



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Elin Ax

Kommunmedborgarens verktyg i
kommunallagen

The local citizens tools in
kommunallagen

Examensarbete
20 poäng

Handledare Vilhelm Persson

Offentlig rätt

Höstterminen 2010

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	1
1. INLEDNING	4
1.1 Uppsatsens syfte	4
1.2 Uppsatsens terminologi	5
1.3 Uppsatsens metod	6
1.4 Uppsatsens avgränsning	6
1.5 Kommunmedborgaren som aktör	7
1.6 Uppsatsens disposition	8
2. UPPDRAGSGIVARE	10
2.1 Verkyget röstning	11
2.1.1 Rösträtt	11
2.1.1.1 Rättsregelns syfte	12
2.1.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	12
2.1.2 Röstning vid vallokal	13
2.1.2.1 Rättsreglernas syfte	14
2.1.2.2 Rättsreglernas ändamålsenlighet	14
2.1.3 Röstning med bud	15
2.1.3.1 Rättsregelernas syfte	17
2.1.3.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	17
2.1.4 Förtidsröstning	17
2.1.4.1 Rättsregelernas syfte	19
2.1.4.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	19
2.1.5 Ångerrätt	19
2.1.5.1 Rättsregelns syfte	20
2.1.5.1 Rättsregelns ändamålsenlighet	20
2.2 Verkyget personröstning	20
2.2.1 Väljare skall stimuleras till personval	22
2.2.1.1 Rättsregelns syfte	23
2.2.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	23
2.2.2 Personval skall inte vara slumpartat	24
2.2.2.1 Rättsregelernas syfte	25
2.2.2.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	25
2.2.3 Personval utan olust i partierna	26

2.2.3.1 Rättsregelns syfte	27
2.2.3.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	27
2.2.4 Exemplet på personval utan parti	28
2.2.5 Personval ersätter den fria nomineringsrätten	29
2.2.5.1 Rättsregelernas syfte	31
2.2.5.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	31
2.3 Direktvalda lokala nämnder	31
2.4 Extra val till kommunfullmäktige	33
2.5 Effekten av kommunmedborgarens röst	34
2.5.1 Direktvalt kommunfullmäktige	34
2.5.1.1 Rättsregelernas syfte	36
2.5.1.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	36
2.5.2 Den proportionella mandatfördelningen	37
2.5.2.1 Rättsregelns syfte	37
2.5.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	38
2.5.3 Uppdragsgivarens makt att utkräva ansvar	38
2.5.3.1 Rättsregelernas syfte	39
2.5.3.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	40
3. INITIATIVTAGARE	41
3.1 Verktöget folkinitiativ till folkomröstning	42
3.1.1 Fullmäktige beslutar om folkomröstning	43
3.1.1.1 Rättsregelernas syfte	44
3.1.1.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	44
3.1.2 Formulering av frågan	45
3.1.2.1 Rättsregelns syfte	46
3.1.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	46
3.1.3 Litet genomslag	46
3.2 Verktöget medborgarförslag	46
3.2.1 Initiativet skall behandlas av valda representanter	47
3.2.1.1 Rättsregelns syfte	49
3.2.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	49
3.2.2 Initiativrätt utan yttranderätt	49
3.2.2.1 Rättsregelns syfte	50
3.2.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	50
4. BEREDARE	51
4.1 Verktöget lokal folkomröstning	52
4.1.1 Medborgares synpunkter	52
4.1.1.1 Rättsregelns syfte	53
4.1.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	53
4.1.2 Representanters beslut	54
4.1.2.1 Rättsregelns syfte	55
4.1.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	55
4.1.3 Medborgare ger råd	55
4.1.3.1 Rättsregelernas syfte	56
4.1.3.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet	56
4.1.4 Folkomröstning är ett stort beslut	56

4.2 Verktuget opinionsundersökning	58
4.2.1 Rättsregelns syfte	58
4.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	58
4.3 Verktuget samråd	59
4.3.1 Samrådsförfarande	59
4.3.1.1 Rättsregelns syfte	60
4.3.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	60
4.3.2 Brukarråd	61
4.3.2.1 Rättsregelns syfte	61
4.3.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet	62
4.4 Kommunmedborgares förutsättning till kommunalt beslut	62
4.4.1 Beslutsförberedelse	63
4.4.2 Beslutsfattande	63
5 KOMMUNMEDBORGAREN ELIN AX	65
6 DISKUSSION	67
6.1 Nytt kapitel i kommunallagen	67
6.2 Kommunmedborgarens verktygen skall finnas i kapitlet	69
6.3 Kapitlet bör skrivas som en handbok	73
BILAGA A	74
BILAGA B	79
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	84

Summary

Local Citizens can act to influence the bases of the local everyday life and hence their own life. The objective of this essay is to describe the tools accessible to local citizens in kommunallagen. Local Citizens are in this essay described as five different types of participants. They are assigner, initiator, preparer, user and guarder.

Local Citizens gives every fourth year in local elections the assignment to decide on mutual concerns to the elected representatives. As assigner the local citizen may use the tools to vote and to emphasize one candidate to represent herself.

The effect of the vote given to the representative is of importance in coming elections. To ensure that her vote has the effect intended, the local citizen may already before next election claim responsibility from her representatives. She may use her right to check political decisions and to make an appeal.

Local citizens may also take own initiatives to the local agenda. As initiator she may use the tool of citizen initiative to referendum and citizen proposal to initiate an item at the local government. The right to initiative gives the local citizen a right to initiate but neither a right to express herself nor a right to be a part of the decision making.

Local citizens may also take part in the preparation of an item. The tools of the preparer are to participate in local referendum, different kinds of polls and in consultations. The opportunity to take part in the preparation of an item, doesn't give the local citizen opportunity to take part of the decision making. The opinion of the local citizen is advisory.

The local citizen Elin Ax has tried some of the tools given by kommunallagen in her hometown of Lund. As a local citizen Ax has chosen to vote and use the possibility to emphasize one of the candidates. She has also given a citizen proposal and been chairman of a private kindergarten. At some occasions she has checked the decisions of the local government and she has appealed one item.

In the discussion is suggested that kommunallagen is supplemented with a chapter on the participation of the local citizen. In this chapter should be included the tools of the local citizen that are spread throughout kommunallagen. By the gathering of regulations to one chapter the local citizen gets a better standing. In the discussion is suggested some new tools of the local citizen, namely a direct channel to the audit, the audits possibility to consultate the local citizen on their auditor's report and a citizen proposal that also gives the local citizen a right to express her opinion in the local government.

Sammanfattning

Kommunmedborgare kan agera för att påverka förutsättningarna för den kommunala vardagen och därmed sitt liv. Syftet med denna uppsats är att beskriva de verktyg som är tillgängliga för kommunmedborgare i kommunallagen. Kommunmedborgare fungerar i fem olika aktörsroller; uppdragsgivare, initiativtagare, beredare, brukare och bevakare.

Kommunmedborgare ger uppdraget till valda representanter att bestämma om gemensamma angelägenheter vart fjärde år i de allmänna valen. Som uppdragsgivare kan kommunmedborgaren använda verktygen att rösta och personrösta för att påverka vilka förtroendevalda som representerar henne.

Effekten av den röst kommunmedborgare ger sin valda representant, är av vikt för hur kommunmedborgare agerar i nästa val. För att försäkra sig om att hennes röstande ger effekt, kan en kommunmedborgare redan innan nästa valtillfälle utkräva ansvar från sina representanter. Hon kan utnyttja sin rätt att granska politiska beslut och att överklaga dem till domstolsprövning.

Kommunmedborgare kan också ta egna initiativ i kommunal fråga. Som initiativtagare kan hon genom att använda verktygen folkinitiativ till kommunal folkomröstning och medborgarförslag initiera ett ärende i kommunfullmäktige. Initiativrätten ger kommunmedborgare möjlighet att lägga ett förslag, men ingen automatisk rätt att yttra sig i talarstolen och ingen rätt att vara med och fatta beslutet.

Kommunmedborgare kan också vara deltagande i beredningen av ett ärende. Beredarens verktyg är att delta i kommunala folkomröstningar, olika kommunala opinionsundersökningar och samrådsprocesser. Möjlighet att vara med och bereda ett ärende innebär inte att kommunmedborgare får vara med och fatta det politiska beslutet. Kommunmedborgares synpunkter är av rådgivande karaktär.

Kommunmedborgaren Elin Ax har provat en del av kommunallagens verktyg i hemstaden Lund. Som kommunmedborgare har Ax valt att rösta och utnyttja möjligheten till personröstning. Hon har också lagt ett medborgarförslag, deltagit i ett samrådsmöte samt varit ordförande på en fristående men kommunalt finansierad och kontrollerad förskola. Vid några tillfällen har hon granskat kommunala handlingar och valt att överklaga ett kommunalt beslut.

I uppsatsens diskussion föreslås att kommunallagen kompletteras med ett kapitel om kommunmedborgarnas medverkan. I det kapitlet bör de verktyg som finns spridda i lagen samlas för att ge kommunmedborgares medverkan högre dignitet. I diskussionen föreslås också några nya verktyg som inte finns idag. De är kommunmedborgarens direktkanal till kommunrevisionen, kommunrevisionens samråd innan ansvarsfrihet och medborgartalan där initiativtagaren till medborgarförslag ges automatisk yttranderätt.

Förord

Det har tagit lång tid att färdigställa uppsatsen. Jag vill tacka min handledare och min familj för deras tålamod. Jag vill också tacka för all hjälp jag fått. För Vilhelms värdefulla synpunkter och stora engagemang, för min make Marcus enorma stöd och för avlastningen i form av utmärkt barnpassning från mormor och farmor.

Störst tack skall förstås Nils och Eskil ha, för att de så ofta låtit mamma ”läsa lite till”. Jag har underbara barn.

1. Inledning

Människan lever där hon bor och verkar. För att vara lycklig krävs att hon har möjlighet att påverka sitt liv. Att det finns verktyg för att styra tillvaron och att hon kan använda dem.

Kommunen hon bor i har stor betydelse för hur hon kan leva sitt liv. Den tillhandahåller skola, arbete, rekreation, förströelse och omsorg. Det är så vi valt att leva i Sverige. Andras tidigare beslut har bestämt grunderna för människans möjlighet att påverka. I kommunen lever hon tillsammans med andra. Tillsammans med dem skapar hon sin livsmiljö och påverkar villkoren för sin framtid. Men ansvaret och makten att styra livet utgår från henne.

Hon kan inte själv bestämma alla villkoren, eller se till att alla villkoren följs. Hon måste istället välja företrädare för hennes åsikt och önskan vilka bestämmer villkoren i beslutande församlingar. I kommunen representeras medborgare av kommunpolitiker. De regler som styr kommunmedborgare och kommunpolitiker finns huvudsakligen i kommunallagen.

Människans möjlighet att leva sitt liv engagerar mig och verktygen för att styra hennes tillvaro intresserar mig. Därför kommer denna uppsats att handla om kommunmedborgarens verktyg i kommunallagen.

Jag vill skriva en uppsats för att ge dig som läsare en bild av de verktyg som människan som kommunmedborgare kan använda sig av för att påverka sitt liv. Använder hon flera av verktygen kan hon ta tillbaka makt till sig själv och därmed påverka förutsättningarna för tillvaron.

Jag hoppas också att bilden jag förmedlar är relativt heltäckande och att den framställs i ett sammanhang som är lättillgängligt för dig som läsare. Jag vill att fokuseringen på rättsreglerna ur ett medborgarperspektiv, skall få dig engagerad för kommunmedborgares möjligheter att föra fram sina synpunkter och att påverka. Självklart hade det gjort mig glad om mitt arbete kunde bidra till en perspektivförändring. Det är kanske min livsuppgift.

1.1 1.1 Uppsatsens syfte

Kommunallagen är väsentligen ett arbetsredskap för de förtroendevalda kommunpolitikerna.¹ Mycket av förarbeten och doktrin är också författade med den utgångspunkten. Jag vill vända på perspektivet och försöka läsa och redogöra för kommunallagen ur kommunmedborgarens perspektiv. Syftet med uppsatsen är därför att identifiera de verktyg i kommunallagen

¹ SOU 1985:29 "Principer för ny kommunallag", s. 13.

som kommunmedborgaren kan använda för att föra fram sina synpunkter och för att påverka den kommunala gemenskapen. Genom att kartlägga verktygen och ge dem en samlad redogörelse kan uppsatsen också leda till en perspektivförändring.

1.2 1.2 Uppsatsens terminologi

Uppsatsens huvudperson är *kommunmedborgaren*. Jag väljer att använda begreppet kommunmedborgare för att medborgarbegreppet uttrycker en aktivitet hos aktören och en förväntan om att aktören bejakar sina rättigheter och skyldigheter att delta. Jag tycker också att användandet av begreppet medborgare passar en uppsats som så tydligt handlar om demokratiska rättigheter. I demokratiteorin används begreppet medborgare för att beteckna medlemskap i en stat. Samhällsmedborgare definieras som ett knippe rättigheter och skyldigheter.² Kommunallagen använder sig i stället av begreppet kommunmedlem. Begreppet kommunmedlem används främst för att uttrycka kommuninvånarens geografiska tillhörighet, men kommunallagen kopplar också rösträtt, överklaganderätt, rätt att delta i kommunal folkomröstning och skatteplikt till begreppet. Kommunmedborgaren har i uppsatsen fem aktörsroller, se avsnitt 1.5.

I uppsatsens persongalleri ingår också *den förtroendevalda*. Hon är synonym med *folkvald representant* och *politiker*. I uppsatsen används alla begreppen för att skapa lite omväxling. De två första synonymerna uttrycker tydligare att den förtroendevalda agerar på uppdrag av kommunmedborgarna. Kommunallagen använder begreppet förtroendevalda.

Verktyg är de funktioner i kommunallagen som kommunmedborgaren använder för att påverka de förtroendevalda eller kommunens tjänstemän. Begreppet verktyg uttrycker att kommunmedborgaren kan skapa eller ändra något.

De kommunala organen består av *kommunfullmäktige* som är kommunens högsta beslutande organ och kan sägas motsvara riksdagen. I avsnittet om parlamentarism använder jag mig av begreppet parlament för att beteckna kommunfullmäktige. Detta för att klargöra kommunfullmäktiges roll i den kommunala parlamentariska demokratin. Begreppet är i viss mån vedtaget, trots att kommunfullmäktige inte har en lagstiftande roll. *Kommunstyrelse* kan sägas motsvara regering med den centrala skillnaden att även oppositionen ges plats i en kommunstyrelse. *Kommunala nämnder* kan sägas motsvara riksdagens utskott. En del kommuner väljer också att utföra en del av den kommunala verksamheten i kommunala bolag. *Styrelsen* till de kommunala bolagen utses då av kommunfullmäktige. Kommunens verksamhet sker huvudsakligen i de *kommunala förvaltningarna* som är kopplade till de kommunala nämnderna. Till den kommunala organisationen

² Olof Petersson, "Vår demokrati", s 143.

hör också *kommunrevisionen* som består av politiker vars uppgift är att granska den kommunala verksamheten.

1.3 1.3 Uppsatsens metod

Jag har använt mig av den juridiska metoden och valt att tolka lagtext med hjälp av förarbeten, rättspraxis och litteratur. Litteraturen har jag till stor del funnit i förarbeten, då forskare inbjudits till att ge sin syn på olika demokratifrågor i samband med de stora demokratiutredningarna.

Utöver tolkning av lagtext har jag valt att använda mig av förarbeten och litteratur för att sätta frågan om kommunmedborgarens verktyg i sitt sammanhang. Därför har jag gjort kontextbeskrivningar. Kontexten behövs för att kunna förmedla en bild till läsaren om hur kommunallagen ur ett medborgarperspektiv fungerar. Kontextbeskrivningen inriktar sig på att behandla frågor som vilka som använder sig av verktygen och i vilken omfattning och verktygens påverkan på den kommunala demokratin.

För att få en större förståelse för tillämpningen av uppsatsens juridiska frågor, har jag valt att prova en del av verktygen själv. Resultaten av mitt användande av verktygen ligger till grund för ett kapitel som beskriver en verklig kommunmedborgare. Detta för att göra beskrivningen av användandet av kommunmedborgarens verktyg mindre fiktiv. I diskussionskapitlet framför jag förutom den traditionella diskussionen förslag på hur uppsatsen skall kunna leda till en perspektivförändring.

1.4 1.4 Uppsatsens avgränsning

I den rättsliga regleringen av den kommunala verksamheten är kommunallagen att se som en ramlag.³ Den materiella regleringen av kommunens verksamhet finns i speciallagarna.⁴ Förutom kommunallagen kommer jag att använda mig av de lagar som samverkar med kommunallagen och som är aktuella för min framställning. Det är vallagen, lagen om kommunala folkomröstningar, plan- och bygglagen, offentlighets- och sekretesslagen och brottsbalken.

Kommunmedborgares verktyg har sina ursprung och begränsningar i de demokratiska principer som ligger till grund för kommunens styrelseskick. För att fördjupa förståelsen av kommunmedborgares möjligheter, har jag valt beskriva delar av den demokratiska kontexten som omger kommunmedborgare. Kontexten för uppdragsgivaren utgör valsystemet och

³ SOU 1985:29 s. 9. Två syften anges med att göra kommunallagen till ramlag: dels minska den statliga styrningen över den kommunala organisationen, dels låta kommunallagen gälla alla kommuner.

⁴ SOU 1985:29 s. 9. Den allmänna kompetensen i kommunallagen kompletteras med flera särskilda lagar, till exempel om skolan, plan- och byggväsendet och miljö- och hälsoskyddet. Lagarna ger kommunerna rätt att vidta vissa åtgärder inom specialreglerade områden.

min framställning begränsar sig till att huvudsakligen behandla frågorna om representativitet och bemyndigande med ansvarsutkrävande. Kontexten för initiativtagaren och beredaren är den politiska beslutsprocessen.

1.5 1.5 Kommunmedborgaren som aktör

Jag har valt att identifiera kommunmedborgaren i fem olika aktörsroller, baserade på de funktioner jag funnit på det folkliga deltagandet i kommunallagen. I de olika aktörsrollerna har kommunmedborgaren egenskaper som aktör i den politiska processen. Verktøygen kopplade till respektive aktörsroll använder kommunmedborgaren för att utföra sin funktion. Aktörsrollerna fungerar som utgångspunkt för dispositionen av min uppsats.

Uppdragsgivare är kommunmedborgaren då hon genom sin röst ger kommunpolitiker uppdrag att representera henne i kommunfullmäktige. *Initiativtagare* är kommunmedborgaren då hon själv eller tillsammans med andra tar initiativ till att en fråga väcks. *Beredare* är hon då hon får möjlighet att delta i den kommunala beslutsprocessen innan ett ärende går till beslut. *Brukare* är kommunmedborgaren då hon utnyttjar kommunens service och i rollen som *Bevakare*, kontrollerar hon hur det politiska uppdraget utförs innan hon ger sina representanter förtroende i nästa val.

De tre första aktörsrollerna kommer jag att behandla ingående i uppsatsen, de andra två väljer jag att redogöra endast översiktligt för, då en utförlig redogörelse av alla aktörsrollerna skulle bli alltför omfattande. Jag kommer dock i detta avsnitt skissa konturerna av dem för att kunna möjliggöra en sammanhållen bild av kommunmedborgaren för läsaren. I diskussionen kommer jag sedan att återkomma till dem.

Brukaren agerar som individ, såväl som i olika sammanslutningar. *Brukare* är kommunmedborgaren då hon utnyttjar kommunens tjänster och som sådan har hon främst möjlighet att påverka genom att sanktionera rollen med sitt deltagande eller icke-deltagande. De kommunala förvaltningarna har i uppdrag att agera som en servicemyndighet gentemot kommunens invånare och brukaren deltar i beslutsprocessens genomförandefas. I kommunallagen ges möjlighet för brukaren att tillsammans med andra ta över driften av olika kommunala anläggningar och organ i så kallade självförvaltningsorgan och brukarstyrelser. Hon kan också bli aktuell för olika samrådsförfaranden i samband med att hon som brukare utnyttjar den kommunala servicen.

Bevakaren granskar kommunens verksamhet. Det främsta syftet är förstås att få underlag till nästa gång det är dags att rösta på representanterna, men också förhindra maktfullkomlighet och otillbörligt användande av skattemedel. *Bevakarens* verktyg i kommunallagen består av allmänhetens frågestunder, närvarorätt vid sammanträden och rätt att ta del av offentliga handlingar. Verktøygen består också av möjligheten att överpröva

kommunala beslut och på det sättet kontrollera politikerna eller uttrycka sin tveksamhet till hur representanterna förvaltar sitt uppdrag.



1.6

1.7 1.6 Uppsatsens disposition

Dispositionen i uppsatsen är utformad utefter de aktörsroller som jag identifierar i avsnitt 1.5. Varje aktörsroll går systematiskt igenom och de verktyg som hör till respektive aktörsroll beskrivs. Kommunallagen har ett annat perspektiv och en annan disposition än min uppsats, det innebär att jag kommer behandla ett verktyg i samband med mer än en aktörsroll. Detta eftersom det verktyget har mer än en funktion och därmed verkar inom två aktörsroller.

I kapitel 1 fastslår jag grundläggande förutsättningar för uppsatsen. Jag åskådliggör också begreppet kommunmedborgare genom en bild.

I kapitel 2 behandlas kommunmedborgaren i sin roll som uppdragsgivare. För aktörsrollen uppdragsgivare är verktygen att rösta och att använda sin möjlighet till personröstning genom att markera en kandidat. I kapitel 2 berörs några demokratiska begrepp hänförliga till uppdragsgivarens verktyg. Detta för att fördjupa kontexten. Begreppen i fråga berör valsystemet och frågan om representativitet och effekten av medborgarens röst. Till uppdragsgivarens verktyg hör också diskussionen om direktvalda lokala nämnder och extra val till kommunfullmäktige.

I kapitel 3 behandlas kommunmedborgarens aktörsroll initiativtagare. Initiativtagaren tar tillbaka delar av inflytandet över den politiska

dagordningen från sina valda representanter. Hennes verktyg är initiativrätt till folkomröstning och medborgarförslag.

I kapitel 4 behandlas kommunmedborgarens aktörsroll beredare. Hennes verktyg i kommunallagen är lokal folkomröstning, opinionsundersökning, samråd och brukarråd.

I kapitel 5 ges exempel på en kommunmedborgare och några verktyg som hon väljer att nyttja. Kommunmedborgaren är författaren och användandet av verktygen har skett under perioden för uppsatsskrivandet.

I kapitel 6 förs den slutliga diskussionen om kommunmedborgarens verktyg i kommunallagen. Dispositionen i diskussionen är upplagd så att inledningsvis diskuteras förutsättningarna för begreppet kommunmedborgare och hennes rättigheter och skyldigheter. Sedan diskuteras respektive aktörsroll och de verktyg som hör till dem.

I de avsnitt som behandlar rättsregler har jag valt att göra en avslutande betraktelse över rättsregelns syfte och ändamålsenlighet. I understycket om rättsregelns ändamålsenlighet har jag gett utrymme för egna synpunkter.

1.8

2. Uppdragsgivare

Den politiska makten utgår från kommunmedborgaren. Kommunpolitiker verkar på uppdrag av kommunmedborgare. Detta enligt folksuveränitetens princip som är inskriven i regeringsformen.⁵ Den enskilda politikern får sitt uppdrag⁶ av kommunmedborgare i de allmänna valen. Politikern representerar sina väljare och valsystemet bygger på ett representativt och parlamentariskt statskick, där representanter utses genom en proportionell valmetod. I den representativa demokratin utövar medborgare främst inflytande genom att avge sin röst.⁷ Valresultatet innebär en anvisning om vilken politik väljare föredrar under kommande mandatperiod, men också ett kvitto på hur politiker skött sig. Motsvarar inte den förtroendevalda väljarnas förväntningar kan hon bytas ut.⁸

Vilka som får rösta och hur röstningen går till är noggrant rättsligt reglerat.⁹ Ur en demokratisk synvinkel är det viktigt att valbestämmelserna regleras i lag, så att alla partier har möjlighet att påverka rättsreglerna. Enligt folkstyrelsetanken bör inte regleringen av valfrågor avgöras av regering eller förvaltningsmyndighet.¹⁰ Den grundläggande regleringen av valsystemet finns i regeringsformen och kommunallagen, detaljerna i vallagen.¹¹

Rollen som uppdragsgivare utövas som väljare. Uppdragsgivarens verktyg är att avlägga sin röst i kommunvalet och att markera en av kandidaterna vid det valet. Därför har jag valt att redogöra för den rättsliga regleringen av rösträttsförfarandet, avsnitt 2.1, med fördjupning i personvals-förfarandet, avsnitt 2.2, som är den reform som under senare delen av 1900-talet gett aktören uppdragsgivare störst påverkansmöjlighet.

Vid en genomgång av de verktyg som finns i kommunallagen ur ett medborgarperspektiv, är förstas frågan om kommunmedborgares påverkansmöjlighet central. Verktygens syfte är att påverka kommunen på något sätt. Därför har jag valt att i kapitlet uppdragsgivare också titta på några möjligheter som idag inte ges genom kommunallagen men som hänger nära samman med verktyget röstning. Det handlar om möjligheten att ytterligare påverka vilka kandidater som blir valda genom direktval, avsnitt 2.3, och vid extra val till fullmäktige, avsnitt 2.4. Jag har även valt att redogöra för den påverkan kommunmedborgares verktyg kan ge, det vill säga effekten av kommunmedborgares röst, avsnitt 2.5. Den effekten hänger nära samman med uppdragsgivarens vilja att ta på sig sin aktörsroll

⁵ 1 kap. 1§ regeringsformen.

⁶ Prop. 1990/91:117 "Om en ny kommunallag", s. 14. Termen uppdragsgivare används.

⁷ Prop. 1990/91:117 "Om en ny kommunallag", s. 17.

⁸ Bernard Manin, "Den representativa demokratins principer", s. 190.

⁹ Lagreglerna kommer jag redogöra för längre fram i uppsatsen.

¹⁰ Prop. 2004/05:163 "Ny vallag", s. 67.

¹¹ Prop. 1996/97:70 "Ny vallag", s. 111.

och använda sina verktyg. För att kommunmedborgare skall vilja använda sina verktyg krävs att handlingen får genomslag.

1.9 2.1 Verktuget röstning

Uppdragsgivarens första verktyg är att rösta. Kommunmedborgare har rätt att förvänta sig att rösten behandlas rättsäkert, effektivt och likformigt med andra kommunmedborgares röster.¹² Behöver en kommunmedborgare hjälp för att kunna rösta skall hon få det. Rösten skall inte manipuleras. Att valet är fritt och hemligt¹³ är en av demokratins grundstenar.

Skulle någon försöka hindra eller förvanska ett allmänt val, kan hon dömas för otillbörligt verkande.¹⁴ Otillbörligt verkande kan vara att uppträda under falskt namn eller rösta i flera valkretsar.¹⁵ Den som tar emot eller begär olovlig belöning för att rösta på ett visst sätt eller inte alls, döms för tagande av otillbörlig belöning vid röstning.¹⁶ Försöker någon obehörigen ta reda på hur andra röstar, döms hon till brott mot rösthemlighet.¹⁷ Till valhemligheten hör också sekretess och en allmän tystnadsplikt, brott mot dem kan medföra straffansvar.¹⁸

Röstningen sker i vallokal eller genom förtidsröstning på röstningslokal eller genom brevröstning. Kommunmedborgare kan få hjälp att rösta genom bud om hon behöver det.

Den rättsliga regleringen av verktuget röstning, utgör regler för hur kommunmedborgaren skall få lämna sin röst. I avsnitt 2.1.1 redogör jag därför för vilka kommunmedborgare som får vara uppdragsgivare. I avsnitt 2.1.2 redogör jag för vallokalsröstning, avsnitt 2.1.3 för budröstning och i avsnitt 2.1.4 för förtidsröstning. I avsnitt 2.1.5 redogör jag för kommunmedborgarens möjlighet att ändra sitt val. Möjligheten att ändra rösten innebär att kommunmedborgaren kan använda sig av både vallokalsröstning och förtidsröstning.

1.9.1 2.1.1 Rösträtt

Folkstyrets grund bygger på allmän och lika rösträtt.¹⁹ De som har rösträtt är att betrakta som uppdragsgivare i kommunvalet.

¹² Prop. 1996/97:70 s. 113.

¹³ 3 kap. 1§ regeringsformen.

¹⁴ 17 kap. 8§ 1 stycket brottsbalken.

¹⁵ Prop. 1996/97:70 s. 154.

¹⁶ 17 kap. 8§ 3 stycket brottsbalken.

¹⁷ 17 kap. 9§ brottsbalken.

¹⁸ 40 kap. 1§ 1 punkten offentlighets- och sekretesslagen och 20 kap 3§ brottsbalken.

¹⁹ 1 kap. 1§ regeringsformen.

