

## Nr 445

Av herr **Helén m. fl.**, om åtgärder för att stärka demokratin.

(Lika lydande med motion nr 492 i Andra kammaren)

### Sammanfattning

I motionens inledning konstateras att den svenska demokratin fått distansproblem. Den representativa demokratin, som är och måste förbli huvudprincipen för vårt styrelsesätt, bör förbättras och kompletteras med åtgärder som utvecklar den i riktning mot närdemokrati. Medborgaren bör bli informerad och ges möjlighet att uttrycka sin mening på ett tidigare stadium i beslutsprocessen. Beslutsfattandet bör decentraliseras.

När statens makt ökar är det särskilt viktigt att medborgarnas möjligheter till insyn, kontroll och påverkan också stärks. I motionen föreslås en ny ordning — kännetecknad av större öppenhet och successiv publicering av materialet — för de statliga utredningarna. Vidare framförs tanken på offentliga utfrågningar i riksdagens utskott.

Den kommunala verksamheten har särskilt stora förutsättningar att fånga medborgarnas intressen, men det fordras åtgärder. Annars måste man befara att den kommunala närdemokratin inför den gemensamma valdagen (som innebär att rikspolitiken dränker all kommunal valdebatt) och kommunsammanläggningarna (som minskar antalet kommunala förtroendeposter med 75 procent på 25 år) kommer att ytterligare försvagas.

I motionen pekas på en rad åtgärder för bättre kommunal information m. m., som kommunen själv kan vidtaga. Därutöver föreslås lagstiftning eller andra statliga åtgärder på följande punkter:

- a) Införande av rådgivande kommunala folkomröstningar.
- b) Utredning och förslag angående kommundelsråd.
- c) Ändring av mandattiderna så att nyvalda fullmäktige tillträder i nära anslutning till valdagen.
- d) Rätt för kommunfullmäktige att delta i de kommunala bolagens bolagsstämmor och att i fullmäktige interpellera styrelseordförande i kommunala bolag och stiftelser.

### Från distansdemokrati till närdemokrati

Sverige är ett av de länder som brukar kallas »de framgångsrika demokratierna». Det saknas inte skäl för den karakteristiken. Vi har en hög grad av värdegemenskap mellan olika grupper. Fredlig utveckling genom dis-

kussion och majoritetsbeslut är den metod för samhällsförändringar som accepteras av ett överväldigande flertal.

Men den svenska demokratin har också problem som under senare år har kommit alltmer i centrum för debatten: många människor känner sig främmande och maktlösa inför politiken. Distansen mellan styrande och styrda växer. Den förbättrade utbildningen har gett allt fler medborgare förmågan att vara med och diskutera och besluta om gemensamma angelägenheter. Den förmågan har inte tillvaratagits. Tvärtom har i stället politikens alltmer tekniska karaktär, de större avstånd som följt med kommunsammanläggningarna och det minskade antalet förtroendeposter verkat i motsatt riktning.

Den representativa demokratin riskerar att utvecklas till en distansdemokrati med ökande politisk frånvändhet hos betydande medborgargrupper, kombinerad med överslag från militanta minoriteter. Vår strävan måste vara att göra den till en närdemokrati.

Den representativa demokratin måste självfallet förbli huvudprincipen för vårt styrelsesätt. Inte bara praktiska skäl gör varje tanke på att ersätta den med något slags »direkt demokrati» orimlig. De principiella skälen för den representativa demokratin är också starka.

Det representativa systemet skall förhindra ett kortsiktigt intressespel. Det ger de valda förtroendemännen ett ansvar för en långsiktig avvägning som gagnar helheten, och det har en mekanism för övervakning och kontroll av maktens utövare. Vi ser i både ansvarstagandet hos förtroendemännen och ansvarsutkrävandet från väljarnas sida demokratiska egenvärden.

Den representativa demokratin skapar också ett skydd mot att stridbara och företagsamma minoriteter driver igenom sin uppfattning mot flertalets vilja, t. ex. genom ren utmattningstaktik. Allas mening räknas. Representanten företräder den försagde lika väl som den försigkomne. I valhandlingen säger båda sitt — med samma tyngd.

Inslag av direkt demokrati — t. ex. folkomröstningar — kan förekomma, och förslag till utvidgningar bör diskuteras. Men det väsentliga är att få den representativa demokratin att fungera bättre.

