2002 och en utvärdering av det nya regelverket avseende ekonomiska ersättningar genomfördes under 2003 och redovisades delvis i skrivelsen Demokratipolitik (skr. 2003/4:110). I denna konstateras att förtroendevaldas villkor förbättrades som ett resultat av lagändringarna, men även att regeringen bör följa upp kommunernas och landstingens tillämpning av ersättningsbestämmelserna.

År 2010 tillsatte regeringen en utredning för att se över hur de förtroendevaldas ersättningsrätt ska regleras till arbetslöshetsförsäkringen (dir. 2011:131). I betänkandet Större trygghet för förtroendevalda som överlämnades till regeringen i juni 2011 föreslås att arbetslöshetsförsäkringen ska omfatta förtroendevalda som har ett uppdrag som enligt lag ger dem rätt till ledighet från anställning eller förtroendevalda som annars har ett offentligt uppdrag som regleras i lag eller annan författning (SOU 2011:54). För att en förtroendevald som inte har förtroendeuppdrag på heltid eller som förvärvsarbetar vid sidan av sitt förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl inte ska tvingas lämna sitt uppdrag föreslås att förtroendevalda ska undantas från deltidsbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen. I september 2012 beslutade regeringen att ytterligare analysera de förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i relation till deltidsbegränsningen och att analysera konsekvenserna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare i alla delar av arbetslöshetsförsäkringen. Uppdraget formulerades i ett tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2012:90). I delbetänkandet Pensionärens och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2013:64), som överlämnats till regeringen i augusti 2013, föreslås att förtroendeuppdrag inte kan jämföras med förvärvsarbete och därmed inte kan ligga till grund för rätt till arbetslöshetsersättning. De förtroendeuppdrag som i lag ger rätt till ledighet från anställning ska dock ges en särställning i arbetslöshetsförsäkringen. Det föreslås bl.a. att det ska vara möjligt att i vissa fall hoppa över tiden med sådana förtroendeuppdrag vid prövning och fastställande av arbetslöshetsersättning (s.k. överhoppningsbar tid).

När det gäller riksdagsledamöterna åtnjuter de rätt till inkomstgaranti och till pension. Detta gäller i första hand riksdagsledamöter som avgår före 65 års ålder efter minst tre års sammanhängande tjänstgöring. Syftet är att skapa en ekonomisk trygghet i den omställningssituation som uppstår då de lämnar riksdagen. Riksdagsstyrelsen beslutade i november 2011 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att se över riksdagsledamöternas inkomstpensioner. Kommittén har lämnat förslag om nya och stramare bestämmelser som ska tillämpas för de ledamöter som väljs in i riksdagen vid valet 2014.

Kommunerna och landstingen betalar även ut pension och avgångsersättning för vissa förtroendevalda. De flesta kommuner och landsting betalar ut ersättningarna i enlighet med de rekommendationer som sätts av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Ersättning som betalas ut genom partistödet beskrivs i avsnitt 3.2.5.

Flera förtroendevalda upplever svårigheter i att kombinera ett förtroendeuppdrag med annan sysselsättning. Den ökade rörligheten i samhället innebär att allt fler pendlar långa sträckor eller arbetar på annan ort än bostadsorten. Regeringen gav år 2008 Uppsala Universitet i uppdrag att utreda vilka kommunalrättsliga hinder som kan identifieras vid beslutsfattande på distans (IJ2008/927/DEM). Frågan om beslutsfattande på distans utreddes vidare av kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt som regeringen tillsatte i maj 2010 (dir. 2010:53). I kommitténs betänkande, vilket överlämnades till regeringen i maj 2012, konstateras att teknologi som möjliggör bild- och ljudöverföring numera måste anses vara allmäntillgänglig teknologi (SOU 2012:30). Detta har medfört att begreppen om närvaro och plats har förändrats.

Mot bakgrund av förslagen i kommitténs betänkande föreslår regeringen i propositionen Vital kommunal demokrati att kommunallagen ändras för att möjliggöra att ledamöter kan delta i fullmäktiges och nämndernas sammanträde på distans förutsatt att det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid (prop. 2013/14:5). Enligt förslaget ska fullmäktige kunna besluta i vilken typ av möten som ett deltagande på distans ska kunna vara möjligt. Regeringen anser att beslutsfattande på distans kan underlätta rekryteringen av medborgare till politiska förtroendeuppdrag och motverka att förtroendevalda lämnar sina uppdrag i förtid. Unga, som i störst utsträckning använder teknologin i fråga, är en grupp som kan gynnas av möjligheterna att fatta beslut på distans. Framför allt kan dessa möjligheter underlätta för förtroendevalda med funktionsnedsättning, för förtroendevalda med hemmavarande barn eller för förtroendevalda boende på glesbygden.

Insatser på lokal nivå för att förbättra villkoren för förtroendevalda

Arbetet med att främja ett ökat antal förtroendevalda är i hög grad en fråga som behandlas inom ramen för den kommunala självstyrelsen. SKL har tagit fram utbildningsmaterial och inspirationsskrifter för förtroendevalda och genomför utbildningsinsatser av förtroendevalda. SKL har ett nätverk för etablerade politiker med mål att ge stöd i förtroendeuppdraget och för att skapa genomslag och resultat av politiken. Särskilda nätverk har skapats för kvinnor och unga. Efter valet 2010 skapades ett mentorskapsprogram och ett ledarprogram för ordföranden, oppositionsråd och heltidspolitiker. Ett nätverk för utrikes födda förtroendevalda från ett antal kommuner skapades under 2007 för att motarbeta de strukturer som befäster gruppens nuvarande underrepresentation.

3.2.2 Jämställdhetspolitiska insatser

Ett av de jämställdhetspolitiska delmålen är en jämn fördelning av makt och inflytande. Det innebär bl.a. att kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257). Det gäller både formella politiska rättigheter och

fördelningen av den makt som ligger utanför det som vanligen räknas till det demokratiska styrelseskicket.

Jämställdhetsintegrering är sedan början av 1990-talet regeringens övergripande strategi för jämställdhetspolitiken. Det innebär att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i alla led av beslutsprocessen och att de aktörer som normalt sett deltar i beslutsprocessen har ansvar för att det sker. I regeringen innebär det att varje statsråd har ansvar för jämställdhet inom sitt respektive politikområde. Jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna regeringens jämställdhetspolitik. Jämställdhetsintegrering är bl.a. ett stöd i arbetet med att förbättra jämställdheten i de beslutsfattande församlingarna.

Regeringen har sedan 2007 genomfört ett utvecklingsarbete för att stärka jämställdhetsintegreringen. Arbetet sker sedan 2011 inom ramen för en plattform för jämställdhetsintegrering 2011–2015. Plattformen omfattar fem delprojekt och tar ett samlat strategiskt grepp om de utvecklingsbehov som identifierats avseende arbetet med jämställdhetsintegrering.

Regeringen har under en lång tid systematiskt arbetat med att öka andelen kvinnor i statligt ägda företag, statliga myndigheters styrelser och insynsråd. Som ett resultat av detta arbete är andelen kvinnor i dessa styrelser nära 50 procent (*Slutredovisning av regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder*, skr. 2011/12:174). Andelen ordförande som är kvinnor har ökat. Den ökade jämställdheten inom dessa styrelser kan bidra till att skapa förutsättningar för en förbättrad representativitet i politiska beslutsfattande församlingar.

Regeringen har även givit Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela bidrag för projekt som bedrivs av frivilligorganisationer som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män (U2011/7064/JÄM). Det finns ett samband mellan engagemanget inom det civila samhället och politiskt engagemang i övrigt. En ökad andel aktiva kvinnor inom frivillighetsorganisationerna kan bidra till att fler kvinnor tar förtroendeuppdrag i folkvalda politiska församlingar.

3.2.3 Arbetet för att underlätta för förtroendevalda med funktionsnedsättning

Lika möjligheter till delaktighet i det politiska livet är en grundläggande demokratisk rättighet. Ett av de nationella målen för funktionshinderspolitiken är att samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir delaktiga i politiken. I propositionen *Demokrati för det nya seklet* uppmärksammades behovet av åtgärder för underlätta för förtroendevalda med funktionsnedsättning (prop. 2001/02:80). På grundval av propositionen genomfördes en ändring i kommunallagen som innebar skyldigheter för kommunerna och landstingen att verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning på samma sätt som andra förtroendevalda ska kunna delta i handläggningen av ärenden.

År 2006 - 2009 genomförde regeringen åtgärdsprogrammet *Delaktiga Sverige* för att öka människors delaktighet i det svenska samhället. Inom detta arbete vidtog åtgärder för att stärka möjligheterna till politiskt

delaktighet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar. I september 2006 gav regeringen Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) ett uppdrag för att inhämta kunskap om tillgänglighet och bemötande av personer med funktionsnedsättning i det politiska livet. Rapporten överlämnades till regeringen i december 2007 (*Tillgänglighet i det politiska livet i kommuner och landsting*, Handisam, 2007). Rapportens slutsatser utgjorde ett underlag för regeringens tredje och sista uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och den grund som lades för en strategi för genomförandet för perioden 2011–2016 (skr. 2009/10:166).

Utvecklingen av it och annan teknik som möjliggör ljud- och bildöverföring är till gagn för personer med vissa funktionsnedsättningar. I detta sammanhang är det förslag om att införa möjligheter till beslutsfattande på distans värdefullt, vilket regeringen föreslår i propositionen Vital kommunal demokrati (prop. 2013/14:5).

En förutsättning för att flera förtroendevalda med hörselnedsättning ska kunna utöva sitt förtroendeuppdrag är tillgängligheten till tolkservice. I augusti 2012 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utse en aktör med nationellt ansvar för att tillhandahålla tolktjänst för förtroendevalda. Uppdraget redovisades till regeringen i mars 2013. Regeringen har även uppmärksammat levnadssituationen för ungdomar med funktionsnedsättning och uppdrog 2011 åt Ungdomsstyrelsen att med utgångspunkt i de ungdoms- och funktionshinderspolitiska målen ställa samman en tematisk analys, bl.a. i fråga om inflytande. Rapporten överlämnades till regeringen den 30 november 2012 (*Levnadsvillkoren för unga med funktionsnedsättning*, Ungdomsstyrelsen, 2012).

3.2.4 Arbetet med att förebygga och motverka hot och våld mot förtroendevalda

Regeringen har uppmärksammat problemet med de förtroendevaldas utsatthet för hot och våld. År 2004 tillsatte den dåvarande regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté för att kartlägga förekomsten av hot och våld mot förtroendevalda och föreslå åtgärder för att motverka och förebygga sådant våld (dir. 2004:102). Kommittén skulle även öka medvetenheten och beredskapen om hot och våld mot förtroendevalda genom information och utbildningsinsatser. I betänkandet Jakten på makten föreslogs bl.a. en särskild straffskärpningsgrund för brott som begås mot en förtroendevald på grund av förtroendeuppdraget (SOU 2006:46). Regeringen har inte gått vidare med förslaget, vilket framgår av budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1), men har genomfört andra åtgärder för att förebygga och motverka att förtroendevalda utsätts för våld, hot eller trakasserier.

Genom att skärpa lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting har tryggheten för förtroendevalda ytterligare stärkts (prop. 2009/10:117). I sammanhanget kan även nämnas att 2011 infördes nytt brott, *olaga förföljelse*, i brottsbalken i syfte att höja straffnivån för och förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse. Brottet tar sikte på upprepade eller systematiska trakasserier mot en och samma person. Lagändringen

har betydelse även för förtroendevalda som blir utsatta för sådana trakasserier. Skr. 2013/14:61

Under 2012 genomförde Brottsförebyggande rådet (Brå) på uppdrag av regeringen en undersökning om omfattningen av hot och våld mot förtroendevalda (*Politikernas trygghetsundersökning*, Brå 2012). Studien presenterades i december 2012 (se avsnitt 4.2.3). Ett arbete för att motverka hot och våld mot förtroendevalda genomförs även av SKL. Under 2012 genomförde SKL åtta regionala s.k. presidiekonferenser med temat att förebygga och motverka hot och våld mot förtroendevalda.

3.2.5 De politiska partiernas ställning inom den representativa demokratin

De politiska partierna är centrala aktörer i den svenska representativa demokratin. Väljarna röstar i de allmänna valen på politiska partier och det är överlag som partimedlemmar de folkvalda agerar i de beslutsfattande politiska församlingarna. De politiska partierna är i likhet med andra organisationer inom det civila samhället fria sammanslutningar av väljare och som sådana är deras verksamhet inte närmare reglerad i lag. Enligt regeringsformen definieras ett politiskt parti endast som en sammanslutning eller grupp väljare som uppträder i val under en särskild beteckning (3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). I övrigt ställs det inga associationsrättsliga krav för att ett parti ska få delta i de allmänna valen.

Samtidigt är de politiska partierna integrerade i det offentliga beslutsfattandet, vilket i vissa avseenden har gjort det nödvändigt med en särskild reglering av de politiska partierna. Detta gäller t.ex. parti- och kandidatfinansiering, men det finns även vissa valtekniska kriterier för de politiska partier som väljer att registrera sig inför de allmänna valen. Regeringens åtgärder när det gäller de politiska partierna omfattar främst frågor som berör partifinansiering.

Partifinansiering

Partifinansieringen är av väsentlig betydelse för de politiska partiernas möjligheter att verka inom det demokratiska systemet. Samtidigt är de politiska partiernas ekonomiska förutsättningar en fråga om en rättvis och jämlik förmåga att utöva inflytande på de politiska processerna.

En central del av partifinansieringen är det offentliga partistödet. Det statliga partistödet regleras i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och lämnas i form av partistöd och kanslistöd till partier som är representerade i riksdagen. Stöd enligt lagen lämnas även till partier utanför riksdagen om de fått mer än 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste ordinarie riksdagsvalen.

Vid sidan av det statliga partistödet har även kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till politiska partier som är representerade i kommun- och landstingsfullmäktige. Stödets övergripande målsättning är att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Regler om det kommunala partistödet finns i 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900). Formerna och omfattningen för stödet

beslutas av fullmäktige, men får inte utformas så att det otillbörligen missgynnar ett parti.

I februari 2009 tillkännagav riksdagen att det behövs en översyn av det kommunala partistödet för att undanröja den osäkerhet som råder både från kommunernas och partiernas sida när det gäller utrymmet för att använda stödet och för att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna (rskr. 2008/09:164). Bakgrunden till riksdagens behandling var en diskussion om huruvida det är vanligt att partier fördelar om medel från det lokala partistödet till partiernas regionala och nationella nivåer och om detta är i enlighet med gällande lagstiftning. Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande beslutade regeringen i maj 2010 att ge kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt i uppdrag att se över lagstiftningen om det kommunala partistödet (dir. 2010:53).

Enligt det betänkande som kommittén överlämnade i maj 2012 utgör de offentliga partistöden de politiska partiernas huvudsakliga intäktskälla (SOU 2012:30). De lokala partiorganisationerna är mycket beroende av partistödet och detta beroende har ökat under senare år. En stor del av stödet överförs från den lokala nivån till andra nivåer inom partiorganisationen, men utan en tydlig koppling till motprestationer som syftar till att främja den politiska verksamheten i kommunen eller landstingen. Detta är, enligt betänkandet, inte i enlighet med lagstiftningens syfte och på sikt kan ett sådant förfarande innebära att den lokala demokratin utarmas.

Mot bakgrund av utredningens förslag, föreslår regeringen i propositionen Vital kommunal demokrati att det i kommunallagen uttryckligen ska anges att partistödet ändamål är att stärka partiernas ställning i den kommunala demokratin (prop. 2013/14:5). Partistödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget där det betalas ut. För att förhindra att medel används till annat ändamål ska mottagarna av det kommunala partistödet årligen till fullmäktige lämna in en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts enligt sitt syfte. Fullmäktige får besluta att inte ge partistöd till partier som underlåter att komma in med skriftlig redovisning.

Regeringen föreslår vidare, i enlighet med förslagen i kommittébetänkandet, att kravet på representation och formerna för utbetalningarna preciseras. Representationskravet ska knytas till valresultatet. För att behålla representationen krävs att det finns en fastställd ledamot för minst ett av partiets mandat. Enligt förslaget kommer ett parti därmed förlora sitt stöd om det inte har en fastställd ledamot för minst ett mandat vid det årliga utbetalningstillfället.

Vid sidan av det offentliga partistödet finansieras partiernas verksamhet delvis genom bidrag från allmänheten. Det finns för närvarande ingen rättslig reglering av sådan finansiering eller av frågan om insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas intäkter. Däremot har sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna på eget initiativ ingått en överenskommelse om frivillig redovisning.

Frågor om finansiering av de politiska partiernas verksamhet har också varit föremål för översyn. Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter anförde flera argument för en rättslig reglering av partifinansieringen (SOU 2004:22). Sverige mottog år 2009 även kritik i

en rapport från Europarådets kontrollorgan för korruptionsbekämpning, GRECO, för bristande insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. GRECO återkom med kritik för bristande efterlevnad av rekommendationerna i en uppföljningsrapport 2011 (Ju2012/7036/L5).

Regeringen har mot denna bakgrund inlett ett lagstiftningsarbete i syfte att öka allmänhetens insyn i fråga om partifinansiering. Ett förslag till en ny lag om insyn i finansiering av partier som deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet har under 2013 tagits fram och presenterats i departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens finansiering (Ds 2013:31). Lagförslaget innehåller bl.a. bestämmelser om intäktsredovisning, tillsyn och sanktioner. Promemorian har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.2.6 Personvalssystemet

Sedan riksdagsvalet 1998 har väljarna haft möjlighet att utöver rösterna på ett politiskt parti även rösta på en person. Personvalssystemet är på riksdagsnivå fastslaget i regeringsformen och är av grundläggande betydelse för valsystemet. Själva röstningsförfarandet regleras i vallagen och personvalet sker genom en markering vid kandidatens namn på valsedel.

Syftet med personvalsinslaget är dels att ge väljarna bättre möjligheter att påverka vem som ska representera dem, dels förstärka kontakten mellan väljare och valda. De politiska partierna har fortfarande det huvudsakliga inflytandet över att utse kandidater och sätta samman vallistorna, väljarna kan inte stryka eller lägga till kandidater, men genom personvalet kan väljarna påverka vilka kandidater som blir valda på de mandat som partiet vinner i valkretsen. Samtidigt avvägs väljarnas inflytande i förhållande till partierna genom en spärr på minst 5 procent av partiets röster i valkretsen. På kommun och landstingsnivå krävs dessutom ett absolut antal på 50 respektive 100 röster.

I enlighet med regeringens proposition En reformerad grundlag har riksdagen beslutat om ändringar i personvalssystemet, som trädde i kraft den 1 januari 2011 och följaktligen kommer att gälla inför valen 2014 (prop. 2009/10:80). Reformen innebar att spärren för personvalet på riksdagsnivå sänktes från 8 procent till 5 procent. Vidare infördes ett krav på att en upplysning om personvalets innebörd ska finnas på valsedel. Ändringarna föreslogs av Grundlagsutredningen mot bakgrund av att förväntningarna på personvalssystemet inte infriats (SOU 2008:125). Personvalsdeltagandet har minskat sedan det infördes och dessutom har personvalet fått ett begränsat genomslag när det gäller vilka kandidater som valts.

Enligt den bedömning som framförs i betänkandet kan det inte anses som rimligt att ett fåtal väljare ska kunna kullkasta partiernas rangordning av kandidaterna, i synnerhet eftersom partierna anses känna till kandidaternas förutsättningar för att förverkliga partiernas idéer och mål. Samtidigt är statsskickets grundläggande princip att all makt utgår

från folket och därmed är det rimligt att väljarna får avgöra vilka som ska representera dem. Sänkningen av spärren från 8 procent till 5 procent ska ses som avvägning mellan dessa olika demokratiaspekter.

3.3 Genomfört och pågående arbete för att stärka individens möjligheter till inflytande, insyn och deltagande mellan valen

Regeringen verkar för att utveckla möjligheterna för individer att utöva inflytande i den politiska processen mellan valen bl.a. genom ett reformarbete som öppnat för nya former för delaktighet och genom stöd till lokal demokratiutveckling. I följande avsnitt redovisas de åtgärder som genomförts för att stärka individens möjligheter till inflytande och delaktighet på lokal, nationell och EU nivå. Vidare redogörs för politiken för det civila samhället och åtgärder för att säkra tillträdet till allmänna platser och tillgången till allmänna möteslokaler.

3.3.1 Möjligheter till inflytande, insyn och deltagande på lokal nivå

Medborgarförslag

Genom ändringar i kommunallagen (1991:900) infördes år 2001 medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige. Det innebär att kommuner och landsting enligt kommunallagen kan införa en rätt för folkbokförda i kommunen eller i kommun inom landstinget att väcka ärenden i fullmäktige. Förslagsrätten är inte begränsad av ålder eller medborgarskap. I november 2006 förenklades bestämmelserna för hanteringen av medborgarförslag genom att fullmäktige får möjlighet att överlåta till kommunstyrelsen eller en annan nämnd att besluta utan föregående beredning (prop. 2006/07:24). Ändringen genomfördes mot bakgrund av att några kommuner framfört till regeringen att medborgarförslagen resulterat i en ökad arbetsbelastning för fullmäktige.

Genom förslagsrätten har medborgarna fått ett verktyg för direktpåverkan på den lokala politikens utformning. Rätten att initiera ärenden i fullmäktige är en formell påverkanskanal och väger därför tyngre än att skriva brev eller kontakta en förtroendevald.

Geografiska nämnder

I Sverige finns sedan 1980 en möjlighet för kommunerna att införa geografiska nämnder, såsom kommundels- eller stadsdelsnämnd. Ledamöter tillsätts i regel av fullmäktige och utses proportionellt i enlighet med mandatfördelningen i fullmäktige. I ett par kommuner har fullmäktige beslutat att hela eller delar av en geografisk nämnd ska utses genom lokala val inom nämndens geografiska område och på annan grund än partipolitisk. Resultatet av de lokala valen fastställs sedan genom beslut i fullmäktige. Denna ordning är inte formellt reglerad i kommunallagen, men är möjlig genom den fria nämndorganisation som i

princip gäller enligt 3 kap 3 § KL. Att fullmäktige valt denna nämndorganisation innebär att personer som inte är partipolitiskt anknutna kan tillsättas i de geografiska nämnderna. Nämnden kan få ansvar över vissa lokala frågor och även få budgetanslag. Direktvalda geografiska nämnder har framför allt etablerats i mindre orter och glesbygd, däribland Svågadalsnämnden i Hudiksvalls kommun och i Kall i Åre kommun.

Frågan om geografiska nämnder som tillsätts genom lokalval har bl.a. diskuterats av kommundemokratikommittén och har setts som en möjlighet att minska avståndet mellan beslutsfattare och medborgare (SOU 2001:48). Enligt kommittén kan de geografiska nämnderna stimulera det lokala engagemanget och erbjuda en möjlighet för lokalsamhället att självständigt ordna sina egna angelägenheter. Samtidigt har det förts en diskussion om huruvida direktvalen till geografiska nämnder försvårar ansvarsutkrävandet.

Frågan om geografiska nämnder har även utretts av kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (dir. 2010:53). I betänkandet framhåller kommittén att direktvalda nämnder kan skapa ett incitament för de förtroendevalda att lyssna på invånarna och förbättra samspelet mellan väljare och valda (SOU 2012:30). Samtidigt kan de direktvalda nämnderna skapa problem när det gäller ansvarsfördelningen mellan nämnden och kommunen och medföra att kommunerna blir mer svårstyrda. Direktval kan även sätta likvärdighetsprincipen ur spel. Mot denna bakgrund anser kommittén att det inte finns anledning att införa ytterligare bestämmelser i kommunallagen för att reglera direktval till geografiska nämnder. Däremot föreslår kommittén att kommunallagens regler om proportionella val inte ska vara tillämpliga på nämnder vars ledamöter inte tillsätts på partipolitisk grund. Regeringen föreslår därför i propositionen Vital kommunal demokrati, i enlighet med förslaget i kommittébetänkandet, att kommunallagen ändras på så sätt att fullmäktige kan, med två tredjedelars majoritet, besluta att reglerna om proportionella val inte ska tillämpas om en geografisk nämnds ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk (prop. 2013/14:5).

Inflytande genom medborgardialog och andra metoder

För att främja arbetet för att utveckla den lokala demokratin och medborgarnas inflytande stödjer regeringen det arbete som bedrivs av SKL på detta område. SKL inledde år 2006 ett projekt för att utveckla medborgardialogen inom kommunerna och landstingen. Arbetet utgick från ett kongressbeslut att stödja medlemmarna i att utforska nya kanaler för att involvera medborgarna i den politiska processen. Två nätverk för erfarenhetsutbyte och kunskapsförmedling har etablerats med politiker och tjänstemän. Genom det demokratiutvecklingsstöd, *Delaktiga Sverige*, som fördelades av regeringen under år 2006 påbörjades flera lokala projekt.

SKL verkar för att utveckla medborgardialogen som en del i styrprocesserna i kommunerna och landstingen (*Medborgardialog som del i styrprocessen*, SKL 2011). Med stöd av regeringen påbörjades under 2011 ett treårigt arbete för att stödja ett antal kommuner och landsting för att utveckla medborgardialogen till ett verktyg inom

kommunernas styrprocesser (Ju2011/4020/D). Målet är att etablera ett systematiserat arbete med medborgardialog i beslutsprocessen och göra denna till ett naturligt underlag för beslut.

Ytterligare metoder för att underlätta för medborgarna att kanalisera sina åsikter och intressen till den beslutsfattande nivån är s.k. medborgarråd och medborgarpaneler. Medborgarråd innebär att en grupp invånare bjuds in till samråd eller möten för att dela med sig av sina erfarenheter, kunskaper eller åsikter om någon särskild fråga.

Medborgarråd brukar etableras för specifika frågor eller för specifika grupper av medborgare, såsom äldre, yngre, utrikes födda eller personer med funktionsnedsättning. Dessa kan vara rådgivande eller medbestämmande. Medborgarpanel är en metod för att ta reda på vad medborgarna i allmänhet tycker i olika frågor som kommunen, landstinget eller regionen ansvarar för. Kommunikationen kan ske via internet utan krav på deltagande i fysiska möten. Ett nätverk bildades av SKL under år 2007 med 26 kommuner och fyra landsting som utvecklar och testar metoder för medborgarpaneler. Vidare har ett nätverk med fem kommuner skapats under 2008 för att utveckla metoder för medborgarbudget. Det handlar om att genom dialogmetoder låta medborgarna vara med och prioritera hur skattemedlen ska användas och fördelas (*Projektet medborgardialog*, Faktablad, SKL 2009).

Digitala verktyg för inflytande och insyn

Tillgången till it och digital kompetens är en fråga om demokrati eftersom samhällsviktig information, påverkanskanaler och samhällsservice är allt mera internetbaserad. Det är viktigt att alla som vill ta del av digitaliseringens möjligheter ska kunna göra det, oavsett personliga förutsättningar som ålder, funktionsnedsättning och kunskapsnivå eller andra förutsättningar som kan beskrivas som ekonomiska, kulturella eller etniska. I oktober 2011 antog regeringen en digital agenda It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige där regeringen fastslår målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (N2011/342/ITP). Digitaliseringen av tjänster och information förutsätter att medborgarna har tillgång till dator, service via bredband och en digital kompetens. I propositionen Tillgängliga elektroniska kommunikationer fastslås ett mål för internetpolitiken (prop. 2009/10:193). Detta är att Sverige ska ha bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Regeringen har inrättat en digitaliseringskommission som ska verka för att målet i den digitala agendan uppnås och följa utvecklingen mot det it-politiska målet.