Rösträttsåldern sammanfaller med myndighetsåldern. Liksom vid civilrättslig handlingsförmåga och rätten att gifta sig, infaller rösträtt dagen väljare fyller 18 år.²⁰

Unionsmedborgare har samma rösträtt till kommunvalet som svenska medborgare.²¹ Unionsmedborgarskapet har till syfte att underlätta integration i värdlandet och är en del av den fria rörligheten. Unionsmedborgare skall behandlas jämlikt med inhemska medborgare. Unionsmedborgare skall precis som svensk medborgare vara folkbokförd i kommunen för att få rösta i kommunvalet.²² Att en unionsmedborgare har samma rösträtt som svenska medborgare och inte som övriga utländska medborgare, är en anpassning till gällande rådskdirektiv.²³

Nordiska medborgare har samma bas för språk- och samhällstruktur som svenskarna.²⁴ Därför har de getts samma rösträtt i Sverige som unionsmedborgarna.²⁵ Lagstiftningen är ömsesidig och svenskar har rösträtt till kommunvalen i Norge och på Island.²⁶

För medborgare i övriga länder finns en treårsregel. Väljare skall förutom att ha varit bosatt i kommunen en månad, varit bosatt i Sverige tre år.²⁷ Det anses vara en lagom tid för att få rimliga garantier för att väljaren kan svenska, har förståelse för det svenska systemet och ett naturligt intresse för långsiktiga kommunala intressen.²⁸

De som har rösträtt i kommunfullmäktigevalen har också rösträtt till kommunala folkomröstningar.²⁹ Folkomröstningar behandlas i avsnitt 3.1 och 4.1.

1.9.1.1 2.1.1.1 Rättsregelns syfte

Syftet med rösträtten i 4 kap. 2§ kommunlagen är att vara allmän och lika.³⁰ Att rösträtten är lika innebär att varje röstberättigad har samma röststyrka.³¹

1.9.1.2 2.1.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Rättsregeln för röstning finns i kommunallagens kapitel om förtroendevalda, vilket jag ser som en nedvärdering av uppdragsgivarens betydelse. Istället borde i kommunallagen införas ett kapitel där kommunmedborgares alla

²⁰ SOU 2008:125 "En reformerad grundlag" s. 192.

²¹ 8 b. 1 romfördraget och 4 kap. 2§ kommunallagen.

²² Prop. 1996/97:70 s. 156.

²³ 94/80/EG.

²⁴ SOU 2008:125 s. 207.

²⁵ 4 kap. 2§ 2 punkten kommunallagen.

²⁶ Prop. 1996/97:70 s.157.

²⁷ 4 kap. 2§ 3 punkten kommunallagen.

²⁸ SOU 2008:125 s. 206.

²⁹ 5§ lag om kommunala folkomröstningar.

³⁰ 1 kap. 1§ regeringsformen.

³¹ SOU 1995:143 "Vissa valfrågor, den fria nomineringsrätten, partisymboler på valsedlar, valkretsindelning, s. 53.

rättigheter och skyldigheter återfinns. Kommunallagen borde ges status som en handbok för kommunmedborgare likväl som för politiker.

Att även utländska medborgare har rösträtt i kommunvalet motsvarar syftet om lika rösträtt. Alla som uppnått rösträttsålder och som är en del av kommunens gemenskap och utnyttjar dess tjänster, skall vara med och utse representanterna. Hur lång tid det tar att känna sig som en del av hemkommunen är givetvis individuellt. Det är varken rimligt eller moralistiskt att testa kommunmedborgares kommunkänsla. Kvalificeringstiden är säkert både nödvändig och ändamålsenlig.

Rösträttsåldern hänger samman med att bli vuxen. Så måste det vara. Det är en betydelsefull rättighet att rösta. Men också en betydelsefull skyldighet att fatta ett ansvarsfullt beslut.

1.9.2 2.1.2 Röstning vid vallokal

Som huvudregel röstar väljare i vallokal på valdagen.³² Där lämnar hon sin röst i kommunvalet och har samtidigt möjlighet att rösta i riksdagsval, landstingsval och i eventuell folkomröstning. Klarar väljare det, markerar hon eventuell kandidat, lägger sin röstsedel i kuvertet och ser på när valförrättaren lägger kuvertet i valurnan.³³ Rösträtt i vallokal gäller även om väljare tidigare lämnat en förtidsröst.³⁴

Att alla kommunmedborgare som princip har rösträtt innebär att röstningsförfarandet skall vara tillgänglig för alla. Vallokal skall därför vara lämplig utifrån var den är lokaliserad och dess tillgänglighet för väljaren.³⁵ Den måste därför vara handikappanpassad i likhet med offentliga byggnader.³⁶ Dispens kan ges av länsstyrelse om kommun anser att det finns särskilda skäl till att annan lokal måste användas.³⁷ Detta för att antalet vallokaler inte skall begränsas och därmed tillgången för andra väljare minska.³⁸ Kan väljare ändå inte komma in i vallokal, kan hon rösta utanför lokalen.³⁹ Kommer en handikappad väljare in i vallokalen, men inte kan göra i ordning sin röst själv, kan hon få assistans av röstmottagarna.⁴⁰ Sekretess gäller för vad biträdet får reda på.⁴¹

Att vallokalen är tillgänglig innebär också att den är öppen för röstande. Lokalen skall vara öppen så att den ger väljare goda möjligheter att rösta.⁴²

³² 7 kap 1§ vallagen.

³³ 7 kap. 2 § respektive 9 kap. 7§ 1 stycket vallagen.

³⁴ 9 kap. 14§ vallagen, se också avsnitt 2.5 Ängerrätt.

³⁵ 4 kap. 20§ vallagen.

³⁶ 8 kap. 1§ 3 punkten plan- och bygglagen.

³⁷ 4 kap. 20§ vallagen.

³⁸ Prop. 2004/05:163 s. 72.

³⁹ 9 kap. 4§ vallagen.

⁴⁰ 7 kap. 3§ 2 stycket vallagen.

⁴¹ 40 kap. 1§ 1 punkten offentlighets- och sekretesslagen.

⁴² 4 kap. 20§ vallagen.

Som huvudregel gäller att den skall vara öppen klockan 8-20.⁴³ Kommunens geografiska utbredning och invånarantal kan kräva anpassning till lokala resurser och behov.⁴⁴ Kommunen måste då i sin bedömning ta med att kommuninvånarna ändå har goda möjligheter att rösta.⁴⁵

Tillgången på valsedlar skall också vara god.⁴⁶ I vallokal skall finnas valsedlar för samtliga partier representerade i kommunfullmäktige. Där skall också finnas blanka valsedlar. Partierna får lägga ut sina namnvalsedlar.⁴⁷

För att förhindra att någon utnyttjar andra kommunmedborgares rösträtt, måste väljare vid röstning i vallokal identifiera sig.⁴⁸ Sedan kontrolleras väljare mot röstlängden.⁴⁹ Det är viktigt med ett kontrollsystem vid röstning, eftersom given röst inte går att rätta i efterhand.⁵⁰

Röst som ges vid vallokal är ogiltig om mer än ett partis valsedel är lagd i kuvertet, om otillåten markering eller mer än en partibeteckning gjorts på valsedeln eller om valsedeln helt saknar partibeteckning.⁵¹

Personvalsmarkering är att anse som obefintlig om felaktigt given. Rösten tillfaller dock partiet.⁵² Frågan om personval kommer jag att gå närmre in på under avsnitt 2.2.

1.9.2.1 2.1.2.1 Rättsreglernas syfte

Syftet med tillgänglighetsreglerna i 4 kap. 20§ vallagen och kraven på lokalisering och öppethållande är att väljarna skall ges goda möjligheter att rösta. Syftet med reglerna för röstningsförfarandet är att garantera fria, hemliga och direkta val.⁵³ Att rösträtten är hemlig innebär att väljaren inte är tvingad att avslöja hur hon röstat.⁵⁴ Att regleringen är relativt omfattande beror på att den syftar till att vara enkel och lättillgänglig.⁵⁵

1.9.2.2 2.1.2.2 Rättsreglernas ändamålsenlighet

En av poängerna med röstning i vallokal är att ge röstningen en viss dignitet genom att röstningen utgör en del av en gemensam handling. Genom att gå och rösta på valdagen, manifesterar kommunmedborgare sitt deltagande i den demokratiska processen. Manifestationen visar på att alla har lika rösträtt, låg som hög, kvinna som man. Vallokalerna med valförrättare, köer

⁴³ 4 kap. 21§ 1 stycket vallagen.

⁴⁴ Prop. 2004/05:163 s. 73.

⁴⁵ 4 kap. 21§ 2 stycket vallagen.

⁴⁶ Prop. 2004/05:163 s.84.

⁴⁷ 8 kap. 2§ vallagen. Under förutsättning att partiet begär det i enlighet med 6 kap. 7§ vallagen.

⁴⁸ 8 kap. 6§ vallagen. Känner valförrättaren väljaren, kan han istället intyga identiteten.

⁴⁹ 9 kap. 6§ vallagen.

⁵⁰ Prop. 2004/05:163 s. 75.

⁵¹ 13 kap. 7§ vallagen.

⁵² SOU 1999:136 "Personval 1998, En utvärdering av personvalsreformen", s.33.

⁵³ 3 kap. 1§ regeringsformen.

⁵⁴ SOU 1995:143 s. 54.

⁵⁵ Prop. 2004/05:163 s. 67.

till valbåsen och valsedelutdelare medverkar väl till att göra röstningen till ett högtidligt tillfälle.

Makten kommer från uppdragsgivaren. Hon gör själv sitt val. Därför lägger kommunmedborgaren själv sin valsedel i kuvertet och därför ser hon själv på när rösten läggs i valurnan. Även för dem som har svårare att utföra rösthandlingen finns i vallagen ändamålsenliga rättsregler för att hon skall kunna lägga sin röst. Att valet sker på en söndag när de flesta är lediga, att vallokalerna har generösa öppettider svarar mot ändamålet att alla skall kunna vara delaktiga i valhandlingen. Allas röst är viktig och möjligheterna att rösta är goda.

När kommunmedborgare röstar skall hon ha möjlighet att välja det parti hon föredrar. Därför får alla partiers valsedlar finnas i vallokalen. Det finns dessutom gott om valsedlar så att kommunmedborgare kan ta valsedlar från alla partier, för att på så sätt undvika att avslöja vem hon röstar på. Tillsammans med valbås för iordningsställande av röst, stödjer den goda tillgången på valsedlar möjligheten till hemliga val. Ingen skall behöva bevisa för någon annan hur de röstar. Ogiltighetsreglerna syftar till att göra valen säkra och hemliga och uppnår sitt syfte väl. Det går förstås inte att gardera sig mot alla situationer av otillbörlig påverkan. Det kan som exempel vara svårt att veta var gränsen går mellan att få en kommunmedborgares röst genom ett riktigt starkt argument eller genom att skrämma henne till lojalitet.

Röstning i vallokal är enligt min mening sannolikt det säkraste sättet att rösta. Väljarens personliga översyn av processen, möjligheten att förbereda sin röst med respekt för valhemligheten, ordningskraven i lokalen, kravet på identifiering tillsammans med närvaron av officiella valförrättare garanterar på bästa sätt att första delen av röstningen går hemligt och rättssäkert till. Regler och rutiner tillsammans med öppen röstsammanräkning garanterar den andra delen.

1.9.3 2.1.3 Röstning med bud

Det finns väljare som inte kan komma till vallokal. Det kan vara för att de är sjuka, gamla eller invalidiserade eller för att de är intagna i häkte eller på säkerhetsavdelning på kriminalvårdsanstalt. Då kan väljare få lämna sin röst med hjälp av bud.⁵⁶ Detsamma gäller för dem som betjänas av lantbrevbärare.⁵⁷ Speciellt material för budröstning kan beställas av valmyndighet eller respektive kommun.⁵⁸

Väljarkategorin som använder sig av budröstning är generellt sett en utsatt grupp.⁵⁹ Kontrollen av offentlig funktionär vid beredandet av rösten, som vid vallokalsröstning finns inte. Därmed är det svårare att garantera

⁵⁶ 7 kap. 4§ vallagen.

⁵⁷ 7 kap. 4§ 2 stycket 1 punkten vallagen.

⁵⁸ Kan beställas på val.se.

⁵⁹ Prop. 2004/05:163 s. 76.

rösthemlighet och röstsäkerhet när väljare röstar genom bud än i vallokal.⁶⁰ För ökad säkerhets skull krävs att budet ingår i den nära familjekretsen, är speciellt utsedd av aktuell kommun eller tillhör de yrkeskategorier som kan ta emot budröster.⁶¹ Det faktum att väljare känner budet och har någon typ av lojalitetsband med detsamma bidrar till att öka säkerheten.⁶² För att ytterligare stärka säkerheten krävs också ett myndigt vittne som tillsammans med budet bevittnar när väljaren lägger kuvertet med valsedel i ytterkuvertet och förseglar det.⁶³ Såväl bud som vittne fyller i nödvändiga uppgifter på budmaterialet.⁶⁴ Att budet och vittnet skall närvara samtidigt anses vara en god spärr mot obehöriga påtryckningar.⁶⁵ Därmed kan den som är bud inte vara vittne.⁶⁶ Tystnadsplikt gäller för bud och vittne.⁶⁷

Bud får väljares make eller sambo, barn, barnbarn, föräldrar eller syskon vara. Detsamma gäller för makes eller sambos barn. De som yrkesmässigt ger väljaren vård eller som annars brukar hjälpa väljaren med personliga angelägenheter, de som är särskilt förordnade av kommunen eller anställda på häkte eller kriminalvårdsanstalt får också vara bud.⁶⁸ Lantbrevbärare är att se som bud och inte som röstmottagare.⁶⁹ För lantbrevbärare gäller kravet att hon och skall närvara när väljaren gör i ordning ytterkuvertet.⁷⁰ Såväl bud som vittnen skall ha fyllt 18 år.⁷¹

Budröstningen är inte någon fullmaktsröstning, utan budet transporterar rösten till röstmottagningslokal.⁷² Antingen till väljarens vallokal eller till en lokal för förtidsröstning. När budet lämnar rösten skall hon visa identitetshandlingar⁷³ och om det är en lokal för förtidsröstning väljarens röstkort.⁷⁴ Budet infinner sig i röstlokalen istället för väljaren.⁷⁵

Samma ogiltighetsgrunder gäller för budröster som för röster lämnade i vallokal, se avsnitt 2.1.1. Dessutom gäller att ytter- och innerkuvert måste vara rätt ifyllda.⁷⁶ Väljare måste också identifiera sig för bud och bud identifiera sig för röstmottagare.⁷⁷

⁶⁰ SOU 2004:111 "Ny vallag", s. 125.

⁶¹ 7 kap. 5§ vallagen.

⁶² SOU 2004:111 s. 126.

⁶³ 7 kap. 7§ 1 stycket vallagen.

⁶⁴ 7 kap. 7§ vallagen. Uppgifterna är namn, personnummer alt tjänstgöringsnummer (7 kap. 8§) adress samt att intyga att väljaren gjort inordning rösten i närvaro av dem och att de inte känner till att någon av väljarens uppgifter är oriktiga. Budet och vittnet skall också anteckna i vilken egenskap de deltar i budröstningen.

⁶⁵ SOU 2004:111 s. 126.

⁶⁶ SOU 2004:111 s. 130.

⁶⁷ Prop. 2004/05: 163 s. 98. Även om det inte är klart uttryckt i lagstiftning får tystnadsplikt och sekretess anses följa direkt av grundlag. 3 kap. 1§ regeringsformen val är hemliga.

⁶⁸ 7 kap. 5§ vallagen.

⁶⁹ SOU 2004:111 s. 129.

⁷⁰ 7 kap. 8§ vallagen.

⁷¹ 7 kap. 5§ 2 stycket vallagen.

⁷² Prop. 1965:106 "ang förslag till lag angående ändring i lagen om val till riskdagen mm" s. 17.

⁷³ 8 kap. 8§ vallagen.

⁷⁴ 7 kap. 10§ och 10 kap. 3§ vallagen.

⁷⁵ Prop. 1965:106 s. 18.

⁷⁶ 8 kap. 9§ vallagen respektive 9 kap. 6§ vallagen.

⁷⁷ 7 kap. 9§ vallagen respektive 8 kap. 9§ vallagen.

En budröstning som inte gick rätt till var när två socialdemokratiska valarbetare dömdes i RH 2005:51 för otillbörligt verkande vid röstning. De deltog i ett valmöte på ett äldreboende, förespeglat vara ett tillfälle till poströstning. Vid mötet höll en riksdagsman föredrag, kaffe serverades och tillfälle till att budrösta med socialdemokratiska röstsedlar gavs. Information hade av äldreboendet givits till de boende att institutionsröstning skulle ordnas tre dagar senare. Då skulle ålderdomshemmet vara ett särskilt röstmottagningsställe. De röstande uppfyllde därmed inte kriterierna för budröstning, eftersom de alla bedömdes vara friska nog att delta i röstningen några dagar senare. Valarbetarna uppfyllde inte heller kriterierna för budröstning, eftersom de inte ingick i kretsen av nära anhöriga eller vårdare. Valarbetarna hade därmed lämnat osanna uppgifter på budmaterialets ytterkuvert och ansågs av tingsrätten medvetet tagit en chans att säkerställa socialdemokratiska röster och därmed försökt otillbörligen inverka på röstningen.

1.9.3.1 2.1.3.1 Rättsregelernas syfte

Syftet med budröstningsregeln i 7 kap. 4§ vallagen är att möjligheterna för väljare att rösta inte skall bli sämre på grund av sjukdom och ålder. Syftet med reglerna i 7 kap. 5 och 7§§ vallagen om vilka som får vara bud och vittnen syftar till att öka säkerheten vid budröstning.⁷⁸

1.9.3.2 2.1.3.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Budröstning förstärker grundlagsregeln om att folkstyrelsen skall bygga på allmän och lika rösträtt. Ingen prövning görs av medborgare för att hon skall få rösta och medborgare kan inte förverka sin rösträtt för att hon blir gammal eller kriminell. Allas röster är därmed lika mycket värda och lika viktiga att få med i valresultatet.

Kravet på att bud skall ingå i en kvalificerad krets svarar mot syftet att röstandet skall gå säkert till. Förhoppningen är att speciellt utsedda bud eller bud bundna till väljaren av lojalitetsband, skall minska risken för att röster förvanskas eller kommer bort på vägen. Vid nedläggandet av rösten i budkuvertet krävs ett myndigt vittne. Detta istället för den valförrättare som finns i vallokalen. Det är rimligt att kraven på en budröstning är likvärdig med dem vid röstning i vallokal. Det bidrar också till att få en viss likformighet mellan de olika röstsätten.

1.9.4 2.1.4 Förtidsröstning

Att Sverige har relativt högt valdeltagande är delvis hänförligt till förtidsröstning som ger väljare möjlighet att rösta i god tid före valet var helst hon befinner sig i Sverige.⁷⁹ Möjligheten har stor betydelse för

⁷⁸ SOU 2004:111 s. 124 och 125.

⁷⁹ SOU 1987:6 "Folkstyrelsens villkor" s. 166.

valdeltagandet, särskilt i glesbygd där förtidsröstning är en viktig service.⁸⁰ När förtidsröstningen infördes 1942 var den bara avsedd för dem som var förhindrade att rösta i vallokalen⁸¹, men förtidsröstningen vidgades inför 1970 års val. År 2006 var det så många som en tredjedel som utnyttjade möjligheten.⁸²

Är väljaren utomlands kan hon rösta genom brevröstning, på utlandsmyndighet eller på fartyg i utrikes fart.⁸³ Förtidsröstning på röstningslokal startar 18 dagar innan valdagen och avslutas på valdagen.⁸⁴ Brevröst får göras i ordning tidigast 45 dagar före valdagen.⁸⁵ Brevröst skall ha kommit fram till valmyndigheten innan onsdagsräkningen för att vara med i röstsammanräkningen.⁸⁶ Förtidsröstning vid utlandsmyndighet får börja tidigast 24 dagar före valdagen och avslutas vid olika tidpunkter i olika länder, beroende på hur lång tid det tar att transportera hem rösterna till väljarens vallokal i Sverige.⁸⁷

När väljare förtidsröstar måste hon ha med sig både id-handling och röstkort.⁸⁸ Röstkortet följer med rösten till vallokalen där rösträkning sker.⁸⁹ Röstningslokal är i stort utrustad som vallokal, med skärmar att rösta bakom och utlagda valsedlar att välja mellan.⁹⁰ Även då väljaren lägger sin röst genom förtidsröstning, har hon möjlighet att ångerrösta i sin vallokal.⁹¹

När väljaren förtidsröstar genom brevröstning måste hon använda ett särskilt brevröstningsmaterial med bland annat ytterkuvert och omslagskuvert som beställs från valmyndighet, kommun eller utlandsmyndighet. Rösten skall skickas till valmyndigheten tillsammans med röstkortet.⁹² Två vittnen över 18 år måste intyga att väljaren själv gjort i ordning rösten.⁹³

Det är bland brevrösterna det finns mest ogiltiga röster av alla sorters röster.⁹⁴ Därför kan konstateras att brevröstning inte är lika tillförlitligt och säkert som de andra röstsätten. Röster kan komma bort eller fram för sent och vara svåra att garantera rösthemlighet eller skydd mot otillbörlig påverkan.⁹⁵ Rösterna görs i ordning i utlandet utan medverkan av offentlig valfunktionär.⁹⁶ Den främsta orsaken till att brevröster blir ogiltiga är dock

⁸⁰ Prop. 1996/97:70 s. 135.

⁸¹ Prop. 1996/97:70 s. 144.

⁸² Val.se, 2010-08-22.

⁸³ 7 kap. 11§ respektive 7 kap. 1§ vallagen.

⁸⁴ 10 kap. 2§ vallagen.

⁸⁵ 7 kap. 12§ 1 stycket vallagen.

⁸⁶ 12 kap. 11§ vallagen, onsdagen efter valet.

⁸⁷ 10 kap. 2§ 2 stycket 2 punkten vallagen.

⁸⁸ 8 kap. 6§ respektive 10 kap. 3§ vallagen. Röstkort krävs dock ej vid förtidsröstning i utlandet.

⁸⁹ 10 kap. 5§ vallagen.

⁹⁰ 8 kap. 1§ respektive 8 kap. 2§ vallagen.

⁹¹ 9 kap. 14§ vallagen.

⁹² 7 kap. 14§ 2 punkten. Adresskort som väljaren själv skrivit namn och personnummer på går också bra.

⁹³ 7 kap. 13§ vallagen.

⁹⁴ SOU 2004:111 s. 134.

⁹⁵ Prop. 1996/97:70 s. 148 och SOU 2004:111 s. 131.

⁹⁶ Prop. 2004/05:163 s. 80.

att de skickas från Sverige.⁹⁷ Det är dessutom svårt att få tag på vittnen som förstår svenska bra nog för att fylla i kuvertet rätt.⁹⁸

Samma ogiltighetsgrunder gäller för förtidsröster som röster lämnade i vallokal, se avsnitt 2.1.2. För brevröster gäller dessutom att materialet skall vara rätt ifyllt och inte postat i Sverige.⁹⁹

1.9.4.1 2.1.4.1 Rättsregelernas syfte

Syftet med reglerna vid röstningslokal i 7 och 10 kap. vallagen är att ge väljare goda möjligheter att rösta. Syftet med reglerna i 7 kap. 11§ vallagen är att ge utlandssvenskar oberoende av boendelandets lagstiftning möjlighet att rösta.¹⁰⁰

1.9.4.2 2.1.4.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Förtidsröstning ligger i tillräcklig nära anslutning till valdagen för att kunna sägas ingå i den gemensamma manifestationen i vilken alla ges lika rösträtt. Förtidsröstning har också inneburit att en del kommunmedborgare ute på landsbygden fått närmre att rösta. Den ökade tillgängligheten har säkert bidragit till att hålla det svenska valdeltagandet på relativt hög nivå. Ett högt deltagande svarar bättre än ett lågt mot syftet om allmän rösträtt.

Även kommunmedborgare som befinner sig utomlands skall kunna rösta. Det känns extra viktigt eftersom det finns yrkesgrupper som ofta reser, men som ändå är en del av kommungemenskapen. Formkraven är höga för brevröstning och kräver till skillnad mot budröster två vittnen. Det är ett lika starkt vittneskrav som vid äktenskapsingående och testamente och måste därmed anses kunna bidra till att röstningen går säkert till.

1.9.5 2.1.5 Ångerrätt

Röstning i vallokal på valdagen är huvudregeln. All annan röstning är preliminär.¹⁰¹ Därför ges medborgare rätt till ångerröstning. Väljares röst skall avspegla hennes ståndpunkt och valresultatet avspegla opinionen på valdagen.¹⁰² Händelser eller slutsatser som dras sent i valrörelsen skall kunna ligga till grund för hennes beslut om vem som skall representera henne. Därför får väljare rösta i sin vallokal, trots att hon redan valt att lägga rösten som en förtidsröst.¹⁰³ Den röst som lämnas i vallokalen är då den som räknas.¹⁰⁴

⁹⁷ SOU 2004:111 s. 135.

⁹⁸ Prop. 2004/05:163 s. 80.

⁹⁹ 9 kap. 9§ 3 punkten respektive 7 kap.14§ 4 punkten vallagen.

¹⁰⁰ SOU 2004:111 s 131 och 134.

¹⁰¹ SOU 2004:111 ”Ny vallag”, s. 220.

¹⁰² Prop. 2004/05:163 s. 101.

¹⁰³ Prop. 2004/05:163 s. 101.

¹⁰⁴ Prop. 1996/97:70 s. 150.

1.9.5.1 2.1.5.1 Rättsregelns syfte

Syftet med ångerröstning i 9 kap. 14§ vallagen är att väljare skall kunna ångra sin röst och rösta vid vallokal, även om hon redan förtidsröstat.

1.9.5.2 2.1.5.1 Rättsregelns ändamålsenlighet

Krav på begränsningar i ångerröstning kommer då och då. Detta för att ett utbrett ångerröstande riskerar öka arbetsbördan för valförrättare. Hittills har medborgarnas intresse av att få ändra sin röst vägt tyngre.

1.10 2.2 Verkttyget personröstning

Att rösta är det ena verkttyget i kommunallagen för uppdragsgivaren. Det andra är att personmarkera den kandidat uppdragsgivaren helst vill se vald.

Personval definieras som väljarnas möjlighet att vid allmänna val påverka kandidaturvalet till de beslutande församlingarna. Personvalet innebär att väljare får ett ökat och partier ett minskad inflytande över vilka kandidater som besätter de politiska posterna.¹⁰⁵

I det moderna Sverige har medborgare valt att lägga sina röster på det parti som bäst svarar mot deras åsikter. Enligt mig har sakfrågorna getts nästintill full betydelse och få väljare har baserat sitt val på representanters personliga lämplighet. Efterhand har dock kraven på personvalsinslag ökat. Min genomgång av litteraturen om personval, visar att de huvudskaliga argumenten för personval har skiftat genom årtiondena. På sextioalet talades om att personval leder till att väljare kommer närmre politikerna,¹⁰⁶ på åttioalet om att väljare har ett legitimt krav på sina representanter och att det kan tillgodoses genom personval¹⁰⁷ och på nittioalet om att personval leder till personifiering av politiken.¹⁰⁸ Det var först 1993 som det långa utredningsarbetet för införande av personvalsinslag resulterade i konkret lagstiftning.¹⁰⁹

Det traditionella partivalet där partierna rangordnat kandidaterna har kompletterats med ett frivilligt personvalsinslag.¹¹⁰ Väljare kan med reformen framhäva en representant genom en markering i rutan framför kandidatens namn.¹¹¹ Det finns ingen regel om hur personmarkering skall se ut, men kryss är vanligast.¹¹² Genom personmarkering kan väljare se till att få in en kandidat i fullmäktige, även om den inte står på valbar plats på

¹⁰⁵ SOU 1993:21 "Ökat personval", s 48.

¹⁰⁶ SOU 1963:16 "Författningsutredningen VI Sveriges statsskick del I Lagförslag del II" s. 76.

¹⁰⁷ SOU 1987: 6, s. 87.

¹⁰⁸ SOU 1993:21, s. 49.

¹⁰⁹ 3. Kap 1§ regeringsformen. Väljaren medges möjlighet att avge personröst vid riksdagsval.

Närmre utformning av regler för personval ges i vallagen.

¹¹⁰ 7 kap. 2§ 2 stycket vallagen.

¹¹¹ SOU 1993:21 s. 10, mer än en markering skulle innebära risk att sammanräkningen skulle fördröjas på ett oacceptabelt sätt.

¹¹² SOU 1999:136, s. 33.

partiets lista. Men det förutsätter att minst fem procent eller 50 röster från övriga väljarkåren också stödjer kandidaten genom att kryssa den och att inte övriga kandidater på valbar plats har samma stöd.¹¹³ För att personröstning skall vara effektiv måste den leda till att kandidater som inte står på valbar plats ändå blir invalda.¹¹⁴

Personvalets kryssmarkering ersätter den tidigare möjligheten till strykningar av oönskade kandidater och större delen av den fria nomineringsrätten som ger väljare möjlighet att på valsedlar skriva till egna kandidatnomineringar. Jag återkommer till den fria nomineringsrätten i avsnitt 2.2.6

En otydlig markering, mer än en markering eller en maskinell markering gör personrösten obefintlig.¹¹⁵ Den gör däremot inte rösten ogiltig och rösten tillfaller partiet.¹¹⁶ Eventuella personvalda mandat besätts genom personvalsreglerna. De övriga mandaten med hjälp av heltalsmetoden.¹¹⁷ Förändrar inte väljarnas kryssning helt eller delvis ordningen på listan, besätts mandaten enligt den av partiet fastställda kandidatlistan.¹¹⁸ Den kandidat som får flest röster får första mandatet osv. Till fördelningen hör dock en spärr om fem procent av rösterna eller minst 50 stycken i absoluta tal. Spärren fungerar som jämkning mellan partiernas och väljarna intresse av att bestämma kandidaturvalet.¹¹⁹

Riktlinjerna för personvalsreformen slogs fast 1963. Den första riktlinjen är ett system som skall stimulera väljare till personval. Personvalet får inte vara så komplicerat att det är svårförstått eller riskerar fördröja röstsammanräkningen. Den andra riktlinjen är att utfallet av personvalet inte får bli slumpartat.¹²⁰ Ett fåtal väljares aktivitet skall inte styra över mångas inaktivitet.¹²¹ För att förhindra slumpmässighet har partierna tillåtits behålla ett väsentligt inflytande över personvalet.¹²² Partiets förstanamn kan ses som en rekommendation till väljarna och personvalsinslaget har försetts med spärr som måste överkommas för att kandidater skall bli personröstade. Den tredje riktlinjen är att kandidaters personliga tillämpning av personvalssystemet inte får skapa olust inom partiorganisationerna.¹²³ Pengastarka kandidater skall inte få fördel över andra kandidater.¹²⁴

Jag beskriver utfallet av uppdragsgivarens användning av sitt andra verktyg utförligt. Den rättsliga regleringen är i sig okomplicerad, men det är intressant att veta vilken betydelse verktyget haft för kommunmedborgaren.