Ett grundläggande krav är att medborgaren får *påverka beslutsprocessen tidigare*, innan de reella besluten fattas. Alla kan inte delta i besluten. Men fler kan ges tillfälle att säga sin mening under förberedelserna: genom vidgad offentlighet, mer aktiv information, intensifierad debatt. Det är sekretessen som måste motiveras, aldrig öppenheten.

En annan huvudlinje är *decentralisering*. Även om den representativa principen bibehålls kan fler människor bli beslutsfattare vid en decentralisering, och möjligheten för de övriga att framföra sina synpunkter direkt till beslutsfattarna ökar.

I andra motioner till årets riksdag lägger vi fram förslag till vidgat medinflytande för den enskilde på arbetsplatsen. I det följande diskuteras hur

den rikspolitiska debatten skulle kunna stimuleras genom ökad offentlighet kring arbetet i de statliga utredningarna och i riksdagens utskott. Vidare pekar vi på åtgärder för att vitalisera den kommunala debatten, förbättra informationen och sprida beslutanderätten.

En viktig kanal för ökat medborgarinflytande över samhällsfrågorna är en bättre demokrati inom de politiska partierna. Den utveckling mot ökad offentlighet kring partiernas interna debatt, kongresser m. m. som ägt rum under 1960-talet liksom den ökade satsning partierna gjort på samrådsförfaranden av skilda slag finner vi mot denna bakgrund glädjande. Den utvecklingen bör fortsätta. De ökade ekonomiska resurser som genom statligt och kommunalt partistöd ställs till partiernas förfogande bör ge möjligheter härtill. En fortsatt debatt om formerna för breddat medlemsinflytande inom partierna är angelägen. Dessa frågor är av allmänt samhällsintresse och kan ej betraktas som en partiernas ensak, som endast bör diskuteras inom varje parti för sig. Det är också glädjande att den statsvetenskapliga forskningen ägnar intresse åt beslutsprocessen inom partierna.

#### *Rikspolitiken närmare medborgarna*

Framväxten av välfärdssamhället och statsmakten har följts åt. Detta är inte förvånande. Staten är ett väsentligt instrument i våra strävanden att åstadkomma ett rättfärdigt samhälle. Vad man kan diskutera är om det alltid har använts med den målmedvetenhet som uppgiften förtjänar.

Det är naturligtvis inte så att vi skulle kunna inskränka statens befogenheter, när de grundläggande trygghetsarrangemangen har kommit till. Trygghetens förutsättningar förändras. Den sociala omsorgen blir aldrig färdig, och inga lagtexter är för alltid definitiva. En ständig förnyelse av metod och innehåll är nödvändig. Den arbetsfördelning som kännetecknar vår ekonomi kommer också att ställa ökade anspråk på statsmakternas ekonomiska planering, förtänksamhet i miljöfrågorna och initiativkraft då samhällets basorganisation byggs ut. Men när man använder statsmakten som ett redskap måste man vara uppmärksam på dess risker. Makten har en tendens att skapa distans. Det gör den om inte medborgarna förses med goda möjligheter att kontrollera och påverka användningen av den.

Därför är det oroande att tillväxten av statsmakten i så hög grad har koncentrerats till regeringens slutna krets. Den har inte följts av en motsvarande ökning av medborgarnas effektiva insyn och medinflytande. Människorna upplever knappast att det går lättare för dem att inverka på beslut om t. ex. järnvägsnedläggelser och kraftverksregleringar av våra älvar därför att det är statsmakternas sak att besluta om dessa. Tvärtom kan upplevelsen av maktlöshet hos den enskilde bli mycket påtaglig när han ställs inför den koncentration av makt som staten förfogar över. När den statliga sektorn vidgas blir det därför särskilt angeläget att också medborgarnas möjligheter till insyn, kontroll och medverkan i beslutsprocessen förstärks.

Här spelar den offentliga debatten en avgörande roll. Vi vill peka på ett par åtgärder som skulle kunna skapa bättre förutsättningar för denna.

### *Vidgad offentlighet i utredningsväsendet*

En handling som upprättas hos en myndighet betraktas inte som offentlig förrän den är färdig. Offentlighetsprincipen gäller därför i praktiken inte under en viktig del av den politiska beredningsprocessen. De statliga organ som konstruerar politiska förslag — utredningarna — tillerkänns arbetsro, och offentligheten för materialet inträder inte förrän det färdiga förslaget presenteras.

Argumentet om arbetsro har onekligen en viss styrka. Det är rimligt att förberedande överläggningar kan ske utan det tryck som pressbevakning medför. I statliga utredningar tjänar detta bl. a. syftet att olika uppslag kan framföras utan att utredningens ledamöter blir bundna av vad de föreslår. Diskussionen kan föras friare.