Teknikutvecklingen har i grunden påverkat myndigheternas hantering av information. I stort sett all information som behandlas av myndigheterna finns numera lagrad elektroniskt och myndigheterna tar i allt större utsträckning emot och förmedlar information genom elektronisk kommunikation. Genom att samverka digitalt kan myndigheternas kontakter med medborgarna förenklas, innovation och delaktighet stödjas, samtidigt som statsförvaltningens effektivitet och kvalitet ytterligare kan höjas. Regeringen beslutade därför i december

2012 om en ny e-förvaltningsstrategi Med medborgaren i centrum – Regeringen strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012/6402/ITP). Fler förvaltningsgemensamma digitala tjänster ska bidra till att förenkla vardagen för privatpersoner och företag. De ska utformas efter användarnas behov, vara enkla och säkra att använda, och vara lätta för medborgare att hitta. Ett av strategins delmål är att öka möjligheten till insyn och delaktighet. Publicering av offentlig information via internet och användning av sociala medier ska öka möjligheterna till insyn och delaktighet.

Sverige har breddat sitt åtagande inom ramen för Open Government Partnership, som är ett partnerskap mellan regeringar, ideella organisationer och privata aktörer.

Regeringen har också inrättat E-delegationen som sedan 2009 arbetar med ökad samordning av de statliga myndigheternas digitala utvecklingsprojekt (dir. 2009:19). E-delegationen består av 16 generaldirektörer och en representant från SKL.

Därutöver har SKL med stöd från regeringen utvecklat internetverktyg för att underlätta dialogen mellan de förtroendevalda och medborgarna (IJ2007/3344/D). Internetverktygen ska skapa nya kanaler för påverkan. Ett exempel på sådana verktyg är e-petitioner, vilka ger medborgarna möjligheter att lämna förslag och idéer på kommunens eller landstingets hemsida samt att skriva under eller stödja andras förslag. SKL har även utvecklat dialogverktyg, chat, mobilenkät, budgetsimulator och en s.k. geo-panel. Geo-panelet är ett webbaserat verktyg där medborgarna konsulteras med kartan som utgångspunkt. It-verktygen är framtagna med öppen källkod för att underlätta vidareutveckling och spridning till intresserade kommuner och landsting (*IT-verktyg i demokratins tjänst*, SKL, 2010).

3.3.2 Folkomröstningar

Folkomröstningar på nationell nivå

Från ett internationellt perspektiv har folkomröstningar blivit allt vanligare under senare år. Användandet av folkomröstningsinstitutet har delvis varit motiverat av ett behov av att vitalisera och stärka demokratin och har setts som en metod att komma tillrätta med ett minskat förtroende för de politiska institutionerna och de politiska partierna (Folkomröstningar i Europa – Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater, SOU 2007:94). På regeringens uppdrag (dir. 2004:96) genomförde Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) en förutsättningslös översyn av bestämmelserna om folkomröstningsinstitutet.

I sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) utgår utredningen från att den representativa demokratin är fundamentet i det svenska folkstyret. Den skapar förutsättningar för en långsiktig och sammanhängande politik där beslut kan utformas från en helhetssyn. Vidare ger den alla människor möjligheter att påverka och utkräva ansvar och är praktisk och effektiv. Samtidigt menar utredningen att ett utrymme för väljarna att ta ställning till enskilda frågor inom ramen för

den representativa demokratin ändå kan ses som ett sätt att stärka demokratin. Under förutsättning att folkomröstningarna är rådgivande finns det ingen direkt motsättning mellan folkomröstningar och den representativa demokratin.

Folkomröstningar kan, enligt utredningen, vara en metod för de folkvalda att inhämta bättre information om väljarnas uppfattning om sakfrågor och därmed ge en starkare legitimitet åt de enskilda besluten. Detta gäller i synnerhet vid frågor av särskild tyngd och långsiktig betydelse. Folkomröstningar kan därutöver öka medborgarnas engagemang och intresse för politiken och ha en folkbildande effekt. Slutligen menar utredningen att folkomröstningar kan fylla en funktion som säkerhetsventil för den representativa demokratin t.ex. genom att bryta upp politiska låsningar som inte följer de traditionella skiljelinjerna i politiken.

Samtidigt påpekar utredningen att om folkomröstningar blir ett frekvent inslag i den demokratiska beslutsprocessen kan de utmana partiväsendet och urholka väljarnas möjlighet att ställa de folkvalda till svars för den förda politiken. Folkomröstningar är dessutom ett onyanserat system för beslutsfattande som inte ger möjlighet till ett helhetsperspektiv eller till kompromisser mellan olika intressen. Detta medför att det kan bli svårigheter för de förtroendevalda att långsiktigt planera och ta ansvar för den förda politiken när enstaka sakfrågor rycks ur ett sammanhang. Utredningen anser därför att vissa begränsningars bör finnas när det gäller rätten att påkalla en folkomröstning. Det finns enligt utredningen till exempel inte skäl att införa en möjlighet för en minoritet i riksdagen att föra en fråga till folkomröstning eller att införa en rätt för allmänheten att begära folkomröstningar på nationell nivå. Ett undantag är vid vilande förslag till grundlagsändring där en tredjedel av riksdagsledamöterna kan begära en folkomröstning.

Folkinitiativet i kommuner och landsting

När det gäller lokala frågor finns det ett större värde av folkomröstningar eftersom frågorna ofta berör medborgarna mera direkt. Grundlagsutredningen föreslog därför att folkomröstningsinstitutet på kommunal och landstingsnivå ska stärkas för att ge medborgarna möjligheter att ta ställning till politiska frågor och delta i beslutsprocessen. Möjligheter för kommunerna och landstingen att hålla folkomröstningar har funnits sedan år 1977. År 1994 infördes folkinitiativet, vilket innebär att ett ärende om folkomröstning ska väckas i fullmäktige om minst 5 procent av de röstberättigande begär detta.

Enligt Grundlagsutredningen ledde bestämmelserna om folkinitiativet inte till en förstärkning av den kommunala demokratin. De flesta initiativ avsågs i fullmäktige och det fanns därför en risk att möjligheten till folkomröstningar framstod som skendemokratisk. Mot denna bakgrund föreslog Grundlagsutredningen att utformningen av folkinitiativet ändras. Det förstärkta folkinitiativet trädde i kraft vid årsskiftet 2011 och innebär att en folkomröstning ska hållas om minst 10 procent av de röstberättigande begär det. Enbart en kvalificerad majoritet om två tredjedelar av fullmäktige ledamöterna kan avslå ett folkinitiativ (prop.

2009/10:80). Det är fullmäktige som beslutar om utformningen av Skr. 2013/14:61
valedlarna och folkomröstningen är alltid rådgivande.

3.3.3 Arbetet med att stärka medborgarnas inflytande inom EU

Medborgarinitiativet

EU är det enda mellanfolkliga samarbete som ger medborgare möjlighet att genom direkta val utse sina företrädare i ett parlament med lagstiftande befogenheter. Trots det har EU ofta kritiserats för att det har utvecklats utan medborgerlig förankring. Det motstånd till förslaget till en grundlag för EU som bl.a. tog sig i uttryck i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna år 2005 visade på behovet att stärka medborgarnas möjligheter till inflytande inom EU. Lissabonföredraget antogs därför med en ambition att föra EU närmare medborgarna.

Genom Lissabonfördraget införde EU det s.k. medborgarinitiativet vilket är ett verktyg för medborgarna att göra sina röster hörda direkt och begära att kommissionen tar politiska initiativ. Förordningen om medborgarinitiativet (nr 211/2011) antogs av rådet den 14 februari 2011 och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Att väcka ett medborgarinitiativ är en möjlighet för EU-medborgare att begära att kommissionen ska lägga fram ett förslag i deras intresse. Medborgarna har därigenom på samma sätt som Europaparlamentet och ministerrådet en möjlighet att framställa önskemål om lagstiftningsförslag från kommissionen. Medborgarinitiativen är emellertid rådgivande och kommissionen är inte förpliktad att lägga fram ett förslag. Ett initiativ ska stödjas av minst en miljon unionsmedborgare från minst en fjärdedel av medlemsstaterna. Det krävs minst 15 000 underskrifter från Sverige för att Sverige ska räknas som en av dessa medlemsstater. Minimialdern för den som vill underteckna ett initiativ är den ålder som ger rösträtt i valen till Europaparlamentet. I Sverige är det 18 år.

Under 2012 har regeringen utsett Datainspektionen till behörig myndighet för kontroll och intygande av att det system för insamling av stödförklaringar via internet som används för lagring i Sverige uppfyller de krav som ställs i förordningen. Regeringen har vidare utsett Valmyndigheten till behörig myndighet för kontroll och intygande av antalet giltiga stödförklaringar från personer med svenskt personnummer.

Ett Europa för medborgarna

År 2006 etablerade Europaparlamentet och rådet programmet *Ett Europa för medborgarna*. Programmet var avsett att uppmuntra till samarbete mellan medborgare och medborgarorganisationer i olika länder, i syfte att göra allmänheten aktivt engagerad i den europeiska integrationsprocessen. Programmet har löpt från 2007 till 2013 och ett av dess huvudsakliga mål var att ge medborgarna möjlighet att samarbeta och delta i uppbyggandet av ett allt närmare Europa, öppet mot omvärlden och som enas och berikas genom sin kulturella mångfald.

Regeringen har utsett Ungdomsstyrelsen till kontaktpunkt för programmet *Ett Europa för medborgarna*.

I juni 2011 presenterade kommissionen ett förslag inom ramen för EU:s fleråriga budgetram om att inrätta ett förnyat program för åren 2014 - 2020. Det övergripande syftet med det nya programmet är bl.a. att främja medborgarnas demokratiska delaktighet och engagemang på unionsnivå genom att öka deras kunskaper om unionens politiska processer och skapa förutsättningar för engagemang och frivilligarbete på unionsnivå.

Det nya programmet utgår delvis från EU-fördragets nya möjligheter till deltagardemokrati. Enligt artikel 11 i EU-fördraget ska EU:s institutioner bl.a. ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. I samma artikel talas om institutionernas skyldighet att föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med det civila samhället.

Under 2013 har kommissionen gett individer en möjlighet att framföra deras förväntningar på EU genom att föra medborgardialoger i alla medlemsstater. Medborgardialogerna är även en del av Europaåret för medborgarna, vilket är en satsning för att öka kunskapen bland EU-medborgare om de rättigheter som är inskrivna i EU-fördraget och som kompletterar de nationella rättigheterna.

Förvaltningspartnerskapet

Sedan 2009 pågår kommunikationsaktiviteter mellan regeringen, Europaparlamentet och EU-kommissionen för att öka kunskapen om EU och aktuella EU-frågor inom ramen för det s.k. förvaltningspartnerskapet. Som en del av förvaltningspartnerskapet har insatser riktats till gymnasielärare och skolledare. Mellan åren 2009 och 2012 deltog cirka hälften av Sveriges gymnasieskolor i aktiviteterna. Under 2013 och 2014 kommer insatserna riktas till unga och personer som arbetar med unga inom t.ex. ideella organisationer eller kommuner och till lärare och skolledare i syfte att informera om det förestående valet till Europaparlamentet. Insatserna som riktas till lärare ska främst stödja de redan utbildade s.k. skolambassadörerna och deras nätverk. I detta sammanhang bör även nämnas att regeringen år 2011 beslutade om nya kursplaner för grundskolan i vilka det har förtydligas att eleverna ska få undervisning om EU.

Regeringen har utsett Ungdomsstyrelsen och Universitets- och högskolerådet (UHR) som förmedlingsorgan för Sveriges förvaltningspartnerskap. I uppdraget ingår att planera, genomföra och följa upp förvaltningspartnerskapets insatser. Kommissionen har meddelat att de avser att avsluta förvaltningspartnerskapet vid utgången av år 2013. Medel kommer att finnas till förfogande för verksamhet under 2014.

Det civila samhället som en arena för politiskt deltagande

Det civila samhället är en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor kan organisera sig och agera tillsammans i gemensamma intressen. Som sådan är det civila samhällets betydelse för demokratin central. Det civila samhället är en arena där argument och åsikter kan mötas, där initiativ till förändringar kan tas och där missförhållanden i samhället kan påtalas. Organisationer inom det civila samhället har därför en viktig roll när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin. Vidare kan det civila samhället fungera som en motvikt till offentlig maktutövning både genom att dess organisationer kan fånga upp, inspirera och organisera ett deltagande och genom att de samtidigt kan utöva en effektiv påverkan och inflytande på det politiska beslutsfattandet. Medborgarsammanslutningarna inom det civila samhället ger därmed individer ytterligare en möjlighet att göra sin röst hörd och delta i den politiska processen. I denna bemärkelse kan det civila samhället beskrivas som en röstbärare. Framför allt kan det civila samhället ge makt åt underrepresenterade grupper i samhället, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap.

Dessutom kan det civila samhällets organisationer, inte minst folkbildningsorganisationerna, ses som en demokratiskola som bidrar till att skapa en medvetenhet om demokratins spelregler och grundläggande principer. Genom engagemang i föreningslivet får många människor förståelse dels för organisationernas interna procedurer för t.ex. beslutsfattande och ansvarsutkrävande, dels om hur opinion och åsikter kan drivas och främjas inom ramen för det demokratiska samhället i stort. Det finns också ett samband mellan engagemang i det civila samhället och deltagande i det politiska livet i övrigt, t.ex. valdeltagande. Ideella organisationer besitter ofta en betydande expertis i olika sakfrågor och även organisationer som inte är uppbyggda med traditionell medlemsdemokrati kan i kraft av sin kunskap föra fram argument och budskap som är viktiga i det offentliga.

Det civila samhället har även en viktig funktion för den sociala sammanhållningen i samhället. Organisationer inom det civila samhället bidrar till att sammanlänka individer och gemenskaper och kan överbrygga gränser mellan enskilda grupper och därmed binda samman samhället i stort. Det civila samhället har också en funktion som välfärdsmädlare och serviceproducent. I denna roll är det civila samhällets organisationer i regel alternativ eller komplement till de offentligt ägda eller privata tjänsteproducenterna.

Regeringens politik för det civila samhället

Regeringens mål för politiken för det civila samhället är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Målet beslutades av riksdagen på grundval av förslagen i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Villkoren ska förbättras genom att det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller

samhället i stort utvecklas. Vidare ska förutsättningarna för det civila samhället bidra till samhällsutvecklingen och välfärden stärkas, både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter. Kunskapen om det civila samhället ska fördjupas och spridas. Målen ska uppfyllas i dialog med det civila samhällets organisationer.

Regeringen har beslutat att följa upp villkoren för det civila samhället och dess organisationer i förhållande till politikens mål. Uppföljningen ska organiseras kring sex principer rörande självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet samt insyn och mångfald. Uppföljningen ska ge möjlighet att följa utvecklingen över tid vad gäller olika aspekter av statlig bidragsgivning, dialog och samråd med det civila samhällets organisationer, samt övriga insatser för att förbättra det civila samhällets villkor, exempelvis insatser för bättre kunskap om det civila samhället. Ungdomsstyrelsen utgör från 2012 ett myndighetsstöd för politiken för det civila samhället. Myndigheten ska säkerställa att kontinuerlig uppföljning, kunskapsspridning och analys genomförs.

Regeringen etablerade 2010 ett partsgemensamt forum i vilken dialogen ska föras mellan regeringen och det civila samhällets organisationer om det civila samhällets villkor, möjligheter och utveckling. Det partsgemensamma forumet består av 16 representanter från nationella ideella organisationer från olika områden. Mötena har roterande ordförandeskap och leds av en representant från det civila samhällets organisationer. Ungdomsstyrelsen har regeringens uppdrag att administrera det partsgemensamma forumet och har också genomfört en uppföljningsrapport utifrån det civila samhällets perspektiv (*Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar – en uppföljning med ideella föreningar i fokus*, Ungdomsstyrelsen 2013).

I oktober 2008 slöts en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL om hur relationerna mellan staten, de idéburna organisationerna och SKL kan utvecklas (IJ2008/2110/UF). Överenskommelsens syfte är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Överenskommelsen ska tydliggöra de idéburna organisationernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att vara utförare av tjänster på likvärdiga villkor med andra aktörer som är verksamma på området. I april 2012 hade omkring 70 idéburna organisationer anslutit sig till överenskommelsen. Regeringen har också undertecknat en överenskommelse med SKL och idéburna organisationer inom integrationsområdet. Syftet med denna överenskommelse är att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och de idéburna organisationerna i arbetet med nyanländas etablering och integration och att utveckla former och metoder för att de idéburna organisationerna bättre ska kunna medverka i detta arbete. Till överenskommelsen inom integrationsområdet har 35 nationella organisationer anslutit sig, däribland ett flertal paraplyorganisationer.

Regeringen har sedan 2010 finansierat en försöksverksamhet med engagemangsguider som ska stimulera boende i områden med lägre organisationsgrad, särskilt ungdomar och kvinnor, till aktiviteter inom

civilsamhällets olika organisationer. Stöd till engagemangsguider har fördelats av Ungdomsstyrelsen under 2012 med tio miljoner kronor. För att öka kunskapen om det civila samhället inrättades 2009 ett grundforskningsprogram om det civila samhället som hanteras av Vetenskapsrådet.

Regeringen har gett i uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB) att ta fram förbättrad statistik om det civila samhället. SCB redovisade hösten 2011 en första sammanställning med ny statistik om det civila samhället som gäller de ideella organisationernas ekonomi. För första gången kan därmed det civila samhällets ekonomiska betydelse i samhällsekonomin belysas. Denna sammanställning med fördjupad statistik om det civila samhället kan utgöra underlag för fortsatt utvecklingsarbete i syfte att etablera det civila samhället som ett nytt statistikområde i framtiden. SCB presenterade en rapport med uppföljande statistik hösten 2012.

Regeringens stöd till det civila samhällets organisationer

Vad gäller statsbidragen har regeringen bland annat uttalat att mer generella stödformer såsom organisations- och verksamhetsbidrag bör öka i förhållande till projektbidrag. Bidragssystem bör dock kunna anpassas efter verksamhetsområdenas behov och därmed se olika ut. Av Regeringskansliets sammanställning från 2011 framgår att ca 11 miljarder kronor fördelades i statliga bidrag till det civila samhällets organisationer under 2010. Av bidragsmedlen gick 84 procent till generella bidrag såsom organisations- och verksamhetsbidrag. Inom flertalet politikområden finns statsbidrag som riktas till det civila samhällets organisationer för särskild verksamhet. Detta gäller till exempel stöd till idrotten, bidrag till allmänna samlingslokaler, bidrag för kvinnors organisering, stöd till friluftorganisationer och stöd till arbetet mot diskriminering.

Även Allmänna arvsfonden fördelar varje år omkring 470 miljoner kronor till organisationer med målgruppen barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning utifrån ett antal prioriterade områden. Under 2011 fördelades efter ansökan 228 miljoner kronor till olika ungdomsprojekt samt 97 miljoner kronor till projekt som avsåg att främja demokrati och delaktighet.

För att minska den ideella sektorns beroende av finansiering från det allmänna och underlätta för sektorn att samla in medel från andra aktörer har en rätt till skattereduktion för penninggåvor till viss ideell verksamhet införts den 1 januari 2012. Skattereduktionen gäller fysiska personer. En förutsättning för skattereduktion är att gåvorna lämnas till på förhand godkända gåvomottagare. Regeringen bedriver också ett arbete för att modernisera de särskilda inkomstskattereglerna för den ideella sektorn i riktning mot en mera tidsenlig utformning.

Remissförfarandet och ett utökat samråd med det civila samhället

Ett flertal organisationer inom det civila samhället används som remissinstanser vid beredning av betänkanden och förslag. Enligt en sammanställning som årligen görs inom Regeringskansliet har antalet fasta forum för samråd med civila samhällets organisationer ökat från 46 till 51. Antalet organisationer som var medlemmar i dessa forum var 858

stycken, vilket är 314 fler än 2011. Drygt 3000 organisationer bjöds in att svara på remiss, vilket är mer än en fördubbling av tidigare års resultat. Departementen anordnade ca 277 möten för dialog och samråd med det civila samhällets organisationer.

I enlighet med de förslag som presenterades i propositionen En politik för det civila samhället inleddes år 2010 en försöksverksamhet med utökat samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer (prop. 2009/10:55). Avsikten var att skapa möjligheter att lyssna på åsikter och intressen i ett tidigt skede av beredningsprocessen för att därigenom förbättra kunskapsunderlaget och öka förankringen av kommande beslut. Försöksverksamheten genomfördes under 2010 och 2011 och resulterade i en handledning för samråd med det civila samhället.

Tillgång till allmänna samlingslokaler

Tillgång till allmänna samlingslokaler för opinionsbildning och ideellt engagemang är en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt samhälle och ett livskraftigt civilsamhälle. I Sverige finns en lång tradition av att det i utformandet av bostadsområden byggs allmänna samlingslokaler. Detta har varit en del av folkrörelsepolitiken och har betraktats som ett sätt att främja demokratin och medborgarnas möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter. Ett ekonomiskt stöd för allmänna samlingslokaler inrättades i Sverige redan på 1940-talet.

År 2002 gav den dåvarande regeringen en särskild utredare i uppdrag att se över stödet för de allmänna samlingslokalerna. I betänkandet Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling (SOU 2003:118) konstaterade utredaren att samlingslokalerna är viktiga grundpelare i det demokratiska samhället. Vidare betonades att det bör finnas en samlingslokal i varje lokal miljö för att ge ökade möjligheter att etablera ett föreningsliv som på ett effektivare sätt kan engagera de människor som bor i dessa områden. Det ansågs särskilt angeläget att få fram fler samlingslokaler i storstadsområdenas och de större tätorternas ytterområden.

Bidrag till allmänna samlingslokaler fördelas av Boverkets samlingslokaldelegation och under 2012 uppgick stödet för investeringsbidrag till 234,4 miljoner kronor. På grundval av förslagen i betänkandet har Boverket även fått i uppdrag att fördela stöd för utveckling av ungdomsverksamhet i allmänna samlingslokaler. Under år 2012 fördelades ca fem miljoner kronor till denna verksamhet.

3.3.5 Samråd och forum för inflytande inom särskilda politikområden

Samråd inom ungdomspolitiken

Ett övergripande mål för ungdomspolitiken är att ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08KrU1, rskr. 2007/08:58). Detta betyder att unga ska ges samma möjligheter till inflytande som andra människor i samhället. Ungas delaktighet i politiska beslutsprocesser är inte bara en rättighet utan det är också

viktigt att ungas kunskaper, synpunkter och erfarenheter tas till vara som en resurs i den demokratiska processen. Ungdomspolitiken omfattar individer mellan 13 och 25 år och därmed även personer som inte har uppnått rösträttsålder. Enligt strategin för att stärka barns rättigheter i Sverige är en princip för arbetet med barn att barn ska ha rätt att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem (prop. 2009/10:232, bet. 2009/2010:SoU3, rskr. 2010/11: 35). Formerna för ungas delaktighet måste alltså även inbegripa insatser utanför den representativa demokratin.

För att främja ungas delaktighet har regeringen etablerat ett ungdomspolitiskt råd. I det ungdomspolitiska rådet ingår representanter från såväl ungdomsorganisationer, forskare, myndigheter och kommuner liksom SKL. Rådets övergripande syfte är att vara ett forum för ungdomspolitiska frågor såsom ungas inflytande och aktiva deltagande i samhällslivet.

Ungdomsstyrelsen har bl.a. till uppgift att stödja kommunernas arbete med ungas inflytande (skr. 2009/10:53). De kommuner som vill utveckla sin lokala ungdomspolitik kan t.ex. söka ekonomiskt stöd från Ungdomsstyrelsen. Vidare fördelar Ungdomsstyrelsen statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Under 2013 har 245 miljoner kronor avsatts för ändamålet. Ett arbete bedrivs av SKL i samverkan med Ungdomsstyrelsen för att utveckla metoder för ungas deltagande inom ramen för medborgardialogen (*Medborgardialog för unga*, 2010).

Samråd inom politiken för de nationella minoriteterna

Enligt regeringsformen (1 kap. 2 §) ska det samiska folkets och de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. De nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, sverigefinnar, tornedalingar och samer, som också är ett urfolk. Åtaganden gentemot de nationella minoriteterna vilar på Sveriges ratificering av två minoritetskonventioner, ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

De nationella minoriteternas rätt till inflytande och samråd regleras närmare i 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. En viktig anledning till bestämmelsen om inflytande i lagen är att minoriteten själv är bäst lämpad att se den egna gruppens behov och önskemål och att det därför är viktigt att det förs en dialog mellan myndigheter på olika nivåer och de nationella minoriteterna.

Med syfte att förbättra efterlevnaden av åtagandena på området för de nationella minoriteterna beslutades år 2009 om en samlad strategi, Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83). I strategin konstaterades att de nationella minoriteternas egenmakt och inflytande behöver stärkas. Det minoritetspolitiska målet, att ge skydd för de nationella minoriteterna och att stärka deras möjligheter till inflytande samt att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande, bryts ner i ett antal delmål i strategin. Ett av dessa områden, inflytande och delaktighet, syftar bl.a. till att stärka minoriteternas möjligheter till inflytande genom att förbättra formerna för samråd, ge grupperna reellt

inflytande i frågor som berör dem och på andra sätt främja deltagande och egenmakt. I propositionen anges att inflytandet ska finnas på lokal, regional och nationell nivå och att fungerande samråd mellan företrädare för de nationella minoriteterna och förvaltningsmyndigheterna har avgörande betydelse för ett förbättrat genomförande av minoritetspolitiken. Genom samråden kan minoriteternas delaktighet förbättras och gruppernas behov beaktas på ett bättre sätt. Beslutsfattare får dessutom bättre beslutsunderlag för det minoritetspolitiska arbetet. Samråden utgör en bekräftelse av minoriteternas betydelse i samhället och skapar möjligheter till samsyn om vilka frågor som behöver prioriteras på olika nivåer i samhället.

Sedan år 2000 genomför regeringen årligen samråd med representanter för de nationella minoriteterna. Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget är ansvariga myndigheter för uppföljningen av minoritetspolitiken och för kunskapshöjande och stödjande insatser gentemot kommuner, myndigheter och andra i frågor som rör samråd och inflytande.

Sametinget har en särskild roll i att förbättra och öka samernas möjligheter att som minoritet bland landets befolkning hålla sin kultur levande och att påverka frågor som berör den samiska befolkningen. Sametinget är både en myndighet och ett folkvalt organ. Sametinget är central förvaltningsmyndighet för rennäringsen och för samisk kultur. Genom samernas ställning som urfolk har Sametinget och samerna en särskild ställning i samhället och som urfolk har samerna rätt till självbestämmande i ett antal frågor. Sametinget har 31 folkvalda ledamöter och väljs vart fjärde år. Valen anordnas av Valmyndigheten tillsammans med länsstyrelsen i Norrbottens län och Sametingets valnämnd. Inför valet som hölls i maj 2013 var ungefär 8 300 samer registrerade i det svenska Sametingets röstlängd. Valdeltagandet var 54 procent, vilket var en nedgång från tidigare år.