¹¹³ 14 kap. 13§ 2 stycket vallagen, 5 % eller minst 50 röster.

¹¹⁴ SOU 1993:21, s. 49.

¹¹⁵ 13 kap. 8§ vallagen.

¹¹⁶ SOU 1999:136 s. 33.

¹¹⁷ SOU 1999:136 s. 34.

¹¹⁸ 14 kap. 10§ vallagen.

¹¹⁹ SOU 1996:66 "Utvärderat personal", s.79.

¹²⁰ SOU 1963:16 s. 16.

¹²¹ SOU 1993:21 s. 19.

¹²² SOU 1963:16 s. 16.

¹²³ SOU 1963:16 s. 17.

¹²⁴ SOU 1993:21 s. 19.

Reformen infördes relativt nyligen och har utvärderats väl, vilket medger fördjupning i frågan. Att dispositionen följer personvalets riktlinjer ger också en bild av hur väl lagstiftarna lyckats med intentionerna i sin reform. Avsnitt 2.2.1 beskriver graden av väljares användning av personvalet för att svara på frågan om personvalet stimulerat till personval. Avsnitt 2.2.2 handlar om vad som avgör väljares personröst för att svara på frågan om personvalets slumpmässighet. Avsnitt 2.2.3 handlar om vilka kandidater som väljare ger sin röst för att svara på frågan om reformen skapat olust inom partiorganisationerna.

För att ge läsaren ytterligare en dimension av verktyget personval har jag redogjort för utvärderingen av det enda exemplet på personval utan partinominering i avsnitt 2.2.4. För att tydliggöra reformen personval har jag slutligen valt att titta på reformens föregångare. Avsnitt 2.2.6 handlar därför om den fria nomineringsrätten.

Tyvärr är i stort sett allt tillgängligt material sammanställt utifrån erfarenheter dragna vid riksdagsval, men jag har antagit att materialet är applicerbart även på kommunvalen. Litteraturen som jag använt till stöd för avsnitten om personvalsreformen är författad i huvudsak av valforskare och andra statsvetare, som haft möjlighet att bidra med sitt vetenskapliga underlag i samband med de stora demokratiutredningarna.

1.10.1 2.2.1 Väljare skall stimuleras till personval

Den första riktlinjen för personvalsreformen är att ett lyckat personval bör stimulera kommunmedborgare till att använda verktyget personröstning. Enligt Peder Nielsen har stödet för personvalsreformen ökat över tiden. Ungefär hälften av väljarna tycker att personvalsinslaget är lagom stort och fler vill minska det än öka det. Deltagandet i personvalet har samtidigt minskat med ungefär fyra procent per valtillfälle.¹²⁵ I valet 2006 personröstade 22% av väljarna. Detta ledde till att 57 ledamöter valdes på personröster. Sex av dessa 57 ledamöter kryssades in, det vill säga skulle inte ha blivit invalda om inte personvalssystemet fanns.¹²⁶ Samtidigt med det minskade personröstandet har antalet kandidater som kommer in på personröster minskat.¹²⁷

Det vanligaste skälet till att inte personrösta är bristande kunskap om kandidaterna. Att man inte känner till kandidaterna anges i Folke Johanssons utvärdering från 1998 som det främsta skälet till att avstå från personrösten. 47 procent kan ange en kandidat, en femtedel av dem väljer ändå att avstå från att personrösta för att de inte känner till någon kandidat tillräckligt väl. Detta visar enligt Johansson på en viss ambitionsnivå hos

¹²⁵ Detta gäller för valen 1998 till 2008. Peder Nielsen, SOU 2007:68, "Ett decennium med personval – erfarenheter och utfall", s. 25.

¹²⁶ Uppgifter hämtade från val.se 2010-08-23.

¹²⁷ Prop. 2009/10:80, "En reformerad grundlag", s. 86.

väljarna.¹²⁸ Samma skäl gavs i valundersökningarna 1998 och 2002. I senare valundersökningar har frågan om varför väljare avstår från att personrösta inte ställts.¹²⁹ Att så många avstår från att personrösta för att de inte tycker de haft tillräckliga kunskaper om kandidaterna, medför att det finns anledning att betona vikten av att väljare ges ingående information om kandidaterna. Ett stort ansvar för det vilar på partierna och kandidaterna själva.¹³⁰

Sören Holmberg visar att det första personvalet inte innebar någon förbättring i personkännedom, men att något fler kunde namnge en politiker efter valet än innan.¹³¹ Hans utvärdering visar också att de flesta svenskar inte kände till något om kandidaterna 1998 och därför röstade på parti och inte på person. Hälften av personröstarna kände dessutom inte till den kandidat de röstade på. Holmberg konstaterar att dimman i valet 1998 inte gällde själva personvalet, utan kandidaterna. De var i de flesta fall okända.¹³²

I valet 1991 valde fem procent av väljarna att röstsplitra på grund av att kandidaterna de föredrog kandiderade på olika listor. Personbedömningen har för dessa väljare lett till partibyte.¹³³

1.10.1.1

1.10.1.2 2.2.1.1 Rättsregelns syfte

Syftet med personröstningen i 7 kap. 1§ vallagen är att väljare skall kunna markera den kandidat hon helst ser vald. Markeringen är frivillig för väljaren.

1.10.1.3 2.2.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Reformen i sig är så enkelt konstruerad att alla väljare har möjlighet att kryssa och det är positivt att stödet för personvalet är så stort. Men reformen kan inte förklaras som lyckad om inte väljare inspireras till att kryssa. Andelen väljare som kryssar är i dag väldigt låg. Kandidaterna måste öka engagemanget hos väljarna. Det har nämligen väldigt stor betydelse för väljarna vem som representerar dem.

Enligt min mening har kunskapen om politiker ökat. De stora undersökningarna har riktat in sig på hur väl väljarna känner till olika politikernas namn. Jag tror att det finns en betydligt större igenkänningseffekt i ansikten och politiska budskap kopplade till en kandidat, än i namn. Fler politiker har synliggjorts och därmed måste kunskapen om dem vara bättre. Det minskade intresset för personvalet hänger troligtvis istället samman med

¹²⁸ Folke Johansson, "Vem personröstar och varför?", SOU 1999:92, Utvärderat personval, utvärdering av nomineringsrätts- och valkretskommittén, bil 3, s. 288.

¹²⁹ SOU 2007:68 s. 44. Valundersökningarna skedde 1998 och 2002.

¹³⁰ Prop. 2009/10:80 s. 87.

¹³¹ Sören Holmberg, "Väljare personkryssar", SOU 1999:92 Utvärderat personval, utvärdering av nomineringsrätts- och valkretskommittén, bil 3, s. 260.

¹³² Sören Holmberg, "Väljare personkryssar", s. 267 och 268.

¹³³ Jörgen Westerståhl, "Personbedömning som motiv för röstspliftrig", SOU 1993:63, Ökat personval, studier i anslutning till grundlagskommitténs betänkande, s. 99.

att väljare inte ser vilken effekt deras röstande har i den dagliga politiken. Att ta bort spärren i personvalssystemet skulle enligt min mening stimulera personvalet.

1.10.2 2.2.2 Personval skall inte vara slumpartat

Den andra riktlinjen för personvalsinslaget är att användningen av verktyget personval inte skall vara slumpartat. Därför har partierna fått ett väsentligt inflytande på personvalet.¹³⁴ Inflytandet består i att partierna tar fram kandidater och registrerar sina listor.¹³⁵ Inflytandet består också i att personvalet försetts med spär.¹³⁶

Spärren förhindrar också att ett fåtal väljares aktivitet styr över flertalets inaktivitet, vilket också förhindrar slumpmässighet. Förarbetena befarade att de väljare som utnyttjar personvalet tillhör eliten. Det skulle innebära att verktyget personröstning bara används av ett fåtal speciellt insatta kommunmedborgare. Så är det inte, enligt Tommy Möller och Mikael Gilljam. De påpekar att det inte bara är försigkomna väljare som personröstar.¹³⁷

Henry Bäck menar att väljare empiriskt sätt är vanedjur och att valet ofta inte görs utifrån en bedömning av förd politik, presenterade program och politiskt förtroende. Vilket enligt Bäck vore ett rationellt val.¹³⁸ Bernard Manin som förespråkar att de politiska representanterna utses med hjälp av lottning istället för val, menar att valsituationen får väljaren att förorda kandidater med särskiljande egenskaper. Detta oavsett vilka egenskaper väljaren egentligen föredrar.¹³⁹ Att representanter utses genom val gynnar kandidater som är framträdande och olika andra kandidater på grund av en positivt bedömd egenskap. Kandidater som med andra ord anses överlägsna andra.¹⁴⁰

De kandidater som står först på listan får flest personröster. Det tydligaste resultatet är att väljarna röstar efter placering. Henrik Oscarsson slår fast att kandidatens listplacering är den i särklass starkaste förklaringsfaktorn till väljarnas val. Effekten av att ha en topplacering är enligt honom förkrossande stor.¹⁴¹ Förutom listplacering konstaterar Henrik Oscarsson att kandidater som fyllt 50 år har högre sannolikhet att bli invalda än de som inte fyllt 50 år. Åldersmatchning är starkare än könsmatchning.¹⁴² De som

¹³⁴ SOU 1963:16 s. 16.

¹³⁵ 2 kap. 9§ vallagen.

¹³⁶ 14 kap. 13§ vallagen.

¹³⁷ Tommy Möller och Mikael Gilljam, "Från medlemspartier till väljarpartier", SOU 1996:162, På medborgarnas villkor, en demokratisk infrastruktur, bilaga till betänkande av demokratiutvecklingskommittén, s. 173.

¹³⁸ Henry Bäck, "Den kommunala demokratins apokalyps", s. 138.

¹³⁹ Bernard Manin, "Den representativa demokratins principer", s. 154.

¹⁴⁰ Bernard Manin, "Den representativa demokratins principer", s. 156.

¹⁴¹ Henrik Oscarsson, "Ålder och personröstning", SOU 1999:92, Utvärderat personval, utvärdering av nomineringsrätts- och valkretskommitténs, bil 3, s. 348.

¹⁴² Henrik Oscarsson, "Ålder och personröstning", s. 345.

missgynnas i personvalet är enligt Anders Håkansson de som flyttas upp i nomineringsarbetet. En förklaring till det är att kvinnor, yngre och landsbygdsbor mer sällan har så framträdande politiska uppdrag att de står på förstaplats på partiernas listor.¹⁴³

Mikael Gilljam funderar över vilken konsekvens det skulle få om partierna inte uppmuntrar personvalskampanjer, utan istället motverkar desamma eller till och med stryker information om kandidater. Då skulle väljare bli hänvisade enbart till den information som står på valsedeln om kön, ålder, yrke och bostadsort. Förtroendemannaröstning skulle ersättas av anonym kategoriröstning efter politikerns grupptillhörighet, vilket ju är personröstningens motsats. Att kategorirösta stärker enligt Gilljam inte relationerna mellan de valda och deras väljare och politiker tar inte steget från politiker till förtroendevald.¹⁴⁴

1.10.2.1 2.2.2.1 Rättsregelernas syfte

Syftet med personröstningen i 7 kap. 1§ vallagen är att väljare skall kunna markera den kandidat hon helst ser vald.

Syftet med spärren i 14 kap. 13§ vallagen är att försäkra partiernas befogade intresse över kandidaturvalet.¹⁴⁵

1.10.2.2 2.2.2.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Kommunmedborgare väljer enligt undersökningarna att till övervägande del personrösta på valsedelns förstanamn. Det kan bero på att förstanamnet i regel är partiets främsta företrädare och därmed åtnjuter högst förtroende. Men det kan också bero på att väljarna vill markera att det tycker listordning är den rätta ordningen. Genom att sätta sitt kryss på den översta kandidaten, minskar genomslaget för andra väljares kryss.

Att kommunmedborgare i stor utsträckning röstar på etablerade politiker och politiker som är vita, medelålders män beror säkert på att de för många representerar kompetens, erfarenhet och kontinuitet. Att rösta på unga invandrartjejer skulle säkert i högre grad innebära förnyelse om de orkar stå på sig i den politiska snålblåsten. Jag tror att det är viktigt för många kommunmedborgare att veta vad de får när de röstar, och att det är därför flest toppnamn får kryss.

Spärren i personvalet hindrar visserligen slumpmässighet i personvalet, men den hindrar också genomslaget. Hindret är så stort att personröstningen knappt har haft någon reell effekt. Att väljare röstar enligt vana och på förstanamnet visar att deras val av kandidat inte är slumpmässigt.

¹⁴³ Anders Håkansson, "Vilka kandidater vinner på personval?" SOU 1999:92, Utvärderat personval, s. 219.

¹⁴⁴ Mikael Gilljam, "Personvalet –röstning med fallgropar", s. 29 och 30.

¹⁴⁵ Prop. 1996/97:70 s. 121.

1.10.3 2.2.3 Personval utan olust i partierna

Som tredje riktlinje för personvalsreformen får personvalskandidaternas personliga tillämpning av personvalet inte skapa olust inom partiorganisationerna. Personvalsreformen ger enligt Tommy Möller partierna ett dilemma av spelteoretisk karaktär. Personvalskampanjer har enligt honom ett inbyggt rationalitetsproblem. Å ena sidan vill kandidater att det egna partiet får så många röster som möjligt, vilket ger incitament för sammanhållen trovärdighet, å andra sidan är antalet mandat begränsade. Därmed är det enligt Möller frestande för vissa kandidater att prioritera sig själva på bekostnad av andra kandidater och partiet, vilket kan leda till minskad sammanhållning.¹⁴⁶ Risken för interna motsättningar kan enligt Sören Holmberg och Tommy Möller öka genom att kandidater profilerar sig på ett sätt som inte alltid är till gagn för partiets samhörighet.¹⁴⁷

Risken att pengastarka kandidater skall vinna på bekostnad av andra är liten. I valet 1994 då personvalet genomfördes på försök, utgjordes partifinansieringen den viktigaste formen, men egenfinansiering förekom också men endast i liten utsträckning.¹⁴⁸ Det finns enligt Folke Johansson inga tekniska hinder för att investera stora summor i sin kampanj, men han undrar om det verkligen är tillräckligt attraktivt att vinna, för att satsa stora summor pengar.¹⁴⁹

Personvalsreformen har skapats med en avvägning mellan väljares och politikernas intresse av vilka kandidater som tar plats i beslutande församlingar. Tommy Möller beskriver det dilemma partier står inför. De har i demokratisk ordning spikat en lista med hänsyn till faktorer viktiga för partiet som representativitet, lojalitet och kompetens. När väljarna sedan ändrar om i ordningen är partierna i någon mån moraliskt förpliktigade att justera fördelningen av uppdragen efter valresultatet och som Möller uttrycker det, låta väljarna ha ett ord med i laget. Partierna kan då tvingas stå med mer eller mindre olämpliga ledamöter som i nomineringsarbetet satts på icke-valbar plats för utfyllnads- eller av internpolitiska skäl. Ett mardrömsscenario som han kallar det.¹⁵⁰

Även om en politiker inte är olämplig på andra sätt, kan hon vara illojal mot partiarbetet. Den personvalda politikern arbetar utifrån det uppdrag hon fått av sina väljare och kan känna det sambandet starkare än till partiet. Det kan enligt Folke Johansson få som positiv konsekvens att politiker visar mer intresse för och lojalitet med sina egna väljare och att väljare och politiker därmed kommer närmre varandra.¹⁵¹ Speciellt om kandidaten gått till val i

¹⁴⁶ Tommy Möller, "Minskad partientrering och vitaliserad demokrati?", Partiernas nominerings- och kampanjarbete", SOU 1999:92, "Utvärderat personval, utvärdering av nomineringsrätts- och valkretskommittén", bil 3, s. 104-105.

¹⁴⁷ Sören Holmberg och Tommy Möller, "Halvhjärtad premiär", SOU 1999:92, Utvärderat personval, utvärdering av nomineringsrätts- och valkretskommittén, bil 3, s. 375.

¹⁴⁸ Folke Johansson, "I personvalet 1994", s. 221.

¹⁴⁹ Folke Johansson, "I personvalet 1994", s. 221.

¹⁵⁰ Tommy Möller, "Minskad partientrering och vitaliserad demokrati?", s. 80-83.

¹⁵¹ Folke Johansson, "Vem personröstar och varför?", s. 298.

en viss sakfråga, bör väljarna kunna kräva handling i frågan menar Johansson. Vid en konfliktsituation anser två femtedelar av kandidaterna att de skall företräda sin åsikt före partiets. Johansson menar att man kan resonera som så att om det skall vara någon mening med personvalet, måste den valde agera personligt på grundval av den egna uppfattningen.¹⁵² Kandidaterna får enligt Svante O Johansson och Tommy Möller med väljarnas ökade inflytande dubbla mandat att företräda. Dels har medlemmarna nominerat kandidaterna och har rätt att kräva dem på lojalitet, dels har väljarna personröstat på kandidaterna och har rätt att kräva dem på handling.¹⁵³

Med tanke på partiets dilemma att låta väljare vara med och rangordna kandidater, men ändå behålla kontroll över vilka ledamöter som representerar dem, är det kanske inte så konstigt att partierna främst väljer att stödja toppkandidaters personvalskampanjer. Förutom att det gynnar partiernas intresse av listordning, är det enligt Tommy Möller det bästa utnyttjandet av resurserna. Toppkandidater är ofta inarbetade och mer motiverade att delta i valkampanjarbete. Resurser från partier består exempelvis i att få tala på torgmöte, erhålla broschyrer och flygblad och få tillgång till partiets struktur på internet.¹⁵⁴

1.10.3.1 2.2.3.1 Rättsregelns syfte

Syftet med personröstningen i 7 kap. 1§ vallagen är att väljare skall kunna markera den kandidat hon helst ser vald. Den kandidat som flest väljare vill se vald får då första mandatet, förutsatt att kandidaten kommit över spärren.

1.10.3.2 2.2.3.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Partierna har givetvis tagit till sig reformen med olika stor entusiasm, personvalet rimmjar ju mer eller mindre väl med partiernas politiska åsikter. Spärren har väl uppfyllt sitt ändamål om att låta partier ha kvar ett stort inflytande över vilka kandidater som väljs. Partierna ansvarar genom sin nominering för urvalet av kandidater på listorna och har därmed störst inflytande över vilka kandidater som väljs in i kommunfullmäktige. Tycker partierna att kandidater är olämpliga är det smartast att inte ta med dem alls på listan. På det sättet undviker de dilemmat i att låta väljarna utse opassande ledamöter.

Det är ingen ekonomisk investering att bli politiker i Sverige. Makten kan inte användas till att gynna den egna familjen eller kretsen. Ersättningarna är också ganska usla. Därför är det knappt lönt för kandidaterna att investera stora summor pengar, vilket självklart minskar risken att en pengastark kandidat vinner på bekostnad av en pengasvag.

¹⁵² Folke Johansson, "I personvalet 1994", s. 177 och 178.

¹⁵³ Svante O Johansson och Tommy Möller, "Personval och fri nomineringsrätt -tänkbara effekter av det nya valsystemet", Förvaltningsrättslig tidsskrift 1998:2, s. 60.

¹⁵⁴ Tommy Möller, "Minskad particentrering och vitaliserad demokrati?", s 96.

1.10.4 2.2.4 Exemplet på personval utan parti

Ett försök till listval med nominering av ledamöter helt utan partiernas medverkan genomförs i Svångadalsnämnden i Hudiksvalls kommun sedan 1996. Nämnden är direktvald, men på grund av lagliga hinder formellt utsedd av kommunfullmäktige. Kandidaterna nomineras genom val av svångadalsborna och är partipolitiskt obundna.¹⁵⁵ Enligt Ann-Sofie Lennqvist-Lindén som utvärderat försöket, har nämnden i övrigt många bekanta drag. Nämnden är en del av en representativ demokrati. Den är en folkvald nämnd med rätt att fatta kollektiva beslut som är bindande för medborgarna. Dess struktur, beslutskompetens och budget bestäms av fullmäktige. Den styrs också av fullmäktiges effektmål. Nämnden fattar beslut på delegation av fullmäktige och sysslar därför med politik.¹⁵⁶ I övrigt är nämndens uppdrag att förvalta barnomsorg, skola och äldreomsorg, kultur och fritid i Svångadalen, i likhet med de kommundelsnämnder som finns i kommunen.¹⁵⁷

I de två val som bedrevs under utvärderingstiden, höll kandidaterna genomgående en låg profil och medborgarna uppfattade inte valet som en valrörelse. Inga valplattformar producerades, inga kampanjresor genomfördes. Ett informationsmaterial där kandidaterna beskrev hur de ville arbeta med ett antal konkreta frågor upprättades. Lennqvist-Lindén menar att åsiktsrepresentativiteten i Svångadalen inte handlar om ideologiska skiljelinjer utan om enskilda personer.¹⁵⁸

Vid medborgarenkäter har svångadalsborna angett att de tycker det är positivt att kandidaterna inte representerar politiska partier. Ledamöterna menar själva att småskaligheten har borgat för budgetuppfyllelse, kvalitet och bättre lösningar på kommunala problem. Som exempel har äldreomsorgspersonal ibland gått in i barnomsorgen, vilket uppskattats av berörda barn.¹⁵⁹

Nämndens ordförande tillhör inte heller någon partigrupp på kommunalt plan, och i utvärderingen uttrycks att det medföra vissa brister framförallt i informationshänseende. Ordföranden får förlita sig till den information som förs fram av nämndens tjänsteman.¹⁶⁰ Representanterna är alla valda på personligt mandat och agerar utan stöd av en grupp. Eftersom det inte finns parlamentariska majoriteter och minoriteter och därmed naturlig opposition, fattas de flesta beslut i koncensus och genom samarbete. Något som enligt Lennqvist-Lindén medfört att personligt ansvarsutkrävande försvårats.¹⁶¹

¹⁵⁵ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier, utvärdering av Svångadalsnämnden 1996-2001", s. 23.

¹⁵⁶ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier", s. 8 respektive 14.

¹⁵⁷ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier", s. 13 och 14.

¹⁵⁸ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier", s. 24.

¹⁵⁹ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier", s. 25 respektive 15.

¹⁶⁰ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier", s. 31.

¹⁶¹ Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, "Representativ demokrati utan partier", s. 57.

1.10.5 2.2.5 Personval ersätter den fria nomineringsrätten

Möjligheten att kryssa sin kandidat är en reell möjlighet för väljare att påverka vem som skall representera henne. Personvalet har delvis ersatt den fria nomineringsrätten som gav väljare formell frihet att välja representant.¹⁶² Hon kunde på vilken lista som helst skriva till vilken kandidat som helst. Oavsett om kandidaten gett sitt medgivande eller ej.¹⁶³ Dessutom medgavs rätten att stryka de kandidater från listan som hon inte tyckte om eller som stod före den kandidat hon förespråkade.¹⁶⁴ Delar av den fria nomineringsrätten finns fortfarande kvar och gäller idag för listor utan anmälda kandidater.¹⁶⁵

Det har ansetts värdefullt att behålla den fria nomineringsrätten, bland annat för att ge minoriteter i de politiska partierna en säkerhetsventil mot majoriteter vid partiernas kandidatnomineringar och på det sättet minska partiets maktfullkomlighet.¹⁶⁶ Framförallt för att det är en viktig demokratisk princip att väljare har möjlighet att påverka kandidaturvalet. Den fria nomineringsrätten ger också förespråkare för åsiktsyttring som kommer till sent i den heta valdebatten, möjlighet att sluta sig samman och bilda ett parti. Den ger också det lilla partiet möjlighet att med väljares hjälp tillsätta eventuella obesatta mandat så att det slipper stå med tomma stolar.¹⁶⁷ Det enda som formellt behövs för att bilda parti är att partinamnet sätts upp på en blank valsedel och att åtminstone en väljare röstar på det, även om partiet varken teoretiskt eller reellt har möjlighet att tillsätta mandatet.¹⁶⁸ Den fria nomineringsrätten ger också väljare utan tillgång till namnvalsedlar möjlighet att personrösta genom att skriva till ett namn.¹⁶⁹ För att väljare skall kunna använda den fria nomineringsrätten skall det alltid finnas blanka valsedlar i varje vallokal.¹⁷⁰ Blankröst utan partimarkering är däremot ogiltiga.¹⁷¹ Parodiska partibeteckningar är inte ogiltiga, men rena ”nonsensnamn” kanske bestående av en stavelse eller en svordom sorteras bort vid rösträkningen.¹⁷²

Hur likt ett partinamn får vara ett annat för att tillåtas registrering avgjordes i RÅ 1973:32, då Sveriges Kommunistiska Parti ansågs tydligt skilja sig från Vänsterpartiet kommunisterna. Det faktum att Vänsterpartiet Kommunisterna tidigare använt Sveriges Kommunistiska parti och fortfarande använder det i vissa sammanhang ansågs inte heller vara ett hinder för att använda namnet. Riksskatteverket anförde att kravet på att namnet tydligt skall skilja sig åt är språkligt; led som kommunistisk, svensk,

¹⁶² SOU 1995:143 s. 55.

¹⁶³ SOU 1993:21 s. 79.

¹⁶⁴ SOU 1993:21 s. 91.

¹⁶⁵ Prop. 1996/97:70 s.129.

¹⁶⁶ SOU 1995:143 s. 80.

¹⁶⁷ Prop. 1996/97:70 s. 130 och s. 132.

¹⁶⁸ 3 kap. 7§ regeringsformen och SOU 2004:111 s. 169.

¹⁶⁹ SOU 2004:111 s. 169.

¹⁷⁰ 8 kap. 2§ 1 punkten vallagen, SOU 2004:111 s. 169.

¹⁷¹ 13 kap. 7§ 1 punkten vallagen.

¹⁷² SOU 1999:136 s. 147 och 148.

socialdemokratisk och så vidare finns med i flera registrerade beteckningar. Riksskatteverket framhöll också att registrering av partibeteckning inte i sig utgör ett skydd för partinamnet, utan ett skydd mot illojal användning i valsammanhang.

Den fria nomineringsrätten har missbrukats av väljare, partier och andra grupper för att skaffa sig fördelar vid valet.¹⁷³ Väljare har lagt röster på egenpåkittade partier utan verkliga kandidater, utomstående kandidater har använt snarlika partinamn för förväxlingseffekt och använt respektabla och välkända namn för att toppa och ge legitimitet åt sina listor.¹⁷⁴ Minoriteter har sanktionerat (särlista) eller osanktionerat (spränglista) tryckt upp listor med egna kandidater eller med annan ordning mellan kandidaterna än partiets officiella. Missbruket har ansetts undergräva demokratin, genom att manipulationen av listan kan leda till misstro mot systemet.¹⁷⁵ Olika åtgärder som att kräva registrering av de två första kandidaterna vidtogs för att minska missbruket.¹⁷⁶

Ett antal personer som producerat en valsedel med uppenbart syfte att ta röster från en annan lista genom förväxling, dömdes till otillbörligt verkande i NJA 1965 s 116. Den nya listan ”Samling för kommunens väl” uppfyllde de då gällande kriterierna på spränglista. Orsaken till att personerna tryckte listan var att de tyckte att den ursprungliga innehöll för mycket kommunister. Därför plockades en kandidat bort och ordningen på de övriga förändrades på spränglistan. Namnet var förvillande likt originallistans ”Samling för kommunens bästa” och typografi och storlek på listorna var vilseledande lika. De nytryckta valsedlarna placerades ut i vallokaler och blandades till och med i vissa fall in i befintliga valsedelsbuntar.

Det har inte funnits krav på att kandidater måste lämna samtycke för att bli valda. De kandidater som blivit uppsatta på tryckta listor eller tillskrivna på valsedlarna har inte haft möjlighet att avstyra kandidaturen, utan bara anmäla till länsstyrelsen att de inte vill kandidera på den aktuella listan.¹⁷⁷ Detta för att varje valbar kommunmedborgare i princip ansetts skyldig att åta sig uppdrag.¹⁷⁸ Men en sådan utsedd representant kunde i detta läge fritt ansluta sig till den partigrupp hon sympatiserade med.¹⁷⁹ Det har heller inte funnits krav på att närmre reglera representationsrätten. Det behövs därmed inte någon fullmakt vare sig från väljare eller från parti för att den folkvalde representanten skall fatta beslut.¹⁸⁰

Enligt Svante O. Johansson och Tommy Möller uppfylls trots inskränkningen kärnan i den fria nomineringsrätten fortfarande. Dels för att

¹⁷³ SOU 1995:143 s. 77.

¹⁷⁴ SOU 1995:143 s. 80-83.

¹⁷⁵ SOU 1995:143 s. 76.

¹⁷⁶ SOU 1995:143 s. 98.