Ur demokratisk synvinkel är det ofta värdefullt att utgångspunkterna för de kompromisser som utgör en väsentlig del av det politiska arbetet redovisas. Därmed underlättas en klargörande offentlig diskussion.

Trots bristen på offentlighet arbetar utredningarna givetvis inte i slutna rum. De ledamöter som företräder olika intressegrupper, politiska partier etc. konsulterar ofta under utredningens gång sina uppdragsgivare, och de redovisar då vissa delar av det ännu ej offentliga materialet. När sådana konsultationer sker brukar ledamoten begära att hans referensgrupp håller inne med de upplysningar som lämnas. Därigenom begränsas konsultationsverksamheten till små cirklar inom partierna och organisationerna. Utredningssekretessen kan därför främja tendenserna till fåtalsvälde inom organisationsväsendet och försvåra försöken att vidga medlemsinflytandet och interndemokratin och stimulera den offentliga debatten.

Vi föreslår därför att man i långt större utsträckning än nu lägger upp utredningarnas arbete så, att allmänheten får del av förutsättningarna för beslut vid en tidpunkt då allmän debatt alltjämt är meningsfull. Detta skulle kunna ske genom att man konsekvent avslutade materialinsamlingsskedet i en utrednings arbete med en offentlig redovisning och genom att man inför utredningens ställningstagande publicerade diskussionsinlägg så utarbetade att tänkbara alternativ redovisades på ett likvärdigt sätt. Likaså är det önskvärt att grundläggande promemorior utsänds på ny remiss, om regeringen avser att radikalt avvika från förslag som lagts fram av omdebatterade utredningar.

För att vitalisera den politiska debatten är det också önskvärt att oppositionen ges möjlighet att göra egna utredningar, i synnerhet inom områden som den sittande regeringen inte är intresserad av att låta utreda. Härigenom skulle man kunna förebygga att lösningen av viktiga samhällsfrågor försenas. Frågan hur oppositionen skall ges ekonomiska och administrativa

möjligheter att bedriva ett fördjupat utredningsarbete av samma typ som de av regeringen tillsatta offentliga utredningarna bör utredas. Här avses således ett mer långsiktigt utredningsarbete än det som bedrivs inom ramen för riksdagskansliernas löpande arbete, vilket finansieras av det särskilda kanslistödet.

### *Offentliga utfrågningar i riksdagens utskott*

Tanken på offentliga utfrågningar i riksdagens utskott har aktualiserats vid flera tillfällen under senare år, bl. a. i riksdagsmotioner från folkparti-håll. Avsikten med sådana offentliga utfrågningar skulle vara dels att ge utskotten bättre möjligheter till snabb information, dels att snabbt och på ett klagörande sätt informera allmänheten om aktuella samhällsproblem. Muntligheten, frågeformen och offentligheten skulle tillsammans ge goda förutsättningar för detta. Institutet skulle stärka riksdagens ställning i svenskt offentligt liv.

Vi föreslår att riksdagens utskott ges möjlighet att kalla in personer för offentlig utfrågning inför utskottet. Det bör kunna gälla såväl statsråd som representanter för olika organisationer och myndigheter, fristående experter eller andra som kan bidra till belysning av den aktuella frågan.

En tredjedel av utskottets ledamöter bör kunna påfordra att utfrågning skall ske, att en viss person skall inkallas och att utfrågningen skall vara offentlig. De som inkallas bör ha rätt att vägra att infinna sig och rätt att vägra att svara på enskilda frågor även om de finner sig. Utskottens förhandlingar i övrigt bör liksom hittills vara slutna.

En mer ingående behandling av författningstekniska och andra frågor i samband med offentliga utfrågningar i riksdagens utskott gjordes i motionerna I: 34 av herrar Ahlmark och Fälldin och II: 51 av herrar Ullsten och Gustavsson i Alvesta till 1968 års riksdag, till vilka vi i övrigt hänvisar.

### *Kommunal när demokrati*

Den kommunala verksamheten möter den enskilde dagligen och i många former. Det är kommunen som svarar för planeringen och skötseln av det bostadsområde där han bor, för daghemmet, skolan, biblioteket, teatern och idrottsplatsen och i många fall för bussförbindelserna till hans arbetsplats. Hur kommunen sköter sina uppgifter och sin information och hur dess förtroendemän och anställda uppträder i umgänget med den enskilde medborgaren spelar en stor roll för dennes uppfattning om samhället och om demokratin som styrelseform.

