

Det nya folkinitiativet

Sedan den 1 januari 2011 gäller nya bestämmelser för folkinitiativ om folkomröstningar i kommuner och landsting. Reformen ingår i de förändringar i kommunallagen som Riksdagen hösten 2010 antog i samband med den reformerade grundlagen. Förändringarna innebär att fler måste stödja ett folkinitiativ och att kraven på initiativet preciseras: tio procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting ska stå bakom förslaget om folkomröstning, tidsramen för att samla in de nödvändiga namnunderskrifterna är högst sex månader och initiativet ska handla om sådant som fullmäktige kan besluta om. Samtidigt blir det svårare för fullmäktige att avvisa ett folkinitiativ: För detta krävs att två tredjedelar av ledamöterna säger nej till att genomföra en folkomröstning.

Kommunallagen ger sedan 1977 fullmäktige möjligheter att utlysa folkomröstning i en fråga. Det kan handla om frågor där det är viktigt för de folkvalda att veta hur starkt stöd som olika alternativa förslag har bland medborgarna innan de fattar sitt beslut - till exempel om en kommun ska delas eller läggas samman med en annan kommun eller om vägdragningar. Det kan också finnas frågor där det inte finns några tydliga politiska skiljelinjer men där meningarna bland de berörda medborgarna går starkt isär - till exempel när det gäller vissa stads- och trafikplaneringsfrågor. Det finns också exempel på att en fråga har blivit infekterad eller att partierna är delade i frågan på ett sätt som försvårar en vanlig beslutsprocess. I sådana situationer kan en folkomröstning ge fullmäktige tydlig vägledning om medborgarnas uppfattningar innan man fattar sitt beslut. En folkomröstning kan desutom innebära att ett beslut i en fråga som är starkt polariserad får högre legitimitet och att det blir lättare för människor att acceptera beslut som går dem emot.



Detta är ett faktablad från projektet medborgardialog som drivs av Sveriges Kommuner och Landsting. Förbundet kommer att ge ut ett antal faktablad under de kommande åren som rör frågor om medborgarnas möjlighet till deltagande i utvecklingen av det samhälle vi lever i.

Detta faktablad handlar om det förstärkta folkinitiativet som Riksdagen tog beslut om i november 2010.

Det innebär en förändring av kommunallagen och gäller för kommuner och landsting från och med den 1 januari 2011. Syftet med faktabladet är att ge mer kunskap om det förstärkta folkinitiativet och dess tillämpning.

Är du intresserad av att ta del av kommande faktablad kan du anmäla dig som prenumerant genom att skicka ett e-postmeddelande till lena.langlet@skl.se

Folkomröstningar har dock inte fått någon framträdande roll i den kommunala demokratin. Det gäller i särskilt hög grad folkinitiativet som infördes 1994 och som gav fem procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting rätt att föreslå fullmäktige att genomföra folkomröstning i en fråga. Över 150 folkinitiativ har endast resulterat i 15 folkomröstningar. I övriga fall beslutade fullmäktige att avslå initiativet och att inte genomföra någon folkomröstning.

Nu har dock riksdagen beslutat att från 2011 förändra bestämmelserna om folkinitiativ så att det ska bli lättare att få till stånd en folkomröstning. Förändringarna innebär att folkinitiativet förstärkts och att det blir svårare för fullmäktige att säga nej till ett initiativ. Samtidigt skärps kravet på stöd för ett initiativ och regelverket preciseras. Följande villkor måste uppfyllas för att ett folkinitiativ ska leda till en folkomröstning:

- Initiativet måste undertecknas av minst tio procent av de röstberättigade medborgarna i kommunen eller landstinget.

- Namnen måste samlas in under en tidsrymd om sex månader innan de lämnas in och förteckningen ska innehålla under-tecknarnas namnteckning med datum för undertecknandet, namnförtydligande, personnummer och adress.
- Den fråga som man vill ha folkomröstning om ska vara sådan att fullmäktige kan besluta om den.
- Om en kvalificerad majoritet om två tredjedelar av ledamöterna anser att det är olämpligt att genomföra en folkomröstning så kan de stoppa denna.