Regeringen har särskilt arbetat för att förbättra romernas situation i Sverige. I februari 2012 beslutade regeringen skrivelsen En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032 (skr. 2011/12:56). Strategin bygger dels på slutbetänkandet från Delegationen för romska frågor (SOU 2010:55), dels på synpunkter från remissyttranden och särskilda samrådsmöten med romska företrädare. Arbetet ska ske genom samråd på olika nivåer, genom att basera insatser på romers eget arbete i det civila samhället och genom att ta tillvara romsk språk- och kulturkompetens i genomförandet av strategin. Inom ramen för strategin har regeringen beviljat SKL bidrag för att stödja de kommuner som ingår i den pilotverksamhet som etablerats och för arbetet med att utveckla kvalitativa och systematiska samråd med den romska befolkningen. I juni 2013 tillsatte Regeringskansliet en romsk referensgrupp för arbetet med att utveckla styrningen och insatserna i strategin.

Samråd inom ramen för funktionshinderspolitiken

Ett av målen för funktionshinderspolitiken är att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhället. Inriktningen för arbetet är att identifiera och undanröja hinder

för full delaktighet i samhället, att förebygga och bekämpa diskriminering och skapa förutsättningar för självständighet och självbestämmande. I konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Sverige har anslutit sig till, framhålls att konventionsstaterna nära ska samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, däribland barn med funktionsnedsättning, genom de organisationer som företräder dem. Regeringens Funktionshindersdelegation utgör det högsta formella organet för samråd på nationell nivå. Vidare har Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, bildat ett funktionshindersråd med Handikappförbunden, Lika Unika och NUFT (Nätverket unga för tillgänglighet). Syftet är att föra en dialog kring Handisams uppdrag inom funktionshinderspolitiken. Inom ramen för arbetet med regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016 (skr. 2009/10:166) pågår dessutom flera samråd med funktionshindersorganisationerna och de strategiska myndigheter som har i uppdrag att arbeta i enlighet med ett antal av regeringen beslutade delmål.

3.4 Genomfört och pågående arbete för ökad demokratisk medvetenhet

Regeringen vidtar flera åtgärder som syftar till att långsiktigt öka den demokratiska medvetenheten. I detta avsnitt redovisas åtgärder som genomförts inom demokratipolitiken, politiken för det civila samhället, skolpolitiken, kulturpolitiken och integrationspolitiken.

Åtgärder inom demokratipolitiken

Behovet av ett arbete för att förankra och levandegöra demokratin samt att öka kunskapen om demokratiska spelregler lyfts särskilt fram i regeringens skrivelse Dialog om samhällets värdegrund (skr. 2009/10:106). Skrivelsen redovisar det arbete med värdegrundsdialog som regeringen påbörjade år 2008. Syftet med arbetet var ytterst att stimulera till en dialog med utgångspunkt i demokrati och mänskliga rättigheter och därigenom stärka den sociala sammanhållningen i samhället. Arbetet utgick från organisationer inom det civila samhället och målgruppen var främst unga.

Som en del av denna satsning gav regeringen under 2009 Ungdomsstyrelsen i uppdrag att etablera en webbportal, www.dialogvardegrund.nu, vilken skulle tjäna som en plattform för ett kunskapsutbyte inom det civila samhället. Under 2010 fick Ungdomsstyrelsen även i uppdrag att sammankalla representanter från olika samhällssektorer till ett partnerskap för social sammanhållning, vilket skulle ha en rådgivande funktion för arbetet med värdegrundsdialogen.

Ungdomsstyrelsen genomförde under 2010 en kartläggning av hur arbetet med värdegrundsdialog och social sammanhållning bedrivs inom det civila samhället. Kartläggningen, *Värdefulla möten* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:13), framhåller att de flesta

organisationer inom det civila samhället uppfattar begreppet värdegrund som oklart och problematiskt. Ungdomsstyrelsen rekommenderar därför att vedertagna begrepp såsom demokrati, delaktighet och mänskliga rättigheter används. En liknande slutsats dras i Ungdomsstyrelsens slutrapportering av arbetet med partnerskapet för social sammanhållning (Ju2011/89/D), liksom i slutredovisningen av den numera avslutade webbportalen, www.dialogvardegrund.nu, vilken överlämnades till regeringen i december 2010 (Ju2011/88/D).

Behovet av att öka medvetenheten om de värderingar som det demokratiska systemet vilar på framhålls även i regeringens skrivelse Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44). I skrivelsen betonas arbetet med att stärka kunskapen om demokratins grundläggande principer som betydelsefullt för att motverka intolerans och extremism. Inom ramen för handlingsplanen föreslås ett flertal åtgärder, vilka delvis redovisas här nedan.

Arbetet inom det civila samhället

Det civila samhällets organisationer, framför allt folkbildningsorganisationerna, har en mycket stor betydelse för att sprida kunskap och medvetenhet om demokratins funktionssätt, liksom att vara en arena för demokratisk debatt och dialog. Vidare spelar det civila samhällets organisationer en viktig roll i arbetet för att öka kunskapen om de mänskliga rättigheterna och deras betydelse för ett öppet och demokratiskt samhälle. Regeringens politik för det civila samhället beskrivs närmare i avsnitt 3.3.4.

En del av det stöd som regeringen fördelar till organisationer inom det civila samhället avser demokratifrämjande verksamhet. I enlighet med förordningen (2011:1509) om statsbidrag för demokratifrämjande verksamhet fördelar regeringen ett stöd till organisationer inom det civila samhället som genomför ett arbete för att stärka ungas demokratiska värderingar.

Trossamfunden är en betydelsefull del av det civila samhället. Att olika ideologier och trosriktningar som verkar för att vårt demokratiska statsskick stärks och utvecklas får goda möjligheter att göra sig gällande är av betydelse för vitaliteten i den svenska demokratin. Ett statligt stöd till stabila och livskraftiga trossamfund som verkar i enlighet med demokratins grundläggande värderingar fördelas årligen av Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). Under 2012-13 har SST fördelat sammanlagt 135 miljoner kronor till 40 trossamfund. Genom samverkan mellan SST och trossamfunden behandlas angelägna frågeställningar kring bl.a. värderingar, respekt och tolerans.

Regeringen har gett Nämnden för statligt stöd till trossamfund ett särskilt uppdrag för att under åren 2012-2014 utveckla dialogen i syfte att stimulera trossamfundens arbete med demokrati och demokratiska värderingar. Inom ramen för uppdraget har nämnden genomfört seminarier med trossamfunden, interreligiösa konferenser samt inlett ett arbete med att ta fram en metodbok.

Idrottspolitiken är en särskild del av politiken för det civila samhället. I propositionen Statens stöd till idrotten (prop. 2008/09:126) uttalas att staten aktivt ska stödja en fri och självständig idrottsrörelse byggd på

ideellt engagemang, som bedriver en bred verksamhet, värnar om god etik, ger lika förutsättningar för flickor och pojkar, kvinnor och män, arbetar aktivt för integration samt värnar om demokratisk utveckling och delaktighet. Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna samarbetar för att skapa en gemensam vision och värdegrund inom hela idrottsrörelsen. I denna värdegrund ingår bl.a. föreningsdemokrati, delaktighet och individens rätt att vara med i idrottsverksamhet utifrån sina förutsättningar, oavsett nationalitet, etniskt ursprung, religion, ålder, kön eller sexuell läggning eller fysiska och psykiska förutsättningar.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna och arbetet mot diskriminering, främlingsfientlighet och likande former av intolerans

Regeringens politik för mänskliga rättigheter är en del av demokratipolitiken. Det långsiktiga målet är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Regeringens arbete för mänskliga rättigheter på nationell nivå har bedrivits med utgångspunkt i två handlingsplaner (skr. 2001/02:83 och skr. 2005/06:95). Den senaste handlingsplanen, som avsåg perioden 2006–2009 (skr. 2005/06:95), innehöll en rad åtgärder av vilka de flesta har genomförts.

Handlingsplanen har utvärderats av en särskild utredare (dir. 2009:118). Utredaren överlämnade sitt betänkande i april 2011, Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009 (SOU 2011:29).

Som en åtgärd i handlingsplanen inrättades Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige för att, med utgångspunkt i den nationella handlingsplanen, stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter i Sverige (dir. 2006:27). Delegationen har lämnat slutbetänkandet Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter (SOU 2010:70). Betänkandet innehåller ett flertal förslag som syftar till att stärka skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige. Betänkandet har remissbehandlats (A2011/201/DISK).

Sedan den andra handlingsplanen för mänskliga rättigheter löpte ut har synpunkter och annat material om hur arbetet bör bedrivas framöver samlats in. En kartläggning har gjorts av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Det första steget i kartläggningen genomfördes i maj 2011 och bestod av att sammanställa de domar, synpunkter och rekommendationer som Sverige mottagit från internationella organ med uppgift att övervaka efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna (A2011/2469/DISK). Ett andra steg i kartläggningen var en samrådsprocess som genomfördes under hösten 2011 och våren 2012 för att stimulera till diskussion och samla in synpunkter om hur regeringens arbete för mänskliga rättigheter bör bedrivas framöver. Samrådsmötena samlade ett stort antal företrädare för statliga myndigheter, kommuner och landsting, organisationer inom det civila samhället och från universitet och högskolor.

Resultatet av sammanställningen och samrådsprocessen är en utgångspunkt för ett arbete som pågår med att utarbeta regeringens tredje strategi för mänskliga rättigheter i Sverige. Inom ramen för detta arbete bereds även de förslag och rekommendationer som lämnats av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70)

respektive utredningen för utvärdering av den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (SOU 2011:29).

Främlingsfientlighet och andra uppfattningar och värderingar som står i strid med principen om alla människors lika värde utgör ytterst en utmaning för hela den värdegrund som bär upp en demokrati. Genom diskrimineringslagen, som omfattar fler diskrimineringsgrunder och samhällsområden än tidigare, och genom inrättandet av myndigheten Diskrimineringsombudsmannen har det skapats förutsättningar för att bekämpa diskrimineringen i samhället mer effektivt. Om arbetet mot diskriminering, främlingsfientlighet, homofobi och andra former av intolerans ska få genomslag i samhället i stort behövs även insatser från det civila samhället. Intresset från organisationer inom det civila samhället för att arbeta mot sådana företeelser har ökat. Många bedriver sina verksamheter med hjälp av statligt stöd enligt olika förordningar.

Kunskap är avgörande för att motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Regeringen genomför därför särskilda kunskaphöjande insatser för barn och ungdomar om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans perioden 2012–2014. En särskild s.k. toleranssida har även lagts upp på regeringens webbplats på vilken några av de vanligaste nätmyterna om invandrare och minoriteter bemöts.

Skolans demokratiuppdrag

Skolan har ett tydligt uppdrag och en central roll när det gäller att skapa en medvetenhet och förståelse för demokratins principer bland unga. Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen inom skolväsendet förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Enligt läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11) ska skolan vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Flera av de övergripande mål som finns i läroplanen har direkt bäring på demokratin. Ett av skolans mål är att varje elev har kunskap om demokratins principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former. Skolan ska även ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola har fått kunskaper om samhällets lagar och normer, mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar i skolan och i samhället. Demokratifrågor behandlas även i flera av grundskolans ämnen, bl.a. inom samhällskunskapen.

Av läroplan för gymnasieskolan framgår dels att undervisningen ska förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värden, dels att undervisningen ska bedrivas i demokratiska arbetsformer och utveckla elevernas förmåga och vilja att ta personligt ansvar och aktivt delta i samhällslivet. Det är vidare skolans mål att varje elev utifrån kunskap om demokratins principer vidareutvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former, och det är skolans ansvar att varje elev har förutsättningar för att delta i demokratiska beslutsprocesser i samhälls- och arbetsliv.

Statens skolverk har sedan 2009 haft regeringens uppdrag att stärka skolans värdegrundsarbete. I Skolverkets uppdrag för åren 2009-2011 ingick bl.a. att genomföra en uppföljande studie av skolornas värdegrundsarbete, utveckla ett tydligt och verksamhetsanpassat stödmaterial som skolorna kan använda i sitt värdegrundsarbete samt att utarbeta ett särskilt stödmaterial om diskriminering och kränkande behandling.

Vidare har Skolverket på regeringens uppdrag utvärderat effekterna av befintliga metoder mot mobbning. I ett förnyat uppdrag för åren 2011-2014 gavs Skolverket i uppdrag att bl.a. erbjuda skolpersonal fortbildning rörande diskriminering och kränkande behandling. Syftet med fortbildningen är att ge forskningsbaserad kunskap och verktyg om hur ett framgångsrikt arbete mot diskriminering och kränkande behandling kan bedrivas. Skolverket ska även sammanställa och sprida information om beprövade metoder inom området.

Medie- och informationskunnighet

Fria och självständiga medier, granskande journalistik och allsidig nyhetsförmedling är en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. En mångfald av självständiga medier bidrar till en fri åsiktsbildning och till informerade medborgare. Via medierna förmedlas information om omvärlden som bidrar till en gemensam förståelse av samhället. Detta ger i sin tur en plattform för demokratisk medvetenhet.

Den snabba utvecklingen av den digitala tekniken har inneburit att dessa medier blivit ett självklart verktyg för information och kommunikation. Digitala medier är idag en integrerad del av vardagen för de flesta. Det ställer nya och högre krav på förståelse för mediernas logik och funktionssätt. Det handlar om förmåga att hitta och tillgodogöra sig information och att analysera innehållet i denna, förmåga att använda medier för kommunikation samt att skapa medialt innehåll. Medie- och informationskunnighet är en viktig del i en demokratisk medvetenhet och kompetens.

Statens medieråd har regeringens uppdrag att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem mot skadlig mediepåverkan. I uppdraget ingår att ge vägledning om barns och ungas mediesituation. Myndigheten bedriver ett aktivt arbete för att öka medie- och informationskunnigheten hos barn och unga, i första hand genom informations- och utbildningsinsatser riktade till lärare och andra som arbetar med barn och unga.

Frågan om medie- och informationskunnighet har aktualiserats även i internationella sammanhang. Unesco har utarbetat ett ramverk för medie- och informationskunnighet för lärare och lärarutbildningar. Under 2012 gjordes en svensk bearbetning av materialet av Svenska Unescorådet tillsammans med Nordicom (Nordiskt informationscenter för medie- och kommunikationsforskning) vid Göteborgs universitet. Ramverket syftar till att stärka kunskapen om medier och mediasamhällets förutsättningar utifrån ett medborgar- och demokratiperspektiv.

Kulturen är en viktig del av det demokratiska systemet genom att vara en fri och kreativ arena för uttryck och åsiktsbildning. Demokratien främjas av att många olika erfarenheter, tankar och historier tillvaratas och speglas i ett mångfacetterat kulturutbud. Kulturen manifesterar många av de värden och kvaliteter som förknippas med ett öppet samhälle, t.ex. yttrandefrihet, kreativitet, humanism och mångfald. Kulturen kan därmed bidra till att ifrågasätta och problematisera invanda föreställningar och tankemönster.

I propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) framhåller regeringen att kulturpolitikens grundläggande uppgift är att slå vakt om kulturens möjlighet att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. En mångfald av röster och en fri debatt är en grundläggande förutsättning för en levande demokrati och en fri åsiktsbildning. Det är en viktig och självklar uppgift, inte minst för kulturpolitiken, att skydda denna frihet.

Den nationella kulturpolitiken har som mål att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet, och kulturutbudet ska präglas av mångfald (prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145). Nationella och regionala kulturinstitutioner har här ett särskilt ansvar. Kulturinstitutionerna är viktiga bärare och förmedlare av kunskap och kulturella uttryck, och har en betydande roll som forum och stöd för det gemensamma samtalet och yttrandefriheten.

Samtliga statligt finansierade kulturinstitutioner har i uppdrag att integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv samt ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sina respektive verksamheter.

Bland museerna har regeringen särskilt pekat ut Statens museer för världskultur som en viktig resurs för arbetet med att främja interkulturellt utbyte, demokrati och mänskliga rättigheter i samhället. Mot bakgrund av detta fick myndigheten år 2012 i uppdrag att utarbeta en strategi för hur arbetet med mångfaldsfrågor kan genomsyra statliga museer och kulturinstitutioner. Myndigheten redovisade uppdraget i september 2012 med förslag till åtgärder. I rapporten konstateras även att det finns en medvetenhet om mångfaldsfrågor vid institutionerna och att policies och handlingsplaner finns upprättade även om de är av varierande kvalitet. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Myndigheten Forum för levande historia har ett särskilt ansvar för att – med utgångspunkt i Förintelsen – främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter. Genom bl.a. interaktiva utställningar och olika pedagogiska material förmedlar myndigheten kunskap och skapar dialog, främst för och med unga. På uppdrag av regeringen arbetar Forum för levande historia med att utveckla metoder och arbetsmaterial för att stärka ungdomars demokratiska värderingar. Metoderna och arbetsmaterialet har spridits till främst skolan, men även till det civila samhället och andra aktörer som genomför demokratifrämjande verksamhet.

Medvetenhet om demokrati och mänskliga rättigheter är betydelsefullt för integrationen i det svenska samhället. Det är genom kännedom om demokratins grundläggande principer som en individ kan bli delaktig och därmed också få en känsla av tillhörighet i samhället. Regeringen har verkat för att stärka de nyanländas demokratiska kompetens. Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har varje kommun en skyldighet att erbjuda etableringsinsatser till vissa nyanlända invandrare. Etableringsinsatserna ska syfta till att påskynda och underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet och ska bl.a. bestå av samhällsorientering. Alla nyanlända som har en etableringsplan ska delta i samhällsorientering. Samhällsorienteringen ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtning. Målet är att deltagarna ska få kunskap om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar, rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat samt om det praktiska vardagslivet i Sverige. I enlighet med proposition om utvidgad målgrupp för samhällsorientering (prop. 2012/13:63) har regeringen föreslagit att kommunerna ska åläggas att erbjuda samhällsorientering till nyanlända anhöriginvandrare som har fyllt 18 år men inte 65 år och som inte går gymnasieskola eller som har tillfälligt uppehållstillstånd för studier. Medborgare i ett EES-land eller Schweiz ingår inte i förslaget till en utvidgad målgrupp.

Åtgärder för att stärka kunskapen om EU

En förutsättning för att individer ska kunna ha inflytande över de politiska beslutsprocesser som berör dem är att de har kunskap om de demokratiska spelreglerna. Ett arbete med att stärka demokratin måste därför omfatta insatser för att informera om hur beslut fattas och vilka möjligheter och rättigheter individer har till insyn, inflytande och delaktighet. Avståndet till EU som beslutsfattande nivå gör att informationsarbetet är särskilt viktigt när det gäller det politiska inflytandet i EU. En stor del av de frågor som ryms inom samhällspolitiken har en EU-dimension. Politiska processer på EU-nivå påverkar det offentliga samtalet och den politiska diskussionen i Sverige. Det är därför viktigt ur ett demokratiperspektiv att individer har kunskap om hur EU:s gemensamma institutioner fungerar. Kunskap är också en förutsättning för att en idédebatt om EU:s framtida utveckling ska kunna föras.

Regeringen har sedan 2008 årligen avsatt ca fem miljoner kronor för EU-information. Regeringen beslutade år 2008 att under åren 2009 och 2011 genomföra särskilda folkbildningsinsatser avseende EU. Arbetet verkställdes av Folkbildningsrådet och insatserna genomfördes genom studieförbund och folkhögskolor. Insatserna koncentrerades till ett fåtal tydligt avgränsade teman som bedömdes ha särskilt goda förutsättningar för att öka allmänhetens kunskap om EU. Regeringen har under 2012 gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela statsbidrag till aktörer som genomför verksamhet i syfte att stimulera ett mångsidigt offentligt samtal kring EU:s framtidsfrågor. Målet är att från olika utgångspunkter och perspektiv belysa frågor som rör EU:s framtida utveckling och att

utveckla handlingsalternativ när det gäller de utmaningar EU och dess medlemsländer står inför på kort och lång sikt. Bidrag ges b.l.a. till tankesmedjor och intresseorganisationer som verkar för att stimulera en mångsidig debatt kring EU:s framtidsfrågor när det gäller demokrati, medborgarinflytande och grundläggande rättigheter, men även om EU:s globala roll och utvidgning samt reformer av EU:s arbetssätt, institutioner och fördrag.

Utöver regeringens EU-information har Riksdagen ett uppdrag att möta allmänhetens behov av opartisk EU-information. Riksdagens EU-upplysning vid informationsenheten avser inte att föra opinionsbildning eller debatt i EU-frågor utan ska förse allmänheten med saklig, värderingsfri och neutral information.

Regeringen anser att det är av vikt att forskning och analys kring de långsiktiga politiska problemställningarna bedrivs och kan bli en del av det offentliga samtalet. Det gäller såväl på nationell nivå som i överväganden kring Sveriges EU-politik och de vägar som Sverige bör förordas för unionens långsiktiga utveckling. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) är en myndighet under regeringen som har till uppdrag att på ett självständigt och allsidigt sätt belysa aktuella europapolitiska frågor. I detta syfte gör Sieps analyser, underlag och seminarier tillgängliga för regeringen och övriga aktörer i den politiska beslutsprocessen i Sverige och i EU.

För att nå ut med forskningsresultat bedriver Sieps öppna seminarier där forskningsresultat som framkommit i rapporter och analyser presenteras, diskuteras och analyseras. Sieps deltar också i ett antal nationella och internationella nätverk och därmed kan Sieps sprida svensk forskning i andra länder och föra in resultat från europeisk forskning i den svenska debatten.

3.5 Genomfört och pågående arbete för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism har traditionellt sett inte varit en del av politiken för att utveckla och stärka den svenska demokratin. Våldsam extremism har främst behandlats som en fråga för rättsväsendets brottsbekämpande myndigheter. Mot bakgrund av den tilltagande närvaron av högerextrema grupper under 1990-talet aktualiserades den politiska extremismen för första gången som en frågeställning om det demokratiska styrelseskickets utsatthet. I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) redogjordes för behovet av att stärka demokratin för att möta hotet från antidemokratiska krafter med främlingsfientliga och rasistiska program liksom grupper med en anarkistisk grundideologi som förespråkar våldsamma utomparlamentariska metoder. Därefter har regeringen inom ramen för demokratipolitiken verkat för att motverka grogrunderna till extremism.

Under senare år har extremistmiljöerna i Sverige förändrats något. År 2008 gav regeringen Säkerhetspolisen och Brottsförebyggande rådet i

uppdrag att beskriva hur den våldsamma politiska extremismen på den yttersta höger- och vänsterkanten ser ut i Sverige (*Våldsam politisk extremism*, Brå 2009:15). Regeringen gav även ett liknande uppdrag till Säkerhetspolisen 2010 för att beskriva den våldsbejakande islamistiska extremismen i Sverige (*Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*, Säkerhetspolisen 2010). Dessa rapporter visar att den våldsbejakande extremismen inte utgör ett hot mot det demokratiska styrelseskicket i sin helhet. Däremot konstaterar Säkerhetspolisen att det finns ett antal individer i Sverige som är verksamma inom dessa våldsbejakande extremistiska miljöer som kan utgöra ett hot mot andra enskilda individer. Vidare kan politiska omständigheter i Sverige eller i omvärlden på sikt påverka benägenheten bland individer inom dessa extremistmiljöer att sanktionera våld för att uppnå en ideologisk målsättning.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i december 2011 skrivelsen Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44). Regeringen bedömer i skrivelsen att det finns ett behov av att fördjupa arbetet för att motverka tendenser som i framtiden kan utgöra en utmaning för det demokratiska styrelseskicket.

Handlingsplanen presenterar åtgärder som avser att förebygga att individer utvecklar ett beteende som står i strid med demokratins grundläggande värden och principen om allas människors lika värde. Det övergripande syftet med handlingsplanen är att stärka och värna demokratin och att därmed göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

Handlingsplanen riktar sig inte i första hand mot de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, utan avser att ge myndigheter och relevanta samhällsaktörer, såsom skola, socialtjänst, kommun, organisationer inom det civila samhället och trossamfund, förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete för att bemöta våldsbejakande extremism. Den huvudsakliga målgruppen är unga, dels därför att det är under ungdomsåren som många av de värderingar som människan bär med sig genom livet formas, dels därför att det är företrädesvis unga män som ansluter sig till våldsbejakande extremiströrelser.

Säkerhetspolisen har huvudansvaret för att förebygga och förhindra brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. En förnyad strategi för antiterrorismarbetet presenterades av regeringen i februari 2012 i skrivelsen Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism (skr. 2011/12:73). I skrivelsen redovisar regeringen en nationell strategi för att förebygga uppkomsten av terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda för det fall ett terroristattentat ändå inträffar. I strategin för regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism. Förebyggande av terrorism syftar till att minska personers och grupperas vilja att begå eller stödja terroristbrottslighet. Arbetet inkluderar ansträngningar för att försöka identifiera och minska möjliga grogrunder för terrorism. I skrivelsen beskrivs det arbetet som genomförs av olika aktörer inklusive rättsväsendets myndigheter för att förebygga våldsbejakande extremism. Regeringen har även betonat att arbetet för att förebygga våldsbejakande extremism inte enbart bör ses som ett brottsförebyggande arbete, utan

även inbegripa ett arbete för att stärka och värna demokratin. Detta arbete bör ske tvärsektorielt och med bred uppslutning i samhället.

Åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism på lokal nivå

Regeringen har under senare år verkat för att stödja det lokala arbetet för att förebygga våldsbejakande extremism. Det är framför allt betydelsefullt att aktörer på kommunal nivå har kunskap och kännedom om hur de kan bemöta extremistgrupperingar. Under år 2010 sammanställde SKL med stöd av regeringen en exempelskrift med lokala exempel på hur olika aktörer har motverkat och förebyggt våldsbejakande politisk extremism (*Lokala insatser mot våldsbejakande extremism*, SKL 2010). I skriften lyfts ett antal fall fram från kommuner som bedrivit ett arbete i samarbete med lokala aktörer för att förbättra samhällets förutsättningar för att hantera politisk extremism.

Regeringen har också under de senaste två åren arrangerat årliga nationella konferenser i samarbete med SKL i syfte att sammanföra lokala aktörer inom det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och att skapa en arena för dessa personer för gemensamma erfarenhets- och kunskapsutbyten.

Regeringen har även gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela medel till organisationer inom det civila samhället som bedriver verksamhet som har till syfte att förebygga att individer ansluter sig till våldsbejakande extremiströrelser och ge stöd till individer som avser att lämna sådana miljöer. Medel fördelas mellan åren 2012 och 2014 i enlighet med förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet mot våldsbejakande extremism.

För att skapa bättre förutsättningar för ett verkningsfullt förebyggande arbete tillsatte regeringen i maj 2012 utredningen Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism (dir. 2012:57). Utredningen ska verka för att de yrkesgrupper som kommer i kontakt med personer som är i riskzonen för att ansluta sig till extremiströrelser eller som är aktiva inom sådana miljöer har kunskap om vad extremism är och hur personer som löper risk att rekryteras till våldsbejakande extremism kan identifieras och bemötas.