¹⁷⁷ 2 kap. 12§ vallagen. I dag krävs skriftligt samtycke från kandidat för anmälan från parti skall beaktas.

¹⁷⁸ SOU 1993:21 s. 79.

¹⁷⁹ SOU 1987:6 s. 154.

¹⁸⁰ SOU 1995:143 s. 52.

alla väljare fritt kan samla sig under en partibeteckning för att gå till val på och att väljarna fritt kan föra upp kandidater på en sådan lista, dels för att partierna fritt på egen hand fastställer kandidatlistan.¹⁸¹ Väljarnas möjlighet att föra upp kandidater på listan i det nya personvalet är enligt dem dessutom effektivare än den tidigare möjligheten att lägga till eller stryka kandidater på valdagen.¹⁸²

1.10.5.1 2.2.5.1 Rättsregelernas syfte

Syftet för partier att anmäla kandidater enligt 2 kap. 9§ vallagen är att skydda mot att personröst sammanräknas för andra kandidater än de anmälda.

1.10.5.2 2.2.5.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Att värna uppdragsgivarens rätt är för mig självklart. Den fria nomineringsrätten ger henne frihet att nominera en kandidat utan partiinflytande, även om påverkan är hypotetisk. Den skulle också kunna användas som en sorts skyddsåtgärd mot etablerade partier i en lokal fråga. Ett parti skulle kunna skapas för att genomdriva en specifik sakfråga som uppkommer sent i valrörelsen.

Att det inte krävs någon fullmakt för att politikern fattar beslut på medborgarnas uppdrag är intressant. Politikern handlar istället genom medborgarnas förtroende, vilket i ärlighetens namn generellt sett inte är särskilt högt. Den förtroendevalde har därmed makt att agera efter eget huvud, i mycket högre utsträckning än vad hon oftast gör. Den som istället ställer krav på den förtroendevalde är partigruppen. Förhållandet dem emellan är hårt knutet, förhoppningsvis kan medborgarens uppdragsgivande bli tydligare uttalat vid en ökad personkryssning. Om politikerna agerar efter i valet tydligt angivna avsikter blir effekten av väljarens röst tydligare. Det innebär inte att fullmakt ges, men att förtroendet mellan uppdragsgivare och politiker blir tydligare.

1.11 2.3 Direktvalda lokala nämnder

Direktvalda lokala nämnder är inte ett av medborgarens verktyg i kommunallagen, men hänger nära samman med verktyget röstning. Jag väljer att ta med direktvalda lokala nämnder i uppsatsen för att de tillsammans med personvalet betydligt ökar kommunmedborgares möjlighet att påverka vilka kandidater som väljs till ledamöter i den egna kommundelen.

¹⁸¹ Svante O Johansson och Tommy Möller, "Personval och fri nomineringsrätt -tänkbara effekter av det nya valsystelet", s. 42 respektive s. 45.

¹⁸² Svante O Johansson och Tommy Möller, "Personval och fri nomineringsrätt -tänkbara effekter av det nya valsystelet", s. 61.

Många kommuner väljer att dela upp verksamheten i mindre enheter. Direktval till dem har diskuterats i flera demokratiutredningar och attityden till direktval är positiv bland väljarna.¹⁸³ Idén fullföljer tanken bakom lokalt självstyre.¹⁸⁴ Ett direkt mandat kan skapa en speciell gemenskap mellan väljare och valda i det lokala området genom att göra politiker ansvariga främst för kommundelens medborgare. Incitament kan då skapas för de förtroendevalda i lokala nämnder att lyssna på invånarna i kommundelen. Genomskinligheten i den politiska besluten kan öka och därmed möjligheten för medborgare att avgöra vem som skall representera dem.¹⁸⁵ Förespråkare menar att direktval kan främja intresse och engagemang för den lokala politiken och innebära en garanti för åtminstone en viss form av väljarrepresentativitet bland nämndsledamöterna.¹⁸⁶

Idag är det inte tillåtet med direktval till lokala organ och nämnder.¹⁸⁷ Om fullmäktige inte beslutar annat får en eventuell lokal nämnd samma representation som fullmäktige.¹⁸⁸ Som i exemplet Svångadalsnämnden i avsnitt 2.2.4 kan fullmäktige dock utnämna ledamöterna efter en lokal omröstning, istället för att göra det enligt proportionalitetsprincipen. Då krävs en bred enighet i fullmäktige, eftersom en minoritet på cirka 10 procent har rätt att påkalla proportionella val.¹⁸⁹

Något beslut att införa direktval har aldrig tagits. Fördelarna har inte ansetts överväga nackdelarna. Detta främst för att motstridig politik på de båda nivåerna kan göra kommunen svårstyrd.¹⁹⁰ Olika sammansättningar på olika kommunala nivåer kan minska effektiviteten.¹⁹¹ Trots eventuellt direktval skulle kommundelen vara beroende av kommunen för finansiering, eftersom kommundelen inte har egen beskattningsrätt. Det försvårar ansvarsutkrävandet för verksamheten.¹⁹² Direktvalda politiska nämnder kan också begränsa fullmäktiges möjlighet att ta totalansvar.¹⁹³

En decentralisering av ledamöternas sammansättning kan leda till olikheter i servicenivå och arbetsformer.¹⁹⁴ Direktval till lokala nämnder kan därför sätta den kommunala likställighetsprincipen ur spel.¹⁹⁵ Fullmäktige kan aldrig avhända sig yttersta ansvaret för att service blir rättvist fördelad och ges den inriktning som flertalet kommunmedborgare kräver.¹⁹⁶

Direktvalda lokala nämnder kan också verka hämmande på decentraliseringssträvandena i övrigt, om fullmäktige inte vill delegera

¹⁸³ SOU 2001:48 "Att vara med på riktigt", s. 321.

¹⁸⁴ SOU 1996:162 "På medborgarnas villkor, en demokratisk infrastruktur, betänkandet", s. 116.

¹⁸⁵ SOU 2001:48 s. 327.

¹⁸⁶ SOU 2001:48 s. 321.

¹⁸⁷ SOU 2001:48 s. 328.

¹⁸⁸ Prop. 1986/87:91 "Aktivt folkstyre i kommuner och landsting", s. 33.

¹⁸⁹ SOU 2001:48 s. 324 och 325.

¹⁹⁰ SOU 2001:48 s. 328.

¹⁹¹ Prop 1986/87:91 s. 33.

¹⁹² SOU 2001:48 s. 327.

¹⁹³ Prop. 1990/91:117 s. 17.

¹⁹⁴ SOU 1990:24 "Ny kommunallag" s. 80.

¹⁹⁵ SOU 2001:48 s. 328.

¹⁹⁶ SOU 1990:24 s. 80.

arbetsuppgifter av tillräckligt stor betydelse till en annan majoritet. När fullmäktige inte har inflytande över vem som utses i det lokala organet kan motvilja i den centrala kommunledningen uppstå. Även om fullmäktige har en generös inställning, skulle risken vara stor att delegeringen behäftas med så mycket föreskrifter att den blir skendemokratisk.¹⁹⁷

1.12 2.4 Extra val till kommunfullmäktige

Extra val till fullmäktige är inte ett av medborgarens verktyg i kommunallagen, men hänger nära samman med verktyget röstning. Dels utförs det extra valet sannolikt med hjälp av samma organisation och regler som det ordinarie valet, dels är syftet med det extra valet att klargöra en situation där effekten av kommunmedborgarnas sammanlagda röster inte är tydlig nog för att utgöra ett tillräckligt underlag för det kommunala styret. Förslag om extra val till fullmäktige ligger vilande och kan snart vara ett av kommunmedborgarens verktyg för att upprätthålla maktbalansen i den parlamentariska demokratin.¹⁹⁸

Det finns situationer där styret i kommunen inte längre är effektivt eller överhuvudtaget fungerar. Det kan bero på oklar majoritet, på att partisamarbetet i fullmäktige förändrats efter att nämnderna valts eller på ett stort bortfall bland valda representanter.¹⁹⁹ På flera platser i landet har allt fler partier tagit plats i kommunfullmäktigeförsamlingarna och majoriteter har ibland blivit såväl oförutsägbara som instabila. Att nämnderna inte kan få igenom politiska förslag för att majoriteten inte stämmer med fullmäktiges, innebär att nämnderna inte längre har fullmäktiges förtroende.²⁰⁰ Fullmäktiges förtroende är en förutsättning för en fungerande parlamentarisk demokrati.²⁰¹

Extra val till fullmäktige föreslås som en möjlighet att lösa extraordinära förhållanden. Valet skall utlysas av fullmäktige när alla andra möjligheter att få tillstånd ett bra styre uttömts, därför föreslås en karenstid på sex månader efter ordinarie val. Beslut om extra val kräver också en tvåtredjedelsmajoritet och en obligatorisk bordläggning för att förslaget inte skall kunna smygas igenom.²⁰²

¹⁹⁷ SOU 1990:24 s. 79.

¹⁹⁸ Regeringens proposition 2009/10:80 "En reformerad grundlag" ligger vilande till nästa riksmöte. Riksdagsskrivelse 2009/10:305 i enlighet med 2009/10:KU19.

¹⁹⁹ SOU 2008:125 s. 200.

²⁰⁰ Prop. 2009/10:80 s. 92.

²⁰¹ SOU 1967:26 "Partiell författningsreform", s.100.

²⁰² Prop. 2009/10:80 s. 94 och 95.

1.13 2.5 Effekten av kommunmedborgarens röst

För att få förståelse av ett verktygs ändamålsenlighet måste effekten av dess användande beaktas. Därför har jag valt att beskriva den kontext som verktygen röstning och personröstning används i och det genomslag som användandet av uppdragsgivarens verktyg kan få. Kontexten ur en rättslig synvinkel utgör valsystemet.

Var röstberättigad kommunmedborgare har rätt att avge en röst. Makten utgår från hennes röst. Genom delegering till valda representanter skapas den representativa demokratin. Det svenska folkstyret förverkligas genom ett parlamentariskt statskick.²⁰³ Representanterna utses genom proportionella val.²⁰⁴ Genom att avge sin röst, visar inte bara en väljare på vilken politik hon vill skall styra framåt, utan samtidigt ger hon sin dom över den gångna valperiodens förda politik.²⁰⁵ Enligt mig ger det henne möjlighet att utkräva ansvar från styrande politiker. För att kommunmedborgare skall kunna använda verktygen med bästa resultat bör effekten av hennes val framstå tydligt.

Olof Petersson med flera menar att ett demokratiskt valsystem kräver att representanterna är acceptabla för en majoritet av väljarna, att det finns samband mellan valresultatet och den verkställande makten och att valsystemet är jämlikt och utformat så att medborgaren förstår vad deras valhandling innebär.²⁰⁶

Effekten av kommunmedborgares röst är i högsta grad beroende av det valsystem som uppdraget ges i. Uppdragsgivarens kontext utgör valsystemet. Kontextbeskrivningen består av ett avsnitt om den kommunala parlamentarismen, avsnitt 2.5.1 och ett om den proportionella fördelningen av mandaten, avsnitt 2.5.2. Centralt kopplad till uppdragsgivarens verktyg att lägga sin röst och sin personröst är möjligheten att utkräva ansvar för styrningen av föregående valperiod. Vilket parti och vilken kandidat uppdragsgivaren väljer att premiera i valet är beroende av hur de förtroendevalda uppfyllt uppdragsgivarens förväntningar under förra valperioden. Avsnitt 2.5.3 kommer beröra uppdragsgivarens ansvarsutkrävande.

1.13.1 2.5.1 Direktvalt kommunfullmäktige

Makten i kommunerna är delegerad till kommunfullmäktiges ledamöter genom de allmänna valen.²⁰⁷ Ledamöterna i kommunfullmäktige utses

²⁰³ 1 kap. 1§ 2 stycket regeringsformen.

²⁰⁴ 14 kap. 7§ vallagen.

²⁰⁵ Bernard Manin, "Den representativa demokratis principer", s. 190.

²⁰⁶ Olof Petersson mfl., "Demokrati på svenskt vis, demokratirådets rapport", 1999. s. 98-100.

²⁰⁷ 1 kap. 7§ regeringsformen.

genom direkta val. Det innebär att det är väljarnas röster som avgör vem som blir vald.²⁰⁸ Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och från kommunfullmäktige utgår den övriga makten i kommunen. Enligt min mening är därmed kommunfullmäktige att se som kommunens parlament. I en parlamentarisk demokrati ges uppdraget till parlamentet.²⁰⁹

Att styrelseskicket är parlamentariskt i kommunen, innebär att kommunstyrelsen är beroende av och underställd kommunfullmäktige.²¹⁰ Kommunfullmäktiges ledamöter väljer ledamöter i kommunstyrelse och övriga kommunala nämnder.²¹¹ Kommunfullmäktige beslutar om nämndernas verksamhetsområde och delegerar ärendegrupper till dem.²¹² Makten som delegerats till nämnden kan sedan delegeras vidare till den kommunala förvaltningen eller ett självförvaltningsorgan.²¹³ Att makten i nämnderna är delegerad från kommunfullmäktige innebär att politikerna i styrelserna och nämnderna är juridiskt och politiskt ansvariga inför kommunfullmäktige.²¹⁴ Det innebär att de också indirekt är ansvariga för sina väljare.²¹⁵ Nämnden skall redovisa sin verksamhet för fullmäktige som sedan beslutar att ge nämnden ansvarsfrihet om nämnden inte missbrukat sitt uppdrag.²¹⁶ Parlamentarismen innebär att revisionen granskar och ställer förslag på ansvarsfrihet.²¹⁷ Revisionen har rätt att rikta anmärkningar mot nämnder och enskilda ledamöter i nämnderna.²¹⁸ Fullmäktige kan med anledning av det återkalla uppdrag.²¹⁹

Parlamentarismen innebär också att fullmäktiges ledamöter har rätt att ställa interpellation och enkel fråga om en nämnds verksamhet.²²⁰ Med folksuveräniteten följer att de folkvalda politikernas förtroende för styrelse och nämnder måste fortgå även mellan valen.²²¹ Garanti måste finnas för att styrelse och nämnder också under sin verksamhetstid grundar sin ställning på kommunfullmäktiges förtroende. Ledamöternas möjlighet till interpellation och frågor och nämndernas redovisningsskyldighet kan användas som medel för att tillse att nämnderna inte skall förlora sin förankring i kommunfullmäktige.²²²

Jörgen Hermansson menar att parlamentarismen samlar makten till en kanal (parlamentet), medan proportionaliteten sprider makten till många partier.

²⁰⁸ Olof Petersson, "Vår demokrati", s. 232.

²⁰⁹ Olof Petersson, "Vår demokrati", s. 232.

²¹⁰ Fredrik Sterzel, "Parlamentarismen i författningen", s. 17. I författningen uppträder parlamentarismens beroendeförhållande på två sätt. Den sätter sin prägel på ministärbildningen och ministärens ställning i förhållande till parlamentet.

²¹¹ 3 kap. 2§ och 3 kap. 3§ kommunallagen.

²¹² 3 kap. 4§ och 3 kap. 13§ 2 stycket kommunallagen.

²¹³ 6 kap. 33 och 36§§ respektive 7 kap. 18 § kommunallagen.

²¹⁴ 3 kap. 15§ kommunallagen, redovisningsskyldighet, 4 kap. 10§ kommunallagen, återkallande av uppdrag, 5 kap. 25a§ kommunallagen, fråga om ansvarsfrihet och anmärkning.

²¹⁵ Nils Stjernqvist red, "Parlamentarismen i de nordiska länderna", s. 85.

²¹⁶ 3 kap. 15§ respektive 3 kap. 9§ 7 punkten kommunallagen.

²¹⁷ 9 kap. 1§ respektive 9 kap. 17§ kommunallagen.

²¹⁸ 5 kap. 25a§ kommunallagen.

²¹⁹ 4 kap. 10§ kommunallagen.

²²⁰ 4 kap. 16§ 2 stycket kommunallagen.

²²¹ SOU 1967:26 s. 100.

²²² SOU 1967:26 s. 163.

²²³ Det parlamentariska valsystemet skapar enligt Peter Esaiasson och Knut Heidar sammanhängande partigrupper, eftersom de som styr är beroende av parlamentarisk och sammanhängande majoritet för att överleva.²²⁴

1.13.1.1 2.5.1.1 Rättsregelernas syfte

Syftet med rättsreglerna om den svenska parlamentarismen är att tillförsäkra att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statskick.²²⁵

1.13.1.2 2.5.1.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Den politiska makten delegeras från kommunmedborgare till kommunfullmäktige, från kommunfullmäktige till nämnder, från nämnder till tjänstemän som sedan kan delegera vidare till andra tjänstemän. Delegeringen är nödvändig. Lika lite som kommunmedborgarna kan samlas och fatta alla beslut gemensamt, kan kommunfullmäktige besluta i alla kommunala ärenden. Kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer och i ärenden som är av särskild vikt. Övriga frågor delegeras till nämnder. Ansvar går tillbaka samma väg i delegeringskedjan och ytterst ansvarig blir alltså kommunmedborgaren för den politik som förs. Hon förtjänar den politik och de politiker hon valt.

Självklart är det inte lätt för en kommunmedborgare att ta det ansvaret och hennes verktyg röstning och personröstning är inte alltid så träffsäkra. Det svenska valsystemet leder till att alla politiker får vara med, samarbetet till att många kompromisser kommer till stånd och det faktum att få partier får ensam majoritet till koalitioner. Det försvårar ansvarsutkrävande om alla varit med och beslutat och det försvårar för väljare att göra sitt val. Det kan bli nästan omöjligt att förutse vad man röstar på. Var befinner sig mittenpartierna? Vem kommer de att styra med?

Ännu svårare är det att veta vad man får för sin röst, när partier förhandlar bort vallöften och fattar beslut en bra bit ifrån åsikterna i sitt partiprogram. Samtidigt hade många kommunala beslut inte tagits alls om representanter bara beslutar i enlighet med partiprogram. Självklart går det inte införa ett system där vallöften blir juridiskt bindande och där fullgörelsetalan kan föras på grund av utebliven förmån. Det hade slagit sönder den kommunala självstyrelsen. Men tydligare alternativ inom politiken hade varit önskvärt.

²²³ Jörgen Hermansson, "Om att tämja folkmakten", SOU 1999:76, Demokratiutredningen, Maktutdelning, forskarvolym I, s. 26.

²²⁴ Peter Esaiasson och Knut Heidar, "Beyond Westminster and Congress", s. 425.

²²⁵ 1 kap. 1§ regeringsformen.

1.13.2 2.5.2 Den proportionella mandatfördelningen

När de röster uppdragsgivare gett omvandlas till uppdrag, fördelas mandaten proportionellt. Det proportionella valsystemet avspeglar medborgaren mest rättvist, då mandaten fördelas proportionellt efter folkviljan och då varje röst är lika mycket värd. Det proportionella valsystemet ger därmed minoritetspartier inflytande även om de inte vunnit majoriteten av rösterna.²²⁶ Det proportionella valsystemet syftar till att skilda meningssinriktningar inom valkretsen skall kunna bli företrädda.²²⁷

Enligt Olof Petersson har den proportionella mandatfördelningen i Sverige bidragit till att utveckla den svenska samförståndsandan. Den leder till att överbrygga klyftan mellan majoritet och minoritet. I samförståndsmodellen representeras de olika intressena i parlamentet efter sin storlek och besluten växer fram efter förhandlingar.²²⁸ Leif Lewin menar att normen för samarbetsparlamentarismen är åsiktsrepresentativitet. Fullmäktige skall företräda folkets åsikter.²²⁹

Jörgen Westerståhl menar att motsättningarna mellan majoritet och minoritet inte är lika aktuella på kommunalt plan. Fundamentala värderingsfrågor är redan reglerade på statlig nivå och verksamhet i kommun inriktad på att tillgodose olika gruppers intressen, utan att det är frågan om val till förmån för en grupp före en annan.²³⁰

Vid mandatfördelningen används den jämkade uddatalsmetoden som tenderar att vara gynnsam för medelstora partier.²³¹ Val i fullmäktige görs också proportionellt om fullmäktige inte beslutar annat.²³²

Olof Petersson hävdar att ju fler kandidater som skall väljas, desto större möjlighet att åstadkomma proportionalitet. Med få och stora valkretsar förbättras det också. Med små och många valkretsar missgynnas små partier, som riskerar att bli utan mandat.²³³

1.13.2.1 2.5.2.1 Rättsregelns syfte

Syftet med den proportionella mandatfördelningen i 14 kap. 7 § vallagen är att mandaten skall fördelas proportionellt efter de röster partiet får.

²²⁶ SOU 1963:16 s. 65.

²²⁷ SOU 1967:26 s. 99.

²²⁸ Olof Petersson, "Vår demokrati", s. 247.

²²⁹ Leif Lewin, "Parlamentarismens problem", Parlamentarismen i de nordiska länderna, s. 78.

²³⁰ Bengt Ove Boström, "Samtal om demokrati", s. 170.

²³¹ Olof Peterson, "Vår demokrati", s. 255.

²³² 5 kap. 46§ kommunallagen.

²³³ Olof Petersson, "Vår demokrati", s. 253.

1.13.2.2 2.5.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Den proportionella fördelningen ger kommunmedborgare bäst genomslag i vilka representanter som väljs, däremot ger den inte bäst genomslag på vilka som styr. Trots det har samförståndsmodellen sina fördelar. För kommuner som utgör små enheter kan det vara praktiskt att inte politiker behöver bytas ut, utan är med och styr alla mandatperioder. Det borgar också för viss kontinuitet då stora beslut som kommunens organisation inte behöver tas om varje gång ett nytt parti fått majoriteten. Ett deltagande av alla politiker kan också öka genomskinligheten i de kommunala besluten, genom att fler personer kan föra ut vad som beslutas. Samtidigt hade många kommuner mått bra av en tydligare och kraftigare opposition.

1.13.3 2.5.3 Uppdragsgivarens makt att utkräva ansvar

Kommunmedborgare utkräver främst ansvar för förd politik i samband med valen då hon genom att använda sina verktyg röstning och personröstning ger sina representanter förtroendet att styra i hennes ställe. Självklart kan hon också begära infriande av utfärdade löften mellan valen. Som åskådare vid fullmäktiges sammanträden och genom att ta del av kommunala handlingar kan hon granska den kommunala verksamheten. Genom att överklaga kommuns beslut kan hon visa sin meningsskiljaktighet eller försäkra att besluten fattas på rätt sätt. I den representativa demokratin är ansvarsutkrävande centralt.

Politikerna bör förvalta makten som delegerats till dem väl. Att makten subdelegeras, från fullmäktige till nämnd och från nämnd till kommunal förvaltning, försvårar enligt Jörgen Hermansson ansvarsutkrävandet. Ansvarsutkrävandet tunnas ut, i synnerhet om den delegerade kompetensen är otydligt specificerad.²³⁴ Beslutsmyndighet är enligt Shirin Ahlbäck inte enbart förbehållen politiker. Förvaltningens tjänstemän har stort handlings- och tolkningsutrymme. Hon menar att för att medborgare skall kunna utkräva ansvar, krävs att såväl politiker som medborgare kan hålla sig informerade om vad som händer i förvaltningen. Enligt Ahlbäck kräver arbetsbördan i den parlamentariska demokratin av vår tid att politiker delegerar offentlig beslutsmyndighet. Men Ahlbäck menar att den politiska makten som delegeras inte bara överläts med handlingsfrihet, utan också med skyldighet att stå till svars för hur förtroendet hanteras. I lagstiftning och dess förarbeten finns enligt henne ett underliggande antagande om att förvaltningen till punkt och pricka genomför den beslutade politiken i enlighet med de valda representanternas beslut. Förvaltningen är givetvis svårare att ställa till svars i allmänna val och valurnorna räcker inte som medel i ansvarsutkrävandet. Ansvaret får istället utkrävas av den som är politiskt ansvarig för

²³⁴ Jörgen Hermansson, "Om att tämja folkmakten", s. 29.

verksamheten. Representanter får ta ansvar för det som går snett, även om det ligger utanför deras omedelbara och direkta inflytande.²³⁵

Den kommunala revisionen granskar såväl de kommunala nämnderna som de kommunala bolagen.²³⁶ Att det finns oberoende politiska institutioner som kommunala bolag är enligt Shirin Ahlbäck förenligt med parlamentarism och folksuveränitet. Det ligger fortfarande i politikernas händer att avgöra om vidare åtgärder, om förtroendet bryts.²³⁷ Enligt Olle Lundin och Curt Riberdahl finns det inget som hindrar kommunrevisionen från att granska efter anmälningar från medborgare. Kommunrevisionen skulle då fungera som ett slags kommunernas JO och som ett organ för såväl fullmäktige som kommunmedborgare.²³⁸

Ofta är den förda politiken ett resultat av en komplicerad förhandling mellan flera partier, där många partier är delaktiga och därmed ansvariga för beslutet.²³⁹ Det parlamentariska statskicket kan få sin effektivitet reducerad om folkrepresentationen splittras på alltför många partier. Det blir också svårt för medborgare att förutse hur den valda representanten förvaltar sitt mandat.²⁴⁰ Det proportionella valsystemet försvårar enligt Bernard Manin ansvarsutkrävandet, eftersom det inte alltid är tydligt vem som är ansvarig för den förda politiken. Han påpekar att väljarnas dom över den förda politiken, orättvis eller ej, inte går att överklaga.²⁴¹

Vid regelbundet återkommande val kan de styrande bytas ut om de inte motsvarar väljarnas förväntningar. Det representativa styrelseskicket kännetecknas enligt Bernard Manin av att makten kontrolleras genom att den regelbundet kräver ett nytt godkännande från uppdragsgivarna.²⁴² Bernard Manin menar att återkommande val också ger medborgare en viss kontroll över skötseln av offentliga angelägenheter. Men han anser inte att det finns någon självklar förklaring till att valen leder till kontroll, kontrollen sker inte genom rättsligt bindande direktiv till kandidaterna eller genom utkrävande av juridiskt bindande vallöften. Den exakta mekanismen till varför väljarnas återkommande meningsyttringar påverkar de offentliga besluten är enligt honom inte identifierad.²⁴³

1.13.3.1 2.5.3.1 Rättsregelernas syfte

Revisionens syfte är att granska nämndernas verksamhet.

²³⁵ Shirin Ahlbäck, "Revisionens roll i den parlamentariska demokratin", SOU 1999:76, demokratiutredningen, Maktindelning, forskarvolym I, s. 179-183.

²³⁶ 3 kap.8§ respektive 3 kap.17§ 2 stycket kommunallagen.

²³⁷ Shirin Ahlbäck, "Revisionens roll i den parlamentariska demokratin", s. 191.

²³⁸ Olle Lundin och Curt Riberdahl, "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen", SOU 1999:76, demokratiutredningen, Maktindelning, forskarvolym I, s. 251.

²³⁹ Bernard Manin, "Den representativa demokratins principer", s. 195.

²⁴⁰ SOU 1967:26 s. 99.

²⁴¹ Bernard Manin "Den representativa demokratins principer", s. 197.

²⁴² Bernard Manin, "Den representativa demokratins principer", s. 190.

²⁴³ Bernard Manin, "Den representativa demokratins principer", s. 192.

1.13.3.2 2.5.3.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Det mest slående i diskussionen om kommunmedborgares möjlighet att utkräva ansvar är att det inte finns någon lagregel som ger kommunmedborgare den direkta möjligheten till ansvarsutkrävande. Möjligheten att stryka och därmed åtminstone teoretiskt välja bort en dålig politiker finns inte längre. Revisionen skulle möjligen kunna agera på en anmälan från en kommunmedborgare, men är i kommunallagen formulerad som kommunfullmäktiges organ. Dess uppgift är också att granska nämnderas verksamhet och inte kommunfullmäktiges. Självklart är det en svår fråga att styra och politiker måste få arbetsro att verka på det förtroende de fått av sina uppdragsgivare. Samtidigt måste kommunmedborgare ha möjlighet att reagera vid maktmissbruk. Därför hade en lagregel för kommunmedborgarens ansvarsutkrävande i kapitlet om kommunmedborgaren som jag förespråkar, varit lämpligt.

Istället är kommunmedborgare hänvisad till ansvarsutkrävande i och med röstningen på valdagen. Många upplever dock att partierna är väldigt lika i fråga om maktfullkomlighet och frågor som exempelvis förhållandet till skattepengar. Därmed ses politikerna av många som gemensamt ansvariga för den förda politiken. Kompromisser brukar också medföra att ingen blir riktigt nöjd med resultatet. Nya alternativ finns i form av nya partier. Men de nyetablerade partierna är ofta enfrågepartier och ett bredare partiprogram tvingas på dem efterhand. Att inte rösta alls för att visa sitt missnöje är knappast en ändamålsenlig lösning.

3. Initiativtagare

Den representativa demokratin medför att beslutanderätt såväl som huvuddelen av initiativrätten ligger hos de valda representanterna. Av respekt för den representativa demokratin har skepsis funnits mot att låta medborgare få del av initiativrätten. I kommunallagen finns dock verktyg som ger kommunmedborgaren initiativrätt. Det första är initiativ till folkomröstning och det andra är medborgarförslag.