De frågor som kommunerna arbetar med är av det slaget att de naturligt angår och intresserar var och en. Man bör därför ställa stora krav på den kommunala informationen till medborgarna. De måste också ges goda möjligheter att inom ramen för ett representativt system själva få vara med och påverka besluten i t. ex. viktiga planerings- och servicefrågor. Men bilden

i dag ter sig för många annorlunda. Många människor känner sig dåligt och för sent informerade om det kommunen gör och upplever sig som maktlösa i förhållande till »det kommunala förvaltningsmaskineriet». Kontakten mellan väljare och förtroendemän blir ofta sporadisk och kommer kanske till uttryck endast vid de kommunala valen.

Än allvarligare är att den kommunala demokratin, som skulle behöva förstärkas, nu möts av två faktorer som ytterligare försvårar medborgarinflytandet: den gemensamma valdagen och kommunsammanläggningarna. På grund av att riksdagsval och kommunalval nu kommer att hållas samtidigt riskerar man att de kommunala frågorna får ännu svårare än hittills att hävda sig i valdebatten. Kommunsammanläggningarna, som i och för sig kan vara motiverade, får som ofrånkomlig konsekvens att avståndet mellan väljare och valda ökar, att antalet kommunala förtroendemän minskar. Det blir färre som i sin närmaste omgivning, som granne eller arbetskamrat, har en kommunal förtroendeman som det är naturligt att vända sig till.

Dessa förhållanden gör det till en viktig uppgift att finna vägar till en fördjupad och vitaliserad kommunal demokrati. Många åtgärder i den riktningen skulle i dag kunna vidtas av kommunerna själva utan att avvakta lagändringar eller andra statliga åtgärder som t. ex. kan bli följden av det utredningsarbete som pågår beträffande frågor rörande den kommunala demokratin.

I skriften Demokrati och medinflytande, som utarbetats av en arbetsgrupp inom folkpartiet, nämns en rad sådana åtgärder:

1. Mer aktiv information genom pressombudsmän, presskonferenser, annonsering i lokalpress etc.
2. Utarbetande av och offentlig diskussion kring *alternativa förslag* i större utsträckning, t. ex. inom bostads- och samhällsplaneringen.
3. Mer restriktiv användning av möjligheten att sekretessbelägga stadsplanefrågor. Vi hoppas att bygglagutredningens arbete leder till att kommunernas möjligheter i detta avseende minskas.
4. Offentliga utfrågningar i de kommunala organens regi lika väl som i riksdagens utskott.
5. Större aktivitet från ledande kommunala förtroendemän när det gäller att ställa upp för information, utfrågningar och debatter inför allmänheten.
6. Vidgat kommunalt remissförfarande, där förslag sänds för yttrande till föreningar, intressegrupper, byalag etc.
7. Kommunala informationstjänster, med funktioner motsvarande riksdagens upplysningstjänst, bör inrättas för att betjäna de kommunala förtroendemännen.

Vi övergår nu till några frågor, där lagändringar eller andra statliga åtgärder för att stärka den kommunala demokratin är önskvärda.

### *Kommunala folkomröstningar*

Kommunala folkomröstningar kan vara ett sätt att klarlägga de röstberättigades uppfattning i viktiga frågor. En sådan möjlighet är särskilt angelägen inom kommunalpolitiken, där problemen oftare än i rikspolitiken är sådana att åsiktslinjerna avviker från det partipolitiska mönstret. Vi föreslår därför att ett kommunalt folkomröstningsinstitut införes i kommunallagen. Omröstningarna bör vara rådgivande. Förslagsvis en tredjedel av fullmäktige bör kunna påfordra folkomröstning. Det bör också vara möjligt att genom direkt folkinitiativ, exempelvis genom petition från en viss andel eller ett visst antal av de röstberättigade, framföra krav på en rådgivande folkomröstning.

### *Kommundelsråd*

En breddning av medborgarinflytandet bör vidare eftersträvas genom inrättandet av kommundelsråd. Sådana kunde ha en viktig funktion både i storstädernas stadsdelar och i de samhällsdelar som tillsammans kommer att bilda de nya storkommunerna. Kommundelsråden bör framför allt ha till uppgift att företräda kommundelens synpunkter inför de centrala kommunala organen och vara ett forum för meningsutbyte och meningsyttringar i lokala frågor, men det bör också vara möjligt för kommunen att delegera viss beslutanderätt och anförtro vissa ekonomiska resurser till kommundelsråden. Vi föreslår därför att frågan om kommundelsråd utreds av kommunalrättskommittén eller annan lämplig utredning.