Åtgärder för att bemöta antidemokratiska krafter som verkar via internet

Under senare år har internet blivit en allt viktigare arena för det demokratiska samtalet, vilket särskilt har haft betydelse för ungas demokratiska delaktighet. Samtidigt som internet bidrar till att fördjupa och bredda samhällsdebatten har internet även blivit en arena för extremistgrupper och krafter som sprider ett antidemokratiskt budskap. Internet erbjuder de antidemokratiska grupperingarna nya möjligheter att rekrytera och att övertyga utan att fysiskt behöva mötas.

Mot denna bakgrund gav regeringen i september 2011 Statens medieråd i uppdrag att genomföra en studie om antidemokratiska budskap som förmedlas via internet och hur unga kan stärkas mot sådana budskap. Studien redovisades i juni 2013 och beskrev förekomsten av antidemokratiska budskap på internet och sociala medier som riktas till unga, framför allt sådana budskap som uppmanar till våld för en politisk sak, och hur internet används av organisationer, rörelser och nätverk i

syfte att påverka och sprida ett antidemokratiskt budskap (*Våldsbejakande extremism och antidemokratiska budskap på internet*, Statens medieråd, 2013). Studien utgör ett underlag för ett fortsatt arbete med att stärka ungdomar som medvetna medieanvändare och förebygga att budskap som förmedlas via internet från organisationer, rörelser eller nätverk med en antidemokratisk grundsyn får genomslag.

I maj 2013 gav regeringen Statens medieråd ett uppdrag att ta fram ett digitalt utbildningsmaterial som syftar till att öka ungas medie- och informationskunnighet med koppling till antidemokratiska och våldsbejakande budskap på internet och i sociala medier (Ju2013/3289/D). Inom ramen för uppdraget ska Statens medieråd även kartlägga de aktörer som är verksamma inom området för medie- och informationskunnighet och inventera det pedagogiska material som finns på området. Utbildningsmaterialet ska, genom mediepedagogisk utbildning, syfta till att stärka ungas kritiska tänkande, särskilt i förhållande till bild och text med antidemokratiskt och våldsbejakande budskap som förmedlas till dem genom internet.

Stöd till kunskapsinhämtning om våldsbejakande extremism

För att det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism ska kunna ske på sakliga grunder och bedrivas på ett mer effektivt sätt behövs öppen och aktuell information om de våldsbejakande miljöerna.

Regeringen gav 2012 Försvarshögskolan i uppdrag att genomföra en studie om hur länder i Sveriges närområde arbetar med att förebygga våldsbejakande extremism i tredje land. Studien överlämnades till regeringen i april 2013 och belyser goda exempel från relevanta EU-länder på hur förebyggande arbete kan bedrivas, med fokus på åtgärder som syftar till att förhindra att individer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner (*Förebyggande av våldsbejakande islamism i tredje land*, Försvarshögskolan, 2013). Studien föreslår bl.a. att ett nationellt kunskapscentrum inrättas för förebyggande av alla former av våldsbejakande extremism. Studien belyser också behovet av mer forskning om bland annat riskattityder och faktorer som påverkar individers avsikt att resa till konfliktområden för att där ansluta sig till väpnade extremistgrupper och framhåller vikten av en kontinuerlig samverkan mellan olika aktörer och samarbete med organisationer inom det civila samhället.

Samverkan inom EU för att förebygga våldsbejakande extremism

Demokratiutvecklingen inom olika länder i Europa påverkar både EU som sådant och enskilda medlemsstater. Detta gäller i synnerhet när extremistgrupper gör sig gällande i enskilda medlemsstater. Antidemokratiska krafter som uppstår lokalt eller regionalt har ofta en tendens att sprida sig och inspirera likasinnade i andra delar av unionen. Det lokala arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism är därigenom en alleuropeisk angelägenhet. Arbetet med att värna demokratin är en central fråga för EU, inte minst eftersom unionen delvis uppstod som en motkraft mot den totalitarism som var orsak till det andra världskriget och Förintelsen.

I september 2011 lanserade kommissionen det s.k. antiradikalisering nätverket (Radicalisation Awareness Network, RAN) i syfte att skapa ett varaktigt nätverk för erfarenhets- och kunskapsöverföring mellan lokala aktörer inom det förebyggande arbetet, såsom frivilligorganisationer, religiösa ledare, poliser och fängelsepersonal och forskare. För att bättre koordinera nätverkets arbetsgrupper och verksamhet har ett kansli etablerats, som verkar för att förbättra och underlätta samverkansformerna inom nätverket. Nätverket har åtta arbetsgrupper indelade i tematiska områden. Två av grupperna leds av representanter från Sverige.

Med avsikt att stärka det förebyggande arbetet mot särskilt våldsbejakande högerextremism inom EU leder Regeringskansliet ett projekt i samverkan med andra medlemsstater samt tankesmedjan Institute of Strategic Dialogue i London. Syftet med projektet är att samla in exempel på framgångsrikt förebyggande och motverkande av våldsbejakande högerextremism och att sammanställa dessa till en handbok med tillhörande e-utbildningspaket. Denna ska spridas till beslutsfattare, poliser och övriga aktörer som kan ha en roll att spela i det förebyggande eller motverkande arbetet. En första rapport som beskriver förekomsten och utvecklingen av den våldsbejakande högerextremismen i tio europeiska länder sammanställdes och lanserades under 2012 (*Preventing and Countering Far-right Extremism – European Cooperation*, Justitiedepartementet, Institute of Strategic Dialogue, 2012). Under projektets gång kommer även ett expertnätverk mellan forskare, tjänstemän och lokala aktörer inom det förebyggande arbetet att etableras. Projektet kommer att pågå mellan 2012 och 2014 och är i huvudsak finansierat av kommissionen.

I detta avsnitt ges en övergripande redovisning om tillståndet i och utvecklingen för demokratin i Sverige. Redovisningen är uppdelad i de fem delar som är utgångspunkter för arbetet med att förverkliga målen för demokratipolitiken: deltagandet i de allmänna valen, deltagandet inom de folkvalda församlingarna, möjligheterna till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen, demokratisk medvetenhet och värnandet av demokratin mot våldsbejakande extremism och antidemokratiska tendenser. Beskrivningen av demokratiutvecklingen utgår i första hand från underlag och forskning som sammanställts av myndigheter under regering, däribland Brå, SCB, Sieps, Säkerhetspolisen och Ungdomsstyrelsen.

4.1 Deltagandet i de allmänna valen

I följande avsnitt redogörs för valdeltagandets utveckling i de allmänna valen. Redogörelsen omfattar en allmän beskrivning av deltagandet i riksdags-, landstings- och kommunvalen samt i Europaparlamentsvalet och en redogörelse för deltagandet i olika väljargrupper. Slutligen ges en beskrivning av personvalsdeltagandet. Beskrivningen av valdeltagandets utveckling utgår i huvudsak från SCB:s undersökning av valdeltagandet (*Det svenska valdeltagandet*, SCB 2012).

4.1.1 Valdeltagandets utveckling

Valdeltagandet i riksdagsvalen

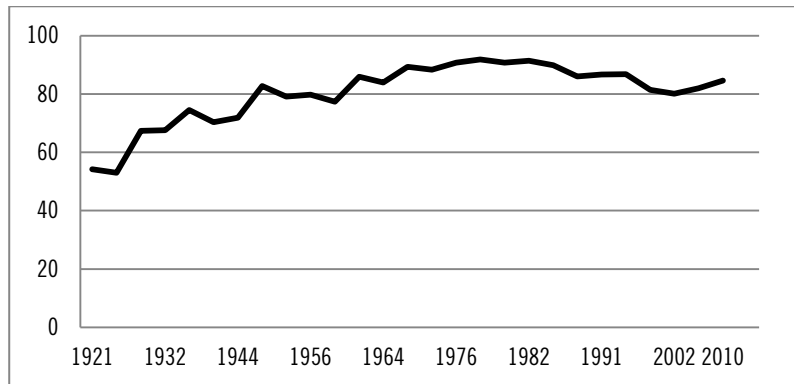
Vid det första allmänna valet till riksdagen i Sverige som hölls 1921 var antalet röstberättigande 3,2 miljoner. Vid de tidigare valen saknade kvinnor rösträtt, men även 21 procent av alla män i rösträttsålder, delvis eftersom män som hade skulder till kommunen eller staten inte hade rösträtt. De val som genomförts innan valet 1921 kan därför inte benämnas som allmänna. De diskvalifikationsgrunder som kvarstod efter 1921 omfattade ungefär 2 procent av de som uppfyllde övriga kriterier för rösträtt och berörde personer som inte fullgjort värnplikt, var omhändertagna av den allmänna fattigvården, hade straffpåföljd eller var i konkurstillstånd. Dessa förvann vid 1948 års val. Från valet 1991 fick även personer som blivit omyndigförklarade rösta och därmed togs den sista diskvalifikationsgrunden bort.

Därutöver har åldersgränsen för rösträtt sänkts gradvis till att från och med 1976 års val gälla alla som fyllt 18 år. Även svenskar boende utomlands fick inför 1968 års val rätt att rösta om de varit folkbokförda i Sverige någon gång under de senaste fem åren. Femårsregeln togs bort inför 1998 års val och sedan fick alla svenska medborgare som någon gång varit folkbokförda i Sverige rösta. Inför 2010 års val var drygt sju miljoner svenska medborgare berättigade att rösta i riksdagsvalet.

Valdeltagandet i de första riksdagsvalen i Sverige var mycket lågt. I riksdagsvalen innan den allmänna rösträtten infördes deltog enbart runt

en femtedel av de män som hade rösträtt och även i det första allmänna valet år 1921 var det endast 54 procent av de röstberättigade som deltog. Valdeltagandet har sedan dess ökat och röstandet har allt eftersom blivit en medborgerlig norm. I 1960 års val uppgick valdeltagandet till 86 procent och har därefter inte sjunkit under 80 procent. Den period då valdeltagandet var som högst var mellan 1973 och 1982 då det översteg 90 procent. I valet 1976 röstade 91,8 procent av de röstberättigade och detta är det högsta valdeltagandet någonsin i ett svenskt riksdagsval. Under dessa år ställdes väljarna inför mycket tydliga ideologiska alternativ och dessutom var det allmänna intresset för politik i väljarkåren högt. En starkt polariserad valkampanj inför 1976 års riksdagsval kan ytterligare ha bidragit till att öka valdeltagandet.

Tabell 4.1 Valdeltagandet i riksdagsval 1921-2010 (procent)



Källa: SCB

I samtliga val från 1985 till och med 2002, med undantag av valet 1994, har valdeltagandet emellertid minskat. I riksdagsvalet 2002 röstade 80,1 procent av de röstberättigade, vilket var det lägsta valdeltagandet sedan valet 1958. Valen 2006 och 2010 har däremot inneburit ett trendbrott med ett ökat valdeltagande. Vid riksdagsvalet år 2006 var det 80,9 och 2010 var det 84,6 procent. En faktor till det ökade valdeltagandet kan ha varit blockbildningen som gav upphov till tydliga alternativ och det opinionsmässigt jämna läget inför valet. Vid en europeisk jämförelse är valdeltagandet i Sverige fortfarande högt.

Valdeltagandet i landstings- och kommunval

Valdeltagandet i kommunvalen var under första halvan av 1900-talet betydligt lägre än i riksdagsvalen. Detta kan delvis förklaras av att kommunerna hade en ganska begränsad betydelse under dessa år och att valen ofta var opolitiska till sin karaktär. Med ökade välfärdsreformer, en ökad maktförskjutning till den kommunala nivån och en tilltagande politisering av kommunpolitiken har valdeltagandet emellertid ökat. Efter att den gemensamma valdagen infördes år 1970 blev skillnaderna i valdeltagandet obetydliga.

En utvidgning av rösträtten genomfördes inför 1976 års val då utländska medborgare som varit folkbokförda i Sverige i minst tre år fick

rätt att rösta i val till landstings- och kommunfullmäktige. Utvidgningen av rösträtten till utländska medborgare resulterade i att valdeltagandet i landstings- och kommunfullmäktige sjönk. I takt med att antalet utländska medborgare ökat och att valdeltagandet sjunkit inom denna grupp har skillnaden i valdeltagande mellan riksdagsvalen och kommun- och landstingsvalen ökat ytterligare.

Bland svenska medborgare som är folkbokförda i Sverige röstar över 98 procent av de som röstar i riksdagsval även i valen till kommunfullmäktige. I 2010 års val till landstings- och kommunfullmäktige var valdeltagandet 81,0 respektive 81,6 procent.

Mot bakgrund av felaktigheter i rösthanteringen genomfördes den 15 maj 2011 omval till landstingsfullmäktige i Västra Götaland och till Örebros kommunalfullmäktige, norra valkretsen. Valdeltagandet sjönk från 80,6 till 44,1 procent vid omvalen i Västra Götaland och från 83,6 till 63,3 procent i norra valkretsen i Örebros kommun (*Valdeltagandet vid omvalet 2011*, SCB 2011). Tidigare erfarenhet i Sverige visar att valdeltagandet i regel sjunker vid omval.

Valdeltagandet i Europaparlamentsvalet

Sedan Sverige gick med i EU har fyra Europaparlamentsval genomförts. Till skillnad från riksdagsvalen är valdeltagandet i Europaparlamentsvalet lågt. Valdeltagandet var i det första valet 1995 41,6 procent och sjönk därefter till 38,8 procent 1999 och 37,9 procent i valet 2004. Valet 2009 innebar ett trenderbrott då valdeltagandet ökade med 9 procentenheter till 45,5 procent. Vid detta val hamnade det svenska valdeltagandet för första gången över EU-snittet.

Det totala valdeltagandet i Europaparlamentsvalen har sjunkit från 62 procent vid det första valet 1979 till 43 procent 2009. Nedgången i valdeltagandet kan förklaras av att flera länder vid det första valet hade röstplikt. Idag kvarstår röstobligatoriet enbart i Belgien, Cypern, Grekland och Luxemburg. Därutöver är valdeltagandet betydligt lägre i de länder som blivit medlemmar efter år 2000, vilket påverkat det totala valdeltagandet negativt.

För samtliga länder gäller att valdeltagandet i Europaparlamentsvalen är lägre än deltagandet i de nationella valen. En översikt av valundersökningarna i samband med Europaparlamentsvalen ges i SCB:s rapport Svenska Europaval (*Svenska Europaval*, SCB 2010). Göteborgs universitet redovisar även en sammanställning av forskningen om Europaparlamentsvalen i boken *Väljarbeteende i Europaval* (*Väljarbeteende i Europaval*, Oscarsson, Holmberg red, Göteborgs universitet, 2012). Enligt de väljarundersökningar som genomförts i samband med valen anser väljarna att det är mindre som står på spel vid Europaparlamentsvalet än vid de nationella valen. Av de som röstade i valet 2009 var det så lite som 45 procent som angav att de brydde sig mycket om vilka partier som vann eller förlorade. Överlag anger även väljarna att de är mindre entusiastiska inför valet och att de har ett lågt intresse för EU-frågor. Dessutom är aktiviteten i valrörelsen lägre och tidpunkten för valet påverkar ytterligare deltagandet.

Den faktor som är mest betydande för individers benägenhet att rösta vid sidan om utbildning är inställningen till EU. Personer som är negativt

inställda till EU röstar i betydligt lägre utsträckning än de som är positivt inställda. Inställningen till EU har dock blivit allt mindre negativ under senare år. Enligt de årliga undersökningar som genomförs av Institutet för Samhälle, Opinion och Medier vid Göteborgs universitet har andelen av befolkningen som uppger att de är mot ett svenskt medlemskap i EU minskat under senare år medan förespråkarna stärkts. Även om stödet för EU försvagades något under 2011 och 2012 är det fortfarande knappt 20 procentenheter fler som är för än emot EU (*Ett fall för EU*, Holmberg, 2013). Enligt Göteborgs universitets studie av väljarbeteendet i Europavalen var det ökade stödet för EU också en faktor som bidrog till ett ökat valdeltagande vid valet 2009. Även andra faktorer kan ha påverkat valdeltagande såsom utbudet av valalternativ, partiernas agerande och ett ökat tempo i den svenska inrikespolitiken.

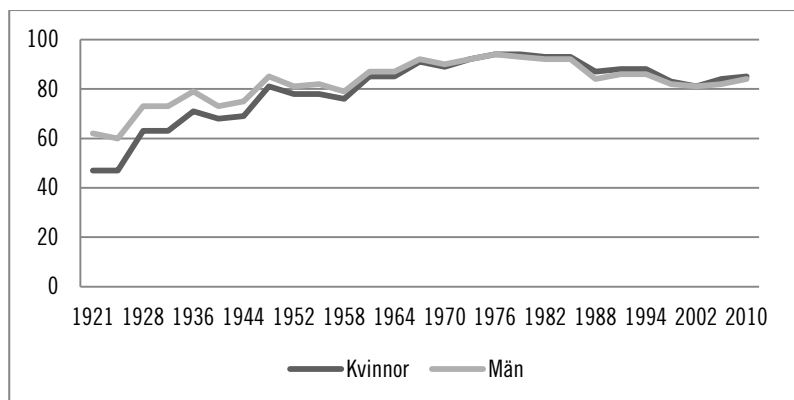
I studien av väljarbeteende i Europaparlamentsvalet beskrivs det låga valdeltagandet som en demokratisk utmaning för EU. Beslut som fattas av en parlamentarisk församling som är vald av mindre än hälften av den totala väljarkåren kan uppfattas som politiskt och demokratiskt illegitima. Därutöver får det låga valdeltagandet konsekvenser för valresultaten. Väljarundersökningar visar att valutgången hade blivit betydligt annorlunda vid ett högre valdeltagande eftersom skillnaderna i valdeltagandet mellan olika väljargrupper är betydligt mer påtagliga i Europaparlamentsvalen än i de nationella valen. Detta innebär att vissa väljargrupper får en svagare representation i Europaparlamentet än andra.

4.1.2 Valdeltagandet inom olika väljargrupper

Skillnader i valdeltagandet efter kön

När det första allmänna valet genomfördes år 1921 och kvinnlig rösträtt infördes förblev kvinnorna en minoritet av de som röstade. Valdeltagandet var endast 47 procent bland kvinnorna och 62 procent bland männen. Valdeltagandet bland kvinnor har därefter ökat kontinuerligt och från 1970-talet har kvinnor deltagit i större utsträckning än män.

Tabell 4.2 Valdeltagandet i riksdagsvalet efter kön (procent)



Källa: SCB

Bland personer äldre än 75 år är det något färre kvinnor som röstar än män medan denna skillnad är den omvända för personer som är yngre än 65 år. Könsskillnaderna i valdeltagandet minskade emellertid i alla åldersgrupper i de senaste två riksdagsvalen. Valdeltagande i riksdagsvalet 2010 var 1 procent högre för kvinnor än för män.

Socioekonomiska faktorerers påverkan på valdeltagandet

Benägenhet att rösta i de allmänna valen påverkas påtagligt av socioekonomiska faktorer såsom inkomst och utbildning. Valdeltagandet är högre bland personer med högre utbildning och inkomst. Denna skillnad har noterats i samtliga mätningar som genomförts sedan valet 1911. Däremot har SCB:s indelningar av olika socioekonomiska kategorier sett olika ut vid olika mätningar vilket försvårar jämförelser över tid. Fram till och med 1948 redovisade SCB statistiken utifrån tre socialgrupper. Skillnaderna mellan grupperna var uppenbara i samtliga mätningar, men däremot minskade skillnaderna allt eftersom det totala valdeltagandet ökade.

I ett antal undersökningar på 1960-talet gjordes en uppdelning efter kategorierna tjänstemän, företagare och arbetare. Av undersökningarna framgår att tjänstemän röstade i högst utsträckning medan arbetare hade ett lägre valdeltagande. Skillnaderna i valdeltagandet mellan dessa kategorier var emellertid enbart några få procentenheter. När det totala valdeltagandet minskade mellan 1982-2002 var nedgången i valdeltagandet i gruppen arbetare betydligt större än i andra yrkesgrupper. Samma mönster syns när det gäller inkomst. Sammantaget visar detta att i resurssvaga väljargrupper, såsom personer med låg inkomst och låg utbildning, är röstnormen överlag svagare. Dessa väljargrupper påverkas istället mer av valets karaktär, dvs. om det finns tydliga politiska alternativ, om valkampanjen är livlig och om opinionsläget före valet är jämnt. Resursstarka väljargrupper röstar oavsett valets karaktär.

En ytterligare faktor som har en stark påverkan på valdeltagandet är utbildningsnivå. Överlag deltar de som har högre utbildning i högre grad än röstberättigande med låg utbildning. I riksdagsvalet 1994 var skillnaderna mellan personer med förgymnasial och eftergymnasial utbildning 10 procentenheter. Denna skillnad har ökat och vid valet 2010 var skillnaden 15 procentenheter.

Tabell 4.3 Valdeltagandet i riksdagsval 2002-2010 efter utbildningsnivå (procent)

Valår	2002	2006	2010
Förgymnasial	75	76	79
Gymnasial	81	83	86
Eftergymnasial	91	93	94
Samtliga	80,9	83	85,5

Källa: SCB.

Generellt är valdeltagandet något högre för kvinnor med låg utbildning än för män med låg utbildning. Det samma gäller för inkomst, men skillnaden är marginell.

Utbildning och inkomst är de två faktorer som enligt SCB:s studie om det svenska valdeltagandet har störst inverkan på benägenheten att rösta, men sambandet är inte helt entydigt. Utbildning samvarierar i regel med hög inkomst, dvs. att de som har hög inkomst även har en hög utbildning och personer med låg inkomst tillhör i regel även andra kategorier som av andra skäl röstar i mindre utsträckning, t.ex. unga. När hänsyn tas till dessa faktorer framgår att utbildning har en starkare påverkan på röstningsbeteendet än inkomstnivån. Även sysselsättning påverkar benägenheten att rösta, men överlag är arbetslöshet inte en faktor som har starkare påverkan på benägenheten att rösta än utbildning.

Valdeltagandet bland utrikes födda och utländska medborgare

Under de senaste två decennierna har mångfalden i det svenska samhället ökat. Andelen utrikes födda i den svenska befolkningen uppgick år 2010 till 15 procent, vilket motsvarar 1,4 miljoner personer. Invandringen till Sverige har även ändrat karaktär sedan 1970-talet. Arbetskraftsinvandringen har minskat medan asyl- och anhöriginvandring blivit allt mer dominerande. Förändringen påverkar vilka invandrargrupper som anländer. Rörligheten inom EU har även bidragit till att en större andel personer som är medborgare i andra medlemsstater bosatt sig i Sverige. Den utrikes födda befolkningen är därför mycket heterogen bl.a. i fråga om utbildningsbakgrund och yrkeskategori.

Utländska medborgare som vistats i Sverige i tre år fick rätt att rösta i val till kommun- och landstingsfullmäktige 1976. I detta val deltog 60 procent av de utländska medborgare som hade rösträtt. Sedan dess har valdeltagandet bland utländska medborgare sjunkit vid i stort sett varje val. I 2010 års val till kommun- och landstingsfullmäktige var 393 000 utländska medborgare röstberättigade av vilka knappt 36 procent röstade. Valdeltagandet bland utländska medborgare har legat stabilt runt 35 procent under senaste valen, men sjönk med knappt en procentenhet i valet 2010.

Valdeltagandet i riksdagsvalen bland utrikes födda svenska medborgare är också betydligt lägre än bland inrikes födda. I riksdagsvalet 2010 var det 73 procent av de utrikes födda som röstade medan valdeltagandet bland inrikes födda var 87 procent. För utrikes födda kvinnor var valdeltagandet 74 procent och 73 procent för utrikes födda män. Sammanlagt var 11 procent av de röstberättigade utrikes födda.

Valdeltagandet bland utrikes födda har också traditionellt sett varit lägre. I riksdagsvalet 1991 var valdeltagandet bland utrikes födda 77 procent, vilket var 10 procentenheter lägre än för inrikes födda. Valen därefter sjönk valdeltagandet bland utrikes födda kraftigt och i valet 2006 var det 67 procent av de utrikes födda som röstade. Differensen mot inrikes födda var vid detta val 18 procentenheter. I valet 2010 ökade valdeltagandet bland utrikes födda med 6 procentenheter, men skillnaden i jämförelse med inrikes födda var fortfarande 15 procentenheter, vilket

är en försämring sedan 1991. Det kan konstateras att för utrikes födda, liksom för väljargrupper med låga inkomster och låg utbildning, var nedgången i valdeltagandet kraftigare när det allmänna valdeltagandet sjönk inför valen 1998 och 2002. Däremot visar SCB:s studie om valdeltagandet att det låga deltagandet bland utrikes födda inte kan förklaras av socioekonomiska faktorer, såsom inkomst och utbildning. Utrikes födda deltar i allmänhet i lägre grad än övriga befolkningen oavsett socioekonomisk status.

Det finns emellertid skillnader inom gruppen utrikes födda beroende på födelseland. Valdeltagandet är t.ex. lägre bland invandrargrupper från Asien, Afrika och från vissa delar av Europa. Valdeltagandet är 3 procentenheter högre för kvinnor än män som är födda i Afrika. I övrigt råder inga skillnader i valdeltagandet för mellan män och kvinnor när det gäller födelseland. Inom samtliga dessa grupper ökade emellertid valdeltagandet i valet 2010.

Tabell 4.4 Valdeltagande i riksdagsval 2002-2010 efter födelseland (procent)

År	2002	2006	2010
Sverige	82,2	84,7	87,3
Norden exkl. Sverige	73,3	73,4	80,8
Europa exkl. Norden	64,4	64,4	70,8
Asien	62,8	64,2	71,4
Afrika	68,5	58,4	69,5
Nordamerika	82,5	79,4	74,4
Sydamerika	73,0	73,1	80,7
Samtliga	80,9	83	85,8

Källa: SCB.

En förklaring till skillnaderna mellan ursprungsländerna är vistelsetiden i Sverige. Bland utrikes födda personer som fick svensk medborgarskap på 1970-talet är valdeltagandet 82 procent, vilket är 5 procentenheter lägre än för inrikes födda, medan av de personer som fick medborgarskap på 1980- och 1990-talen röstade 78 respektive 71 procent. Bland de som erhållit medborgarskap under 2000-talet är valdeltagandet 69 procent, vilket är 18 procentenheter lägre än för inrikes födda. Med vistelsetiden ökar i regel den allmänna delaktigheten i samhället, framför allt genom etablering på arbetsmarknaden, och därmed stärks motivationen att rösta. Valdeltagandet kan därför ses som en indikation på integration och känsla av tillhörighet.

Mot bakgrund av bostadssegregeringen tar sig skillnaderna mellan olika väljargrupper ofta ett geografiskt uttryck. I flera valdistrikt där en hög andel av befolkningen är utrikes född och har låg utbildning och inkomst är valdeltagandet särskilt lågt. Detta leder delvis till en stor differens mellan olika valdistrikt. Differensen mellan de valdistrikt som hade högst och lägst valdeltagande i valen till kommunfullmäktige var 58 procent i Stockholm, 49 procent i Malmö och 45 procent i Göteborg. I flera valdistrikt i områden med ett utbrett utanförskap är valdeltagandet under 50 procent.