Representativ demokrati är accepterat som nödvändigt, kommuner har för många medlemmar för att alla skall kunna samlas och fatta beslut gemensamt.²⁴⁴ Det har ansetts viktigt att en majoritet har möjlighet att med ansvar inför väljare fatta de beslut som den anser gagnar samhället bäst.²⁴⁵ Detsamma gäller rätten att sätta dagordning.²⁴⁶ Men ett steg i taget, i takt med att allt färre engagerar sig partipolitiskt, har i kommunallagen införts möjlighet för folket att initiera politiska frågor. Initiativrätt är ett direktdemokratiskt inslag som kommit att accepteras som komplement till den representativa demokratin, istället för som konkurrent. Förhoppningen är att den skall förädla den representativa demokratin genom att ge den värdefullare egenskaper.²⁴⁷

Initiativrätt som gäller rätten att initiera ett ärende, ger medborgare inflytande över dagordningen.²⁴⁸ Den öppnar dörrar till de politiska rummen och bidrar till att minska avstånd mellan väljare och politiker.²⁴⁹ Initiativrätt har ett symboliskt värde²⁵⁰, där förslag kan läggas i kommunens högsta beslutande organ.²⁵¹ Initiativrätt har därmed högre status än möjlighet att skriva brev, ringa politiker eller skicka skrivelser till nämnder. Initiativ från kommunmedborgare kan medverka till att stimulera den politiska debatten genom att vitalisera fullmäktige och öka antalet åhörare och initiativrättens framgång kan mätas i hur väl de etablerade politiska partierna tar till sig den politiska diskussionen. När de tar till sig diskussionen kan kommunmedborgarnas initiativrätt gynna partierna och den representativa demokratin.²⁵²

Kommunmedborgares initiativrätt väcker förhoppning om att bra förslag kommer fram som annars inte skulle ha väckts. Vitalisering av demokratin till att ny rekrytering av politiker kanske sker.²⁵³ Dessutom ger folkinitiativet en kommunmedborgare möjlighet att agera, om hon anser att det demokratiska inflytandet över ett visst avgörande bör ökas eller om det

²⁴⁴ Prop. 2001/02:80 "Demokrati för det nya seklet, s. 28.

²⁴⁵ SOU 1987:6 s. 250.

²⁴⁶ SOU 1996:162 s. 111.

²⁴⁷ SOU 1996:162 s. 112.

²⁴⁸ SOU 2001:48 s. 430.

²⁴⁹ SOU 1996:162 s. 112.

²⁵⁰ SOU 2001:48 s. 430.

²⁵¹ Ds 2005:58 "Förenklad hantering av medborgarförslag", s. 17.

²⁵² SOU 2001:48 s. 431 och 432.

²⁵³ SOU 1996:162 s. 112.

finns en risk för att ett kortsiktigt framhastat beslut håller på att fattas. Då kan initiativet fungera som ett broms- eller ett kontrollverktyg.²⁵⁴

Initiativ ger också kommunmedborgare en möjlighet att uttrycka att hennes åsikt skiljer sig från politikernas. Det i viss mån trubbiga verktyget röstning, där väljarna tar ställning till ett paket, ger sällan uttryck för vad väljaren tycker i enskilda frågor.²⁵⁵ Eftersom det också är svårt för uppdragsgivare att förutse vilka politiska kompromisser och koalitioner som deras representanter kommer medverka till, kan kommunmedborgare i form av initiativtagare påverka den enskilda sakfrågan. Initiativtagaren har två verktyg i kommunallagen. Folkinitiativ till folkomröstning kommer jag att behandla i avsnitt 3.1 och medborgarförslag i avsnitt 3.2.

1.14 3.1 Verktöget folkinitiativ till folkomröstning

Det första av initiativtagarens verktyg är folkinitiativ till folkomröstning. Verktöget innebär en direktkanal till det högsta beslutande organet för alla kommunens röstberättigade medlemmar. Samlar kommunmedborgare namnunderskrifter från minst fem procent bland övriga röstberättigade medlemmarna i kommunen, kan hon begära folkomröstning i en kommunal fråga.²⁵⁶ Initiativet skall vara skriftligt och innehålla initiativtagarnas adresser. Men det krävs inte personnummer, eftersom det befarats medföra risk att avskräcka folk från att underteckna.²⁵⁷

Att folkinitiativ är ett direktdemokratiskt verktyg innebär att kommunmedborgare förs direkt in i den politiska processen.²⁵⁸ Initiativrätt till folkomröstning kan tillfredsställa ökade krav på påverkan och kanalisera kommunmedborgares önskemål och engagemang i viktiga frågor.²⁵⁹ Kanalen är viktig, även om den inte är frekvent utnyttjad, eftersom kommunmedborgare ges möjlighet till kraftfulla initiativ. Om man ser folkinitiativ som en reservutgång när gängse kanaler för medborgardialog eller organiserat samrådsförfarande inte räcker till, är den ett viktigt komplement till den representativa demokratin.²⁶⁰ Med det direkta inflytandet kan kommunmedborgare ge uttryck för sin mening i en viss fråga även mellan valen.²⁶¹

Verktöget används på initiativ av kommunmedborgaren. Huruvida initiativet går vidare till folkomröstning eller inte avgörs av

²⁵⁴ SOU 2001:89 "Att tänka efter före -samråd i kommuner och landsting", s. 34.

²⁵⁵ SOU 2001:89 s. 35.

²⁵⁶ 5 kap. 23§ 2 stycket kommunallagen. Nytt förslag om tio procent av kommunmedborgarna föreligger i prop. 2009/10:80 s. 101.

²⁵⁷ SOU 2001:48 s. 419.

²⁵⁸ Prop. 1993/94: 188 "Lokal demokrati", s. 50.

²⁵⁹ Prop. 1993/94: 188 s. 27 och 28.

²⁶⁰ SOU 2001:48 s. 413 och 414.

²⁶¹ Prop. 1993/94: 188 s. 50.

kommunfullmäktige, avsnitt 3.1.1. Fullmäktige formulerar också folkomröstningsfrågan om initiativet går vidare till omröstning, avsnitt 3.1.2. Slutligen kommer jag att ta upp den begränsade effekt användandet av verktyget folkinitiativ till folkomröstning haft i avsnitt 3.1.3.

1.14.1 3.1.1 Fullmäktige beslutar om folkomröstning

Även om folkinitiativet är ett av kommunmedborgarens verktyg och därför kommer från kommunmedborgare, är det valda representanter i kommunfullmäktige som fattar beslut om att folkomröstning skall hållas.²⁶² Eftersom medborgare ges rätt att ta initiativet och eftersom ärendet då blir ett kommunalt ärende, måste fullmäktige besluta om det.²⁶³ Fullmäktiges uppgift är inte bara att ta emot folkinitiativet. Efter eventuellt beslut om att hålla folkomröstning skall fullmäktige renodla frågan, formulera frågeställning och svarsalternativ, bestämma tidpunkt för omröstning och sedan tolka svaren.²⁶⁴ Den konstitutionella förankringen till den representativa demokratin behålls genom kopplingen till fullmäktige.²⁶⁵ I och med att folkomröstningen är frivillig för kommuner bestämmer fullmäktige när instrumentet skall komma i fråga och vilken hänsyn som skall tas till opinionen.²⁶⁶ Ett folkinitiativ innebär inte skyldighet för kommunen att avvakta med att fatta beslut i ett ärende som berörs av ett folkinitiativ. Fullmäktige avgör själv vad som bör ske i frågan.²⁶⁷

Fullmäktige skall avslå initiativ om inte tillräckligt många kommunmedborgare står bakom det. Att för få skrivit under, hindrar inte att fullmäktige bestämmer sig för att hålla omröstning i frågan på eget initiativ.²⁶⁸ Det är orimligt att objektivt sätta upp kriterier för om en fråga är viktig nog att folkomrösta om, men att stora delar av kommuninvånarna ställer sig bakom är en bra indikator.²⁶⁹

Initiativtagares fråga måste ligga inom den kommunala kompetensen för att behandlas. Gör frågan inte det skall fullmäktige avslå initiativet.²⁷⁰ Omfattningen av den kommunala kompetensen regleras av framförallt i 2 kap. 1§ kommunallagen och följer med samhällsutvecklingen. Domstol kan efter överklagande avgöra vad som ingår.²⁷¹

Deltagande i den demokratiska processen är inte liktydigt med att alltid få sin vilja igenom.²⁷² Men även om en fråga inte leder till folkomröstning kan

²⁶² 3 kap. 9§ 8 punkten kommunallagen.

²⁶³ 5 kap. 25§ kommunallagen.

²⁶⁴ SOU 2001:48 s. 410.

²⁶⁵ SOU 1993:90 "Lokal demokrati i utveckling", s. 348.

²⁶⁶ SOU 1993:72 "Att inhämta synpunkter från medborgarna, det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning", s. 62.

²⁶⁷ SOU 2008:125 s. 251.

²⁶⁸ SOU 2008:125 s. 250.

²⁶⁹ SOU 2001:48 s. 407.

²⁷⁰ SOU 2001:48 s. 418.

²⁷¹ SOU 2008:125 s. 252 och 253.

²⁷² Prop. 2001/02: 80 s. 29.

initiativet leda till samtal med politiker och att initiativtagare får gehör för sin ståndpunkt.²⁷³ Att människor kan komma till tals behöver inte bara leda till ett formellt beslut, medborgares synpunkter kan utan beslut leda till ett reellt inflytande på beslutsfattande och samhällsförändringar.²⁷⁴ Folkinitiativ tvingar partier ofta att ta ställning i en fråga och är en tydlig indikation på att många ser den aktuella frågan som viktig.²⁷⁵

Fullmäktiges handhavande av folkinitiativ överklagas genom laglighetsprövning.²⁷⁶ Själva folkomröstningen behöver inte kunna överklagas, eftersom den inte har några rättsverkningar.²⁷⁷

1.14.1.1 3.1.1.1 Rättsregelernas syfte

Syftet med folkinitiativ till folkomröstning i 5 kap. 23§ 2 stycket kommunallagen är ge en sammanslutning kommunmedborgare möjlighet att gemensamt väcka ett ärende om folkomröstning i en fråga. Detta för att stärka den lokala demokratin och öka enskilda kommunmedborgares inflytande på den kommunala verksamheten.²⁷⁸

Syftet med de nuvarande reglerna om att fullmäktige fattar beslut om att folkomröstning skall hållas i 3 kap. 9§ 8 punkten kommunallagen är att förena deltagardemokrati med representativ demokratin.²⁷⁹

Syftet med den kommunala befogenheten i 2 kap. 1§ kommunallagen är att förverkliga folkstyrelsen genom kommunal självstyrelse.²⁸⁰

1.14.1.2 3.1.1.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Diskussionen om hur stort inflytande medborgare faktiskt kan ges i en representativ demokrati är mycket intressant. Det finns frågor som är frånstötande för majoritet att rösta om. Det finns beslut som en generation inte borde få fatta åt kommande generationer. Men även mindre kontroversiella frågor, än till exempel flyktingmottagande, kan vara svåra för valda representanter att försvara och ta ansvar för. Även om den förtroendevalde skulle avgå för att slippa medverka till beslutet, skulle ansvaret som medborgare kvarstå.

Trots det är ett större direktdemokratiskt inflytande eftersträvansvärt. I regeringens proposition om en reformerad grundlag, som ännu inte är antagen, föreslås en kursändring för att öka genomslaget av folkinitiativet. I propositionen föreslås att folkinitiativ som huvudregel skall leda till

²⁷³ SOU 2001:48 s 411.

²⁷⁴ Olof Petersson, "Vår demokrati", s. 203.

²⁷⁵ SOU 1993:90 s. 348.

²⁷⁶ SOU 2008:125 s. 250.

²⁷⁷ SOU 1993:90 s. 355.

²⁷⁸ SOU 2008:125 s. 247.

²⁷⁹ SOU 2008:125 s 248.

²⁸⁰ 1 kap. 1 § regeringsformen.

folkomröstning.²⁸¹ Initiativet kräver enligt propositionen namndunderskrift av tio procent av de röstberättigade för att fullmäktige skall ta upp det. Namndunderskrifterna skall ha samlats in under det senaste halvåret och skall förses med personnummer för att kommunerna enklare skall kunna kontrollera dem.²⁸² Sedan krävs en tvåtredjedelsmajoritet av fullmäktige för att avslå initiativet.²⁸³ Troligtvis leder inte lagförslaget till ett större genomslag i praktiken, men den får i alla fall ett större genomslag i teorin.

Vid en genomgång av de frågor som kommuner folkomröstat om slår det mig att de flesta faktiskt ligger utom den kommunala kompetensen.²⁸⁴ De hölls i frågor som kommunen inte beslutar i. Efterlevanden av rättsregeln är därmed dålig. Ändamålet att den kommunala folkomröstningen skall vara ett led i beredningen av ett kommunalt ärende, uppfylls inte. Omröstningarna har handlat om frågor som visserligen påverkar den egna kommunens invånare, men som beslutas av andra organ. Att kommunfullmäktiges politiker beslutat om folkomröstning i de här frågorna, kan bero på att de gärna vill vara med och påverka utgången i dem eller att de vill klargöra och visa på opinionen i en viss fråga. Det kan också bero på att visst spelutrymme ges då det naturligt nog inte redan finns låsta politiska positioner i frågan, eftersom frågan normalt inte är ett kommunalt ärende.

Uppluckringen av kravet på att frågan skall ligga inom den kommunala kompetensen har visserligen bidragit till fler folkomröstningar, eftersom de överhuvudtaget blivit av, men inte till att medborgares möjlighet att påverka den kommunala dagordningen ökat.

1.14.2 3.1.2 Formulering av frågan

Initiativtagare formulerar själv sitt initiativ. Går det vidare till omröstning har fullmäktige dock rätten att formulera om frågan så att den passar som underlag för en folkomröstning.

Det är viktigt att frågan formuleras så att den kan fylla en reellt rådgivande funktion i fullmäktiges fortsatta hantering av ärendet.²⁸⁵ Det är problematiskt att majoritet fastställer en fråga som en minoritet begärt. Samtidigt hade det heller inte varit bra om minoritet själv formulerat frågan och därmed till exempel kunnat markera det propagandistiska inslaget i omröstningen.²⁸⁶ Att ge minoritetsinitiativ stöd i lagstiftning ger minoritet för mycket makt och möjlighet att manipulera, fördröja och rycka sönder den demokratiska processen.²⁸⁷ Därför är det principiellt och praktiskt olämpligt att lägga beslutanderätt rörande folkomröstning i minoritets hand,

²⁸¹ Prop. 2009/10:80 s. 103.

²⁸² Prop. 2009/10:80 s. 104-105.

²⁸³ Prop. 2009/10:80 s. 105.

²⁸⁴ En närmre genomgång av de olika folkomröstningsfrågorna ges i avsnitt 4.1.4.

²⁸⁵ SOU 2008:125 s. 251.

²⁸⁶ SOU 1987:6 s. 251.

²⁸⁷ SOU 2001:48 s. 415.

oavsett om initiativ sker av medlem i beslutande församling eller av medborgare.²⁸⁸

1.14.2.1

1.14.2.2 3.1.2.1 Rättsregelns syfte

Syftet med folkomröstning i 3 kap. 9§ 8 punkten kommunallagen är att den skall utgöra ett led i beredningen av ett ärende.

1.14.2.3 3.1.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Jag tycker inte att det är ett lika stort problem att minoriteter - särskilt i form av medborgare - är med och beslutar om frågeformulering, som förarbetena gör. Har kommunfullmäktige släppt igenom en fråga, borde ju frågeställningen ha viss bärkraft. Det är också viktigt att initiativtagares intentioner behålls, annars blir ett folkinitiativ ganska meningslöst. Om kommunpolitiker däremot skulle vara tvungna att hålla folkomröstning vid ett initiativ av en viss storlek är formulering av frågan viktigare.

1.14.3 3.1.3 Litet genomslag

Få folkinitiativ behandlas. Fram till hösten 2008 har endast tolv av 139 initiativ gått till folkomröstning.²⁸⁹ Det gör att engagemanget riskerar att urholkas och ytterligare öka avståndet mellan de som samlat in tusentals namnunderskrifter och politikerna, vilket i sin tur kan leda till att kommunmedborgare tappar lusten att engagera sig.²⁹⁰ Det dåliga gensvaret leder sannolikt till besvikelse och missnöje och en känsla av att inte bli tagen på allvar. Det gör att folkinitiativ riskerar att framstå som skendemokratiskt.²⁹¹ Däremot har folkomröstningsresultaten i stort sett respekterats i den fortsatta hanteringen i ärendena.²⁹²

1.15 3.2 Verktöget medborgarförslag

Initiativtagarens andra verktyg i kommunallagen är medborgarförslag. Det är i likhet med folkinitiativ till folkomröstning en direktkanal in i fullmäktige. Att ge initiativtagare verktyget är frivilligt för en kommun som beslutar att medborgare ges initiativrätt i fullmäktige och skriver in möjligheten i sin arbetsordning.²⁹³ Att medborgarförslag är frivilligt för kommunerna beror på att det inte finns en demokratisk modell som passar alla. Därför är det viktigt att den lokala demokratin får uttryckas utifrån lokala förhållanden och medborgarnas önskemål.²⁹⁴ Efter att möjlighet till

²⁸⁸ SOU 1987:6 s. 252.

²⁸⁹ SOU 2008:125 s. 246. Totalt har 96 folkomröstningar hållits sedan 1980.

²⁹⁰ SOU 1996:162 s. 107.

²⁹¹ SOU 2008:125 s. 248.

²⁹² Skr. 2003/04:110 "Demokratipolitik", s. 63.

²⁹³ 5 kap. 23§ 5 punkten respektive 5 kap. 64§ 2 stycket kommunallagen.

²⁹⁴ Prop. 2001/2002: 80 s. 53.

medborgarförslag infördes har cirka tvåtredjedelar av kommunerna valt ge medborgarna initiativrätt, vilket visar på att det fanns ett behov för nya vägar för medborgarna att påverka politiken.²⁹⁵

Medborgarförslag kan skrivas av alla invånare som är folkbokförda i kommunen. Rösträtt krävs inte, utan det är viktigt att även barn och ungdomar förs in i den politiska debatten.²⁹⁶ Förslaget kan undertecknas av flera medborgare och inget formellt hinder finns för att organisationer instämmer i skrivelsen, även om de inte har egen initiativrätt.²⁹⁷ Att flera kan skriva under medborgarförslaget, kan stimulera samtal och diskussioner bland medborgare och ge förslaget mer tyngd genom att visa på ett brett folkligt stöd.²⁹⁸ Kommunmedborgarnas initiativrätt har utformats på ett sätt som anknyter till den demokratiska traditionen inom föreningslivet, där medlemmar ges förslagsrätt och valda representanter beslutanderätt.²⁹⁹ Möjlighet att lägga medborgarförslag ger också fullmäktiges ersättare möjlighet att lägga förslag även då de inte tjänstgör. Detsamma gäller för partigrupper som inte fått mandat i fullmäktige.³⁰⁰

Rör förslaget frågor som ligger utanför den kommunala kompetensen skall det besvaras med hänsyn till att det inte berör en kommunal angelägenhet. Medborgarförslags innehåll måste ligga inom den kommunala kompetensen, för att fullmäktige skall besluta i den väckta frågan. Har förslagsställaren inte motionsrätt skall förslaget avvisas. Rör det myndighetsutövning skall det besvaras med hänvisning till att sådana frågor inte behandlas av fullmäktige.³⁰¹

Initiativet medborgarförslag är ett av kommunmedborgarens verktyg, men beslutas av de folkvalda representanterna. Fullmäktige får delegera initiativet till förtroendevalda i berörd nämnd, avsnitt 3.2.1. Att medborgaren har initiativrätt ger henne inte automatisk rätt att föredra sitt förslag och heller inte beslutanderätt i frågan, avsnitt 3.2.2.

1.15.1 3.2.1 Initiativet skall behandlas av valda representanter

Medborgarförslag skall väckas i kommunfullmäktige och motsvarar de valda representanternas motionsrätt.³⁰² Fullmäktige skall som huvudregel besluta i medborgarförslagsärendet oavsett dess innehåll. Fullmäktige kan dock delegera ärendet vidare till kommunens nämnder.³⁰³ Delegationsrätten

²⁹⁵ Ds. 2005:58 s. 15. Undersökningen gjordes 2005.

²⁹⁶ SOU 2001:48 s. 437.

²⁹⁷ SOU 1996:162 s. 113.

²⁹⁸ SOU 2001:48 s. 437.

²⁹⁹ SOU 1996:162 s. 111.

³⁰⁰ Skr. 2003/04:110 s. 68.

³⁰¹ SOU 1996:162 s. 113 och 114.

³⁰² 5 kap. 24§ 5 punkten kommunallagen och Prop. 2006/07:24 "Förenklad hantering av medborgarförslag", s. 9.

³⁰³ 5 kap. 25§ 2 stycket kommunallagen.

syftar till att förenkla hanteringen, skynda på beslutsprocessen och förhindra att fullmäktige behöver avgöra frågor som normalt inte behandlas i fullmäktige utan i nämnderna.³⁰⁴ Skulle fullmäktige finna ärendet vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt skall det inte delegeras. Fullmäktige avgör om det skall behandla frågan själv eller delegera den till berörd nämnd.³⁰⁵ Majoriteten av förslagen från medborgarna rör dock konkreta servicefrågor som ligger utanför fullmäktiges intresse.³⁰⁶

Ligger medborgarförslag inom det kommunala beslutsområdet, krävs delegering till nämnd för att nämnden skall kunna fatta beslut. Ligger förslaget utanför kommunfullmäktiges beslutsområde, till exempel att det rör verkställighet eller förvaltningsfrågor, kan fullmäktige efter att de beslutat avslå alternativt beslutat att inte vidta åtgärd, besluta att överlåta ärendet till nämnd för hantering i sak. Beslutanderätt behöver samtidigt delegeras för att nämnden i fullmäktiges ställe skall kunna ge ett formellt svar på själva medborgarförslaget.³⁰⁷

Nämnden får däremot i sin tur inte delegera ärendet vidare.³⁰⁸ Medborgarförslag måste behandlas av valda representanter. Detta för att inte minska förslagsrättens status och riskera att dialogen mellan politiker och väljare uteblir.³⁰⁹ Medborgarförslag skall av medborgare uppfattas som ett viktigt demokratiskt instrument med vilket hon kan delta i den politiska debatten. Möjligheten att överlåta beslutsrätten skall användas med försiktighet och kommunikationen med förslagsställaren om hur förslaget kommer att beredas i organisationen är viktig.³¹⁰ Nämnden skall sedan årligen rapportera tillbaka till fullmäktige hur ärendet behandlats.³¹¹

Medborgarförslag bör behandlas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att det väckts.³¹² Kravet är inte ovillkorligt eftersom handläggningstider kan vara beroende av händelser utom kommunens kontroll.³¹³ Kan beredning inte avslutas inom denna tid, skall detta och vad som kommit fram vid beredning anmälas till fullmäktige inom samma tid.³¹⁴ Fullmäktige får då avskriva medborgarförslag från fortsatt beredning. Har en nämnd fått ärendet överlämnat till sig gäller fortfarande att det skall behandlas inom ett år. Nämnden som fått ärendet delegerat till sig skall informera fullmäktige en gång om året hur ärendet behandlats. Detta skall ske även med de ärenden som inte behandlats inom föreskriven tid.³¹⁵

³⁰⁴ Ds. 2005:58 s. 16.

³⁰⁵ Ds. 2005:58 s. 27.

³⁰⁶ Skr. 2003/04:110 s. 67.

³⁰⁷ Prop. 2006/07:24 s. 11.

³⁰⁸ 6 kap. 34§ 4 punkten kommunallagen.

³⁰⁹ Ds. 2005:58 s. 21.

³¹⁰ Prop. 2006/07:24 s. 10.

³¹¹ Prop. 2006/07:24 s. 16.

³¹² 5 kap. 33§ kommunallagen.

³¹³ Prop. 2006/07: 24 s. 15.

³¹⁴ 5 kap. 33§ 2 stycket kommunallagen.

³¹⁵ 6 kap. 27a§ kommunallagen.

1.15.1.1 3.2.1.1 Rättsregelns syfte

Syftet med medborgarförslag i 5 kap. 23§ 5 punkten kommunallagen är att ge kommunmedborgare inflytande över den politiska dagordningen.³¹⁶

Syftet med delegationsmöjligheten i 5 kap. 25§ 2 stycket kommunallagen är att fullmäktige inte skall besluta i frågor som normalt inte avgörs i fullmäktige.³¹⁷

Syftet med tidsgränsen på ett år för handläggning av medborgarförslag i 6 kap. 27a § kommunallagen är att likställa handlägningsreglerna för medborgarförslag med ledamots motionsrätt.

1.15.1.2 3.2.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Att införandet av möjlighet till medborgarförslag är frivilligt för kommunerna måste bero på att medborgarförslaget anses ligga inom det kommunala experimentfältet. Det är självklart att kommuner måste få prova på olika lösningar som passar den egna kommunen. Jag tycker trots det, att det vore logiskt att införa medborgarförslag i mitt förespråkade medborgarkapitel så att medborgarförslag blir ett verktyg i alla kommuner. Likheter med folkinitiativ till folkomröstning är stora.

Att initiativet måste behandlas av valda representanter, även om ärendet delegeras till nämnd, svarar mot ändamålet att förslaget skall bidra till den demokratiska debatten. Däremot strider förtroendevaldas användning av medborgarförslaget mot syftet om ett initiativ för folket. De och skrivlystna tjänstemän är visserligen också medborgare, men borde i stället använda sig av andra möjligheter som står till buds.

1.15.2 3.2.2 Initiativrätt utan yttranderätt

Rätten att väcka medborgarförslag ger ingen automatisk yttranderätt³¹⁸ och ingen beslutanderätt i frågan.³¹⁹ Kommunallagen förhindrar dock inte att förslagsställare ges yttranderätt, även om syftet med att ge andra än ledamöter yttranderätt snarare handlar om att expertis skall kunna höras i vissa frågor.³²⁰ Vid behandlingen av de förslag som hanteras i nämnder kan medborgare också ges yttranderätt, om nämnd beslutar så och fullmäktige sanktionerar det.³²¹ Det har ansetts värdefullt att delegering inte ger medborgare sämre möjlighet till dialog än då förslaget behandlas i fullmäktige. Nämndssammanträde är inte offentligt om fullmäktige inte beslutat att det skall vara så. En närvaro- och yttranderätt i nämnd ger förslagsställare möjlighet att närmre presentera och förklara sitt förslag och

³¹⁶ SOU 2001:48 s. 430.

³¹⁷ Ds 2005:58 s. 16.

³¹⁸ SOU 2001:48 s. 437.

³¹⁹ 3 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen e contrario.

³²⁰ Prop. 2001/02: 80 s. 54, 5 kap. 21 § kommunallagen.

³²¹ 6 kap. 19 § 2 stycket kommunallagen.

att möta politiker för att gemensamt diskutera förslaget. Detta bidrar till att minska avståndet mellan politiker och väljare.³²²

1.15.2.1 3.2.2.1 Rättsregelns syfte

Syftet med reglerna om offentliga sammanträden i 5 kap. 28§ och 6 kap. 19§ kommunallagen är att ge kommunmedborgare närvarorätt.

Syftet med regeln 5 kap. 21§ och 6 kap. 19a§ kommunlagen är att ge andra än förtroendevalda yttranderätt.

1.15.2.2 3.2.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Det är spännande att rätten att lägga medborgarförslag inte följer rösträttsreglerna, utan att alla kommuninvånare oavsett rösträtt kan ta initiativ till en kommunal fråga. Det ger kommuninvånare som annars inte har möjlighet att påverka den kommunala verksamheten ett spelrum. Personligen skulle jag vilja att reformen tar steget från medborgarförslag till medborgartalan och att initiativtagare därmed får automatisk rätt att tala för sitt förslag i fullmäktigesalen. Det skulle ytterligare öka på spelrummet.

Talerätt kan leda till ökad arbetsbelastning på kommunfullmäktiges och nämndernas ledamöter och förvaltningar. Många fritidspolitiker har redan idag svårt att hinna med sina uppdrag och ett flitigt användande av en medborgartalan kan leda till långdragna diskussioner vilket ökar risken för summarisk behandling av medborgarnas initiativ. Men många kommuner har infört begränsning i talartid och att medborgare ges tillträde till talarstolen behöver inte bli en belastning, utan en demokratisk framgång. Frågan om missbruk av medborgartalan, och för den delen de andra verktygen, är desto mer oroande. Ett meningslöst överanvändande utgör självklart en stor belastning på den kommunala demokratin.

³²² Ds. 2005:58 s. 22.

4. Beredare

I kommunallagen ges utrymme för ytterligare en aktörsroll för kommunmedborgare. Som beredare inbjuds kommunmedborgare att ge sina åsikter i en fråga eller i ett frågeområde. Hennes synpunkter utgör då underlag för de politiska besluten. Beredarens verktyg är att delta i lokal folkomröstning, opinionsundersökning och samråd. Genom att använda sina verktyg kan kommunmedborgaren bidra till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

I en fungerande demokrati pågår en kontinuerlig dialog mellan politiker och medborgare om mål och väg för samhället, eftersom politiken ytterst skall föras av och för medborgarna. Genom ett brett deltagande i den politiska processen, förbättras förankringen av politiken.³²³ Jag menar att valda representanter genom medborgares deltagande får bättre kännedom om sina uppdragsgivares åsikter.

Beslutanderätt är fortfarande förbehållen valda representanter och de har ansvar att värdera och använda inhämtade synpunkter på ett rättvist och tillfredsställande sätt. Medborgares synpunkt utgör ett komplement till den beredning i olika frågor som vanligtvis brukar ske av kommunala tjänstemän. Tjänstemän ges i uppdrag att förutse konsekvenser av olika förslag och komma med lösningar på olika problem. En av de konsekvenserna är stundtals att ta hänsyn till den folkliga opinionen.