Frågan om kommundelsråd har aktualiserats tidigare, bl. a. i motioner till 1969 års riksdag av enskilda fp-ledamöter. Konstitutionsutskottet underströk i sitt utlåtande över motionerna vikten av att stärka den kommunala självstyrelsens folkliga förankring genom att bredda och fördjupa lekmannainflytandet. Utskottet ansåg dock inte att något initiativ av riksdagen var påkallat, bl. a. med hänvisning till pågående överläggningar mellan företrädare för de politiska partierna, kommunförbunden och den statsvetenskapliga forskningen om den kommunala demokratin.

Vi finner dock en utredning av frågan om kommundelsråd så angelägen att riksdagen särskilt bör understryka att förslag i frågan snabbt bör framläggas.

### *Mandattider för kommunala organ*

Ett väsentligt demokratiskt krav är att medborgarnas i val uttalade vilja omedelbart bör slå igenom i kommunens styrelse liksom i rikets. Det är inte tillfredsställande att fullmäktige, som valts flera år tidigare, på hösten efter ett val beslutar om utdebitering och andra viktiga frågor och därmed kan binda kommunens utveckling på ett annat sätt än vad den aktuella folkmeningen skulle önska. När en fullmäktigemajoritet, som grundar sin ställning på ett tidigare val, driver igenom sin vilja gentemot de partier som fått

flertal i det senaste valet — vilket har inträffat — kan detta undergräva respekten för de demokratiska arbetsformerna.

I motioner till 1969 års riksdag, i anslutning till proposition 129 angående ändringar i kommunallagen m. m., föreslogs från folkpartiet att de nyvalda kommunfullmäktige skulle tillträda den 15 oktober och på så sätt ges tillfälle att besluta om t. ex. stat för det kommande året. Tyvärr ansågs praktiska hinder föreligga för att genomföra denna ordning redan från och med 1970. Vi föreslår därför att riksdagen uttalar sig för att den genomförs fr. o. m. 1973.

Vi anser alltså, i konsekvens med vad som ovan anförts, att valsystemet i kommunerna och landstingen bör utformas på samma sätt som det nya systemet för val till riksdagen. Om samma valsystem tillämpas i alla tre valen blir det också lättare för väljaren att sätta sig in i hur valsystemet är uppbyggt och fungerar.

### *Kommunala bolag och stiftelser*

Allmänhetens och de kommunala förtroendemännens insyn i verksamheten hos kommunala bolag och stiftelser är för närvarande långt mindre än beträffande vanliga kommunala nämnder och styrelser. Det kan finnas goda skäl för att kommunerna lägger över alltmer verksamhet på kommunala bolag. Bl. a. ger detta större möjligheter på lånemarknaden. Desto viktigare är det då att allmänhetens insyn i de kommunala bolagen och stiftelserna ökas och att kommunfullmäktiges möjligheter att styra verksamheten ökas och tas till vara.

Vi föreslår därför — på samma sätt som vi tidigare föreslagit rätt för riksdagsmännen att gå på de statliga företagens bolagsstämmor — att alla kommunfullmäktige får rätt att delta i de kommunala bolagens stämmor. Vidare bör möjlighet införas att i fullmäktige rikta interpellationer om bolagens och stiftelsernas verksamhet till deras styrelseordförande.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi,  
att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t

1. ger till känna vad som anförts i motionen angående tidigare publicering av material och andra reformer inom det statliga utredningsväsendet;

2. uttalar att utredning och förslag om offentliga utfrågningar i riksdagens utskott i huvudsaklig överensstämmelse med riktlinjerna i motionen bör framläggas av grundlagberedningen;

3. hemställer om utredning och förslag angående införande av rådgivande kommunal folkomröstning;

4. hemställer att utredning och förslag angående kommuneldsråd enligt riktlinjerna i motionen snarast framläggs;



5. uttalar att nyvalda kommunfullmäktige fr. o. m. 1973 års val bör tillträda i nära anslutning till valdagen; samt

6. hemställer om förslag angående rätt för ledamöterna i kommunfullmäktige att delta i de kommunala bolagens bolagsstämmor och rätt att i fullmäktige interpellera styrelseordförändena i kommunala bolag och stiftelser.

Stockholm den 28 januari 1970

*Gunnar Helén (fp)*

*Olle Dahlén (fp)*

*Stig Stefanson (fp)*

*Eric Peterson (fp)*

*Ruth Hamrin-Thorell (fp)*