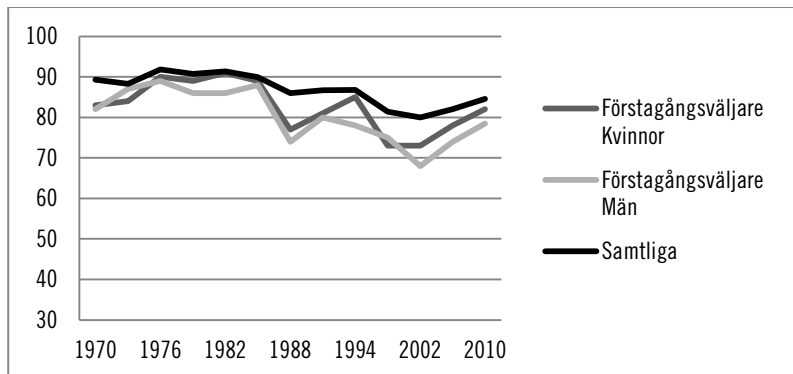
En grupp som är betydelsefull för den allmänna demokratiutvecklingen är förstagångsväljarna. Erfarenheter av det första valet har en tendens att påverka benägenheten att rösta i senare val. Med förstagångsväljare avses här personer som uppnått rösträttsålder sedan föregående val. Valdeltagandet bland förstagångsväljare ger en antydning om ungas politiska självförtroende, intresse att påverka och utforma samhället samt utvecklingen av demokratin i ett framtida perspektiv. För demokratin utveckling och legitimitet är det av avgörande betydelse att intresset av demokratisk delaktighet förs vidare från en generation till en annan.

Antalet förstagångsväljare har ökat under senare år. Dels sänktes rösträttsåldern inför 1976 års val och dels har mandatperiodernas längd ändrats från tre till fyra år efter 1994 års val. Därutöver var barnkullarna som föddes i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet stora och därför var antalet väljare som röstade för första gången i valen 2010 ovanligt många, omkring 500 000.

Överlag är deltagandet bland förstagångsväljare lägre än bland övriga befolkningsgrupper. I riksdagsvalet 2010 var valdeltagandet bland förstagångsväljarna 80 procent. Detta var en uppgång från de föregående valen 2002 och 2006 då valdeltagandet bland förstagångsväljarna var betydligt lägre än för det totala valdeltagandet. I 2002 och 2006 års riksdagsval var valdeltagandet bland förstagångsväljare 10 respektive 9 procentenheter lägre än det totala valdeltagandet.

Valdeltagandet bland personer under 25 år följer i stort sett den nivå som gäller för förstagångsväljare och var 79 procent vid riksdagsvalet 2010. Däremot är valdeltagandet bland 18-åringar högre än väljare i åldrarna mellan 19 och 24 år. Detta kan förklaras av att skolgången och erfarenheten av skolval påverkar deras röstningsbeteende positivt. Unga kvinnor röstar i högre utsträckning än unga män. I åldern mellan 18 och 24 år röstar 4 procentenheter fler kvinnor än män. Denna nivåskillnad har varit bestående i de tre senaste valen.

Tabell 4.5 Valdeltagandet i riksdagsvalen 1970-2010 efter kön och förstagångsväljare (procent)



Källa: SCB.

I Ungdomsstyrelsens analys av ungas inflytande diskuteras hur olika sociala kontexter påverkar individers politiska attityder och benägenhet

att rösta, vilket är mycket påtagligt för unga (*Fokus 10 – En analys av ungas inflytande*, Ungdomsstyrelsen 2010). I och med att unga blir vuxna inträder flera viktiga ändringar i den sociala kontexten som påverkar deras röstningsbeteende, såsom att skaffa sig utbildning, bostad och arbete samt att bilda familj.

Det är däremot svårt att urskilja vilken påverkan socioekonomiska faktorer har på unga väljare eftersom de av naturliga skäl inte hunnit göra en utbildningskarriär eller skaffat sig en högre inkomst. Unga personer som har låg inkomst, låg utbildning eller som är arbetslösa röstar i högre utsträckning än äldre med samma socioekonomiska status. När hänsyn tas till föräldrarnas socioekonomiska status framkommer däremot skillnader mellan resursstarka och resurssvaga unga väljare (*Ung i demokratin*, SCB 2012).

Skillnaderna i valdeltagandet är även påtagliga mellan unga utrikes födda och unga inrikes födda. I valet 2010 var det 69 procent av utrikes födda unga under 30 år som deltog. Motsvarande andel bland inrikes födda var 82 procent. Benägenheten att rösta är även lägre bland inrikes födda med två utrikes födda föräldrar, vilket delvis tyder på att ungas röstningsbeteende påverkas av den sociala kontext de växt upp i. Däremot har valdeltagandet bland unga utrikes födda ökat kraftigt sedan 2002, särskilt bland unga utrikes födda män. Valdeltagandet bland utrikes födda män under 30 år var i valet 2002 och 2006 endast 51 respektive 57 procent. I valet 2010 var valdeltagandet bland unga utrikes födda män 70 procent, vilket innebär en ökning på 19 procentenheter sedan valet 2002. Valdeltagandet bland unga utrikes födda kvinnor var i valet 2002 och 2006 64 respektive 58 procent. I valet 2010 var valdeltagandet bland unga utrikes födda kvinnor 69 procent.

Valdeltagandet inom olika väljargrupper i Europaparlamentsvalet

Skillnaderna i valdeltagandet mellan olika väljargrupper är betydligt mer påtagliga i Europaparlamentsvalet än i de nationella valen. I synnerhet har sociala faktorer såsom utbildning, inkomst och yrkeskategori stor inverkan på benägenheten att rösta. Bland väljare med eftergymnasial utbildning var valdeltagandet enligt SCB:s valdeltagandeundersökning 64 procent medan det var 35 procent av väljarna med förgymnasial utbildning som röstade. Skillnaderna mellan dessa två väljargrupper är därmed nästintill 30 procentenheter. Liknande skillnader råder mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare. Dessa skillnader avspeglar i stora drag inställningen till EU. Enligt SOM-institutets undersökningar är personer med låg utbildning mer negativa till EU än personer med hög utbildning. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors valdeltagande är marginell.

Till skillnad från i de nationella valen råder stora geografiska skillnader i valdeltagandet. Enligt enkätundersökningarna av Europaparlamentsvalet deltog 42 procent av de väljare som bor på glesbygden medan det var 57 procent av de som är bosatta i landets tre största städer som deltog (*Väljarbeteende i Europaval*, Oscarsson, Holmberg red, Göteborgs universitet, 2012). Även denna skillnad avspeglar den mer positiva inställning till EU som dominerar bland individer som bor i större städer.

I likhet med de nationella valen deltar yngre i lägre utsträckning i Europaparlamentsvalet än äldre. I väljargruppen som är yngre än 30 år deltog 39 procent i 2009 års val. Däremot är valdeltagandet enbart marginellt högre för åldersgruppen 30 till 49 år än för de som är yngre än 30 år. Personer som är äldre än 50 år röstar däremot i betydligt högre utsträckning medan valdeltagandet i likhet med i de nationella valen är lägre bland personer som är äldre än 80 år. Valdeltagandet skiljer sig inte mellan yngre kvinnor och män.

Skillnaderna mellan olika ålderskategorier minskade emellertid kraftigt mellan valen 2004 och 2009. Vid valet 2004 deltog 28 procent av de som var under 30 år medan det då var 46 procent av personer över 50 år som deltog. Ökningen var särskilt påtaglig bland unga med gymnasial och eftergymnasial utbildning. Bland dessa väljargrupper ökade deltagandet med 13 till 14 procentenheter. Enligt Göteborgs universitets studie av valdeltagandet kan ökningen framför allt förklaras av Piratpartiet och dess mobilisering av unga väljare. Överlag påverkade även den allt mer positiva inställningen till EU benägenheten att rösta.

Valdeltagandet är betydligt lägre bland utrikes födda än inrikes födda. Valdeltagandet bland personer som är födda i Sverige var 48 procent mot 35 procent bland personer födda utanför Sverige. Valdeltagandet ökade emellertid med 7 procentenheter inom gruppen utrikes födda vid valet 2009, men eftersom ökningen bland inrikes födda var 9 procentenheter förstärktes i stället differensen mellan inrikes och utrikes födda. Det ska dock noteras att inom gruppen utrikes födda under 30 år var ökningen särskilt påtaglig. Inom denna grupp röstade 15 procent i valet 2004 mot 28 procent år 2009. Samtidigt är det låga valdeltagandet bland utrikes födda fortfarande påtagligt. Detta gäller även för personer som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Enbart var tredje person inom denna grupp deltog i Europaparlamentsvalet.

4.1.3 Personvalsdeltagandet

Deltagandet i personvalet minskade i riksdagsvalen mellan 1998 och 2006 från 30 till 22 procent. I valet 2010 ökade emellertid personvalsröstningen. Av de som röstade på ett parti som tagit mandat i riksdagen utnyttjade 25 procent möjligheten att personrösta, medan personröstandet i kommunal- och landstingsvalen var 31 respektive 24 procent. Personvalsdeltagandet är emellertid fortfarande långt under det förväntade deltagandet som uttalades av Personvalskommittén på mellan 30 och 50 procent i riksdagsvalen och mellan 50 och 70 procent i de kommunala valen (SOU 1993:21).

I Europaparlamentsvalet har personröstningen varit mera framgångsrik. Vid valet 2009 valde 59 procent att personrösta. Andelen personröster har även varit högt vid tidigare val. Anledningen till det högre personvalsdeltagandet är dels att det är färre, men mer engagerade, väljare som deltar. Dessutom är kandidaterna mer kända för väljarna. Partierna går i regel fram med gemensam lista över hela landet och kandidaterna får därmed mer utrymme.

Det finns inga stora skillnader i personvalsdeltagandet mellan olika väljargrupper. Män och kvinnor deltar i ungefär samma utsträckning.

Yngre tenderar att personrösta i något högre utsträckning än äldre, liksom högutbildade röstar i större utsträckning än lågutbildade. Utrikes födda utmärker sig med ett förhållandevis högt personvalsständande. I detta avseende kan personvalssystemet anses ha en mobiliserande kraft som kan påverka valdeltagandet i områden med stor andel utrikes födda. I övriga hänseenden finns det inga belägg för att personvalsreformen påverkat valdeltagandet som sådant, vilket var en uttalad förhoppning vid införandet av systemet. Personvalet ansågs kunna öka intresset bland väljare under valrörelsen och därmed engagera fler att rösta.

4.2 Utvecklingen av deltagandet inom de folkvalda församlingarna

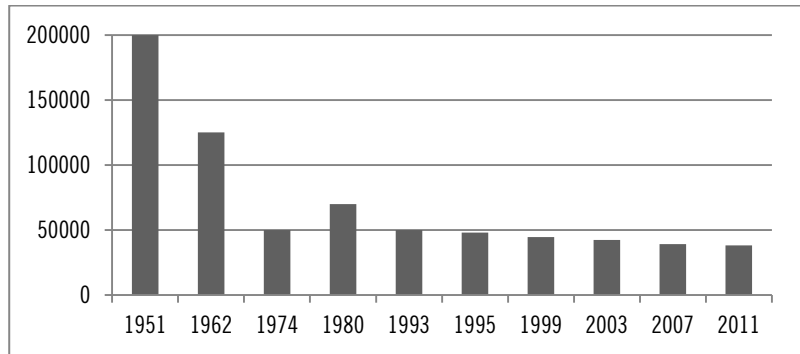
I följande avsnitt redogörs för omfattningen och utvecklingen av deltagandet inom de folkvalda församlingarna: riksdag, landstings- och kommunfullmäktige. I avsnittet redogörs för utvecklingen av antalet förtroendevalda och förtroendeuppdrag, uppdragsomsättning och rekrytering till förtroendeuppdragen. Vidare redogörs för den sociala representativiteten i de folkvalda församlingarna. Slutligen beskrivs omfattningen och utvecklingen av hot och våld mot förtroendevalda och personvalssystemets effekter på valet av kandidater. Redovisningen utgår i huvudsak från SCB-rapporterna *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011* och *Folkvaldas villkor i kommunalfullmäktige*.

4.2.1 Antalet förtroendevalda och förtroendeuppdrag

Färre förtroendevalda

Antalet förtroendevalda i Sverige har minskat under en längre tid. Under 1950-talet verkade ungefär 200 000 personer som förtroendevalda, vilket då motsvarade nära 3 procent av befolkningen. Som ett resultat av framför allt kommunsammanslagningarna har antalet förtroendevalda sjunkit kraftigt. Enligt SCB uppgick antalet förtroendevalda i kommunerna år 2011 till ungefär 38 000 personer. Ytterligare runt 4 500 förtroendevalda verkar inom landstingen. Detta innebär att mindre än en halv procent av befolkningen innehar ett förtroendeuppdrag. Efter den s.k. kommunblocksreformen 1974 har antalet kommuner emellertid varit relativt konstant, men trots det har antalet förtroendevalda fortsatt att minska med ytterligare ungefär 12 000 individer. Minskningen beror delvis på att antalet kommunala nämnder har minskat i och med att den nya kommunallagen från 1991 gav kommunerna utökad frihet att omorganisera och effektivisera den kommunala verksamheten.

Tabell 4.6 Antalet förtroendevalda i kommunerna år 1951-2011



Källa: SCB

Antalet invånare per förtroendevald är ett uttryck för den tillgänglighet som väljarna har till beslutsfattarna. Det genomsnittliga antalet invånare per förtroendevald är 186. Som ett resultat av befolkningsökningen och det minskade antalet förtroendevalda har antalet invånare per förtroendevald tilltagit. Antalet skiljer sig emellertid mellan olika kommuner. I Stockholm är antalet invånare per förtroendevald 1 331 medan i små kommuner som Bjurholm och Dorotea är antalet 35 respektive 40. Möjligheterna för medborgarna att få kontakt med en förtroendevald är därmed större i små kommuner.

När det gäller landstingen är det svårare att mäta utvecklingen över tid. Det har historiskt sett genomförts färre studier om de förtroendevalda i landstingen och dessutom har landstingens utformning i sig ändrats över tid. År 2011 var ungefär 4 600 personer förtroendevalda inom landstingen. Detta antal har ökat marginellt sedan 2007.

Ökad uppdragskoncentration

Uppdragskoncentration är ett mått som anger antalet förtroendeuppdrag per förtroendevald och kan ge en indikation på den arbetsbörda som de förtroendevalda är belastade med. Antalet förtroendeuppdrag har minskat under de senare åren. Mellan åren 1999 och 2011 minskade antalet förtroendeuppdrag i kommunerna från 68 474 till 62 609. Däremot har antalet förtroendevalda minskat i större omfattning, vilket har resulterat i en ökad uppdragskoncentration. Antalet uppdrag per förtroendevald har ökat från 1,54 år 1999 till 1,65 år 2011. I vissa mindre kommuner är uppdragskoncentrationen mycket högre. Det bör dock tilläggas att minskningen framför allt gällt ersättarposter, medan antalet ordinarieposter varit konstant sedan 1999. Ordinarieposterna utgjorde år 2011 omkring 58 procent av samtliga poster. Antalet förtroendeuppdrag i landstingen är drygt 7 000 och detta antal har varit ganska stabilt sedan 2003.

Koncentrationen av uppdrag ökar främst bland de som redan har flera uppdrag. Enligt SCB har andelen förtroendevalda som har mer än tre uppdrag ökat med 5 procent sedan 1999. Även antalet politiker som både har ett uppdrag i landstingen och i kommunerna har ökat något under senare år. Därtill har ett stort antal politiker uppdrag inom kommunala bolag.

Uppdragskoncentrationen har medfört att förtroendeuppdraget i sig blivit allt mer krävande. Dessutom har en ökad medialisering av politiken förändrat politikerrollen. Enligt flera studier vittnar politiker om att beslutsprocesserna blivit mer tidspressade. Kraven på snabba besked och beslut ökar (*Partier i kommunpolitiken*, Erlingsson, SKL 2008). Enligt SCB:s undersökning om villkoren för folkvalda lägger en tredjedel av de folkvalda på kommunalnivå ner mer än 30 timmar i månaden på uppgifter som rör deras uppdrag. Arbetsbördan skiljer sig emellertid mellan olika förtroendevalda och runt 20 procent svarar att uppdraget tar mindre än 10 timmar i anspråk.

Även om politiken har professionaliserats har andelen förtroendevalda som är heltidsarvoderade eller deltidsarvoderade inte ökat. Merparten av de förtroendevalda är fortfarande fritidspolitiker som inte får annan ersättning än mötesarvode och ersättning för förlorad arbetsinkomst. Av samtliga förtroendevalda 2011 är enbart 3 procent heltids- eller deltidsarvoderade på kommunnivå och 6 procent på landstingsnivå. Antalet arvoderade förtroendeuppdrag har enbart ökat marginellt under de senare åren. Ett ytterligare antal förtroendevalda får dock ersättning direkt från partierna.

Uppdragsomsättning

Politiker som lämnar sina förtroendeuppdrag gör i regel det vid mandatperiodens slut. Omsättningen av förtroendevalda mellan valen är hög. Ungefär 40 procent av ledamöterna som valdes in till kommunalfullmäktige vid 2010 års val hade inte varit invalda i något tidigare val sedan kommunfullmäktigevalen 1991. Den stora omsättningen är inte enbart ett resultat av att förtroendevalda väljer att lämna politiken, utan orsakas ofta av ändringar i mandatfördelningen.

Majoriteten av de som väljer att lämna sina uppdrag är personer som varit förtroendevalda under enbart en mandatperiod. Samtidigt har den genomsnittliga kommunfullmäktigeledamoten, enligt den ovan nämnda undersökningen från Göteborgs universitet, spenderat 14,6 år som förtroendevald (*Politik på hemmaplan*, Gilljam, Karlsson, Sundell 2011).

Antalet år som förtroendevald har även en tydlig påverkan på möjligheterna att nå toppositioner inom politiken. Ordförande i kommunfullmäktige har i genomsnitt varit aktiv som förtroendevald i 23 år. Enligt SCB är omsättningen låg bland de tyngre förtroendeuppdragen inom kommunerna. Mer än hälften av de som har ett tungt förtroendeuppdrag hade ett likvärdigt uppdrag under föregående mandatperiod. Detta tyder på att det är ett relativt begränsat antal politiker som besitter de mer inflytelserika förtroendeuppdragen.

Förtroendevalda som lämnar sina uppdrag i förtid

En företeelse som kan tolkas som ett mått på hälsotillståndet i den representativa demokratin är antalet förtroendevalda som väljer att hoppa av. Dessa kan anses göra ett ställningstagande rörande de villkor som råder i det demokratiska systemet. Det är i detta sammanhang viktigt att betrakta vilka som väljer att lämna sina uppdrag och motiven bakom avhoppet.

Antalet förtroendevalda som väljer att lämna sina uppdrag innan mandatperiodens slut är högt. Under mandatperioden 2006 till 2010 lämnade 16 procent av de förtroendevalda sina förtroendeuppdrag från kommunen och 13 procent från landstingen. Andelen avhopp har emellertid inte ökat sedan den föregående mandatperioden.

Tabell 4.7 Andel valda kandidater utefter kön, ålder och bakgrund som lämnat kommunfullmäktige innan mandatperiodens slut (procent)

Variabel	2002-2006	2006-2010
Man	15	16
Kvinna	19	18
18-29 år	39	38
30-49 år	19	21
30-64 år	12	12
65 + år	15	14
Inrikes född	14	17
Utrikes född	19	17
Samtliga	16	17

Källa: SCB

Politiker som inte har erfarenhet av ett tidigare förtroendeuppdrag är överrepresenterade bland de som hoppar av och det är särskilt vanligt med avhopp bland unga i politiken. Under mandatperioden 2006 till 2010 lämnade 38 procent av de förtroendevalda som är i åldern mellan 18 och 29 år sina uppdrag i förtid. Avhoppet är något vanligare bland kvinnor än män. Kvinnor med hemmavarande barn, och i synnerhet kvinnor som fått barn under mandatperioden, hoppar av i större utsträckning än män. Däremot är det ingen skillnad mellan utrikes födda och inrikes födda förtroendevalda eller mellan förtroendevalda med hög och låg utbildning.

Enligt SCB leder avhoppet till en försämring av den sociala representativiteten när det gäller ålder och kön, men försämringen är inte betydande. Däremot är avhoppet ett problem för de politiska partierna eftersom rekrytering under pågående mandatperiod kan vara särskilt ansträngande. Dessutom innebär avhoppet att kontinuiteten i beslutsfattandet kan påverkas negativt och att oerfarna förtroendevalda ofta tvingas sätta in sig i sakfrågor under en pågående mandatperiod.

I någon mån kan avhoppet även utgöra ett demokratiproblem. Svårigheten att finna ersättare för avhoppare kan innebära att väljarnas röst inte blir representerad i de demokratiska församlingarna. Antalet tomma stolar har ökat under senare år. Vid den senaste mandatperiodens slut var 65 platser i kommunfullmäktige obesatta och när mer än halva av den nu pågående mandatperioden gått, i juni 2013, var det enligt Valmyndigheten 59 stolar som var tomma.

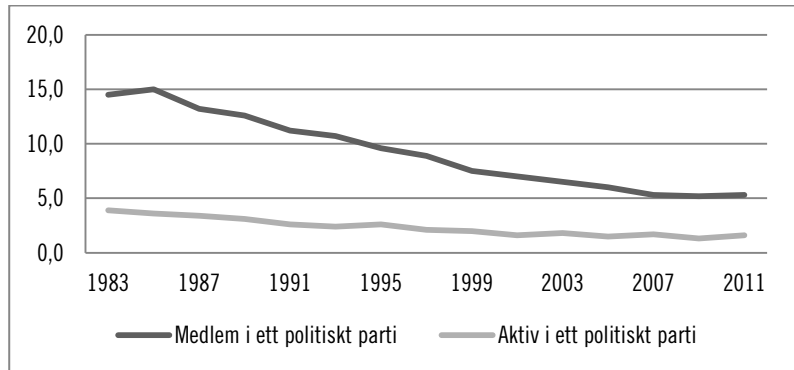
Den bild som framkommer i studier av avhopp är att dessa sällan beror på ett missnöje med demokratins funktionssätt. Enligt SCB:s undersökning om villkoren för de folkvalda uppgav 61 procent av de tillfrågade avhopparna att privata skäl hade störst betydelse för avhoppet medan 21 procent uppgav politiska skäl. Knappt en femtedel, 18 procent,

svarade att politiska och privata skäl vägde lika. Av de avhoppade förtroendevalda som är under 29 år var det 81 procent som uppgav privata skäl. Flytt från kommunen och förhållanden i arbetslivet är de två mest betydelsefulla skälen till avhopp. Nära 80 procent av de unga avhopparna uppgav privata skäl och två tredjedelar svarade att flytt från kommunen var ett särskilt betydelsefullt skäl. Det var en större andel kvinnor än män som angav familjeskäl som anledning till avhoppet.

De förtroendevalda som svarat att politiska skäl påverkat beslutet att lämna uppdraget i förtid angav i första hand ett missnöje med att debatterna i fullmäktige gick efter partilinjerna till nackdel för saktidiskussionerna och att de kände sig otillfredsställda med sin egen insats. Det var fler kvinnor än män som angav att skälet till avhoppet var att de kände sig missnöjda med sin egen insats. Därutöver svarade flera att uppdraget tagit mer tid i anspråk än vad de förutsett. Merparten av avhopparna svarade däremot att upplevelsen av att vara förtroendevald var övervägande positiv. Mindre än 10 procent uppgav att upplevelsen var övervägande negativ. Av de 2185 folkvalda som lämnade sina uppdrag under mandatperioden 2006 till 2010 var det 26 procent som blev nominerade inför valet 2010 och 8 procent blev åter invalda.

Rekryteringen till förtroendeuppdrag

Svårigheten för de politiska partierna att rekrytera personer till förtroendeuppdragen har tilltagit som ett resultat av det sjunkande medlemsantalet i de politiska partierna. Enligt partiernas egna redovisningar, vilka redovisas i Framtidskommissionens rapport *Delaktighet i framtiden*, har antalet partimedlemmar minskat med ungefär 360 000 personer under de senaste tjugo åren (Ds 2013:2). Detta innebär att antalet medlemmar halverats mellan 1991 och 2009. Enligt SCB var ungefär 10 procent av befolkningen medlem i ett politiskt parti år 1991 mot enbart fem procent år 2011 (*Undersökningen av levnadsförhållanden*, SCB 2009). Av dessa anger var femte att de deltar aktivt i partiets verksamhet. Detta innebär att det finns ungefär 100 000 partiaktiva jämfört med ungefär 70 000 förtroendeuppdrag på kommun- och landstingsnivå. Det är färre unga, kvinnor och utrikes födda som är medlemmar i ett politiskt parti. Enligt SCB är ungefär 6 procent av männen och 4 procent av kvinnorna medlemmar i ett parti. Ungefär 3 procent av de partianslutna är födda utanför Sverige. Åldersfördelningen har på senare år blivit allt mer skev. Det är 4 procent som är under 25 år medan runt 9 procent av befolkningen över 65 år är medlemmar. Den största minskningen under den senaste tjugoårsperioden har emellertid skett bland män under 25 år. Detta försvårar partiernas arbete med att utjämna den sociala representativiteten i de folkvalda församlingarna.

Tabell 4.8 Andel av befolkningen som är medlemmar och aktiva i ett politiskt parti 1983-2011 (procent)

Källa: SCB

Minskningen av partimedlemmar har avstannat något under 2000-talet, men däremot är medlemsutvecklingen bland ungdomsförbunden överlag negativ. Enligt Ungdomsstyrelsens bidragsgrundande statistik förlorade ungdomsförbunden ungefär 130 000 medlemmar mellan åren 2000 och 2010. Tappet skiljer sig mellan olika ungdomsförbund. I några förbund har antalet medlemmar ökat (*Ungdomsorganisationerna*, Ungdomsstyrelsen 2010).

Det finns inget som tyder på att det minskade partipolitiska engagemanget är ett resultat av ett minskat förtroende för de politiska partierna. Sedan 1968 har förtroendet för de politiska partierna studerats i de svenska valundersökningarna. På 1960-talet tog nära hälften av de tillfrågade avstånd från påståendet att partierna enbart är intresserade av folks röster, men inte deras åsikter. Förtroendet minskade därefter kontinuerligt och nådde en bottennivå 1998 (*Åttapartivalet*, SCB 2011). På senare år har förtroendet ökat och efter 2010 års val tog 44 procent avstånd från detta påstående. Över 60 procent anger att de har mycket eller ganska stort förtroende för svenska politiker.

Attitydundersökningar visar att även om antalet partimedlemmar sjunker finns det ett intresse i samhället för att åta sig förtroendeuppdrag. Enligt undersökningar genomförda av Institutet för Samhälle, Opinion och Media vid Göteborgs universitet (SOM-institutet) är det ungefär 5 procent av befolkningen som uppger att de kan tänka sig att ta ett politiskt uppdrag för det parti de sympatiserar med och ytterligare 14 procent svarar att de kanske skulle kunna ta ett uppdrag (*Vanor och attityder i förändring*, SOM-institutet, 2013). Inställningen till att ta ett politiskt uppdrag har legat på samma nivå under samtliga mätningar sedan 1998. Undersökningarna visar däremot att det är betydligt fler unga än äldre som uppger att de kan tänka sig att ta ett förtroendeuppdrag.