Att inhämta synpunkter från medborgare innebär en risk att redan inflytelserika och engagerade medborgare får inflytande på andras bekostnad. De som deltar är kanske inte så representativa för kommunmedborgargruppen som helhet. Det kan innebära att särintresse kan ta överhand över allmänintresse. Att kommunmedborgarna som deltar inte är utsedda genom val, försvårar också möjligheten att utkräva ansvar för deras deltagande.³²⁴

Beredarens verktyg i kommunallagen är kommunala folkomröstningar, avsnitt 4.1, övriga opinionsundersökningar, avsnitt 4.2, och samråd också i form av brukarråd, avsnitt 4.3. Verktygen är alla avsedda för att inhämta kommunmedborgarnas synpunkter. Synpunkterna är avsedda att användas i beredningen av ett kommunalt ärende. I avsnitt 4.4 redogör jag för fullmäktiges beslutsprocess som utgör kontext för initiativtagare och beredare. Den är en förutsättning för kommunmedborgarens möjlighet att påverka de kommunala besluten genom sitt initiativ eller sina synpunkter.

³²³ Prop. 2001/02:80 s. 29.

³²⁴ Prop. 2001/02:80 s. 29.

1.16 4.1 Vertyget lokal folkomröstning

Initiativtagare har som jag redogjort för i avsnitt 3.1, möjlighet att påkalla folkomröstning i en fråga.³²⁵ Det har också fullmäktiges ledamöter genom motion eller yrkande under ett ärendes beredning.³²⁶ När initiativ leder till folkomröstning, hämtas kommunmedborgares synpunkter in som ett led i beredningen av ärendet.³²⁷ Kommunal folkomröstning blir då ett verktyg för kommunmedborgare inom ramen för hennes aktörsroll beredare. Kommunal folkomröstning är beredarens första verktyg.

Kommunal folkomröstning har två funktioner. Dels kan den vara korrigerande, som ett folkligt redskap gentemot den representativa församlingen. Dels kan den vara legitimerande, som en legitimerande kraft för den beslutande församlingen. Den korrigerande funktionen har knappt något utrymme i de svenska kommunerna, eftersom det är majoriteten som beslutar om en folkomröstning skall hållas. De många avvisade initiativen visar att fullmäktige värnat den befogenheten.³²⁸ Den nationella förbudsomröstningen om införande av rusdrycksförbud är ett exempel på en omröstning som däremot hade en legitimerande funktion, då den hjälpte till att skapa opinion för de alkohollagar som sedan infördes. De som valt att rösta för förbud blev helt enkelt lojalare medborgare i den efterföljande debatten.³²⁹

Folkomröstning kan omfatta hela kommunen eller delar av den. Den kan också omfatta ett urval av medborgarna.³³⁰

Efter att kommunens politiker beslutar att hålla folkomröstning, får kommunmedborgaren möjlighet att använda sig av verktyget deltagande i kommunal folkomröstning. De förtroendevalda inhämtar då kommunmedborgarnas synpunkter, 4.1.1, vilka utgör ett led i beredningen av det kommunala ärendet, avsnitt 4.1.2. Beslut i ärendet efter beredning sker också av förtroendevalda, då folkomröstningsresultatet är rådgivande, avsnitt 4.1.3. Avsnitt 4.1.4, fördjupar bilden av folkomröstningar något med avseende på hur ofta institutet används.

1.16.1 4.1.1 Medborgares synpunkter

Syftet med folkomröstning är att inhämta synpunkter från medborgarna. Kommunfullmäktige kan använda den för att vid behov få information om kommunmedborgarnas ståndpunkt i olika frågor.³³¹ Undersökningar bland kommunmedborgare om deras åsikter i konkreta ämnen är ett bra

³²⁵ 4 kap. 23§ 2 stycket kommunallagen.

³²⁶ SOU 1990:24 s. 107.

³²⁷ 5 kap. 34§ kommunallagen.

³²⁸ SOU 1993:72 s. 71.

³²⁹ SOU 1963:16 "Författningsutredningen VI, Sveriges statskick, del I, lagförslag, s. 101.

³³⁰ SOU 2008:125 s. 243.

³³¹ SOU 1990:24 s. 108.

komplement till den representativa demokratin och kan leda till att öka kommunmedborgares demokratiska engagemang.³³²

Kommunallagen ger utrymme för att folkomröstning används som ett led i beredningen av ett ärende³³³, med avsikt att få ett så tillförlitligt beslut som möjligt.³³⁴ Valnämnd får anlitas och rösträtten är densamma som i de kommunala valen.³³⁵ Min uppfattning är att folkomröstningar av ekonomiska skäl ofta läggs samtidigt med de allmänna valen.

Kommunmedborgares uppdrag i valet till sina förtroendevalda representanter utgör oftast allmänna riktlinjer för kommunpolitikern, utan någon reell möjlighet för kommunmedborgare att genom sin röst ta ställning i enstaka frågor. Samtidigt som förtroendevalda får möjlighet att känna opinionen ger folkomröstningar kommunmedborgare möjlighet att uttrycka sin åsikt i sådana frågor.³³⁶ Folkomröstningar ger också medborgare möjlighet att ta ställning i vissa frågor oberoende av partitillhörighet. Det är särskilt önskvärt med hänsyn till att alla frågor i kommunen inte är politiserade och valförfarandet därför egentligen inte ger svar på hur folk ställer sig i de frågorna. De kommunala frågorna är i stället till sin natur mer närliggande medborgarna än de statliga frågorna.³³⁷ De handlar ofta om att hantera rättsligt reglerade områden.³³⁸ Folkomröstning ger kommunmedborgare möjlighet till ett direkt inflytande på de kommunala tjänsterna som de är direkt beroende av.³³⁹

1.16.1.1

1.16.1.2 4.1.1.1 Rättsregelns syfte

Syftet med att inhämta synpunkter i enlighet med 5 kap. 34§ kommunallagen är synpunkterna skall utgöra underlag till beredningen av ärendet.

1.16.1.3 4.1.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

För förtroendevalda måste det vara av vikt att känna till medborgares synpunkter. Agerar den förtroendevalda helt efter eget huvud eller efter partiprogram, har hon glömt att hon arbetar på uppdrag av kommunmedborgare. Det är rimligt att den förtroendevalda resonerar utifrån tanken om att kommunmedborgare känner till partiprogrammet innan valet och därmed valt att rösta på det, men det är omöjligt att veta exakt vad i ett partis eller en personkandidats åsikter väljare valt att premiera genom sin röst. Därför är folkomröstning såväl som annan opinionsundersökning ett utmärkt tillfälle för förtroendevalda att inhämta kunskap.

³³² Prop. 1993/94:188 s. 27 respektive s. 50.

³³³ 5 kap. 34§ kommunallagen.

³³⁴ SOU 1990:24 s. 108.

³³⁵ 5§ lagen om kommunala folkomröstningar.

³³⁶ SOU 1990:24 s. 108.

³³⁷ SOU 1952:47 "Kommunal folkomröstning", s. 20.

³³⁸ SOU 1952:47 s. 20 respektive 3 kap. 13 § kommunallagen, nämnd skall besluta i frågor som rör förvaltning och frågor som de enligt lag skall handha.

³³⁹ Prop. 1986/87:91 s. 11.

1.16.2 4.1.2 Representanters beslut

Folkomröstning utgör ett led i beredningen av ärendet och beslutas därför i kommunfullmäktige.³⁴⁰ Förslag om folkomröstning kan väckas av ledamot genom ett yrkande under ärendets sakbehandling.³⁴¹ För att förslaget skall vinna bifall krävs majoritet i fullmäktige.³⁴² Majoritetskrav säkerställer att det är viktiga och lämpliga frågor som går till omröstning. Majoritetskrav anses uppfylla sållningskravet om vilka frågor som blir föremål för omröstning utan en närmre reglering som riskerar motverka flexibilitet inför framtiden.³⁴³

Majoritet beslutar också hur en fråga och dess svarsalternativ skall formuleras och det är ytterligare en garant för att omröstning sker i sådana frågor som kan anses lokalt viktiga.³⁴⁴ Formuleringen av fråga kan vara ett problem. Är förslaget som ligger till grund för frågan ett odetaljerat principförslag, krävs inte att väljare måste sätta sig in i detaljerna. Detaljerna kan å andra sidan hjälpa till att göra frågan mer teknisk och objektiv.³⁴⁵ Helhetsperspektiv kan också gå förlorat när en fråga rycks ur ett större sammanhang. En enskild sakfråga kanske inte är anpassad till politikens övriga inriktning, vilket kan leda till att det blir svårt för förtroendevalda att ta ansvar för den förda politiken. Nackdelen med folkomröstning som instrument är att den är en onyanserad metod för beslutsfattande. Svaret blir ja eller nej. Det kan vara svårt att nå önskvärda kompromisser mellan olika intressen.³⁴⁶ Långtidsplanering inom politiken kan därmed försvåras.³⁴⁷

Med formuleringar som ”verka mot” kan folkomröstning hållas även i fråga som till exempel vägverket eller regeringen beslutar om och som därmed ligger utanför den kommunala kompetensen. Men det är inte avsikten med den rådgivande kommunala folkomröstningen och därför bör kommunerna sträva efter att inte hålla omröstning i sådana frågor.³⁴⁸

Beslut om att hålla folkomröstning kan i likhet med kommunfullmäktiges övriga beslut överklagas.³⁴⁹ Nämndernas beslut kan också överklagas. I och med att valnämnden är en kommunal nämnd, kan kommunmedborgare överklaga hur omröstningen utförs.³⁵⁰ Omröstningsresultat behöver däremot inte kunna överklagas, eftersom det inte har några rättsverkningar.³⁵¹

³⁴⁰ 5 kap. 34§ kommunallagen.

³⁴¹ SOU 1990:24, s.107.

³⁴² 5 kap. 43§ kommunallagen.

³⁴³ SOU 1993:90 s. 353.

³⁴⁴ Prop. 1993/94:188 s. 51.

³⁴⁵ SOU 1963:16 s. 95.

³⁴⁶ SOU 2008:125 s. 233.

³⁴⁷ Prop. 1975/76:187 ”Om kommunal demokrati, ny kommunallag mm”, s. 166.

³⁴⁸ SOU 2008:125 s. 253.

³⁴⁹ SOU 2008:125 s. 250.

³⁵⁰ Prop. 1993/94:188 s.113.

³⁵¹ SOU 1993:90 s. 355.

1.16.2.1 4.1.2.1 Rättsregelns syfte

Syftet med att fullmäktige fattar beslut om folkomröstning i 3 kap. 9§ kommunallagen är upprätthålla parlamentarisk demokrati där fullmäktige själv fattar beslut i frågor av större vikt.

1.16.2.2 4.1.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Vid beslut om folkomröstning väger förtroendevalda nytta av omröstning mot kostnad och tidsåtgång. Det innebär en sund begränsning av vad som går till folkomröstning, samtidigt som det innebär en stor begränsning av vad som går till folkomröstning. Så länge det inte finns krav på att vissa frågor skall gå till omröstning är majoritetskravet en tillräcklig försäkring om att frågan är av tillräcklig lokal betydelse. Det är dessutom en naturlig begränsning och svarar tillräckligt mot ändamålet.

Trots det hålls som jag redan diskuterat i avsnitt 3.1.1.1 kommunala folkomröstningar utanför den kommunala kompetensen. Det kan tyckas underligt att de ekonomiska förutsättningarna för att hålla omröstning finns vid ärenden som egentligen inte kan ingå som ett led i beredningen av ärendena. Troligtvis har medlen tagits från någon sorts omvärlds- eller marknadsföringskonto.

1.16.3 4.1.3 Medborgare ger råd

Kommunala folkomröstningar är i Sverige rådgivande.³⁵² Valda representanter fattar beslut i frågan efter att ha hört medborgarna. Representativiteten är värdefull och beslutande folkomröstningar strider mot grundlagen.³⁵³ Att folkomröstning formellt har en rådgivande funktion hindrar emellertid inte att representanter binder sig vid att följa ett folkomröstningsresultat. Under senare år har trenden till det ökat. Att binda sig vid folkomröstningsresultat innebär att kommunfullmäktige avsvär sig möjligheten att ta hänsyn till om deltagandet i omröstningen är högt eller lågt, om olika alternativ samlar ungefär lika många röster eller om en uppfattning dominerar.³⁵⁴ Representanters möjlighet att väga samman de olika parametrarna går då förlorad, liksom möjlighet att väga folkomröstningsresultat mot andra frågor. En sakfråga är kanske inte anpassad till politikens övriga inriktning, vilket i sin tur medför att det kan bli svårt för förtroendevalda att ta ansvar för den förda politiken.³⁵⁵

³⁵² 5 kap. 34§ kommunallagen. Synpunkter skall inhämtas.

³⁵³ 1 kap. 7 § regeringsformen. Beslutanderätten utövas av valda församlingar.

³⁵⁴ Ds. 2004:4 "Samråd efter folkinitiativ", s. 14.

³⁵⁵ SOU 2008:125 s. 233.

1.16.3.1 4.1.3.1 Rättsregelernas syfte

Syftet enligt 5 kap. 34§ kommunallagen är att höra medborgarna innan beslut.

1.16.3.2 4.1.3.2 Rättsregelernas ändamålsenlighet

Folkomröstning utgör direkt inflytande i en representativ demokrati. För att den representativa demokratin skall skyddas är omröstning endast rådgivande. Beslutande folkomröstning anses strida mot grundlagen och visserligen kan grundlagen ändras, men frågan om formerna för den representativa demokratin är mycket komplicerad. Någon typ av begräsning i det direktdemokratiska inslaget är nog tvunget. Effekterna av att kombinera en tvingande folkomröstning vid ett initiativ av en viss storlek, med en beslutande folkomröstning går inte överblicka. Demokratin behöver troligen regleras för att tjäna och skydda alla individer i samhället.

I många kommuner binder sig politikerna frivilligt vid folkomröstningsresultatet innan omröstningen. Det är ett bra och sympatiskt löfte.

1.16.4 4.1.4 Folkomröstning är ett stort beslut

Kommunal folkomröstning är inte vanlig.³⁵⁶ Den leder till en arbetskrävande, utdragen och kostnadskrävande beslutsprocess.³⁵⁷ Den medför ibland att kommunal långsiktig planeringen försvåras, eftersom det är svårt att avgränsa frågan och eftersom beslutsprocessen kan stannas upp i avvaktan på folkomröstningsresultatet.³⁵⁸

Av de 96 kommunala folkomröstningar som hållits sedan 1980 handlade 15 stycken om trängselskatt i Stockholm, tolv om trängselavgift i Stockholm, en om vårdbidrag, fyra om rovdjursfrågan och 23 stycken om kommundelning och sammanslagning eller byte av kommunnamn. Kvarvarande 41 handlade bland annat om kollektivtrafik, brobygge, dragning av vägsträckning, flyktingmottagande, placering av kommunala byggnader, systembolag, bildande av naturreservat, deponering av kärnkraftsavfall, valfrihet i barnomsorgen, dagisavgifter, ändring av skolstruktur, återköp av kommunalt bostadsbolag, etablering om havsbaserad vindkraft, fråga om länssjukhusets öppettider, finansiering av kommunal musikskola, centrumplan och placering av tågstopp.³⁵⁹ Runt 1993 kunde ett mindre trendbrott skönjas i statistiken: den ökning av institutet som skedde kan förklaras av Sjöbos omröstning om flyktingmottagande och vissa förändringar i fullmäktiges partistruktur.³⁶⁰

³⁵⁶ Sedan 1980 har 96 stycken folkomröstningar hållits. Val.se 2010-07-03.

³⁵⁷ Prop. 1975/76:187 s. 166.

³⁵⁸ SOU 2001:89 s. 44.

³⁵⁹ Val.se. 2010-07-03.

³⁶⁰ SOU 1993:90 s. 325-327.

Statsvetarna Olle Ruin, Gunnar Wallin, Mikael Gilljam och Lauri Korvonen ställer sig alla skeptiska till den demokratiska nyttan av folkomröstning. Olof Petersson och Fredrik Sterzel förhåller sig mer neutrala. Ruin, Wallin, Gilljam och Korvonen är främst skeptiska för att folkomröstningen försvårar ansvarsutkrävande från mellanhänderna, de valda representanterna. Men också på grund av medborgares känslighet för populistiska argument. Wallin påpekar att syftet med att införa folkomröstning i kommunallagen var att undanröja den lagtekniska oklarheten som rådde mellan folkomröstning och opinionsundersökning och att institutet var avsett att användas i undantagsfall.³⁶¹ Ruin påpekar att folkomröstning är en brutal form av demokrati där två förslag ställs mot varandra och där sedan de folkvalda politikerna måste ta ansvar för resultatet.³⁶² Det kan enligt Gilljam vara ett resultat som inte stämmer med den folkvaldes egna åsikter eller till och med tidigare folkomröstningsbeslut. Ju större och viktigare frågan som beslutats i folkomröstning är, desto svårare är det att sedan ta ansvar för att bedriva en sammanhållen politik, tycker Gilljam.³⁶³ De valda representanterna kan lockas att avstå från att fatta beslut som framstår som impopulära och de beslut som de ändå tar utan stöd av folkomröstning riskerar framstå som mindre legitima, menar Ruin.³⁶⁴ Olof Peterson undrar hur länge ett folkomröstningsresultat kan ha legitimitet och i vilket fall och under vilka omständigheter det får modifieras.³⁶⁵ Sterzel påpekar att det är partierna som självbundet sig vid folkomröstningsresultat och därmed skapat sina problem.³⁶⁶ Gilljam anser att folkomröstning innebär ett problem när väljarna skall sätta sig in i frågan, behovet av att förenkla en fråga till några konkreta svarsalternativ öppnar upp för populism.³⁶⁷ Den farhågan anser Sterzel vara överdriven. De politiska grupperingarna och argumenten i en folkomröstningsfråga skiljer sig inte nämnvärt från andra politiska hugg mellan de politiska lägren. Dessutom kan småpartiers agerande i sina frågor inte få genomslag om inte en majoritet ställer sig bakom.³⁶⁸ Korvonen framhåller att redan Platon var skeptisk till direktdemokratin i den hellenistiska demokratin, eftersom besluten fattades i stundens ingivelse och att de kunde vara illa avvägda och inkonsekventa. Beslut fattades av den närvarande mobben och enligt Korvonen föredrog Platon att de istället skulle fattas av personer med särskilda insikter i beslutandets svåra konst, vilket Korvonen tolkar till politiker.³⁶⁹ Sterzel å sin sida menar att folkomröstningen ger högsta instans, det vill säga medborgarna, en möjlighet att uttala sig. Han ser folkomröstningen som ett positivt

³⁶¹ Gunnar Wallin, "Det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning", *Folkomröstning en lokal fråga*, s. 23-24.

³⁶² Olle Ruin, "Folkomröstningens begränsade värde", *Folkomröstning en lokal fråga*, s. 17.

³⁶³ Mikael Gilljam, "Folkomröstningar är blott en vacker tanke", *Folkomröstning en lokal fråga*, s. 37-38.

³⁶⁴ Olle Ruin, "Folkomröstningens begränsade värde" s. 17.

³⁶⁵ Olof Petersson, "Vår demokrati", s. 200.

³⁶⁶ Fredrik Sterzel "Parlamentarismen i författningen", s. 212.

³⁶⁷ Mikael Gilljam, "Folkomröstningar är blott en vacker tanke", s. 36.

³⁶⁸ Fredrik Sterzel, s. 213.

³⁶⁹ Lauri Korvonen, "Som eld och vatten? Om direkt och representativ demokrati", *Folkomröstning en lokal fråga*, s. 42.

komplement till parlamentarismen om det vanliga politiska systemet inte skulle fungera.³⁷⁰

1.17 4.2 Verktiget opinionsundersökning

Beredarens andra verktyg är opinionsundersökning. Opinionsundersökning har samma syfte som folkomröstning, men kan vara betydligt mindre omfattande och därmed enklare, snabbare och billigare. Samtidigt har de inte samma legitimitet som folkomröstning.³⁷¹

Möjlighet och tillvägagångssätt för kommunfullmäktiges representanter att påkalla opinionsundersökning är desamma som för folkomröstning.³⁷² Frågan om förfarandet vid opinionsundersökning har däremot inte närmre reglerats.³⁷³ Rättspraxis har fastställt att folkomröstning skall ha mer auktoritet och därför särskiljas från opinionsundersökning.³⁷⁴ Av vallagen och folkomröstningslagen framgår att de inte är tillämpliga på opinionsundersökningar.³⁷⁵ I stället får kommunfullmäktige besluta om de föreskrifter som behövs vid förfarandet vid de olika opinionsundersökningar som kan komma i fråga.³⁷⁶

Opinionsundersökning kan däremot likna folkomröstning till formen.³⁷⁷ Men de förtroendevalda kan också utnyttja det faktum att opinionsundersökning står utan formkrav. Representanter kan till exempel välja att höra även ungdomar utan rösträtt.

4.2.1 Rättsregelns syfte

Syftet med att använda opinionsundersökning i 5 kap. 34§ kommunallagen är att höra kommunmedborgares åsikt i frågan.

4.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Opinionsundersökning anser jag vara underskattad. Personligen tycker jag att de skall göras ofta. Dels ger de medborgare en möjlighet att göra sin röst hörd vilket har en mening i sig, dels ger de medborgare en möjlighet att ge sin åsikt i en konkret fråga. Vilket hon inte har i och med röstning till kommunfullmäktige. Opinionsundersökning ger också kommuninvånare utan rösträtt, möjlighet att tycka till.

³⁷⁰ Fredrik Sterzel "Parlamentarismen i författningen", s. 211-212.

³⁷¹ SOU 1993:90 s. 352.

³⁷² 5 kap. 34§ kommunallagen.

³⁷³ SOU 1990:24 s. 107.

³⁷⁴ SOU 1993:90 s. 353 refererar till RÅ 1967 ref. 57.

³⁷⁵ 1 kap. 1§ vallagen och 1§ lagen om kommunala folkomröstningar e contrario samt SOU 1990:24 s. 107.

³⁷⁶ Prop. 1990/91:117 s. 84.

³⁷⁷ SOU 1975:41 "Kommunal demokrati" s. 247.

Opinionsundersökning ger förtroendevalda besked om vad folk tycker i en fråga och användandet av den skulle kunna undvika en i deras ögon tidsödande debatt med överklaganden senare i beslutsprocessen. Har förtroendevalda en opinionsundersökning att hänvisa till, ökar legitimiteten i deras beslut.

Avsaknad av formkrav gör opinionsundersökning lättare och billigare för kommunen att använda än folkomröstning. Ändamålet med opinionsundersökning är inte att dra igång en stor valorganisation med hjälp av valnämnden, utan att ta in synpunkter från medborgare.

1.18 4.3 Verktyget samråd

Beredarens tredje verktyg är samråd. Till skillnad från folkomröstning och opinionsundersökning, som ger representanterna en bild av uppdragsgivarnas synpunkter i en fråga vid ett tillfälle, kan bilden fördjupas genom att i stället använda samråd som ger synpunkter i en typ av frågor under en längre tid. När synpunkterna och diskussionerna sker under mer organiserade och formella former är de att betrakta som samråd. Synpunkter inhämtas också från grupper av medborgare som anses extra berörda, som handikappråd i handikappsfrågor, föräldrar i skolfrågor och från berörda i plan- och byggfrågor.

I avsnitt 4.3.1 kommer samråd som process att behandlas och i avsnitt 4.3.2 kommer dess mer institutionaliserade form brukarråd behandlas. Verktygen regleras i kommunallagen, men också i plan- och bygglagen.

1.18.1 4.3.1 Samrådsförfarande

Samråd kan användas som ett led i beredningen av ett ärende.³⁷⁸ Används det tidigt i beslutsprocessen, ges kommunmedborgare möjlighet att delta på ett djupare och mer engagerat sätt. Då kan också kommunmedborgares synpunkter bättre tas tillvara innan det politiska beslutet börjar ta sin fasta form.³⁷⁹ Samtal kan föras med kommunens förtroendevalda och tjänstemän innan ett beslut fattas. Det leder med stor säkerhet till en utökad debatt och större möjlighet för kommunmedborgare att påverka kommunens verksamhet.³⁸⁰

Samråd kan tillföra nya synpunkter och aktualisera behov av att ytterligare utreda olika konsekvenser. Bäst kan därför synpunkter tas tillvara innan ärendet handläggs i fullmäktige.³⁸¹ Hur samråd utformas och hur det tas tillvara blir avgörande för det demokratiska inflytandet. Ett väl genomfört samråd kan bidra till att öka intresse och engagemang hos

³⁷⁸ 5 kap. 34§ kommunallagen.

³⁷⁹ SOU 2001:89 s. 14.

³⁸⁰ SOU 2001:89 s. 43.

³⁸¹ SOU 2001:89 s. 66.

kommunmedborgare, men kan få motsatt effekt om medborgare deltagit i samrådet och beslutet sedan inte motsvarar hennes uppfattning.³⁸²

Vid samråd kan kommunmedborgare som beredare tillföra något mer än bara ta ställning till förutbestämda alternativ. Det ger kommunmedborgare möjlighet att utveckla sitt ställningstagande och sätta det i sitt sammanhang.³⁸³

Ett samråd skall vara öppet för alla folkbokförda i kommunen och alla skall kunna delta på likvärdiga villkor. Samråd kan ske i form av ett offentligt möte, en utställning eller till exempel som ett rådslag på Internet.³⁸⁴ En samrådsredogörelse skall redogöra för erhållna synpunkter vid samrådet. Om ett samråd sker i form av en folkomröstning eller en opinionsundersökning, måste de synpunkter som kommer in vid sidan av opinionsundersökningen också redovisas i samrådsredogörelsen. Därmed uppfylls kravet på att alla skall kunna anses delta på likvärdiga villkor.³⁸⁵ Samråd kan riktas inte bara till röstberättigade kommunmedborgare, utan också till barn och ungdomar.³⁸⁶ De kommunala nämnderna har i uppdrag att verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster.³⁸⁷

1.18.1.1 4.3.1.1 Rättsregelns syfte

Syftet med samråd i 5 kap. 34§ kommunallagen är att höra kommunmedborgarnas åsikt i en fråga.

Syftet med samrådsredogörelse enligt 5 kap. 17 § plan- och bygglagen är att samlat redovisa de synpunkter som kommit fram med anledning av ett ärende. Detta för att säkra den en transparent och demokratisk process.³⁸⁸

1.18.1.2 4.3.1.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Medborgares synpunkt är alltid viktig att ta hänsyn till och därmed viktig för förtroendevalda att känna till. Samråd ger en möjlighet till konstruktiv medverkan för medborgare som inte bara handlar om att godkänna eller förkasta. Samtidigt som det kräver ett större engagemang kan man hoppas att kommunmedborgares stora kunskapsbank faktiskt kommer till nytta i och med samrådsförfarandet.

I samrådsredogörelse kan dessutom synpunkter utöver sin rådgivande karaktär för de förtroendevalda, bidra till att delge övriga kommunmedborgare kännedom i frågan.

³⁸² SOU 2001:89 s. 43.

³⁸³ SOU 2001:89 s. 14 respektive s. 46.

³⁸⁴ SOU 2001:89 s. 15.

³⁸⁵ SOU 2001:89 s. 70.

³⁸⁶ SOU 2001:89 s. 14.

³⁸⁷ 6 kap. 8§ kommunallagen.

³⁸⁸ Prop. 2009/10:170, ”En enklare plan- och bygglag”, s. 183.

1.18.2 4.3.2 Brukarråd

Många kommuner har inrättat organ för mer över tiden långtgående samråd. Det sker ofta i form av olika brukarråd och råd som tar tillvara vissa grupperns rättigheter som till exempel handikappråd, cykelråd och ungdomsråd.³⁸⁹ Det är oftast berörda nämnder som organiserar brukarråden, men det förekommer också att bestämmelser om dem kommer också från kommunfullmäktige.³⁹⁰

I flera fall remitteras ärende som berör rådets intresseområde automatiskt till rådet för synpunkter. Synpunkter ingår då som ett led i beredningen i det kommunala ärendet och kommunmedborgaren i rådet blir en beredare.

Flera kommuner väljer att inrätta särskilda ungdomsråd. I den relation till kommunen som bildas, kan ungdomar få inblick i och lära sig den kommunala verksamheten, organisationen och beslutsprocessen genom att svara på remisser, delta i utvärderingar och driva egna frågor. Det är viktigt att ta vara på engagemang och ge ungdomsråd legitimitet som ett sätt att erhålla ungdomsperspektiv på frågor, men de speglar nödvändigtvis inte alla ungdomars uppfattning i en fråga. Ungdomsråd är precis som i andra råd inte utsedda genom representativa val.³⁹¹

Kommuner inhämtar ibland synpunkter från folkrörelser och andra organisationer under beredningsarbetet. Det sker genom remisser, informationsmöten och i arbets- och referensgrupper av rådgivande karaktär.³⁹² I flera kommuner finns lokala utvecklingsgrupper som består av en sammanslutning medborgare som arbetar för sin bygds utveckling.³⁹³ Det lokala engagemanget för lokala frågor befästs ytterligare om kommunerna inrättar lokala organ. De lokala organen ges då till uppgift att sköta en del av den kommunala verksamheten.³⁹⁴ De förvaltar kommunal egendom och på vissa håll får organen status som kommunal nämnd.³⁹⁵ Genom att inrätta lokala organ försöker kommunerna minska avståndet mellan kommunal förvaltning och medborgare.³⁹⁶

1.18.2.1 4.3.2.1 Rättsregelns syfte

Syftet med rättsregeln i 6 kap. 8§ kommunallagen är att medge samråd med brukarråd.³⁹⁷

³⁸⁹ Lunds kommun har som exempel ett handikappråd, ett integrationsråd, ett pensionärsråd, ett studenteråd och ett ungdomsting. Uppgifterna hämtade från lund.se 2010-07-03.

³⁹⁰ Ulf Lindquist och Sten Losman, "1991 års kommunallag, en handbok med lagtext och kommentarer", s.101.

³⁹¹ Prop. 2001/02:80 s. 65.

³⁹² Prop. 1975/76:187 s. 159.

³⁹³ SOU 2001:48 s. 319.

³⁹⁴ Prop. 1975/76:187 s. 158.

³⁹⁵ SOU 2001:48 s. 327.

³⁹⁶ Prop. 1975/76:187 s. 159.

³⁹⁷ Ulf Lindquist och Sten Losman, "1991 års kommunallag, en handbok med lagtext och kommentarer", s 101.

1.18.2.2

1.18.2.3 4.3.2.2 Rättsregelns ändamålsenlighet

Det är smidigt för kommuner att använda sig av en grupp kommunmedborgare som representant för resten av kommunmedborgarna. Att särintressefrågor behandlas av olika råd eller ting, kan bidra till att öka acceptansen från väljargruppen i frågorna. Brukarråd kan samtidigt bli en maktfaktor gentemot de valda representanterna och deras förvaltning, speciellt om tongivande intressegrupper finns representerade. Det kan också vara en fara för de förtroendevalda att lita till att intressegruppen är representativ.

Frågan om hur medlemmarna i råden utses är intressant. Är det ansvarig kommunal nämnd som väljer dem, är det intresseorganisationerna eller till exempel de boende på kommunens ålderdomshem. Kanske skulle lottning likt den i den athenska demokratin öka legitimiteten för rådet, när det talar för kollektivet. Lottningen skulle då kunna ske bland intresserade.

Brukarråd fyller sitt ändamål att inhämta synpunkter från grupper som berörs av frågan, däremot medverkar de inte till att få in synpunkter bland övriga berörda kommunmedborgare.

1.19 4.4 Kommunmedborgares förutsättning till kommunalt beslut

För att få förståelse av ett verktygs ändamålsenlighet bör kontexten för dess användande beaktas. Den kontext initiativtagare och beredare verkar i är fullmäktiges beslutsprocess. För att få större förståelse för förutsättningarna för initiativtagares och beredares användning av sina respektive verktyg, redogör jag för processen och reglerna för det kommunala beslutsfattandet.

Den konventionella fasmodellen för det politiska beslutsfattandet delar upp den politiska styrprocessen i fem steg. Den första fasen är beslutsförberedelse. I den fasen återfinns initiativ till beslut, beredning av ärende, förslag till beslut, remiss eller ytterligare annan beredning av ärende och slutligt förslag till beslut. Andra fasen är beslutsfattande. I den fasen ingår överläggning och beslut. Tredje fasen är genomförandefasen. Fasen innefattar ofta ytterligare beslutsfattande och produktion av kommunal verksamhet. Fjärde fasen är utvärdering. I fasen ingår bedömning av utfall och resultat. Femte fasen i beslutsmodellen är återkoppling. I fasen går information tillbaka till beslutsfattare som får underlag till nya beslut.³⁹⁸ Jag kommer i det följande redogöra för rättsreglerna för de två första faserna eftersom det är de stegen som är relevanta för initiativtagaren och beredaren.

³⁹⁸ Bo Rothstein, "Politik som organisation", s. 233.

Rättsreglerna för kommunfullmäktiges beslutsfattande återfinns i kommunallagen. De övergripande principerna för det kommunala beslutsfattandet återfinns i kommunallagens andra kapitel.³⁹⁹

Förvaltningslagens principer för beslutsfattande gäller de kommunala nämnderna.⁴⁰⁰ Därmed kommer jag inte att redogöra för förvaltningslagens regler. I beslutsprocessens början finns beslutsförberedelsen avsnitt 4.4.1. Därpå följer beslutsfattandet i avsnitt 4.4.2. Initiativtagaren och beredaren verkar i beslutsförberedelsen, men reglerna för beslutsfattandet har stor betydelse för verktygens genomslag.

1.19.1 4.4.1 Beslutsförberedelse

Initiativrätt till fullmäktige har fullmäktiges ledamöter. De har rätt att lägga motion i fullmäktige. Ersättare får lägga motion när de tjänstgör.⁴⁰¹ Ärende får också väckas av nämnd, revisorerna, fullmäktigeberedning, folkbokförd medlem i kommunen, styrelse för kommunalt bolag och minst fem procent av röstberättigade medlemmar i ärende om folkomröstning.⁴⁰² Ett ärende som väcks genom motion eller medborgarförslag skall beredas inom ett år.⁴⁰³

Ett ärende måste beredas innan beslut fattas. Det skall göras antingen av berörd nämnd eller fullmäktigeberedning.⁴⁰⁴ Om fullmäktigeberedning ensamt bereder ärendet skall berörd nämnd ges tillfälle att yttra sig. Kommunstyrelse skall ges möjlighet att yttra sig över berett ärende. Den skall också lägga förslag till beslut om inte nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det.⁴⁰⁵ Brådskande ärende får fattas utan beredning om alla närvarande ledamöter ger sitt medgivande.⁴⁰⁶

1.19.2 4.4.2 Beslutsfattande

Innan ett ärende går till beslut har fullmäktige överläggning. Fullmäktiges sammanträden är offentliga.⁴⁰⁷ Ledamot får under överläggning ta in synpunkter från ordförande eller tjänsteman i berörd nämnd. De får då delta i överläggningarna.⁴⁰⁸ Ledamot får under överläggning lägga yrkande om återremiss, bordläggning eller att synpunkter från medborgarna skall inhämtas som ett led i beredningen av ett ärende.⁴⁰⁹

³⁹⁹ 1§ den kommunala kompetensen, 2§ likabehandlingsprincipen och 3§ förbudet mot beslut med retoraktiv verkan.

⁴⁰⁰ Håkan Strömberg, ”Allmän förvaltningsrätt”, s. 80.

⁴⁰¹ 4 kap. 16 och 18 §§ kommunallagen.

⁴⁰² 5 kap. 23 § kommunallagen.

⁴⁰³ 5 kap. 33 § kommunallagen.

⁴⁰⁴ 5 kap. 26 § kommunallagen.

⁴⁰⁵ 5 kap. 27 och 28 §§ kommunallagen.

⁴⁰⁶ 5 kap. 32 § kommunallagen.

⁴⁰⁷ 5 kap. 38 § kommunallagen.

⁴⁰⁸ 5 kap. 21 respektive 22 §§ kommunallagen.

⁴⁰⁹ 5 kap. 34 respektive 36 §§ kommunallagen.

När överläggning är avslutad lägger ordförande i fullmäktige fram förslag till beslut.⁴¹⁰ Fullmäktige skall besluta i väckt ärende.⁴¹¹ Kommunfullmäktige är beslutsfört om mer än hälften av dess ledamöter är närvarande. Endast ärende som kungjorts får beslutas. Är beslut brådiskande får ärende tas upp till behandling om samtliga närvarande ledamöter medger beslut.⁴¹² Beslut fattas med enkel majoritet och ordförande har utslagsröst. Ordförande får vägra förslag om det innebär nytt ärende eller lagbrott.⁴¹³ Var ledamot har en röst, rätt att avstå från att rösta och rätt att reservera sig mot ett beslut.⁴¹⁴ Ledamot som är jävig får inte fatta beslut.⁴¹⁵

⁴¹⁰ 5 kap. 41§ kommunallagen.

⁴¹¹ 5 kap. 25§ kommunallagen.

⁴¹² 5 kap. 18 respektive 40§§ kommunallagen.

⁴¹³ 5 kap. 43 och 44§ respektive 45§ kommunallagen.

⁴¹⁴ 4 kap. 19, 20 och 22§§ kommunallagen.

⁴¹⁵ 5 kap. 20§ kommunallagen.

5 Kommunmedborgaren

Elin Ax

Jag är kommunmedborgare i Lunds kommun. Här har jag sedan många år min bostad och här lever jag gott. I samband med att jag påbörjade denna uppsats, började jag fundera över hur tillgängliga medborgarens verktyg i kommunallagen är. För att i någon mån ge mig som författare lite mera tyngd och er som läsare mera förståelse, bestämde jag mig för att prova ett verktyg inom varje aktörsroll.

Mina grundförutsättningar för att använda verktygen och lyckas påverka, borde ur ett objektiva perspektiv vara ganska goda. Jag har snart en akademisk examen inom juridik, jag har ett brett kontaktnät i kommunen och jag har tidigare varit kommunalpolitiskt aktiv i ett av de partier som för tillfället tillhör majoriteten i kommunen. Därmed är jag känd såväl i det politiska etablissemangen som på redaktionen för de lokala dagstidningarna. Jag läser dessutom tidningen varje dag.

Alla verktyg i kommunallagen är inte tillgängliga hela tiden. Röstar gör vi vart fjärde år, samråd erbjuds i samband med att vissa frågor är aktuella för beredning, de flesta kommunmedborgare har aldrig blivit utvalda för att delta i en opinionsundersökning och de kommunala besluten fattas lyckligtvis för det mesta på laglig grund. Bristen på tänkbara tillfällen att utnyttja verktygen har givetvis inneburit en begränsning. Likaså min tillgängliga tid som småbarnsförälder.

Som uppdragsgivare röstar jag i kommunvalet, jag använder mig alltid av möjligheten att markera en kandidat med kryss. I mitt fall är det inte så svårt att välja kandidat, eftersom jag verkat i mitt partis fullmäktigegrupp och känner kandidaterna och deras gärning personligen. Utan att avslöja några hemligheter, brukar jag välja en kandidat som sätter lite extra press på partiets lokala ledning att komma ihåg vad det politiska uppdraget innebär. Jag har också en förhållandevis god överblick av den effekt som min röst har och brukar förhöra mig med politikerna emellanåt så att de arbetar med att genomföra de vallöften jag tycker är viktiga.

Som initiativtagare skrev jag ett medborgarförslag. När jag bestämt mig för att skriva ett, inväntade jag en fråga som gjorde mig tillräckligt upprörd. Det som engagerade mig, var det eviga gnällandet i tidningen om studenter som festar och skräpar ner och allmänt gör allt för att göra livet surt för ordningsamma medborgare. Ledande politiker stämde in i jerimaderna för att plocka politiska poäng. Därför skrev jag ett medborgarförslag om att kommunen borde inta en positiv attityd till sisteaprilfirandet, se bilaga A. Tyvärr tog beredningen av ärendet nästan två år, trots att jag påminde kommunens tjänstemän vid två tillfällen. Lyckligtvis var utfallet bättre. Som ett av få medborgarförslag bifölls skrivelsen och pengar avsattes i budgeten

för att förverkliga medborgarförslaget yrkanden. Dessutom valde tre tidningar att skriva om förslaget.

Som beredare har jag deltagit i ett kommunalt samrådsmöte i samband med den kommunala översiktsplanen. Mötet ägde rum i Lunds stadshall. Byggnadsnämndens presidium och ett antal tjänstemän mötte den intresserade skaran på ett trettiotal personer. Efter en lång och ganska självgod föredragning, ställde några medborgare frågor som tjänstemännen besvarade. Intressantast var frågan från studentkårens representant om varför studenternas behov inte behandlats särskilt i planen, när det skett med andra grupper. Själv var jag inte speciellt påläst, trots att jag fått planen hemskickad. Min egen medverkan i samrådet var av lyssnande karaktär. Jag har också som beredare i egenskap av ordförande för min yngste sons förskola, svarat på ett antal remisser från utbildningsförvaltningen. Det gjorde jag visserligen inte i egenskap av medborgare, utan som företrädare för ett fristående organ med kommunal finansiering. Jag valde också att delta i en påtryckargrupp som verkar för de fristående förskolornas bästa och som med framgång överklagade ett kommunalt beslut av stor betydelse för friskolornas finansiering.

Min främsta insats som brukare är som ordförande för en fristående förskola, beroende av kommunal finansiering och under kommunal tillsyn. Dels har jag som tidigare nämnts som beredare svarat på remisser innan kommunala beslut fattats, dels har jag genom dialog med kommunens tjänstemän haft goda möjligheter att påverka förutsättningarna för förskolans verksamhet. Kommunen försöker hålla mig och andra brukare informerade om vad som händer och vad kommunen kan erbjuda av den kommunala servicen. Som brukare har jag flera gånger uppmanats att göra min röst hörd, bland annat på kommunens hemsida. Min erfarenhet är att kommunens tjänstemän är välvilliga och serviceinriktade och uppskattar att brukarna ställer frågor och har synpunkter. Kommunens förtroendevalda representanter är däremot inte alltid lika tillgängliga.

Som granskare läser jag dagstidningen och förlitar mig på att journalisterna hjälper mig och övriga kommunmedborgare med att granska makthavarna. Ibland tittar jag på kommunfullmäktiges sammanträden på plats i stadshallen eller på lokalteve. Jag har dessutom tagit del av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens handlingar vid ett antal tillfällen och valt att överklaga ett beslut om att bilda ett kommunalt bolag för att tillhandahålla marknadsmässiga villkor av markförsäljning till universitetet, se bilaga B. Överklagandet är i dagsläget inte färdigbehandlat, men parterna har getts tillfälle att yttra sig.

Jag har provat några av verktygen i kommunallagen. Jag är nöjd med resultatet av det. Min medverkan har inte bara inneburit att jag kunnat göra min röst hörd, utan att jag kunnat åstadkomma förändring. Det visar på att kommunmedborgarens verktyg i kommunallagen åtminstone delvis svarar mot sitt ändamål.

6 Diskussion

Kommunmedborgaren har en undanskymd plats i kommunallagen. Timitt och lite blygt tittar hon fram lite här och var. Kommunallagen ger henne visserligen ett antal verktyg och dem har jag gått igenom och redogjort för, men jag efterfrågar en rejäl statushöjning för kommunmedborgaren för att perspektivet skall kunna vändas. Det känns naturligt när makten stammar från kommunmedborgaren och kommunens verksamhet används av henne. För att höja hennes anseende föreslår jag ett kapitel om medborgarmedverkan i kommunallagen. De förtroendevalda har redan sitt och de anställda i kommunen sitt.

I kapitlet föreslår jag att kommunmedborgarens rättigheter och skyldigheter uttrycks. Jag föreslår också att hennes möjligheter till ansvarsutkrävande och att de direktdemokratiska principerna värnas. Jag vill också att kommunmedborgarens möjlighet till påverkan formuleras så att effekten av påverkan och därmed kommunmedborgarens användning av verktygen blir tydlig. Detta redogör jag för i avsnitt 6.1

Det av mig föreslagna kapitlet måste givetvis inte följa strukturen på min uppsats och inte heller vara disponerat utifrån de av mig identifierade aktörsrollerna, men verktygens funktioner som är disponerade under respektive aktörsroll bör återfinnas i kapitlet. De återfinns i avsnitt 6.2 som för att underlätta för dig som läsare följer dispositionen av avsnitten i uppsatsen. I avsnitt 6.3 avslutar jag såväl diskussionen som uppsatsen med idén att det föreslagna kapitlet bör utformas som en handbok för kommunmedborgaren. På det sättet hoppas jag att kommunmedborgarens blyghet skall vara som bortblåst.

1.20 6.1 Nytt kapitel i kommunallagen

I kapitlet bör kommunmedborgares *rättigheter* såväl som *skyldigheter* finnas representerade. Verktygen ger kommunmedborgare rätt och möjlighet att påverka kommunens verksamhet genom att initiera, bemyndiga eller ta ifrån politikerna förtroendet att fortsätta verka. Den representativa demokratin kräver kommunmedborgares delaktighet för att skydda mot förtroendevaldas maktfullkomlighet. För demokratins skull är det bra om fler kommunmedborgare prövar de kommunala verktygen. För mig är det självklart att alla skall rösta och ta del av vad som händer i politiken. Naturligtvis kräver inte kommunmedborgares skyldighet ett ständigt agerande, hennes uppgift är att bevaka och reagera vid behov. Det kan medborgaren göra samtidigt som hon lever sitt liv.

Den enskilda kommuninvånaren blir kommunmedborgare i och med att hon väljer att ta del av den kommunala servicen. För de flesta är det givetvis inte ett val, servicen kommunen erhåller är för dyr att anlita på annat håll och det

är svårt att ta ett steg ut ur den sociala gemenskapen. Trots att valet att bli kommunmedborgare i praktiken inte är valfritt, tycker att ansvar finns för att ta del av den kommunala demokratin när dess fördelar utnyttjas.

I kapitlet bör kommunmedborgares *ansvarsutkrävande* regleras. Visserligen kan i viss mån revisionen sägas vara kommunmedborgarnas organ, eftersom det är hela fullmäktiges organ och inte bara majoritetens, men jag förespråkar en direktkanal mellan kommunmedborgare och kommunrevision. Revision bör inte bara handla om maktindelning och om att organen inom kommunen kontrollerar varandra. Kommunmedborgare borde göras delaktiga i kommunrevisionens arbete. Att förlita sig till att allt ansvar kan krävas ut i samband med valet, är att inte ta förpliktelsen på fullt allvar. Röstning är trots allt ett trubbigt instrument.

Sant är att ansvarsutkrävande försvåras genom delegering av beslutanderätten. Men ansvarsutkrävandet följer delegationskedjan tillbaka. Eftersom tjänstemän inte är beroende av valresultatet, går det inte att utkräva ansvar från dem genom att rösta. I stället får ansvar krävas från de förtroendevalda som politiskt ansvarar för frågan. Tjänstemän har naturligt nog en stor frihet att tolka politiska beslut och ett stort beslutsområde, men förtroendevalda har ansvar för att de politiska besluten genomförs. Genom att använda sig av en direktkanal till kommunrevisionen, kan kommunmedborgare rikta revisionens uppmärksamhet mot ett politiskt agerande eller ett handhavande av en förvaltning som kommunmedborgaren tycker är felaktigt.

De direktdemokratiska inslagen komplicerar ansvarsutkrävandet. Genom de direktdemokratiska verktygen tar kommunmedborgare tillbaka en del av makten hon delegerat till de valda representanterna. Hon får initiativrätt i vissa frågor och opinion kan göra det omöjligt för förtroendevalda att fatta ett avvikande beslut. När kommunmedborgaren varit med i beslutsprocessen och tagit ifrån förtroendevalda delar av makten, är det svårare för den förtroendevalde att stå för beslutet. Det är heller inte helt rättvist. Är kommunmedborgaren inte nöjd med sitt eget eller de andras kommunmedborgares beslut, drabbar det ju politikern.

Trots det bör *direktdemokratiska* principer representeras i rättsreglerna. Den representativa demokratin är nödvändig, men i ett läge där det politiska omfånget är omfattande och många avgöranden fattas genom politiska beslut är det viktigt att folk får påverka. Lycka kräver utrymme att påverka förutsättningarna för sitt liv. Direktdemokratiska inslag ger rimligtvis bäst uttryck för folkmeningen. Vid representativ demokrati omtolkas folkopinionen och ibland förvanskas den genom beslutsprocessen. Samtidigt ger den byråkratiska beslutsprocessen ett skydd för individer som inte är starka nog att föra sin egen talan.

Att makten lämnas över till förtroendevalda representanter ger viss stabilitet i beslutsfattandet. De förtroendevalda och den kommunala förvaltningen sysslar fortlöpande med frågorna och de har en god överblick av beslutets

betydelse i den kommunala helheten. Samtidigt är det viktigt att de förtroendevalda inte blir en utpräglad elit. Det är viktigt att de fortsätter att väljas från de egna väljargrupperna och att de har kontakt med sina uppdragsgivare. Fler direktdemokratiska verktyg förstärker möjligheten att förhindra elitism.

Idag är direktdemokrati möjlig utan fysisk närvaro vid ett bestämt tillfälle i tid och rum. Det öppnar upp för flexibla direktdemokratiska inslag. Jag hade gärna sett nya fräscha förslag från demokratiexperterna. Begränsningen för den direkta demokratin är däremot inte enkel att bestämma. Den famösa omröstningsfrågan i Sjöbo om flyktingmottagande är ett varnande exempel. Därför är det viktigt att hålla tillbaka politikens omfång till förmån för den enskildes beslutanderätt i vardagen. De beslut som kan fattas av var en och själv, skall fattas av den enskilde. De beslut vi måste fatta gemensamt, skall inte få kränka andra. Oavsett om initiativet kommer från förtroendevalda eller kommunmedborgare.

I kapitlet bör verktygen formuleras så att dess användande blir tydligare för kommunmedborgaren. *Effekten* av kommunmedborgarens handlande skall vara påtaglig. De verktyg som används för att kommunmedborgare skall kunna ge sina synpunkter, bör ha rådgivande effekt. De verktyg som används för att kommunmedborgare vill uppnå något skall ha styrande effekt. Framförallt skall de verktyg som innebär ett uppdrag från kommunmedborgaren omges av regler som påvisar de olika alternativen. Tydliggörs effekten, tydliggörs kommunmedborgarens ansvar för den kommunala demokratin.

1.21 6.2 Kommunmedborgarens verktygen skall finnas i kapitlet

Jag föreslår att reglerna som beskriver kommunmedborgaren som *uppdragsgivare* skall finnas i kapitlet om medborgarmedverkan. Hennes verktyg röstning och personröstning skall föras in i kapitlet.

Att vara uppdragsgivare är kommunmedborgarens främsta sätt att påverka den kommunala verksamheten, att rösta är kommunmedborgarens främsta verktyg. Det är genom kommunvalet som makten ges till de folkvalda representanterna och det är den makten som bemyndigar hela den kommunala tillvaron. Det är genom röstning som kommunmedborgare har störst möjligheter att påverka kommunens styre. Rösträtten bör regleras i kapitlet om medborgarmedverkan och inte i kapitlet om de förtroendevalda.

Personvalet är uppdragsgivarens andra verktyg. Personvalet bör föras över till kapitlet och gärna förstärkas genom att ta bort spärren. Att partierna fortsatt nominerar och registrerar kandidaterna på valsedlarna ger partierna möjlighet att förhindra att direkt olämpliga kandidater kommer att representera dem.

Förutom att personvalet ger uppdragsgivaren ökat inflytande, leder synliggörandet av politikerna förhoppningsvis till att den gamla tidens politiker ersätts av förtroendemän i mer hängiven kontakt med sina uppdragsgivare. Personvalet kan leda till att de blir förtroendevalda ges mer frihet att representera sig själva istället för partiprogrammet och att de blir så tydliga i vad de representerar och vill att de är förutsägbara och attraktiva alternativ för väljarna.

I kapitlet om medborgarmedverkan skall reglerna som beskriver kommunmedborgaren som *initiativtagare* finnas. Hennes verktyg folkinitiativ till folkomröstning och medborgarförslag skall föras in. Medborgarförslag bör permanentas och förstärkas till en medborgartalan. Folkinitiativ till fråga för kommunal revision bör utarbetas.

Folkinitiativ till folkomröstning syftar till att förändra dagordningen. Att få tillstånd folkomröstning i en fråga görs för att klargöra vad folk tycker i den. Men juridiken samlar självklart inte ett tillräckligt engagemang för att få ihop till fem procent av de röstberättigade. För att folk skall skiva under krävs att initiativtagarna vill förändra, införa eller stoppa något. Initiativet fungerar då som underlag för förändring i en fråga och andra än anhängare skriver troligtvis inte under.

Min uppfattning är att de flesta förtroendevalda är rädda för folkomröstningar och att det är orsaken, lika mycket som ekonomiska skäl, till att så få initiativ går till folkomröstning. De är rädda för att opinionen skall stoppa ett beslut, i vilket de tycker sig veta bättre. Men är de förtroendevalda medvetna om att de har opinionen emot sig, är beslutet inte självklart moraliskt legitimt. Det utgör dessutom en idiotförklaring av väljarna. I sin rädsla glömmer de förtroendevalda på vems mandat de verkar och det blir viktigare att ha rätt än att göra rätt. Aktionsgrupper som bildas för att samla ihop namnunderskrifter till folkinitiativ som en reaktion på ett beslut, får en oppositionell roll gentemot beslutsfattarna. Deras deltagande i den demokratiska debatten ses inte som en demokratisk framgång av de förtroendevalda, utan som ett hot.

Rädsla för att kommunmedborgarna tycker annorlunda i en fråga borde inte för en förtroendevald, som anser att deras uppdrag kommer från kommunmedborgarna, utgöra ett hinder för kommunal folkomröstning. Att fatta politiska beslut är inte alltid lätt och så enkelt som att rösta ja eller nej till en fråga. En tillfällig opinion har inte alltid samma möjlighet att se den långsiktiga konsekvensen av ett beslut eller att väga samman alla faktorerna så att resultatet blir hållbart för flertalet av kommunens invånare. Därför vilar ett stort ansvar på fullmäktige att formulera frågor och beslutsunderlag till frågorna på ett ändamålsenligt sätt. Kommunmedborgarna bör ges möjlighet att göra ett välgrundat ställningstagande.

Jag förslår också att frivilligheten för kommunerna att införa medborgarförslag inte skall med till det nya kapitlet och att

medborgarförslaget skall utvecklas till medborgartalan, där initiativtagaren automatiskt ges yttranderätt. De problem som ökad belastning på kommunens organisation och förtroendevalda som medborgartalan kan ge upphov till, bör kunna motverkas genom att utveckla fullmäktiges arbetsätt. Att inte införa en demokratisk reform för att rättshaverister riskerar förstöra den, är inte godtagbart. Demokratin får inte beskäras för att några personer missbrukar den.

I kapitlet om medborgarmedverkan skall reglerna som beskriver kommunmedborgaren som *beredare* finnas. Hennes verktyg folkomröstning, opinionsundersökning, samråd och brukarråd skall föras in i kapitlet. Kommunrevisionen bör ges möjlighet att utnyttja samrådsförfarandet för att inhämta kommunmedborgares synpunkter innan den föreslår ansvarsfrihet.

Det är intressant att det i hela världen är lägre deltagande i folkomröstning än i allmänna val.⁴¹⁶ Det kan bero på att medborgare inte är engagerade eller intresserade av frågan som behandlas i folkomröstningen. Det kan också bero på att medborgaren inte känner att hennes röst har betydelse, eftersom folkomröstningen är av rådgivande karaktär. Men det kan också bero på att medborgare inte ser sin skyldighet till medverkan lika tydligt i en folkomröstningsfråga, som i ett ordinarie val. Självklart finns det inte en folkvilja i alla frågor, och kommunmedborgare skall inte tvingas ta ställning i alla frågor. De måste dock vara medvetna om att andra då fattar beslutet åt dem. Ett folkomröstnings-, opinionsundersöknings- eller samrådsresultat kommer ju att representera alla kommunmedborgare. Använder de förtroendevalda sig av många, täta och konkreta opinionsundersökningar om till exempel busslinjers dragning, utformningen på offentliga byggnader eller om fjolårets överskott skall läggas på ett nytt badhus eller för att betala av på låneskulden, borde någon fråga komma att engagera alla kommunmedborgare och representativiteten därmed öka. Självklart måste värderingen av ett beslutats legitimitet någonstans höra samman med hur väl frågan mobiliserat kommunmedborgarna.

Jag tror de flesta kommunmedborgare gärna tycker till i olika frågor och jag ser en vinst för kommunerna att använda folkomröstningar och opinionsundersökningar för att ta reda på vad kommunmedborgarna tycker i olika frågor. Tas kommunmedborgare in tidigare i beslutsprocessen, borde acceptansen för de politiska besluten öka.

Ett problem för politiker med beredarens verktyg är att folk lättare röstar nej än ja, eftersom de intuitivt verkar vara rädda för förändring. Vid tveksamhet i en fråga, väljer många att rösta nej. I Schweiz kallas därför deltagarna i folkomröstningar för *neinsagers* och i USA för *cautious voters*.⁴¹⁷ Det är ett viktigt faktum att ta hänsyn till när frågeformulering sker.

⁴¹⁶ Gunnar Wallin, Direkt demokrati, det kommunala experimentfältet, s.196.

⁴¹⁷ Gunnar Wallin, Direkt demokrati, s.223.

I kapitlet om medborgarmedverkan skall reglerna som beskriver kommunmedborgaren som *brukare* finnas. Hennes verktyg är samråd, självförvaltningsorgan och brukarstyrelser. De skall föras över till kapitlet.

Brukaren befinner sig i beslutsprocessens genomförandefas och jag vågar säga att de allra flesta kommunmedborgarna är mest intresserade av kommunen som servicebringare. För att kommunens styrelsekick skall få stöd av kommunmedborgaren, krävs att de förtroendevalda och deras tjänstemän levererar materiella produkter och tjänster. Det måste också finnas en viss kvalitet och effektivitet i det kommunen levererar, för att kommunmedborgare skall acceptera den representativa beslutanderätten som alternativ till att sköta frågan själv.

Brukare kan trots att hon lämnat över styret till förtroendevalda, påverka vissa frågor själv. Att en idrottsanläggning är kommunalt finansierad, innebär inte automatiskt att kommunen sköter driften bäst. Självförvaltningsorgan eller brukarstyrelser kan då kännas naturliga.

Däremot tror jag att man bör ser över formerna för samrådsförfarandet med brukarstyrelser. Att representativiteten i brukarstyrelserna inte är tillgodosedd genom att organisationer besätter mandatet, innebär att brukarstyrelserna kan bli en elit utan reell förankring bland brukarna. Deras engagemang kan till och med försvåra för den enskilde brukaren att påverka, genom att brukarstyrelserna används som auktoritet.