Uppdragsvilligheten bland unga står i motsats till det begränsade intresset bland unga att engagera sig i ett politiskt parti. Denna motsägelsefulla bild speglar i viss mån en förändring av det politiska engagemanget i samhället. Framtidskommissionens underlagsrapport om det civila samhället redogör för flera olika studier som visar på en

samhällsutveckling där allt fler söker sig bort från de traditionella folkrörelseorganisationerna till mer alternativa engagemangsformer (*Framtidens civilsamhälle*, Harding, 2012). Det politiska engagemanget har inte avtagit, men är allt mera fokuserat på enskilda sakfrågor och har mera sällan en ideologisk utgångspunkt. De traditionella folkrörelserna har i stor utsträckning ersatts av nya sociala rörelser som är mera kortvariga och informella till sin karaktär. Denna utveckling påverkar intresset för att verka inom politiska partier.

Undersökningar visar även att allt färre individer identifierar sig med ett politiskt parti. Enligt SCB:s valundersökning uppgav mer än var tredje väljare år 1979 att de hade en stark partiidentifikation. Denna andel var 17 procent år 2010 (*Åttapartivalet*, SCB 2011). Detta kan delvis förklaras med att väljarna uppfattar att de ideologiska skiljelinjerna mellan partierna har blivit allt mer otydliga. Enligt statsvetaren Sven Dahl har den ideologiska samhörigheten en betydelse som incitament för deltagandet (*Efter folkrörelsepartiet*, Dahl 2011). Med en svagare partiidentifikation minskar därmed det partipolitiska engagemanget. Det minskade antalet partimedlemmar leder dessutom till en ändrad syn på förtroendeuppdraget som sådant. När det finns allt färre partiaktiva tillgängliga blir politisk aktivitet allt mer synonymt med att vara förtroendevald. Detta kan leda till att den partipolitiska aktiviteten i allt mindre utsträckning bottnar i ett ideellt och ideologiskt engagemang och allt mer handlar om politisk karriär.

SCB:s undersökning av de folkvaldas villkor visar emellertid att det är ytterst få politiker som uppger att de valde att kandidera till kommunfullmäktigeval eftersom de trodde att det skulle främja yrkeskarriären eller vara en språngbräda till en politisk karriär. De huvudsakliga anledningarna till att kandidera var enligt de tillfrågade politikerna deras allmänna engagemang i politik och samhällsfrågor samt en önskan att bidra i utvecklingen mot ett bättre samhälle. Däremot var det enbart hälften av politikerna som uppgav att de gick med i ett politiskt parti på eget initiativ. Ungefär 78 procent svarade att de blev ombedda att kandidera och enbart var fjärde bad själva att bli uppsatta. Det var framför allt män och yngre som bad att bli uppsatta på vallistorna.

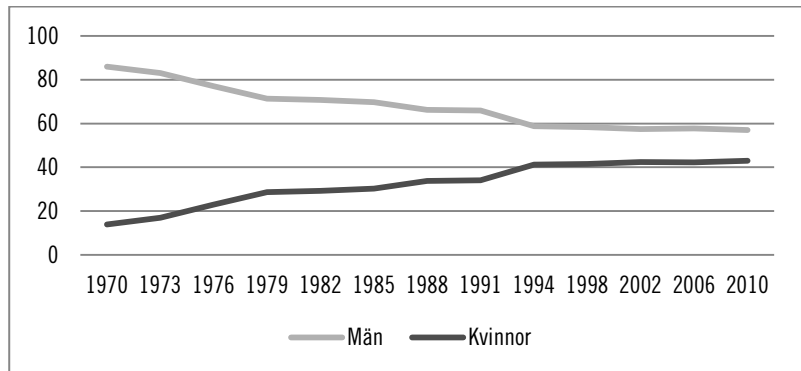
4.2.2 Social representativitet

Representativitet utifrån kön

Kvinnor har traditionellt sett varit underrepresenterade bland de förtroendevalda. Utvecklingen av könsfördelningen över tid bland de förtroendevalda har emellertid varit positiv. År 1974 var enbart 17 procent av de förtroendevalda kvinnor. Ett förändringsarbete inom flera politiska partier mot en mer jämställd representation har förbättrat situationen. Andelen kvinnor som nomineras till kommunfullmäktige har ökat från 37 procent år 1991 till 41 procent 2010. Chansen för att en nominerad kvinna ska placera sig högt på vallistorna har ökat under senare år och är nu till och med något högre än för män. Det är även en större andel kvinnor som placeras på valbar plats än som nomineras.

Detta tyder på att partierna tar hänsyn till kandidaternas kön när de rangordnar valsedlarna i syfte att förbättra könsbalansen.

Tabell 4.9 Andel valda i kommunfullmäktige efter kön 1970-2010 (procent)



Källa: SCB

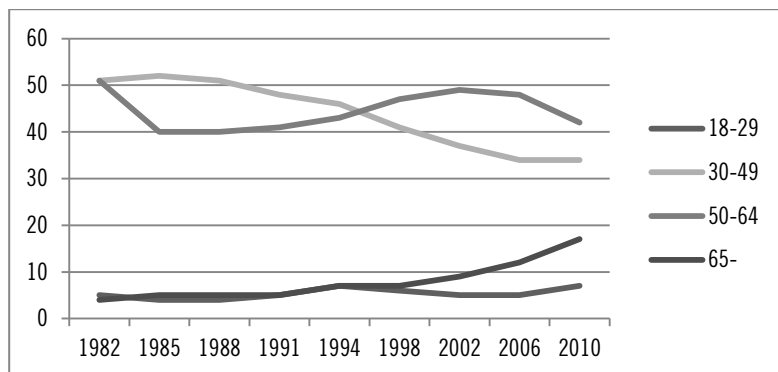
Kvinnor är emellertid fortfarande underrepresenterade på alla beslutsnivåer i samhället. Kvinnor utgör något mer än hälften av befolkningen, men endast 43 procent av de förtroendevalda i kommunfullmäktige är kvinnor. I landstingsfullmäktige är 48 procent av de valda ledamöterna kvinnor och i riksdagen 45 procent. Samtidigt är kvinnors underrepresentation mycket mer framträdande bland de förtroendevalda som är över 50 år medan könsfördelningen är mycket mer jämn bland yngre förtroendevalda. Trots det minskade andelen kvinnor i landstingsfullmäktige och riksdagen efter det senaste valet med 2 procentenheter. Detta är första gången sedan 1991 års val som andelen kvinnor minskar i riksdagen.

Den sociala representativiteten kan inte enbart betraktas horisontellt, utan måste även avspeglas i ett vertikalt maktförhållande. Traditionellt sett är kvinnors underrepresentation starkare i de organ och positioner som är högre upp i hierarkin. Under senare tid har emellertid maktfördelningen i de mer inflytelserika beslutsorganen förbättrats. Efter 2010 års val utgörs kommunstyrelserna av 41 procent kvinnor medan var tredje ordförande i kommunfullmäktige är en kvinna. Andelen kvinnor på högre positioner ökade något sedan föregående val. Ökningen var mest framträdande på landstingsnivå där 47 procent av ledamöterna i styrelserna och 48 procent av de som innehar ordförandeposter är kvinnor.

Trots förbättringar när det gäller jämlikheten i kommun- och landstingsstyrelserna är underrepresentationen bestående. Av Sveriges heltidspolitiker är 37 procent kvinnor och av första namnen på vallistorna till kommunfullmäktige är 31 procent kvinnor. Vidare finns betydande könsstereotypa skillnader när det gäller fördelningen mellan olika politikområden. På kommunalnivå är män tydligt överrepresenterade i nämnder som ansvarar för frågor såsom infrastruktur, näringsliv, turism och byggfrågor, medan kvinnor är överrepresenterade i de nämnder som ansvarar för barn och äldreomsorg.

Det finns stora skillnader när det gäller representationen av olika åldersgrupper. Unga är den sociala grupp i samhället där underrepresentationen är som starkast. Av dem som blev invalda som ordinarie ledamöter i kommunfullmäktige efter valet 2010 var 6 procent i åldern 18 till 29 år. Motsvarande andel i landstingsfullmäktige och riksdag var 6 respektive 5 procent. Det är ungefär 1 procentandel mer unga kvinnor som väljs in än unga män medan det är någon större andel män i gruppen som är över 65 år.

Tabell 4.10 Andel valda kommunfullmäktige efter ålder 1982-2010 (procent)



Källa: SCB

Andelen nominerade till kommunfullmäktige i åldern 18-29 år har minskat under senare år medan andelen valda ökade något. Detta innebär att samtidigt som det är färre unga som kandiderar har sannolikheten att bli invald ökat. Detta visar att de politiska partierna verkar för att inkludera unga på vallistorna, men samtidigt är det fortfarande en större andel som nomineras än som väljs in.

Ungas underrepresentation i de tyngre uppdragen, såsom ordförandeposter och uppdrag i kommunstyrelserna, är betydande. Personer under 29 år utgjorde 2 procent av första namnen på vallistorna till kommunfullmäktige. SCB:s analyser visar att politikerkåren överlag är åldrande. Andelen förtroendevalda i åldersgrupperna 30 till 49 och 50 till 64 år minskar medan gruppen förtroendevalda som är 65 år eller äldre ökar. Sedan 2002 har denna grupp ökat med 8 procentenheter. Detta tyder på att det är samma generation av politiker som med tiden hamnat i en annan åldersgrupp. Underrepresentationen av unga politiker i kommunfullmäktige är i jämförelse med den rösträttsberättigade befolkningen 12 procentenheter. I riksdagen har däremot medelåldern för ledamöterna sjunkit under senare år. Sedan 2002 har andelen riksdagsledamöter under 50 år ökat med 8 procentenheter.

Representativitet utifrån födelseland

Andelen nominerade och valda politiker som är utrikes födda har ökat under senare år. Bland de nominerade har andelen ökat från 5 procent 1991 till 9 procent 2010 och bland de valda har andelen ökat från 4 till 8

procent. Av samtliga valda var 9 procent utrikes födda kvinnor och 7 procent utrikes födda män. Samtidigt har andelen utrikes födda i befolkningen ökat kraftigt och sett till den totala andelen av röstberättigade har underrepresentationen av utrikes födda därför inte minskat.

De utrikes födda är även underrepresenterade bland de tyngre uppdragen, t.ex. ordförandeposter eller uppdrag i kommunstyrelsen. Bland de 8 procent utrikes födda som har förtroendeuppdrag på kommun- och landstingsnivå är 6 procent invalda i kommunstyrelsen och 4 procent har en ordförandeposition. Underrepresentationen gäller även landstingsstyrelsen där enbart 4 procent är utrikes födda, men däremot innehas 7 procent av ordförandeposterna av personer födda utanför riket. Detta är en förbättring sedan föregående mandatperiod.

Arbetet inom de politiska partierna med att jämna ut representationen försvåras däremot av att det är färre utrikes födda än inrikes födda som är partiaktiva. Ungefär 3 procent av den del av Sveriges befolkning som är utrikes född är medlem i ett politiskt parti.

Representativitet utifrån utbildning och yrkeskategori

Högutbildade är överrepresenterade bland de förtroendevalda. Hälften av alla förtroendevalda på kommunal nivå har eftergymnasial utbildning, vilket är nära 20 procentenheter högre än genomsnittet bland den röstberättigade befolkningen. En hög utbildningsnivå bland politiker kan ses som önskvärd, men kan även resultera i en social selektion och att flera yrkesgrupper inte blir representerade i politiken. Detsamma gäller inkomstnivåer där höginkomsttagare är överrepresenterade.

Dessutom finns det stora skillnader i fördelningen av förtroendevalda efter olika yrkeskategorier. I kommunfullmäktige är politiker som har kommunen som arbetsgivare kraftigt överrepresenterade. Det är 16 procentenheter fler kommunanställda bland de förtroendevalda än i befolkningen i helhet. Däremot finns en stor underrepresentation av privatanställda.

Förtroendevalda med funktionsnedsättning

Förtroendevalda med någon form av funktionsnedsättning utgör en ansevärd del av det totala antalet förtroendevalda. Enligt Handisams rapport *Tillgänglighet i det politiska livet i kommuner och landsting* (Handisam 2007) hade 32 procent av de förtroendevalda år 2006 en funktionsnedsättning i enlighet med den definition som används av Folkhälsoinstitutets årliga folkhälsoenkät. Den årliga folkhälsoenkäten visade att 23 procent av totalbefolkningen har en funktionsnedsättning och i detta perspektiv är personer med funktionsnedsättning väl representerade i de beslutsfattande organen. De förtroendevalda med funktionsnedsättning skiljer sig inte nämnvärt från övriga förtroendevalda när det gäller ålder och kön.

Antalet förtroendevalda som har en funktionsnedsättning som gör att brister i tillgängligheten omöjliggör deltagande är liten. Mindre än 1 procent av de förtroendevalda använder något hjälpmedel. Fem procent anger att de har nedsatt rörelseförmåga och lika många att de har svår synnedsättning. Ungefär två tredjedelar av dem med

funktionsnedsättning har astma, allergi, nedsatt hörsel eller någon form av överkänslighet. Skr. 2013/14:61

I Handisams undersökning framkom att kommunerna i hög utsträckning hade inventerat sina lokaler med avseende på tillgänglighet. Hela 80 procent av kommunerna och 92 procent av landstingen hade inventerat samtliga lokaler som används vid sammanträden i fullmäktige ur ett tillgänglighetsperspektiv. Bland kommunerna hade 44 procent vidtagit åtgärder i lokalerna för att förbättra tillgängligheten. Motsvarande andel bland landstingen var 64 procent. Enligt undersökningen var det ungefär hälften av de förtroendevalda som ansåg att åtgärder för att förbättra tillgängligheten uppmärksammas generellt vid planering av verksamheten. Sammanlagt var det 64 procent av personerna med funktionsnedsättning som svarade att de alltid blir jämlikt behandlade. I detta avseende skiljer sig män med funktionsnedsättning från övriga svarande. Av männen med funktionsnedsättning var det 9 procent som ansåg att det förekom ojämlig behandling, medan 17 procent av kvinnorna ansåg detsamma.

4.2.3 Omfattningen av hot och trakasserier mot förtroendevalda

Under 2012 genomförde Brottsförebyggande rådet en kartläggning av förtroendevaldas utsatthet och oro för hot, våld och trakasserier (*Politikernas trygghetsundersökning*, Brå, 2012). Kartläggningen visar att ungefär 16 procent av politikerna på alla nivåer i Sverige uppgav att de under 2011 blivit utsatta för hot, våld eller någon slags trakasserier i samband med sina uppdrag som politiker. Av de som utsatts hade 79 procent utsatts flera gånger samma år. Bland riksdagsledamöterna var det mer än var tredje som utsatts för hot, våld eller trakasserier. Enligt SCB:s undersökning om villkoren för de folkvalda uppgav 14 procent av de tillfrågade att de utsatts för hot eller trakasserier under den innevarande mandatperioden och nära 23 procent uppgav att de blivit utsatta någon gång i rollen som förtroendevald. Skillnaden mellan män och kvinnor är marginell.

Brottsförebyggande rådets kartläggning visar att utsattheten mellan olika förtroendevalda skiljer sig beroende på vilken typ av position de besitter och vilket parti som de tillhör. Politiker som har flera uppdrag, som har tyngre poster, såsom ordförande i kommunstyrelsen eller i nämnder, och som är mycket exponerade i medierna är mer utsatta. På samma sätt är heltidspolitiker mer utsatta än fritidspolitiker. Utsattheten är även beroende av uppdragets karaktär. Det är t.ex. mer än var tredje ordförande i socialnämnden som uppger att de utsatts.

I övrigt är yngre och förtroendevalda med utländsk bakgrund mer utsatta än andra. Nivån av utsatthet skiljer sig också åt beroende på partitillhörighet. Särskilt drabbade är de förtroendevalda som representerar Sverigedemokraterna. Nära varannan förtroendevald inom Sverigedemokraterna har blivit utsatt för hot, våld och trakasserier och 60 procent av partiets medlemmar känner oro. Överlag är det 14 procent av de förtroendevalda som känner oro för att bli utsatta.

Enligt de politiker som utsatts var förövaren i de flesta fall en person som agerade ensam. Motiven bakom brottshändelsen var i flera fall oklara, men i de fall som den utsatta politikern hade en uppfattning om motiven verkar den vanligaste drivkraften varit att förövaren hade ett intresse i en särskild politisk fråga. I ungefär vart tionde fall angav de som utsatts att förövarens drivkraft var vänster- eller högerextremism. Ofta skedde hoten i anslutning till ett särskilt uttalande eller opinionsyttrande.

Brottsförebyggande rådets kartläggning visar att hot och trakasserier har en påverkan på det demokratiska systemet. Det är ungefär 5 procent av de som utsatts som överväger att lämna ett specifikt uppdrag eller samtliga sina uppdrag. Av de som lämnat sina uppdrag angav ungefär 8 procent att oro för hot och trakasserier var den främsta anledningen till avhoppet. Ett mindre antal hade tvekat innan de varit med och fattat ett beslut eller genomfört en åtgärd och ungefär 8 procent uppgav att de undvikit att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga på grund av oro för att utsättas för trakasserier.

Kartläggningen visar även att förtroendevalda har bristande kunskap om hur de ska hantera hot och trakasserier som de utsätts för i politikerrollen. Knappt var fjärde förtroendevald uppgav att de hade fått någon information om brott mot förtroendevalda under det gångna året och flertalet kände inte till om det fanns någon säkerhetsansvarig som de kunde vända sig till. Samtidigt visar kartläggningen att förtroendevalda har en hög acceptansnivå när det gäller hot och trakasserier. Av de som utsatts valde fyra av fem att inte göra en polisanmälan. En av fyra såg händelsen som en del av rollen som förtroendevald.

4.2.4 Personvalets effekt på valet av kandidater

Personvalssystemets effekter på vilka kandidater som blir valda till riksdagen och fullmäktigeförsamlingarna är begränsade. Vid 2010 års val var det 59 kandidater av riksdagens 349 ledamöter som klarade personvalsspärren. Detta är en marginell ökning från föregående år. I kommunerna och landstinget var andelen personvalda procentuellt högre.

De flesta av de kandidater som klarade personvalsspärren hade en hög listplacering och skulle därför blivit invalda oavsett personvalssystemet. Personvalsrösterna kan därmed ses som en bekräftelse av partiernas rangordning. Andelen som blir inröstade från en icke valbar plats är marginell. I riksdagen var det enbart 11 kandidater eller sammanlagt 3 procent som blev inröstade från en icke valbar plats. Även på kommunnivå var det knappt 2 procent av kommunfullmäktigeledamöterna som blev valda genom personvalet, vilket dock innebär en viss ökning från valet 2006. Enligt Grundlagsutredningens uppföljning av personvalssystemet var också de flesta som blev invalda från en icke valbar plats högt placerade på listan. Medianvärdet för 2006 års val var nummer tre på listan.

Tabell 4.11 Andel personvalda i riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige (procent)

Skr. 2013/14:61

År	1998	2002	2006	2010
Riksdag	24,9	24,6	16,3	16,9
Landsting	39,6	18,5	36,4	29,4
Kommun	21,7	18,5	16,0	29,4

Källa: Valmyndigheten

Till skillnad från i de nationella valen har personvalet betydligt större betydelse för kandidaterna i Europaparlamentsvalet. Personvalsdeltagandet är mer omfattande och kandidaterna är enligt vallokalsundersökningen mer kända för väljarna (*Svenska Europaval*, SCB, 2012). Kandidaterna får även mer utrymme eftersom partierna går fram med en nationell lista som väljarna tar ställning till. I valet 2009 blev 70 procent av de invalda kandidaterna inröstade på ett personligt mandat om minst 5 procents kryss. Två av de sammanlagt 20 invalda kandidaterna blev invalda från icke valbar plats.

Personvalssystemet har olika effekter för olika kandidatgrupper. En grupp som tydligt missgynnas av personvalssystemet är kvinnor. Av samtliga personröster på riksdagsnivå var 70 procent på en man. Tendensen bland väljarna att personrösta på män fick även genomslag på de kandidater som valdes från icke valbar plats. Av de 11 kandidater som inte hade valts in till riksdagen utan personvalssystemet var sju män. Mer än tre fjärdedelar av de kandidater som valdes in till kommunfullmäktige från icke valbar plats var män. Eftersom ingen utvärdering har genomförts av effekterna av personvalet vid 2010 års val är det svårt att se effekterna för andra grupper av kandidater, men enligt Grundlagsutredningens uppföljning hade personvalet vid 2006 års val vissa effekter på möjligheterna för yngre och utrikes födda att bli valda. Både yngre och utrikes födda kandidater missgynnades i riksdagsvalet, men drog fördel av personvalet i kommun- och landstingsvalen.

Kandidater som var yngre eller utrikes födda var överrepresenterade bland personvalda från icke valbar plats i kommun- och landstingsvalen. Dessa grupper är överlag underrepresenterade bland förtroendevalda och har generellt en låg placering på partiernas vallistor.

Bristen på information inom de politiska partierna om eventuella kandidater har resulterat i att personvalssystemet blivit allt viktigare i nomineringsprocesserna. Enligt en studie från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har antalet kryss de nominerade får i valet en stor inverkan på kandidaternas listplacering och fördelningen av förtroendeposter. Detta kan ses som en kompensation för det informationsunderskott som partierna har om de olika kandidaterna (*Personval och politiska karriärer*, Folke, Rickne 2012).

4.3 Omfattningen och utvecklingen av politiskt deltagande och engagemang mellan valen

I följande avsnitt redogörs för omfattningen och utvecklingen av politiskt deltagande och engagemang mellan valen. Utvecklingen av de organiserade formerna för påverkan, såsom medborgarförslag, folkinitiativ och medborgardialoger redovisas. Därutöver ges en beskrivning av omfattningen och utvecklingen av det engagemang för att påverka politiska beslut som sker utanför de organiserade och traditionella formerna för inflytande, såsom medborgarprotester, demonstrationer, internetaktivism och namninsamlingar. Slutligen redogörs för de politiska aktiviteter som utgår ifrån det civila samhället.

4.3.1 Utvecklingen av organiserade påverkansformer och inflytelseforum i den lokala demokratin

Tillämpningen av medborgarförslag i den lokala demokratin

Från det att kommunerna och landstingen gavs en möjlighet att använda medborgarförslag som en del i beslutsprocesserna är det ungefär 70 procent av kommunerna som gjort detta medan nio landsting har infört denna möjlighet. Andelen kommuner och landsting som använder medborgarförslag har i stort sett varit konstant sedan år 2006. Enligt SCB 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). Det visar att genomslaget av medborgarförslagen är relativt stor. I ett antal kommuner är antalet medborgarförslag mycket omfattande och i några kommuner har möjligheten att lämna medborgarförslag tagits bort eftersom kommunen tog emot ett större antal förslag än vad fullmäktige ansåg sig kunna hantera.

Enligt en undersökning som genomfördes för SKL i december 2006 skiftar erfarenheterna av medborgarförslag i olika delar av landet (*Faktablad – Medborgarförslag*, SKL 2007). I flera kommuner och landsting ses medborgarförslaget som ett verktyg som bidrar till ett ökat engagemang bland medborgarna och som för förtroendevalda närmare allmänheten. Samtidigt har medborgarförslagen kritiserats för att de skapar en ökad arbetsbelastning hos kommunerna och landstingen. En stor andel av förslagen gäller detaljfrågor av mindre betydelse, s.k. cykelställsfrågor, medan andra förslag ligger utanför kommunernas och landstingens ansvarsområden. Kunskapen om medborgarförslagens effekt på den demokratiska delaktigheten i samhället är emellertid bristfällig.

Förekomsten av medborgardialog, medborgarråd och andra former av lokala inflytelseforum

De flesta kommuner och landsting tillämpar olika metoder för att stärka invånarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i de lokala politiska processerna. Enligt SCB:s undersökning om den lokala demokratin uppgav två tredjedelar av kommunerna år 2012 att de använder sig av

medborgardialog i någon form (*Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting*, SCB 2012). Ungefär 35 procent av kommunerna uppgav att de hade haft mer än 4 medborgardialoger under året och ungefär hälften av alla landsting hade haft någon form av medborgardialog. En enkätstudie som sammanställdes av SKL under 2010 visade på samma nivå av medborgardialog i kommunerna. (*Medborgardialog i kommuner och landsting*, SKL 2010).

Utformningen av medborgardialogerna skiljer sig i olika delar av landet. Den vanligaste formen för medborgardialoger är informationsmöten. Enligt SKL:s studie är det mer än 80 procent av kommunerna som regelbundet eller då och då använder sig av informationsmöten. Nästan hälften av de svarande kommunerna anger att de använder fokus- eller samtalsgrupper medan ungefär var femte kommun använder dialogkafé, hearings, workshops, medborgarstämma eller framtidsverkstäder. Var tionde kommun använder sig av medborgarpanel medan it-verktyg som chat, e-panel eller e-petition enbart används av ett mindre antal kommuner. De vanligaste frågorna som lyfts inom medborgardialogerna gäller stadsplanering, skola, barnomsorg, ungdomsfrågor samt översiktsplaner.

Undersökningarna visar att det finns ett aktivt demokratiarbete i flertalet kommuner och landsting. Ungefär en tredjedel har ett politiskt organ som arbetar med demokratiutveckling och mer än var femte har avsatt medel för demokratiarbetet. Eftersom SCB har ställt olika frågor i de undersökningar om den lokala demokratin som genomförts vid tidigare tillfällen går det inte att avgöra huruvida användningen av metoder för medborgardialog och samråd har ökat över tid.

Det är svårt att göra en generell bedömning av hur medborgardialog och samråd används i beslutsprocessen och vilken faktisk påverkan de har på innehållet och utformningen av besluten. Enligt SKL visar erfarenheterna att medborgardialog oftast sker i nära anslutning till själva beslutstillfället (*Medborgardialog som en del i styrprocessen*, SKL 2011). I en enkätstudie inom ramen för forskningsprojektet *Politiker tycker om demokratin* vid Statsvetenskapliga institutionen på Göteborgs universitet framkom att de flesta förtroendevalda anser att inslag av medborgardialog är relevant i den initiala fasen av beslutsprocessen när initiativ och idéer väcks eller efter beslutet har genomförts (*Politik på hemmaplan*, Gilljam, Karlsson, Sundell, 2010). Det ansågs däremot att det är mindre viktigt med dialog när beslutsförslagen formuleras eller när besluten fattas.

Ungdomsråd och andra forum för ungas inflytande och delaktighet på lokal nivå

Enligt Ungdomsstyrelsens rapport om ungas inflytande anger 182 kommuner att de har någon form av ungdomsråd eller forum för påverkan för ungdomar (*En analys av ungas inflytande*, Ungdomsstyrelsen 2010). Ungdomsråden fungerar i regel som remissinstans där ungdomar kan yttra sig om kommunens verksamhet och planering. De är en plats för att ordna engagemang, driva frågor och träffa, diskutera med och påverka politiker och tjänstemän. Utöver ungdomsråden har flera kommuner etablerat ungdomsfullmäktige,

arbetsgrupper för olika sakfrågor och dialogforum. Dessa fungerar olika i olika kommuner. Vissa ungdomsfullmäktige efterliknar kommunfullmäktige och kan arbeta med budgetfrågor, medborgarförslag och motioner. Dessa har i många avseenden en liknande struktur som de traditionella formerna för representativ demokrati och kan på så sätt bidra till att sprida kunskap om den lokala demokratins funktionssätt. Samtidigt har de ofta ett formellt funktionssätt och är därmed inte utformade utifrån de ungas villkor. Vid sidan av ungdomsråden och ungdomsfullmäktige finns även tematiska arbetsgrupper, vilka ofta arbetar med särskilda projekt. Genom dessa kan unga få konkret inflytande över särskilda frågor. Enligt Ungdomsstyrelsens analys finns det emellertid för lite kunskap för att dra några slutsatser om huruvida deltagandet i dessa forum för inflytande stärker ungas känsla av deltagande i samhället i stort.

Samråd med personer med funktionsnedsättning

Enligt SCB hade ungefär 80 procent av kommunerna etablerat ett särskilt samråd med personer med funktionsnedsättning. SKL genomförde en undersökning år 2008 i vilken det framkom att så gott som samtliga kommuner samverkar med funktionshindersorganisationer (SKL, 2008). Fyra av fem kommuner hade en tillgänglighetsplan och 94 procent av kommunerna angav att de har ett formaliserat funktionshindersråd. I de kommuner där det finns en tillgänglighetsplan eller motsvarande hade 89 procent av råden medverkat eller gett synpunkter på planen.

4.3.2 Folkinitiativens omfattning och effekter

Under 2000-talet har antalet initiativ som lämnats in av medborgare som kräver kommunala folkomröstningar ökat. Under mandatperioden 1999 till 2002 mottog 16 procent av kommunerna folkinitiativ och under den efterföljande mandatperioden ökade andelen av kommunerna som mottagit folkinitiativ till 20 procent. De flesta initiativ röstades ner i fullmäktige och fram till hösten 2008 hade endast 12 av 139 inkomna folkinitiativ resulterat i en folkomröstning. Under både mandatperioden 2002 till 2006 och 2006 till 2010 var det 6 initiativ som ledde till en folkomröstning. Landstingen mottog enbart 2 initiativ under perioden 2002 till 2006 och båda ledde till folkomröstning.

Sedan valet 2010 och efter att reglerna för folkinitiativet förändrades år 2011 har 26 folkinitiativ lämnats in till kommun- eller landstingsfullmäktige. Fram till juni 2013 har 8 lokala folkomröstningar genomförts på kommunnivå. Dessa omröstningar har gällt frågor såsom förändringar i skolstrukturen i Grums, Laxå, Ljungby, Strängnäs och Sunne, utförsäljning av allmännyttan Ekerö Bostäder, avgifter inom äldreomsorgen i Tyresö och förlängningen av en trafikled över det s.k. Pyttebroområdet i Ängelholm. Lokala omröstningar hölls även i Kinda och Linköping i samband med valet 2010. En folkomröstning hölls i Västerbottens landsting i september 2013 och åtminstone tre folkomröstningar planeras i samband med valet 2014. Därutöver har tio inkomna folkinitiativ avslagits av fullmäktige. Enligt en undersökning som SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomförde på uppdrag av

regeringen år 2013 anser en stor del av den svenska befolkningen att det är bra om det hålls fler kommunala folkomröstningar (*Internetröstning och sju andra demokratiförslag*, SOM-institutet, 2013).

Erfarenheterna från de folkomröstningar som har hållits efter valet 2010 visar att deras bidrag till den lokala demokratiutvecklingen inte är uppenbar. Valdeltagandet har i samtliga folkomröstningar varit lågt, vilket lett till svårigheter för kommunerna att tolka resultaten. Det genomsnittliga valdeltagandet har varit runt 40 procent. De flesta folkinitiativen har uppkommit som en reaktion på beslut som fattats av fullmäktige. Oftast har de väckts av lokala föreningar eller aktionsgrupper, men i flera fall har även oppositionen varit drivande för att få till stånd en folkomröstning. I flera kommuner har fullmäktige valt att inte följa valresultatet, vilket i vissa fall skapat missnöje lokalt och ökad politisk polarisering. Samtidigt har folkinitiativen stimulerat ett lokalt politiskt engagemang och organisering, vilket i sig kan bidra till att fördjupa demokratin. Det saknas emellertid en samlad bild för att bedöma folkinitiativets effekt på demokratiutvecklingen lokalt.

4.3.3 Utvecklingen av EU:s medborgarinitiativ

Med införandet av det s.k. medborgarinitiativet har EU-medborgarna fått ett verktyg som gör det möjligt att uppmana EU-kommissionen att ta politiska initiativ inom EU:s befogenheter. Under det första året efter att förordningen om medborgarinitiativet trätt i kraft, den 1 april 2012, registrerade kommissionen 14 initiativ. Initiativen berör främst miljö-, utbildnings- och rättighetsfrågor. Ytterligare 8 inkomna initiativ har fått avslag (*Ett europeiskt medborgarinitiativ – vad vinner medborgarna*, Sieps, 2013).

Enligt Eurobarometern är intresset för att använda sig av medborgarinitiativet ännu begränsat (*Allmänna opinionen i Europeiska unionen*, Eurobarometern 78). Det är totalt 69 procent av medborgarna i EU och 77 procent av befolkningen i Sverige som uppger att de troligen inte kommer använda sig av initiativet. Det låga intresset för medborgarinitiativet kan avspegla att kunskapen om denna möjlighet till direktinflytande ännu är begränsad i Sverige och Europa. En av fem av EU-medborgarna och 17 procent av svenskarna menar däremot att de troligen skulle använda sig av initiativet. De frågor som engagerar EU-medborgarna är sysselsättnings- och utbildningsfrågor. I Sverige är engagemanget särskilt stort för miljö- och energifrågor.

4.3.4 Politiskt engagemang utanför de organiserade påverkanskanalerna

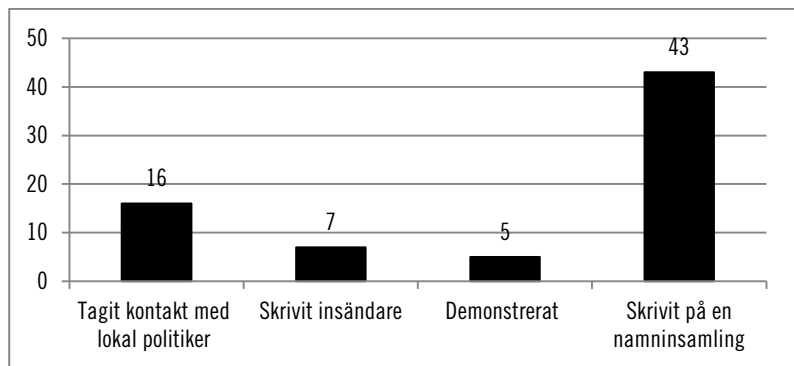
Omfattningen av icke-traditionellt politiskt engagemang

Det är betydelsefullt för demokratins utveckling och vitalitet att enskilda individer och medborgarsammanslutningar engagerar sig för att påverka politiska processer genom att t.ex. kontakta förtroendevalda, organisera namninsamlingar, driva kampanjer eller demonstrera. Det är dock svårt att uppskatta omfattningen av det politiska engagemang som sker utanför

de organiserade och traditionella formerna för inflytande. SCB och Institutet för Samhälle, Opinion och Media (SOM-institutet) vid Göteborgs universitet har vid flera tillfällen under de senare åren genomfört enkätundersökningar för att mäta omfattningen av det politiska engagemanget i samhället.

Enligt SCB är det en stor andel av befolkningen som uppger att de har engagerat sig för att påverka politiken. Ungefär 57 procent av befolkningen som är 16 år eller äldre uppger att de under de senaste fem åren på något sätt försökt påverka en lokal eller allmänpolitisk fråga (*Undersökningen av levnadsförhållanden*, SCB 2009). De flesta har försökt påverka politiken genom att skriva under en namninsamling. Det är däremot betydligt färre som uppger att de deltagit i demonstrationer, tagit kontakt med en politiker eller skrivit artiklar i tidningar.

Tabell 4.12 Andel som under de senaste fem åren försökt påverka en lokal politisk fråga (procent)



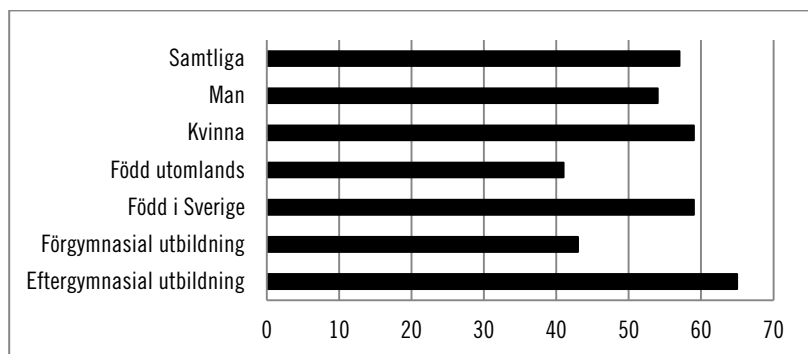
Källa: SCB

I en studie av SOM-institutet om medborgardemokratin i Skåne anger 20 procent av de svarande att de försökt påverka ett beslut på kommunnivå under det senaste året (*Medborgardemokrati i Skåne*, SOM-institutet, 2012). Mindre än 10 procent har försökt att påverka på regionnivå. De flesta av dessa har skrivit på en namninsamling medan endast 2 procent har kontaktat en politiker och mindre än 1 procent har deltagit i en demonstration.

Enligt SCB:s studie om medborgerliga aktiviteter råder det inga stora skillnader mellan män och kvinnor när det gäller politiskt engagemang. Skillnaderna är däremot mer tydliga mellan individer med olika utbildningsnivåer. Det är nära 20 procentenheter fler personer med en hög utbildningsnivå som anger att de försökt påverka en lokal- eller allmänpolitisk samhällsfråga än personer med låg utbildning. Det är även stora skillnader mellan olika socioekonomiska grupper.

Tabell 4.13 Andel som under de senaste fem åren har försökt påverka en lokal eller allmänpolitisk samhällsfråga på något sätt (procent)

Skr. 2013/14:61



Källa: SCB

Det råder stora skillnader mellan inrikes födda och utrikes födda när det gäller försöken att påverka lokala eller allmänpolitiska samhällsfrågor. Det är 19 procentenheter fler inrikes födda som uppger att de försökt påverka än utrikes födda. Däremot skiljer sig formerna för hur engagemanget tar sig uttryck. Utrikes födda är mer benägna att demonstrera än inrikes födda, medan det är vanligare för inrikes födda att kontakta en politiker eller skriva under en namninsamling.

Yngre är överlag inte mindre politiskt aktiva än äldre. Däremot tar ungas politiska engagemang sig ofta ett annorlunda uttryck. Unga deltar t.ex. oftare i demonstrationer, men kontaktar betydligt mera sällan en politiker eller skriver under en namninsamling. Dessutom sker ungas engagemang i stor utsträckning på internet och i sociala forum. Pojkar och flickor är i lika stor utsträckning politiskt aktiva, men det är vanligare att pojkar är aktiva på internet och i sociala forum, medan flickor i större utsträckning köper produkter av politiska, miljömässiga eller etiska skäl (*Ung idag*, Ungdomsstyrelsen, 2012).

Enligt Ungdomsstyrelsen är däremot unga utrikes födda engagerade i något högre utsträckning än inrikes födda och deltar dessutom mer i traditionella engagemangsformer, t.ex. i ett politiskt parti eller i politiska möten, än unga inrikes födda. Bland de unga som är mindre politiskt aktiva utmärker sig särskilt personer vars föräldrar är lågutbildade.

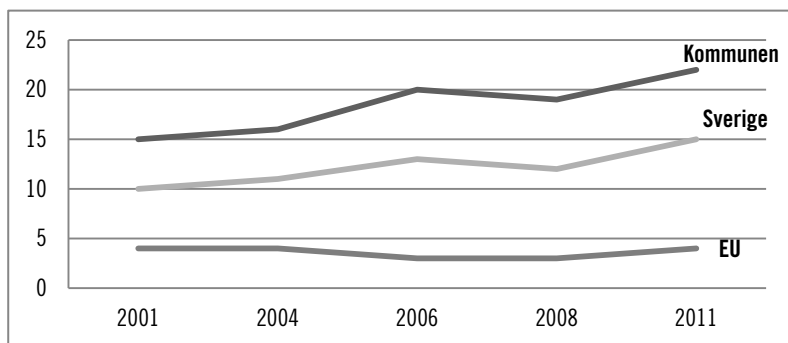
Upplevda möjligheter till inflytande

Individens politiska självförtroende, dvs. deras upplevda möjligheter till inflytande, har undersökts av SOM-institutet vid ett flertal tillfällen sedan år 2001 med särskilt fokus på befolkningens attityder till demokratin i Skåne och västra Götaland. Undersökningarna visar att det är en stor majoritet av de tillfrågade som upplever att de inte har något inflytande på politikens utformning mellan valen. I 2011 års undersökning ansåg 20 procent av de tillfrågade att de hade goda eller mycket goda möjligheter att påverka politiska beslut i sin hemkommun. Det råder inga betydande skillnader mellan män och kvinnor när det gäller den upplevda möjligheten att påverka. Däremot visar undersökningarna att den

upplevda möjligheten att påverka politiska beslut har stärkts över tid (*Medborgardemokrati i Skåne, Väst-SOM, SOM-institutet, 2012*).

Avståndet mellan väljare och beslutsfattare har en tydlig inverkan på den upplevda förmågan att påverka beslut. Personer som bor i mindre kommuner upplever att de har ett större inflytande på politiken än de som bor i större. På samma sätt är det färre som anser att de kan påverka politiska beslut på nationell nivå än på lokal nivå. Andelen som uppger att de har goda möjligheter att påverka politiska beslut på nationell nivå har även ökat sedan den första mätningen år 2001. Däremot har det konstant varit en liten andel som tror att de kan påverka beslut på EU-nivå.

Tabell 4.14 Upplevd möjlighet att påverka politiska beslut (procent)



Källa: SOM-Institutet

När det gäller tilltron till den egna förmågan att påverka finns det vissa skillnader mellan olika grupper i samhället. Utbildning har en stor betydelse för den upplevda möjligheten att påverka. I SOM-undersökningen svarade endast 11 procent av de som är lågutbildade att de har mycket eller ganska stora möjligheter att påverka politiken i hemkommunen medan 33 procent av de högutbildade ansåg det.

Det är något fler unga än äldre som uppger att de kan påverka politiska beslut i Sverige eller sin hemkommun. I Ungdomsstyrelsens studie om ungas inflytande och delaktighet svarade ungefär 17 procent av unga i åldersgruppen 16 till 25 år att de upplever att de har stora eller ganska stora möjligheter att föra fram sina åsikter till beslutsfattare i kommunen (*Ung idag, Ungdomsstyrelsen, 2012*). Av de svarande var det 45 procent som ansåg att de hade små eller inga möjligheter. Andelen unga som upplever att de kan påverka har däremot ökat under senare år.

När det gäller det politiska självförtroendet finns det inga stora skillnader mellan pojkar och flickor eller mellan unga som är födda utanför Sverige och de som är födda i Sverige. Den upplevda möjligheten till inflytande är något starkare bland utrikes födda unga än bland unga som är födda i Sverige. Bland de unga med ett lågt politiskt självförtroende utmärker sig särskilt personer vars föräldrar är lågutbildade.

Enligt Ungdomsstyrelsens Fokusrapport om unga med funktionsnedsättning finns det skillnader mellan unga med och unga utan

funktionsnedsättning när det gäller deras upplevda möjligheter till inflytande (*Fokus 12, Levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*, Ungdomsstyrelsen 2012). Unga med funktionsnedsättning är till exempel mindre intresserade av samhällsfrågor och vad som händer i andra länder och de anser att de har mindre möjligheter att föra fram åsikter till politiker. Det har även en lägre tilltro till att politiker lyssnar på dem.

Utveckling av det politiska engagemanget över tid

Det svårt att utifrån SCB:s undersökning urskilja förändringar i det politiska engagemanget eftersom olika frågor ställts i de undersökningar som SCB genomförde under åren 1991-1992, 2000-2001 och 2008-2009. Emellertid kan det konstateras att det politiska engagemanget inte har minskat. Däremot finns tendenser att tillvägagångssätten för att påverka politiken förändrats något under senare år.

Framför allt har användningen av internet och sociala medier för opinionsbildning och engagemang ökat. Användandet av internet som ett forum för påverkan är enligt SOM-institutet särskilt förekommande bland unga under 25 år och bland män. Synen på internets roll i demokratin har också förändrats under senare år. Enligt en undersökning av svenskarnas internetvanor av Stiftelsen för internetinfrastruktur var det enbart 6 procent som år 2003 instämde i påståendet att internet kommer att medföra att människor lättare kan påverka regeringen. När undersökningen genomfördes under 2012 var det 31 procent som instämde i detta påstående (*Svenskarna och internet*, Stiftelsen för internetinfrastruktur, 2012). Det är även fler som instämmer i påståenden om att internet kommer att fördjupa demokratin och att internet kommer att bidra till att människor kommer att få mer politisk makt.

Samtidigt som formerna för det politiska engagemanget har förändrats har allmänhetens inställning till politisk aktivism mellan valen blivit allt mer avvaktande. SOM-institutet undersökte inom ramen för 2001 och 2010 års undersökningar medborgarnas stöd för olika demokratiideal (*Medborgarnas demokratiuppfattningar*, Esaiasson, Gilljam, Persson, 2011). I undersökningen ställdes en fråga om medborgarna föredrog ett valdemokratiskt politiskt system, vilket definierades som att medborgarna påverkar politiken genom att i de allmänna valen rösta på partier och att partierna mellan valen sköter beslutsfattandet, eller ett deltagardemokratiskt system, vilket definierades med att medborgarna även bör vara aktiva mellan valen. I det deltagardemokratiska systemet hålls folkomröstningar och olika grupper för kontinuerligt fram sina uppfattningar via namninsamlingar, uppvaktningar, aktioner och demonstrationer. Enligt 2001 års undersökning var det 56 procent av de tillfrågade som föredrog valdemokrati och ungefär 44 procent som föredrog deltagardemokrati. När SOM-institutet genomförde undersökningen år 2010 hade inställningen till valdemokrati stärkts. Vid detta tillfälle uppgav 71 procent att de föredrog den valdemokratiska modellen medan enbart 29 procent föredrog deltagardemokrati.

Enligt SOM-institutet är personer som uppger att de är nöjda med demokratin, intresserade av politik och som har ett förtroende för politiker mer positivt inställda till valdemokrati. Den allt mer positiva inställningen till valdemokrati kan därför förklaras med att

tillfredsställelsen med demokratin har ökat under senare år. Ungefär två tredjedelar av de tillfrågade i 2012 års SOM-undersökningar uppger att de är nöjda med demokratin i deras hemkommun och närapå tre fjärdedelar är nöjda med demokratin i Sverige. Dessutom är förtroendet för både kommunalpolitiker och rikspolitiker relativt högt och har ökat under senare år.

Däremot visar SOM-undersökningen att det finns skillnader i synen på demokratin bland olika samhällsgrupper. Personer med högre inkomst och utbildningsnivå är mer positiva till valdemokrati och mer tillfredsställda med demokratin än personer med lägre inkomst och låg utbildning. Detta kan tyda på att möjligheterna att uttrycka sina åsikter mellan valen har olika betydelse för olika väljargrupper.

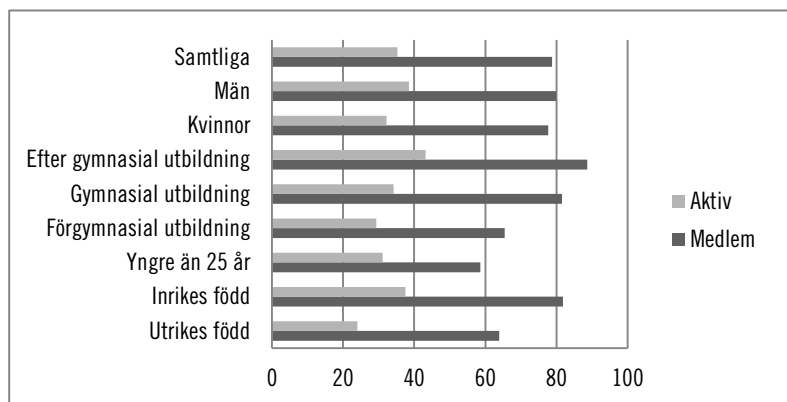
Vidare har flera forskare uppmärksammat hur den ökade individualiseringen i samhället fått konsekvenser för det breda medborgerliga samhällsengagemanget. Detta är särskilt utmärkande bland unga. SOM-institutets undersökningar visar att inställningen till valdemokrati har förändrats bland unga under 20 år från allmänt negativ till en mer positiv attityd. Enligt Ungdomsstyrelsens undersökning av ungas deltagande och inflytande är det enbart 40 procent av individerna i åldern 16 till 25 år som uppger att de vill vara med och påverka lokalt. Av de som inte vill delta anger över hälften att de är ointresserade medan ungefär var fjärde svarar att de inte har tid eller att de inte tror att det spelar någon roll eftersom de som bestämmer inte lyssnar (*Ung idag*, Ungdomsstyrelsen, 2012).

4.3.5 Omfattningen av engagemanget inom det civila samhället

Det frivilliga engagemanget inom det civila samhället är vid en internationell jämförelse omfattande i Sverige. Enligt SCB:s statistik från 2008 är knappt 86 procent av befolkningen i åldrarna 16–84 medlemmar i en förening. De flesta är medlemmar i fackföreningar, bostadsrättsföreningar eller idrotts- eller friluftsföreningar. Det är emellertid betydligt färre som är aktiva i en förening. Av den totala befolkningen deltar 39 procent av männen och 32 procent av kvinnorna aktivt i en förening. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper och sociala grupper är stora. I åldrarna 16–24 år deltar 31 procent aktivt i en förening och endast var fjärde utrikes född är aktiv i en förening. Det är även färre personer med låg utbildning som är aktiva.

Tabell 4.15 Andel som är medlemmar i minst en organisation och som är aktiva i en minst en föreningsverksamhet (procent)

Skr. 2013/14:61



Källa: SCB

Det civila samhället har under senare år genomgått betydande förändringar. Andelen av befolkningen som är medlemmar i en förening har minskat och antalet medlemmar som är passiva har ökat. Det är även färre personer som tar på sig förtroendeuppdrag. Ersta Sköndal högskola har genomfört studier om frivilliga insatser vid fyra tillfällen sedan början av 1990-talet. Enligt deras studier finns det en utveckling mot att en lägre andel av befolkningen är medlemmar i en förening. Samtidigt har det antal timmar som befolkningen lägger på frivilliga insatser ökat kraftigt. Nära hälften utför någon form av frivilligt arbete inom någon organisation. Dessa insatser har sedan 1998 och framåt blivit något mer koncentrerade till ett mindre antal personer. De allra flesta som utför frivilliga insatser är också medlemmar i den organisation där insatsen utförs (Svedberg, Ersta Sköndal högskola, 2010).

Även organisationsformerna har genomgått förändringar. I underlagsrapporten till Framtidskommissionen, *Framtidens civilsamhälle*, beskrivs en utveckling där allt fler söker sig från det traditionella föreningslivet till att engagera sig i friare organisationsformer. (*Framtidens Civilsamhälle*, Harding 2012). Engagemanget är i mindre utsträckning inriktat på specifika organisationer och är mera kortsiktigt. De nyare rörelserna beskrivs som nätverk med en plattare, mindre hierarkisk och mindre formaliserad organisations- och styrningsform. Denna utveckling har delvis drivits fram av internet som enligt Framtidskommissionens rapport gjort det möjligt att inkludera fler i lösare nätverk och gemenskaper, men också skapat nya sätt att rekrytera och organisera volontärer och givare.

När medlemskapet blir allt mer flytande och engagemanget kortvarigt och spontant kan det civila samhället få det allt svårare att fylla funktionen som demokratiskola. Medlemskapet har blivit allt mer informellt och medlemmarna har allt mindre betydelse vid utformande av organisationens verksamhet. Medlemmarnas möjligheter till inflytande blir reducerade till ett ställningstagande för ett redan givet program. Det svenska civila samhället är emellertid fortfarande i en internationell

jämförelse i hög utsträckning uppbyggt på ett sätt som möjliggör beslutsfattande och ansvarsutkrävande i demokratisk ordning.

Föreningarna är också alltjämt beroende av ideellt arbete. Enligt intervju- och enkätundersökningar som gjorts av Handelshögskolan i Stockholm drivs personer som engagerar sig i regel av både ideologiska motiv och sociala faktorer, såsom en önskan till gemenskap med andra (Einarsson, Hvenmark, 2012). I detta perspektiv har det civila samhället fortfarande en förmåga att verka för social sammanhållning i samhället.

Samtidigt har det civila samhället utvecklats mot en tilltagande professionalisering. De heltidsaktiva eller anställda spelar en allt större betydelse för organisationernas arbete medan medlemmarnas möjligheter att påverka minskar. Denna utveckling går parallellt med en tendens att det civila samhället får allt större betydelse som serviceproducent och välfärdsutförare. Under 2000-talet har den offentliga sektorns inköp från icke vinstdrivande aktörer ökat kraftigt. År 2010 skedde 17 procent av de offentliga inköpen inom vård, skola och omsorg från icke vinstdrivande aktörer. Framtidskommissionen framhåller i rapporten *Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa* att välfärdsproducerande sociala företag och föreningar har särskilda förmågor till social innovation och till att finna lösningar på olika samhällsutmaningar (Ds 2013:3). Samtidigt har denna utveckling medfört att det civila samhällets gränser mot näringslivet blivit mer otydliga.

Utvecklingen mot att de traditionella organisationerna inom det civila samhället får ett mindre antal aktiva medlemmar kan innebära att deras förmåga att kanalisera åsikter och intressen underifrån försvagas. Ett problem i detta sammanhang är att de föreningsaktiva inte är representativa för befolkningen i sin helhet. SCB:s undersökning visar att det är omkring 10 till 15 procent färre personer under 25 år bland de föreningsaktiva. Även personer med lägre utbildning och utrikes födda är sämre representerade.

Samtidigt kan utvecklingen mot ett mer nätverksbaserat och informellt föreningsliv bidra till en ökad pluralisering och mångfald. I viss mån kan nätverkskulturen även ses som en kritik mot den formella medlemsorganisationen och dess representativa demokratibegrepp då den informella strukturen kan anses underlätta ett aktivt och mer jämlikt deltagande med fler spontana initiativ från sympatisörerna. Framtidskommissionen pekar i sin rapport på att nya former av föreningsverksamhet etablerats lokalt, särskilt i vissa förortsområden. Föreningslivet i dessa områden utgörs i regel av informella sammanslutningar som uppkommit ur ett behov av samhällsservice. Engagemanget mobiliseras ofta utifrån etnicitet, men är i regel lokalt och avgränsat till specifika bostadsområden. Detta föreningsliv kan, enligt Framtidskommissionens rapport, fungera som en brygga in i det svenska samhället för nyanlända invandrare och som en röstbärare för grupper som annars deltar i mindre utsträckning, såsom unga och utrikes födda.