I kapitlet om medborgarmedverkan skall reglerna som beskriver kommunmedborgaren som *bevakare* finnas. Hennes verktyg är allmänhetens frågestunder, närvarorätt vid sammanträden, rätt att ta del av kommunala handlingar och rätt att överpröva kommunala beslut. De skall föras över till kapitlet.

Bevakarens verktyg är viktiga för att ansvarsutkrävandet skall komma till stånd och kommunmedborgares kunskap om hur väl de förtroendevalda motsvarat förväntningarna är säkerligen avgörande vid nästa val.

Att kommunfullmäktiges sammanträden är öppna för allmänheten ger kommunmedborgare tillfälle att höra politikernas argument, såväl som att övervaka de kommunala besluten. Det har ett stort värde, även om debatten förs politiker till politiker och inte är initierad eller styrd av medborgare. Det har ett värde även om debatten i mycket är ett spel för gallerierna, då ärendena oftast är avgjorda någon annanstans.

Att kunna överklaga kommunala beslut är ett av kommunmedborgarens viktigaste verktyg. Ansvar att bevaka hur kommunfullmäktige utför sitt uppdrag ligger på kommunmedborgaren. Laglighetsprövningen kompletterar möjligheten att avsätta de styrande genom att välja nya representanter i nästa val.

Att laglighetsprövningen ibland missbrukas av rättshaverister försvårar och fördyrar förvaltningsrätternas verksamhet. Det är ett av de dilemman som en demokrati står inför och som den måste hantera. Men rätten för kommunmedborgare att överklaga sina förtroendevaldas beslut är så viktig att den inte får beskäras på grund av rättshaverister.

Det som inte skall föras in i kapitlet om medborgarmedverkan är självklart alla de former av medborgarmedverkan som inte skall vara rättsligt reglerade. Som att skriva insändare, uppvakta politiker eller ta steget över till partimedlemskap.

1.22 6.3 Kapitlet bör skrivas som en handbok

Det föreslagna kapitlet behövs för att höja kommunmedborgares status och för att stimulera hennes medverkan. Fler borde känna till verktygen och fler borde använda dem. Rättsreglerna bör disponeras så att de kan utgöra ett underlag till en handbok för medborgarna. De förtroendevalda som säger sig förespråka en demokratisk ordning borde göra reklam för verktygen.

Självklart är det ett stort problem att verktygen kräver sin kvinna eller sin man. Jag visade genom att själv testa verktygen, att det är fullt möjligt att göra sina avtryck på den kommunala himlen. Men det har jag mina relativt goda förutsättningar såväl som min timing att tacka för. Deltagande i den demokratiska beslutsprocessen är som i samhället i övrigt beroende av sociala-, ekonomiska- och kulturella faktorer. Jag önskar att kommunen kom att kännas mindre främmande och mindre som en motståndare för alla kommunmedborgare. Då skulle fler våga prova och komma fram till att det inte är svårt eller kräver så mycket tid eller ork för att påverka. Om kommunmedborgarens verktyg till att påverka den kommunala gemenskapen återfinns i ett samlat kapitel i kommunallagen och att det kapitlet är utformat som en handbok, ges kommunmedborgaren bättre möjligheter att påverka sitt liv.

Bilaga A

Härliga sista april

Elin Ax

Vilken folkfest, vilket liv. Härligt! Lundakarnevalen sätter Lund på kartan. Likaså gör studentsångarna, magnoliorna och sista aprilfirandet.

Jag föreslår att vi tar tillvara det gyllene marknadsföringstillfället och utnyttja sista aprilfirandet bättre.

Det första som behövs är en attitydförändring. Sluta gnäll på nedskräpningen och beröm istället alla de ungdomar och föreningsaktiva som gör en storartad insats, genom att plocka skräp och hålla ordning i parken. Tänk på alla de tusentals ungdomar som åker till Lund för att ta del av gemenskapen. En del av dem väljer kanske att börja plugga här, eller rent av att bosätta sig och skaffa barn här.

Det andra som behövs är förebyggande åtgärder. Precis som tidigare år måste containrar och blomskydd sättas ut. Ta gärna en liten avgift vid parkingången, eller starta en fond för parkens förskönande som alla kan bidra till. I övrigt bör kostnaderna belasta kommunens marknadsföringskonto. Ta gärna hjälp av studentföreningarna. Klarar de att ratta lundakarnevalen, klarar de av det hör också.

Det tredje som behövs är vackert väder. Där kan vi alla inte göra mer än att be till vädergudarna.

På det här sättet kan vi se fram emot nästa års folkfest den sista april. Det är livet!

Elin Ax föreslår Lunds kommunfullmäktige besluta

att Lunds kommun inkluderar sista aprilfirandet i sin marknadsföring

att Lunds kommun intar en positiv attityd till sita aprilfirandet

att Lunds kommun uppmuntrar alla de som håller ordning på stadsparken i samband med sista aprilfirandet

att kostnaderna för sista aprilfirandet belastar kommunens centrala marknadsföringskonto och inte tekniska förvaltningen.



Kommunkontoret
Staben

Britt Steiner
046- 35 63 98
britt.steiner@lund.se

93

Tjänsteskrivelse
2010-01-04

Kommunstyrelsen

KOMMUNFULLMÄKTIGE I LUND	
2010-01-04	
Diarium KF 40/08	Diarieplanets ökn. 67

1 (3)

Bilaga 9

Medborgarförslag angående sista aprilfirande

Dnr KF 2008/040

Sammanfattning

Elin Ax har i ett medborgarförslag till kommunfullmäktige föreslagit
att Lunds kommun inkluderar sista aprilfirandet i sin marknadsföring,
att Lunds kommun intar en positiv attityd till sista aprilfirandet,
att Lunds kommun uppmantrar de som håller ordning på stadsparken i samband med sista aprilfirandet,
att kostnaderna för sista aprilfirandet belastar kommunens centrala marknadsföringskonto och inte tekniska förvaltningen.

Beslutsunderlag

Elin Ax medborgarförslag *Härliga sista april* den 23 maj 2008
 Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 4 januari 2010

Ärendet

Lundakarnevalen, studentsångarna, magnoliorna och sista aprilfirandet sätter enligt Elin Ax Lund på kartan. Hon föreslår att Lund ska ta tillvara det gyllene marknadsföringstillfället och utnyttja sista aprilfirandet bättre. Hon föreslår attitydförändringar, fler förebyggande åtgärder samt att kostnaderna för städning tas från kommunens centrala marknadsföringskostnader.

Kommunkontorets kommentar

Städer med kreativa människor, miljöer och verksamheter lockar nya invånare, verksamheter och besökare. Studenternas sistaaprilfirande är en mångårig tradition. Att 15 000 personer väljer att fira sista april i sin stadspark i Lund är mycket positivt och bidrar till bilden av Lund som idéernas stad.

Medborgarförslaget är intressant och kan bilda utgångspunkt för en diskussion kring en förändrad syn där evenemang, aktiviteter och traditioner bättre tas tillvara till nytta för invånare, besökare och varumärket Lund. En sådan diskussion efterlystes både av Lundabor och förtroendevalda i media efter firandet i våras.

http://lund.se/box41/kommunfullmaktigeforslag/medborgarforslag/elin_ax_medborgarforslag_2008_040

Postadress Box 41 221 00 LUND	Besöksadress Stortorget 7	Telefon vx 046-35 50 00	Telefax 046-15 22 03	Internetadress www.lund.se	e-post lunds.kommun@lund.se
-------------------------------------	------------------------------	----------------------------	-------------------------	-------------------------------	--------------------------------

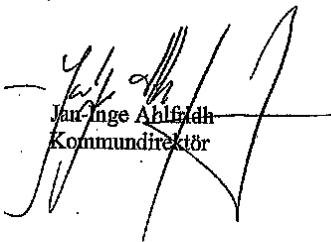
Något centralt marknadsföringskonto finns inte i kommunen idag. Kommunstyrelsen avsätter cirka 300 tkr årligen för bidrag till evenemang. Vart fjärde år används dessa medel främst för Lundakarnevalen.

Att kommunen är positiv till och stödjer olika evenemang och aktiviteter är strategiskt viktigt för Lunds attraktivitet. Att samla budgetmedel för kostnader för evenemang som exempelvis Lundakarnevalen och sista aprilfirandet skulle bidra till att dessa kostnader inte behöver vägas mot löpande verksamhet och underhåll. Det kräver dock en omDispositionering av budgetmedel från nämnder till kommunstyrelsen eller att kommunfullmäktige anslår nya medel till kommunstyrelsen.

Medborgarförslagets tankar kring ett centralt marknadsföringskonto kan diskuteras vidare i kommande budgetarbete.

Kommunkontoret föreslår därför att medborgarförslaget bifalls och överlämnas till budgetberedningen för vidare hantering.

KOMMUNKONTORET



Jan Inge Ahlfeldt
Kommundirektör

Matts Hansson
Planeringschef

● **COMEBACK**

Moderat förslag vann brett gehör

LUND

● Det är inte ofta Hanna Gunnarsson (V) jublar åt moderata förslag. Men så visste hon troligen inte att ett medborgarförslag kom från en tidigare aktiv moderatpolitiker, Elin Ax. Nu är förslaget på väg att förverkligas.

Fram till 2002 var Elin Ax moderat politiker med plats i kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och i tekniska nämnden. Sedan slutade hon, födde barn och tog upp studierna i juridik.

Nu arbetar hon med en uppsats om just medborgarförslag som handlar om siste aprilfirandet som hon vill ska vara en härlig tillställning och en del av Lunds marknadsföring.



Hanna (V) gillar Elins M-förslag.

I kommunfullmäktige gick det bra. Alla utom SD stödde förslaget.

– De som talade så väl om mitt förslag visste nog inte vem jag är. Det är ju ett tag sedan jag var aktiv. Men det var roligt, säger Elin Ax.

Inte i år men i framtiden planeras för att göra firandet till något unikt för hela landet på temat "Härliga siste april".

Kommun, universitet, studenter, Lundabor och myndigheter ska samverka och hålla i arrangemang och marknadsföring.

Siste april-festen får egen kassa

500 000 kronor. För första gången får siste april-firandet i Lund öronmärka pengar från kommunen.

– Vi bejakar festligheter på ett helt annat sätt nu, säger Lars Brobeck, parkintendent i Lund.

Men i praktiken blir det ingen större skillnad mot tidigare år.

Prislappen på festligheterna har nämligen slutat på en halv miljon kronor i flera år. Men nu har kommunen alltså avsatt särskilda pengar till firandet.

– Vi har alltid haft den utgiften men tidigare år har pengarna gått rakt av från parkkontot. Skillnaden blir att vi kommer att kunna renovera en lekpark extra kanske, säger Lars Brobeck.

Städningen kostar

Tomas Avenborg (M), ordförande i tekniska nämnden, tror dock att allmänhetens inställning till festligheterna kommer att påverkas positivt

av att pengarna inte längre dras från parkkontot.

– Det är svårt att försvara ett ökat fokus på den här dagen om det tränger undan blomplanteringar, trädbeskrifningar och annat parkunderhåll, förklarar han.

Det som kostar är först och främst städningen. Under dagen är 150 personer kontinuerligt sysselsatta med att plocka upp efter de dryga 15 000 besökarna.

Systembolaget stängt igen

Förra året höll Systembolaget i Lund stängt på valborgsmässofeon vilket innebar en minskning av försäljningen med tio procent jämfört med valborgshelgen 2008 och dagarna innan. Enligt polisens rapporter minskade skadegörelsebrotten med nästan en tredjedel och akutmottagningen hade inte fler patienter än en vanlig helg.

Därför har polisen begärt

och fått socialförvaltningens godkännande: systemet är stängt i år igen.

– Det man vill komma åt är spontant påfyllandet, säger Annika Landfors, tillståndschef på socialförvaltningen.

Men fyllecellerna var lika fulla förra året som föregående år.

– Det är en toleransnivåfråga, säger Jörgen Nilsson, närpolischef i Lund och fortsätter:

– Jag tror att det är den dagen i Lund som det dricks mest alkohol överlag och då måste vi reglera bedömningsnivån.

Siste april-firandet har vuxit stadigt de senaste tio åren. Enligt en uppskattning från förra året var deltagarna nästan 17 000, och det är inte bara lundabor som deltar utan festligheterna har många tillresande.

– Det är väldigt positivt att så många kan samlas och ha så trevligt och att det trots allt är så pass lite bråk, säger Tomas Avenborg.

Ändå önskar man nu, från kommunens och polisens sida, att någon ska ställa upp som arrangör av den populära festen. Studentorganisationerna har fått frågan men tackat nej.

Svårt att göra lönsamt

– Vi tror att det är svårt att göra ett lyckat arrangemang på siste april, folk har redan sina planer. Vi har försökt på idrottsplatsen tidigare och det har inte fallit så väl ut, säger David Magnusson ordförande för Kuratorskollegiet, som menar att det skulle bli ett stort projekt som skulle vara svårt

att få ekonomiskt lönsamt.

David Magnusson är trött på kommunens återkommande kritik mot studenterna i samband med siste april.

– Enligt mitt sätt att se på det är det en stor del av Lunds kommuns invånare som deltar i firandet, inte bara studenter. Jag tycker att kommunen borde ta ansvar själva och se potentialen i festen, säger han.

KAJSA-STINA KALIN



Läs om firandets historia och vad som händer på nationerna på lundagard.se

Samma regler som förra året

► Tillstånd för champagnegalla beviljas ej, däremot kommer nationerna troligen att få tillstånd för aktiviteter liknande de man hade förra året. Utomhusmusiken begränsas dock efter klagomål från grannarna.

► Centrumpartiet i parken spärras av även i år. Att spärra av kostar i storleksordningen lika mycket som att plantera om, men tekniska nämnden

anser att det är en stor mental vinst för lundabornas räkning att blomorna är hela dagen efter valborg.

► Sofor och dylika möbler är inte tillåtna i år heller.

► Nytt för i år är fler bojarmjör och att VA-syd kommer att finnas på plats och dela ut vatten. Kommunen planerar även tävlingar och en överraskning ihop med radio AF.

Hon tycker att kommunen ska sluta gnälla

Det gnälls för mycket på siste april-firandet, tycker Elin Ax som ansåg att kommunen behövde förbättra sin attityd.

Därför lämnade hon in ett medborgarförslag – det första som fått gehör.

– Jag tycker inte att en park ska vara bara för att titta på utan den ska kunna användas, säger Elin Ax.

Efter att ha suttit som vice ordförande i tekniska nämnden och i kommunstyrelsen är hon medveten om vilket slitage firandet leder till, men tycker att kommunen borde sluta gnälla och inse att festen samtidigt innebär ett bra tillfälle till marknadsföring.

Särskilt fest-konto

– Man vill ju ha hit fler företag och då är kulturen en av de viktiga sakerna. Lund har aldrig lockat på det sättet, det har inget hav och det anses vara rätt dött på sommaren. Man måste jobba med de här bitarna och då är folkfest viktigt, säger Elin Ax.

I medborgarförslaget, som

skickades in i maj 2008, föreslår hon att kommunen ska inkludera siste april-firandet i sin marknadsföring och att kostnaderna för firandet ska belastas ett centralt marknadsföringskonto i stället för tekniska förvaltningen.

Det handlar om att ändra attityder, menar hon.

– I dag har pengarna gått från underhållet. Då blir det mer att radera bot på något som blivit fel, än att stödja något positivt, säger hon.

Öppna systembolaget

Förslaget har fått gehör och inför årets firande har kommunen skapat ett speciellt siste april-konto. Det ska dock i första hand täcka utgifter

för städningen.

Jättebra, tycker Elin Ax, men menar att de borde lägga till en extra summa för att kunna marknadsföra festen bättre.

– De kunde kanske sätta in några trevliga annonser i tidningen, föreslår hon.

Och hon tycker att Systembolaget borde vara öppet, att festen skulle flyttas tillbaka

till fontänen och att det skulle bli tillåtet att ta med möbler igen.

– Jag vet inte vad meningen med att släpa dit möbler är, men finns det någon mening med att förbjuda det? Det är också en negativ attityd, säger hon.

Deltar inte själv längre

Sedan slutet på 90-talet, då Elin Ax kom hit för att läsa juridik, har hon deltagit i firandet. Men festen i stadsparken har hon avstått från de senaste åren.

– Vi har alltid fest, jag och mina vänner, även om vi inte går till stadsparken längre eftersom vi har småbarn.

Inför årets fest hoppas hon på vackert väder och att alla får riktigt roligt.

– Är det inte på siste april som man träffar många utanför sin utbildning och många träffar sin blivande partner. Är inte det jättebra?

Finns det något som du tycker är dåligt med firandet?

– Jag gillar inte skräp, men å andra sidan måste man inte gå dit morgonen efter.

KAJSA-STINA KALIN



Enligt lagen ska det bara ta ett år att behandla ett medborgarförslag. Elin tog två år, men så är hennes förslag det första som fått gehör.

Bilaga B

2010-07-08

Till förvaltningsrätten i Malmö

Klagande

Elin Ax, 730423-3542, Stora Tvärgatan 16, 223 53 Lund, elin.ax@live.se

Saken

Kommunfullmäktige i Lunds kommuns beslut att tillsammans med Lunds universitets utvecklings AB och Region Skåne bilda Lundamark AB.

Kommunfullmäktiges beslut innebär att godkänna aktieägaravtalet mellan parterna, att godkänna förslag till bolagsordning för Lundamark AB, att utse två ledamöter till styrelsen för Lundamark AB, att utse en lekmannarevisor för Lundamark AB samt att bemyndiga kommunstyrelsen att godkänna justeringar i aktieägaravtalet som inte påverkar syftet med avtalet.

Överklagat avgörande

Beslut från Lunds kommunfullmäktige, 2010-06-17-18, §150, Förslag till bildande av Lundamark AB, dnr KS 2009/0461

Jag vill överklaga beslutet eftersom jag inte anser det vara kommunens angelägenhet att bilda ett bolag för att tillhandahålla byggbar mark till marknadsmässiga villkor. Det är istället lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att marknadsmässiga villkor tillhandahålls av marknaden.

Kommunala bolag bör istället drivas utan vinstsyfte, i de lägen som marknaden inte kan tillhandahålla tjänsten. Som lundabo är jag självklart glad för att ESS-anläggningen skall etableras i Lund och har därför inget emot att kommunen bidrar till projektet genom att till exempel sälja sin mark till Lunds Universitets utvecklings AB.

Jag yrkar

att kommunala bolag med syfte att tillhandahålla marknadsmässiga villkor, ligger utanför den kommunala kompetensen, att aktieägaravtalet mellan Lunds kommun, Lunds universitets AB och Regions Skåne avseende Lundamark AB förklaras för ogiltigt.

ELIN AX

Elin Ax



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

UNDERRÄTTELSE Aktbilaga 6
2010-08-13

Mål nr. 10336-10	Domare 121
---------------------	------------

Anges vid kontakt med domstolen


Elin Ax
Stora Tvärgatan 16
223 53 Lund

Elin Ax ./ Lunds kommun
angående **laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Ni får tillfälle att yttra Er över innehållet i bifogade handlingar, aktbilaga 5.

Om Ni yttrar Er ska yttrandet vara skriftligt och ha kommit in till förvaltningsrätten **senast den 27 augusti 2010**. Ange förvaltningsrättens målnummer som finns längst upp till höger.

Om Ni har några frågor kan Ni kontakta förvaltningsrätten.


Kerstin Andersson
Telefon direkt 040-35 35 23

Dok.Id 25808

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 4522 203 20 Malmö	Kalendegatan 6	040-35 35 00	040-97 24 90	måndag – fredag 08:00-16:00
		E-post: forvaltningsrattenimalmo@dom.se		



Kommunkontoret
Kansliet

Björn Grunning
046/355926
bjorn.grunning@lund.se

Yttrande
2010-08-10

1 (1)

Förtvaltningsrätten i Malmö
Box 4522

203 20 Malmö

Förtvaltningsrätten i Malmö	
ink.	2010-08-10
Mål nr	
Sakkod	Aktbil

Yttrande i mål 10336-10

Härmed får jag som ombud för Lunds kommun följande yttrande i rubricerat mål.

Det är sedan länge en etablerad angelägenhet för en kommun att iordningställa och tillhandahålla mark på marknadsmässiga villkor. Det är ett sätt på vilket kommunen kan stödja näringslivet.

Jag hemställer därför att rätten avslår Elin Ax:s yrkande.

Björn Grunning
kanslichef

C:\Documents and Settings\grunbi\Lokala inställningar\Temporary Internet Files\Content.Outlook\77EYV994\yttrande_04_Lundmark.doc

Postadress
Box 41
221 00 Lund

Besöksadress
Rådhuset Lund

Telefon vx
046/355000

Telefax
046-152203

Internetadress
www.lund.se

e-post
lunds.kommun@lund.se

2010-08-23

Till förvaltningsrätten i Malmö

Yttrande i mål 10336-10

Härmed lämnar jag som klagande följande yttrande i rubricerat mål.

En kommunal aktör kan inte agera på likvärdiga villkor på en fri marknad, min åsikt är att kommunen därmed inte kan delta på marknadsmässiga villkor. Även om en kommunal aktör antas kunna agera på marknadsmässiga villkor, kan ett avtalsförhållande med endast en köpare (bolag varav Lunds kommun ingår som en part) och en säljare (Lunds kommun) inte betraktas som en marknad. En marknad innehåller ett visst mått av konkurrens.

Överklagat kommunalt beslut omfattar ett avtal där kommunen gynnar en aktör (Lunds Utvecklings AB) genom att bilda bolag med aktören och tillhandahålla aktören mark. Ersättningen från aktören kan därmed i föreliggande fall sägas utgöra good-will och tillfälle till arbetstillfällen inom kommunens geografiska område.

Att hänvisa till att markförsäljningen i detta avtalsförhållande kan ske på marknadsmässiga villkor är orimligt. Avtalsförhållandet skapas för att tillhandahålla mark för ESS-anläggningen, vilken är en forskningsanläggning med unionsintressen. Köparen är därmed minst sagt att betrakta som en mycket stark aktör och därmed svår hitta jämförelseobjekt till.

Lunds kommun anser det vara en sedan länge etablerad angelägenhet för en kommun att iordningsställa och tillhandahålla mark på marknadsmässiga villkor. Likväl anser jag det falla utanför den kommunala kompetensen. I föreliggande fall existerar dessutom inte den marknad kommunen avser agera på, eftersom marknaden egentligen utgör ett avtal mellan två parter.

ELIN AX

Elin Ax

LUND

Beslut om Lundamark överklagas

● Elin Ax, tidigare moderat politiker i Lund, överklagar beslutet i kommunfullmäktige att bilda bolaget Lundamark AB. I bolaget finns också Lunds universitets utvecklings AB och Region Skåne.

Lundamark ska äga och förvalta marken mellan Max IV och ESS så att där kan byggas för verksamhet.

Elin Ax menar att det inte är kommunens angelägenhet att bilda bolag för att tillhandahålla mark på marknadsmässiga villkor.

Lunds kommuns chefsjurist Björn Grunning tycker annorlunda.

– Det är normal kommunal verksamhet att se till att det finns byggbar mark.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- 1965:106 angående förslag till lag angående ändring i lagen om val till riskdagen mm
1975/76:187 Om kommunal demokrati, ny kommunallag mm.
1986/87:91 Aktivt folkstyre i kommuner och riksdag
1990/91:117 Om en ny kommunallag
1993/94:188 Lokal demokrati
1996/97:70 Ny vallag
2001/02:80 Demokrati för det nya seklet
2003/04:110 Demokratipolitik, regeringens skrivelse
2004/05:163 Ny vallag
2006/07:24 Förenklad hantering av medborgarförslag
2009/10:80 En reformerad grundlag
2009/10:170 En enklare plan- och bygglag

SOU

- 1952:47 Kommunal folkomröstning
1963:16 Författningsutredningen VI, Sveriges statskicks, del 1, lagförslag
1967:26 Partiell författningsreform
1975:41 Kommunal demokrati
1985:29 Principer för ny kommunallag
1987:6 Folkstyrelsens villkor
1990:24 Ny kommunallag
1993:21 Ökat personval
1993:72 Att inhämta synpunkter från medborgarna, det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning
1993:90 Lokal demokrati i utveckling
1995:143 Vissa valfrågor, den fria nomineringsrätten, partisymboler på valsedlar, valkretsindelning
1996:66 Utvärderat personval
1996:162 På medborgarnas villkor –en demokratisk infrastruktur
1999:76 Demokratiutredningen ”Maktdelning” forskarvolym I
1999:136 Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen
2001:48 Att vara med på riktigt
2001:89 Att tänka efter före –samråd i kommuner och landsting
2004:111 Ny vallag
2007:68 Ett decennium med personval –erfarenheter och utfall, grundlagsutredningen
2008:125 En reformerad grundlag

DS

- 2004:4 Samråd efter folkinitiativ
2005:58 Förenklad hantering av medborgarförslag

Rättskällor

Brottsbalken (1962:700)
Kommunallagen (1991:900)
Lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar
Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Plan- och bygglagen (2010:900)
Regeringsform (1974:152)
Vallagen (2005:837)
94/80/EG

Litteratur

Ahlbäck Shirin, Revisionens roll i den parlamentariska demokratin, SOU 1999:76, Demokratiutredningen, forskarvolym I, Maktindelning

Boström Bengt-Ove, Samtal om demokrati, Göteborg Studies in Politics nr 14, Doxa, Lund 1998

Bäck Henry, Den kommunala demokratins apokalyps, Väljare i kommunalvalet –om missnöje, misstroende och politikerkultur, SNS förlag, Bjärnum, 1994

Esaisson Peter och Heidar Knut, Beyond Westminster and Congress, the Nordic Experience, Ohio State University Press, Columbus 2000

Gilljam Mikael, Folkomröstningar är blott en vacker tanke, Folkomröstning en lokal fråga, DMI skrift nr 2, 2000

Gilljam Mikael, Personvalet –röstning med fallgropar, Forskning och framsteg, 1998:6, sidorna 27-31.

Hermansson Jörgen, Om att tämja folkmaten, SOU 1999:76, Demokratiutredningen, forskarvolym I, Maktindelning

Holmberg Sören, Väljare personkryssar, SOU 1999:92, Premiär för personval

Holmberg Sören och Möller Tommy, Halvhjärtad premiär, SOU 1999:92, Premiär för personval

Håkansson Anders, Vilka kandidater vinner på personvalet?, SOU 1996:162, Premiär för personval

Johansson Folke, I personvalet 1994, SOU 1996:66, Utvärderat personval, bilaga 3

Johansson Folke, Vem personröstar och varför?, SOU 1999:92, Premiär för personval

Johansson Svante O. och Möller Tommy, Personval och fri nomineringsrätt tänkbara effekter av det nya valsystemet, Förvaltningsrättslig tidsskrift 1998:2 sidorna 39-63

Korvonen Lauri, Som eld och vatten? Om direkt och representativ demokrati, Folkomröstning en lokal fråga, DMI skrift nr 2, 2000

Lenqvist-Lindén Ann-Sofie, Representativ demokrati utan partier, utvärdering av Svångadalsnämnden 1996-2001, Novemus, Örebro Universitet, 2001:3

Lewin Leif, Parlamentarismens problem, Parlamentarismen i de nordiska länderna, En egen modell?, Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag 1995.

Lindquist Ulf och Losman Sten, 1991 års kommunallag, en handbok med lagtext och kommentarer, Publica, Göteborg 1992, andra upplagan

Lundin Olle och Riberdahl Curt, Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen, SOU 1999:76, Demokratiutredningen, forskarvolym I, Maktindelning

Manin Bernard, Den representativa demokratins principer, 1 upplagan, SNS förlag 2002

Möller Tommy, Minskad particentrering och vitaliserad demokrati? Partiernas nominerings- och kampanjarbete, SOU 1999:92, Premiär för personval

Möller Tommy och Gilljam Mikael, Från medlemspartier till väljarpartier, SOU 1996:162, På medborgarnas villkor, en demokratisk infrastruktur, bilaga

Nielsen Peder, Ett decennium med personval, SOU 1997:68

Oscarsson Henrik, Ålder och personröstning, SOU 1999:92, Premiär för personval

Petersson Olof, Vår demokrati, SNS förlag, 1 upplagan, 2009

Petersson Olof, med flera, Demokrati på svenskt vis, demokratirådets rapport 1999

Ruin Olle, Folkomröstningens begränsade värde, Folkomröstning en lokal fråga, DMI skrift nr 2, 2000

Rothstein Bo, Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem, SNS förlag, Kristianstad 1991, 1:a upplagan.

Stjernqvist Nils red, Parlamentarismen i de nordiska länderna, En egen modell?, Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag 1995.

Sterzel Fredrik, Parlamentarismen i författningen, Nordstedts förlag, 1999, andra upplagan.

Strömberg Håkan, Allmän förvaltningsrätt, Liber ekonomi, Malmö 2003, Upplaga 22:1

Wallin Gunnar, Det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning, Folkomröstning en lokal fråga, DMI skrift nr 2, 2000

Wallin Gunnar, Direkt demokrati, det kommunala experimentfältet, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2007.

Westerståhl Jörgen, Personbedömning som motiv till röstsplittning, SOU 1993:63, studier i anslutning till personvalskommitténs betänkande Ökat personval

Tidsskrifter

Gilljam Mikael, Personvalet –röstning med fallgropar, Forskning och framsteg 1998:6 s 27-31

Johansson Svante O. och Möller Tommy, Personval och fri nomineringsrätt, Förvaltningsrättslig tidsskrift 1998:2, sidorna 39-63

Rättsfall

NJA 1965 s 116

RH 2005:51

RÅ 1967:57

RÅ 1973:32 I

Övriga källor

www.val.se

www.lund.se