4.4 Demokratiska värderingar och deras förankring i samhället

Skr. 2013/14:61

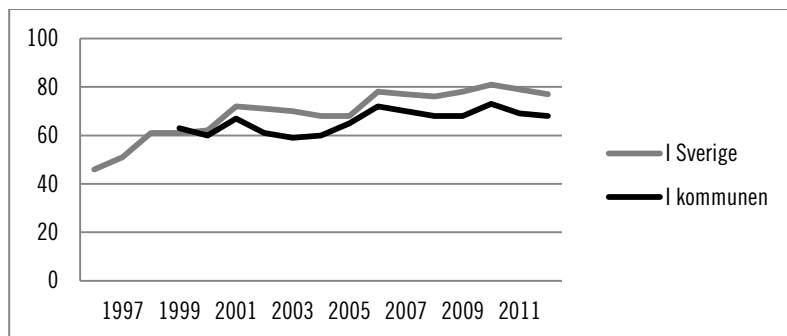
I detta avsnitt ges en beskrivning av demokratiska värderingar och dess förankring i samhället. Redogörelsen omfattar allmänhetens tilltro för det demokratiska systemet, demokratisk kompetens, attityder till EU och den sociala sammanhållningen i samhället. Redovisningen utgår i första hand från attitydundersökningar som genomförts av Institutet för Samhälle Opinion och Media (SOM-institutet) vid Göteborgs universitet, Ungdomsstyrelsen och SCB.

Tilltron till det demokratiska systemet

Ett sekel efter den allmänna rösträttens introduktion i Sverige är demokratin i alla grundläggande avseenden väl förankrad i det svenska samhället. Valdeltagandet är internationellt sett högt. I riksdagsvalet 2010 röstade 84,6 procent av den röstberättigade befolkningen. För en stor del av befolkningen uppfattas röstandet i de allmänna valen som en medborgerlig plikt.

Det höga valdeltagandet avspeglar allmänhetens tillförsikt till det demokratiska systemet och demokratin institutioner. Enligt de undersökningar som genomförts av SOM-institutet är den svenska befolkningen överlag nöjd med hur demokratin fungerar (*Internetröstning och sju andra demokratiförslag*, SOM-institutet, 2013). Ungefär två tredjedelar uppger att de är nöjda med demokratin i de mätningar som genomfördes år 2012.

Tabell 4.16 Andel som är nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige och i hemkommunen (procent)



Källa: SOM-Institutet

Undersökningarna inom ramen för World Value Survey visar att den svenska befolkningens stöd för demokratin som styrelseskick i en internationell jämförelse är hög. Svenskar är mer nöjda med hur demokratin fungerar än samtliga andra undersökta europeiska länder utanför Norden och de flesta svenskar anser att för att vara en god medborgare är det viktigt att rösta i val (*Demokrati och mänskliga rättigheter – svenska folkets kunskaper och värderingar*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008). I en undersökning som genomfördes år 2011 svarade 94 procent av befolkningen att demokrati är ett bra eller

mycket bra sätt att styra ett land (*World Value Survey – Sverige*, Göteborgs universitet, 2011). Det finns emellertid en liten grupp individer som är mer mottagliga för ett auktoritärt styrelseskick. Ungefär var tionde person uppger att det vore bra eller ganska bra att landet styrs av försvarsmakten och drygt en tredjedel anger att de är redo att låta experter, inte riksdag eller regering, få styra riket.

Samtidigt hyser en stor del av befolkningen ett stort förtroende till de politiska institutionerna. Enligt SOM-institutet har en övervägande del av den svenska befolkningen ett förtroende till riksdagen och regeringen som beslutsfattande institutioner. Förtroendet för dessa institutioner har stigit från år 2008. Vid 2011 års mätning var det 20 respektive 24 procent fler som uppger att de hade ett stort eller mycket stort förtroende för riksdagen och regeringen än vad det var som uttryckte en negativ attityd. Den positiva inställningen till de politiska institutionerna återspeglas även i *World Value Survey*.

Flera olika faktorer kan anges som förklaring till allmänhetens ökade tillfredsställelse med demokratin och det starka förtroendet för regeringen och riksdagen. Förändringar i opinionsklimatet, regeringsskiftet och kriserna i ekonomin omnämns i SOM-institutets analys (*Lycksalighetens ö*, SOM-institutet, 2011). Samtidigt finns det forskning som framhäver att medborgare som uttrycker ett missnöje kan ses som en tillgång för demokratin eftersom de ofta förhåller sig mer kritiskt till demokratins processer än de som uttrycker att de är nöjda (Norris, 2011).

Det finns även grupper i samhället som har ett lägre förtroende för demokratin och som uttrycker ett starkare missnöje till hur demokratin fungerar i Sverige. Det gäller framför allt unga, vilka hyser ett allmänt lägre förtroende för demokratin än äldre. Det är ungefär 10 procentenheter färre unga än äldre som anser att demokrati är ett mycket bra eller ganska bra politiskt system och som avvisar ett politiskt system där militären får bestämma. Enligt *World Value Survey* uppger dessutom drygt var tionde person under 30 år att de skulle sälja sin röst i utbyte mot pengar eller en gåva. Det bör dock betonas att även om tilltron är relativt svagare bland unga än äldre uttrycker merparten av de unga ett mycket starkt stöd för demokratin. Det finns inget som tyder på att tilltron till demokratin har försvagats under senare år.

Ungdomsstyrelsen har i en rapport om ungas inflytande undersökt olika ungdomsgruppers attityder till demokratin (*Fokus 10, En analys av ungas inflytande*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:10). Studien visar att unga överlag har ett välgrundat förtroende för demokrati som politiskt system. Det finns inget allmänt stöd för ett auktoritärt styrelseskick. Ungefär 75 procent av ungdomarna i åldrarna 16 och 25 år avvisar ett politiskt system med en stark ledare.

Däremot visar Ungdomsstyrelsens undersökning att det finns ungdomsgrupper som uppvisar ett särskilt lågt förtroende för demokratin. Detta gäller framför allt unga som uppger att deras föräldrar är arbetslösa, sjukskrivna eller har en lägre utbildningsbakgrund samt i viss mån även unga som är utrikes födda eller vars föräldrar är utrikes födda. Mer än 30 procent av ungdomarna inom dessa grupper anser att ett politiskt system med en stark ledare är ett bra eller ganska bra förslag. Det finns en risk att individer inom dessa grupper kan bli politiskt

marginaliserade och lockas till antidemokratiska och destruktiva subkulturer, såsom extremistgrupper eller gängkriminalitet. Den bristande tilliten till demokratin inom dessa grupper kan i detta perspektiv utgöra en utmaning för det demokratiska systemet på sikt.

Demokratisk kompetens

Det demokratiska systemet förutsätter att medborgarna har en grundläggande kunskap om sina politiska rättigheter och om demokratins spelregler. Demokratisk kompetens handlar om att ha kunskap om det politiska beslutfattandet och en förmåga att tillgodogöra sig den information som är relevant för att kunna delta i det politiska samtalet och den demokratiska processen samt att kunna fatta väl övervägda beslut vid de allmänna valen.

Det är av flera anledningar svårt att mäta den demokratiska kompetensen i samhället. Attitydundersökningar kan dock ge en indikation på kunskapsnivån i detta avseende. Väljarnas kunskap om politik och demokrati har undersökts av Göteborgs universitet inom ramen för valundersökningarna från 1985 till 2010 (*Nya svenska väljare*, Oscarsson, Holmberg, 2013). Enligt undersökningarna finns det inget som tyder på att på väljarnas kunskaper har minskat under senare år. Kunskapsnivån skiljer sig något mellan olika väljargrupper. Utbildning och ålder är de faktorer som tydligast påverkar den politiska kompetensen. Kunskapsnivån är betydligt lägre bland yngre väljare.

Statistiska centralbyrån (SCB) mäter i levnadsundersökningen förmågan att överklaga beslut på egen hand (*Undersökning av levnadsförhållanden*, SCB 2012). Detta kan ses som en indikation på demokratisk kompetens, även om undersökningen visar på en självupplevd förmåga snarare än den faktiska förmågan.

Tabell 4.17 Andel som uppger att de kan överklaga ett myndighetsbeslut (procent)

Kategori	Kan överklaga själv	Kan inte överklaga själv
Män	70	5
Kvinnor	66	6
Unga 16- 24 år	48	11
Utrikes född	63	10
Inrikes född	69	5
Samtliga	68	5

Källa: SCB

SCB:s undersökning visar att det är runt 5 procent av den svenska befolkningen som uppger att de inte själva kan överklaga beslut. Denna andel har varit på samma nivå sedan levnadsundersökningen inleddes år 1980. Kunskapen är svagare bland personer under 25 år, utrikes födda och personer med lägre utbildning. I dessa grupper uppger ungefär var tionde att de inte kan överklaga beslut. Förmågan att överklaga beslut har också minskat bland unga under senare år.

Medielandskapets utveckling under senare år har inneburit att morgontidningsläsandet och tittande på tv-nyheter har sjunkit. Enligt den

årliga undersökningen *Mediebarometern* som genomförs av forskningsinstitutet Nordicom har andelen morgontidningsläsare minskat från 73 procent år 2001 till 61 procent år 2012. Andelen av befolkningen som tittade på tv-nyheter en genomsnittlig dag minskade från 55 procent år 2001 till 38 procent år 2012. Bland ungdomar har tittandet på tv-nyheter sjunkit med 18 procent (*Mediebarometern*, Nordicom 2012). Enligt SOM-institutets undersökningar av svenskarnas medievanor har andelen som aldrig tar del av riksnyheter på tv ökat från 5 procent 1986 till 13 procent år 2011. Andelen som aldrig läser en morgontidning har ökat från 10 till 27 procent under samma tidsperiod. Nyhetskonsumtionen har särskilt gått ner bland unga under 30 år. Det är framför allt personer som uppger att de är ointresserade av politik som sällan eller aldrig tar del av nyheter. Nyhetskonsumtionen skiljer sig inte mellan kvinnor och män (*Allt fler står utanför nyhetsvärden*, SOM-institutet, 2012).

Enligt Framtidskommissionens slutrapport har internet och digitala medier bidragit till att medielandskapet blivit allt mer differentierat (Ds 2013:19). Medan de traditionella massmedierna har satts under press har antalet alternativa nyhetskanaler ökat. Möjligheterna att välja mellan olika nyhetsmedier har bidragit till ökad mångfald och breddad debatt, men det har också gjort det enklare för individer att isolera sig från information som de inte gillar och forma parallella informationsstrukturer. Vidare är det allt färre som tar del av kvalificerad journalistisk information. Utvecklingen kan enligt Framtidskommissionen innebära att både kunskapsklyftorna och deltagandeklyftorna ökar, men riskerar också att skapa polarisering och skillnader i verklighetsuppfattningar. Dessutom krymper de gemensamma offentliga arenor som de traditionella massmedierna erbjuder.

Skolevers kunskaper om demokrati, medborgarskap och samhällsfrågor har undersökts av Statens skolverk i rapporten *Morgondagens medborgare*, vilken är en del av en internationell demokratistudie som genomförts i 38 länder inom ramen för International Civic Citizenship Education Study (*Morgondagens medborgare*, Skolverket, 2010). Studien visar att svenska elever i årskurs åtta har i jämförelse med elever i andra länder goda kunskaper om demokrati och mänskliga rättigheter. Däremot visar studien att det finns stora skillnader mellan olika elevgrupper. Ungefär 8 procent av eleverna saknar i princip helt grundläggande kunskaper om medborgerliga principer och om hur demokratin fungerar. I detta avseende har elevernas bakgrund stor betydelse för kunskapsnivån. Elever vars föräldrar enbart har grundskoleutbildning presterar betydligt sämre än elever med högutbildade föräldrar. Om avsaknaden av dessa kunskaper bibehålls riskerar dessa elever att bli politiskt marginaliserade. Elevernas kunskaper och inställning till demokratin har emellertid inte förändrats sedan Skolverket genomförde samma studie om elevernas kunskaper om demokrati och mänskliga rättigheter år 1999.

Ett beslutsfattande på EU-nivå som utgår från folket förutsätter ett brett engagemang i Europapolitiken. I denna bemärkelse är det av avgörande betydelse att den svenska befolkningen känner en tillhörighet till EU och att de har allmän kännedom om EU och dess institutioner.

Enligt SOM-institutet uttrycker en övervägande del av den svenska befolkningen ett stöd för EU-medlemskapet (*Ett fall för EU*, Holmberg, 2013). I 2012 års SOM-undersökning uppgav ungefär 42 procent av de tillfrågade att de är för det svenska medlemskapet medan 25 procent är negativt inställda. Efter flera år med ett tilltagande stöd för EU har opinionen emellertid försvagats något under 2011 och 2012. Av de tillfrågade anser runt en fjärdedel att Sverige bör lämna EU medan 45 procent anser att ett utträde vore ett dåligt förslag.

Sett ur ett europeiskt perspektiv är Sverige dock ett av de länder där stödet för EU är som svagast. Enligt Eurobarometern anser ungefär 40 procent av svenskarna att Sverige skulle ha en bättre framtid utanför EU (*Allmänna opinionen i Europeiska Unionen*, Eurobarometern, 78). Trots att den svenska befolkningen är kritisk till EU visar denna undersökning att känslan av tillhörighet till EU är stark i Sverige. Hela 73 procent av svenskarna ser sig som medborgare i EU, vilket är högre än snittet i EU på 63 procent.

Inställningen till EU skiljer sig mellan olika samhällsgrupper. Enligt SOM-undersökningarna har äldre och personer med lägre utbildningsgrad överlag en mer negativ attityd till EU. Stödet för EU är särskilt svagt bland individer boende på landsbygden. Det finns i detta sammanhang en risk att skillnaderna i olika samhällsgrupper när det gäller inställningen till EU kan bli en polariserande faktor i samhället.

Tillfredsställelsen med hur demokratin fungerar i EU har också försvagats under det senaste året. Enligt SOM-undersökningen är det ungefär 55 procent som uttrycker ett missnöje med hur demokratin i EU fungerar mot 45 procent som anser att de är nöjda. Ungefär 80 procent av befolkningen uttrycker att den är nöjd med hur demokratin fungerar i Sverige. I ett europeiskt perspektiv är svenskar däremot mer positiva till hur demokratin fungerar i EU än EU-genomsnittet. Förtroendet för Europaparlament och kommissionen är lågt. År 2011 var det enligt SOM-institutet 22 respektive 19 procentenheter fler som uppgav att de hade ett litet eller mycket litet förtroende för Europaparlamentet och kommissionen än som uppgav att de hade ett förtroende. Förtroendet har stärkts sedan 2005 då det var 42 respektive 43 procentenheter fler som hade ett negativt förtroende för dessa institutioner än vad det var som hade ett positivt förtroende.

En ytterligare faktor som påverkar individens benägenhet att delta i Europaparlamentsvalen och i EU-debatten är kunskapen om EU och dess institutioner. Kunskaperna om EU har studerats i undersökningarna inför EU-valen (*Väljarbeteende i Europaval*, Oscarsson, Holmgren, 2010). Det finns svårigheter att bedöma den faktiska kunskapsnivån, men överlag visar undersökningarna att väljarnas kunskaper när det gäller EU som politiskt system är begränsade. Undersökningarna visar dessutom att väljarnas kunskaper om EU inte har förbättrats under de år Sverige varit medlem. När det gäller kunskap om vilka rättigheter som medborgarna

åtnjuter i EU uppger däremot 59 procent av de svenskar som tillfrågats i Eurobarometern att de känner till sina rättigheter. Det är emellertid 79 procent som vill veta mer om de rättigheter de har inom EU.

Social sammanhållning

Som ett resultat av senare decenniers omfattande invandring har mångfalden i det svenska samhället tilltagit kraftigt. Andelen av befolkningen som är utrikes född uppgick enligt SCB till 15 procent år 2011. Denna utveckling har bidragit till att Sverige är starkare rustat i en värld med tilltagande globalisering. Samtidigt har samhället blivit allt mer segregerat. Många människor lever i sammanhang där de uteslutande träffar personer med samma bakgrund som sig själva. Frågor som berör den etniska gruppen, kultur eller religion, får allt större betydelse. I dessa avseenden utgör det mångkulturella samhället en utmaning för den sociala sammanhållningen.

SOM-institutets årliga undersökningar om inställningen till invandring och till närvaron av människor från andra länder i Sverige visar emellertid att opinionen har blivit allt mer tolerant (*I framtidens skugga*, SOM-Institutet 2012). Det är ungefär 40 procent som anser att Sverige tar emot för många invandrare, men denna attityd har minskat i sin utbredning under senare år. Drygt 37 procent ser invandring helt eller delvis som ett hot. Denna åsikt var särskilt utbredd bland män och personer med lägre utbildningsnivå. Enligt Eurobarometern hör Sverige till de länder i Europa där allmänhetens attityder till invandrare och minoriteter är som mest positiva (*Eurobarometern*, 2008).

Erfarenheter av sociala möten med personer med annan bakgrund tenderar att påverka inställningen till andra kulturer. Uppsala Universitet har sedan 2005 sammanställt den s.k. Mångfaldsbarometern (*Mångfaldsbarometern*, Uppsala universitet, 2012). 2011 års undersökning visar att en majoritet av den svenska befolkningen har positiva erfarenheter av nära kontakt och samarbete med personer med invandrarbakgrund och anser att den kulturella mångfalden har berikat kulturen i Sverige. Undersökningen visar däremot att ungefär 5 procent av befolkningen hyser extremt negativa attityder till invandrare.

Enligt SOM-institutet har yngre en betydligt mer välkomnande inställning till ett mångkulturellt samhälle än äldre. Den mer toleranta attityden kan delvis avspegla det faktum att yngre växt upp i ett samhälle som präglats av mångfald. Bland unga finns dock grupper av individer som uttrycker starkt intoleranta attityder. Under 2010 genomförde Forum för levande historia en undersökning om toleransnivån bland gymnasieelever (*Den mångtydiga intoleransen*, Forum för levande historia, Rapportserie 1:2010). Undersökningen visade att det finns en grupp på ungefär 20 procent av unga individer som hyser tydligt intoleranta åsikter om homosexuella, judar, muslimer, romer och invandrare. Bland de med negativ inställning återfanns framför allt pojkar, elever på yrkesförberedande linjer och elever vars föräldrar har låg utbildningsnivå. Vidare konstaterar undersökningen att intoleransen skiljer sig beroende på individernas kulturella bakgrund. Islamofobin är särskilt utbredd bland pojkar med svensk eller kristen bakgrund, medan

antisemitismen är starkt dominerande bland pojkar med muslimsk bakgrund. Skr. 2013/14:61

Det är svårt att avgöra i vilken grad attitydundersökningarna är ett konkret mått på toleransen i samhället. I betänkandet *Främlingsfienden* inom oss ges en övergripande beskrivning av hur de främlingsfientliga attityderna har utvecklats under senare år (SOU 2012:74). Utredaren framhåller att det inte alltid finns ett samband mellan attityder och handlingar. Att endast studera attityder ger inte svar på hur omfattande den främlingsfientlighet är som manifesteras i handling. I betänkandet behandlas därför även brott med främlingsfientliga motiv som anmäls till polisen och fall av diskriminering som anmäls till Diskrimineringsombudsmannen (DO), liksom kvalitativa undersökningar om individers upplevelser av diskriminering och intolerans. Utredaren konstaterar att det finns problem med främlingsfientliga attityder och handlingar samt att det finns en utbredd s.k. vardagsrasism i Sverige. Diskriminering och främlingsfientlighet är ett hinder för jämlik delaktighet i samhället och därmed en demokratisk utmaning.

4.5 De antidemokratiska och våldsbejakande extremistmiljöernas omfattning och utveckling

I detta avsnitt ges en beskrivning av de antidemokratiska och våldsbejakande extremistmiljöernas omfattning och utveckling. Redovisningen bygger i första hand på Säkerhetspolisens och Brottsförebyggande rådets rapport *Våldsam politisk extremism* (Brå 2009:15), i vilken extremistmiljöerna på den yttersta höger- och vänsterkanten beskrivs, samt Säkerhetspolisens rapport *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige* (Säkerhetspolisen, 2010).

Den våldsbejakande extremismens omfattning i Sverige

Individer eller grupper som förespråkar våld som ett legitimt medel för att uppnå en ideologiskt motiverad målsättning har tenderat att uppkomma i olika sammanhang igenom demokratins historia. Ett demokratiskt och öppet samhälle kan aldrig göra sig fullständigt osårbart mot våldsbejakande extremism. I Sverige tar sig den våldsbejakande extremismen enligt Säkerhetspolisen uttryck framför allt i tre inriktningar; den autonoma vänstern, vitmaktmiljön och islamistisk extremism.

Den ideologiska inriktningen inom dessa extremistmiljöer förändras emellertid över tid och motiven för våldsanvändning kan skilja sig mellan olika grupper och personer. De definitioner som anges här ovan är därför inte fullständigt rättvisande. Till exempel har islamofobin blivit en allt starkare drivkraft inom vitmaktmiljön under senare år, vilket medfört att benämningen vitmakt blivit missvisande. Det ideologiska budskapet har dessutom sällan avgörande betydelse för att individer ska ansluta sig till våldsbejakande extremism. I flera grundläggande aspekter är de olika våldsbejakande extremistiska rörelserna likartade sociala företeelser. De utgår ofta från en svartvit och konspiratorisk världssyn i vilken konflikten med det omgivande samhället och förhållningarna

våld är genomgående. Det är främst unga män som ansluter sig till våldsbejakande extremistmiljöer.

Enligt Säkerhetspolisens bedömning är de våldsbejakande extremistmiljöerna för begränsade för att utgöra ett hot mot det demokratiska styrelseskicket. Däremot kan enstaka individer inom dessa miljöer utgöra ett hot mot andra individer. I detta avseende skiljer sig hotbilden något mellan de olika extremistgrupperna.

I Säkerhetspolisens och Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport konstateras att vitmaktrörelsen utgör ett hot mot enskilda individer och framför allt mot personer med utländsk bakgrund, hbt-personer (homosexuella, bisexuella och transpersoner) och i viss mån även journalister. Vitmaktmiljön är den enda extremistmiljö i Sverige inom vilken mord har begåtts. Enligt Statens medieråds studie om våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet är de högerextrema grupperna särskilt aktiva på nätet (Statens medieråd, 2013).

Den vänsterautonoma rörelsen begår, till skillnad från vitmaktmiljön, ofta planerade brott. Det är framför allt politiska meningsmotståndare, förtroendevalda, myndighetsrepresentanter, näringsidkare och företag som angrips av den vänsterautonoma rörelsen. Genom den vänsterautonoma rörelsens agerande för att störa den allmänna ordningen har andra individers rätt att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter i vissa fall begränsats.

Individerna inom den våldsbejakande islamistmiljön begår enligt Säkerhetspolisen ytterst få politiskt motiverade brott i jämförelse med individer inom de andra extremistmiljöerna. De våldsbejakande islamisterna agerar framför allt på en global nivå och riktar sin uppmärksamhet på de konflikter som är pågående i muslimska länder. Individer inom dessa miljöer har även lockat unga personer till att resa till konfliktzoner (*Förebyggande av våldsbejakande islamism i tredje land*, Försvarshögskolan, 2013). Enligt Säkerhetspolisens bedömning utgör de våldsbejakande extremistiska islamistiska miljöerna i Sverige därför främst ett hot mot personer i andra länder, snarare än ett hot mot det demokratiska styrelseskicket i Sverige.

Den våldsbejakande extremismen som en utmaning mot demokratin på sikt

Den våldsbejakande extremismen är i nuläget ett begränsat fenomen i det svenska samhället. Enligt Säkerhetspolisen finns det inget som tyder på att antalet individer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna i Sverige avtagit under senare år eller håller på att tillta. Brå:s statistik över andelen hatbrott som är motiverade av främlingsfientliga, rasistiska eller antireligiösa motiv visar inte att det extremistiska våldet har tilltagit (Brå 2013:16). Enligt Brå:s sammanställning identifierades under 2012 knappt 5 520 hatbrottsanmälningar med främlingsfientliga, rasistiska, homofobiska eller antireligiösa motiv. Brotten omfattar bl.a. våldsbrott, hets mot folkgrupp och skadegörelse. Nivån av denna typ av brottslighet har varit konstant under de senaste åren.

Det finns inte heller något i det allmänna opinionsläget som tyder på en ökad benägenhet att acceptera politiska lösningar som står i kontrast till

demokratis spelregler. Opinionsundersökningar visar att tilltron till demokratin i Sverige är stark. Enligt den studie som under 2011 gjordes för World Value Survey anser 94 procent av de tillfrågade att demokrati är ett mycket bra eller ganska bra sätt att styra landet (*World Value Survey*, Göteborgs universitet, 2011). Det är också ytterst få individer som anser att det är rätt att bryta mot lagar för att uppnå politiska mål.

Yngre personer har däremot en lägre tilltro till demokratin och en något mer accepterande attityd till att bryta mot lagar för att uppnå politiska mål. Enligt Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie anser nära åtta av tio personer i åldersgruppen 16 till 29 år att det är moraliskt fel att bruka våld i politiskt syfte (*Ung med attityd*, Ungdomsstyrelsen 2007). Även om undersökningen visar att det enbart är ett fåtal individer som accepterar våldsanvändning i politiskt syfte, får de 20 procent som avviker trots allt anses vara en hög andel. Andra opinionsundersökningar, såsom Ungdomsstyrelsens temarapport om ungas inflytande, visar att ungdomsgrupper med svagare socioekonomisk hemmiljö har en större öppenhet för icke-demokratiska politiska alternativ (*En analys av ungas inflytande*, Ungdomsstyrelsen 2010). Det finns en risk att enskilda individer inom dessa grupper kan bli benägna att söka sig till våldsbejakande extremistiska miljöer.

Det är svårt att avgöra vilka omständigheter som kommer påverka extremistmiljöernas utveckling framöver. Erfarenheter visar att faktorer såsom arbetslöshet, utanförskap och upplevd diskriminering kan motivera individer att söka sig till antidemokratiska miljöer. Även politiska omständigheter eller upplevda oförrätter kan vara drivkrafter som motiverar individer utöva ett politiskt eller ideologiskt motiverat våld.

Det finns dessutom skäl att vara uppmärksam när det gäller den internationella utvecklingen. I Europa har antalet attentat från våldsbejakande extremistgrupper tilltagit. Rapporter visar att extremistiska rörelser har fått förankring i flera av de europeiska länder där den ekonomiska krisen varit särskilt påtaglig (*Backsliders, Measuring Democracy in the EU*, Demos 2013). Detta gäller i synnerhet för Grekland och Ungern. En förvärrad ekonomisk utveckling med en tilltagande ungdomsarbetslöshet kan på samma sätt skapa grogrund för antidemokratiska krafter i Sverige.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Lööf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Maria Arnholm

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:61 En politik för en levande demokrati.