Det har funnits olika invändningar mot folkinitiativet. En del av dessa invändningar är principiella och uttrycker en oro för att den representativa demokratin försvagas om en relativt liten andel av befolkningen kan tvinga fram folkomröstningar i olika frågor och det är oklart vem som egentligen har ansvaret för det beslut som fattas med ledning av en sådan folkomröstning. Andra invändningar handlar om att vissa frågor inte lämpar sig för en folkomröstning.

Folkinitiativets anhängare menar tvärtom att ett folkinitiativ kan ge medborgarna större inflytande över den politiska dagordningen och därmed öka deras intresse och engagemang för kommunpolitiska frågor. Man anser också att folkomröstningen kan ge kommunen ett bättre beslutsunderlag samtidigt som människors kunskaper i olika frågor ökar.

Oavsett om man bejakar eller är kritisk till folkinitiativet som sådant så finns det och måste hanteras på ett korrekt och konstruktivt sätt så att de nationella ambitionerna om att förena deltagardemokrati med den representativa demokratin kan förverkligas.

Lagtext om initiativrätt återfinns i Kommunallagen 5 kapitlet enligt följande:

23§

Ärende om att hålla en folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydligande, personnummer och uppgift om deras adresser.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.

34a§

Har ett folkinitiativ väckts enligt 23§ andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och
2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.

Vanliga frågor om det förstärkta folkinitiativet

Vem kan lansera ett folkinitiativ?

Alla röstberättigade i en kommun eller ett landsting, dvs. alla invånare som också får rösta i kommun- och landstingsvalen. Det finns inte några specifika regler för om hur arbetet med att lansera ett folkinitiativ ska gå till. Det kan vara en enskild medborgare eller en mindre grupp av personer, som organiserar och koordinerar ett folkinitiativ. Det är upp till initiativtagarna att avgöra vilka som ska ansvara för kontakterna gentemot förvaltning, fullmäktige, media och allmänhet. Juridiska personer (som organisationer, företag) kan dock inte vara initiativtagare.

På vilket sätt kan namnen samlas in?

Enligt gällande lagstiftning kan namnunderskrifter endast samlas in med den traditionella pappersmetoden. Det är alltså inte möjligt att samla in namnunderskrifter via internet. Namnunderskrifter kan annars samlas in var som helst och när som helst inom sex månader innan det att folkinitiativet har lämnats in till kommunens/landstingets förvaltning. Den som skriver på ska förutom namnunderskrift och uppgift om datum för undertecknandet ange förnamn, efternamn, adress och sitt tiosiffriga personnummer. På detta sätt så har kommunen eller landstinget möjlighet att kontrollera att undertecknarna har rätt att delta i initiativet och att inte samma person skriver sitt namn flera gånger. Rent praktiskt kan detta ske genom stickprovskontroller.

Vilka frågor kan tas upp genom ett folkinitiativ?

Ett folkinitiativ kan ta upp exakt samma frågor som fullmäktige. Det betyder att frågorna måste ligga inom den kommunala kompetensen och var sådana kommunala frågor som kan beslutas av fullmäktige. Det betyder vidare att frågor som enligt lagstiftning tillkommer en kommunal nämnd inte kan bli föremål för folkomröstning men däremot frågor som fullmäktige beslutat delegera till nämnden. Fullmäktige får naturligtvis inte heller fatta beslut som skulle strida mot grundläggande mänskliga rättigheter eller gällande lagstiftning i övrigt – vilket utesluter folkomröstning utifrån folkinitiativ med sådan innebörd. Beslut om att avslå folkinitiativ som inte uppfyller lagens krav fattas av fullmäktige med enkel majoritet. Fullmäktige kan också avslå ett folkinitiativ som rör en fråga där man inte är formellt förhindrad att fatta beslut men där det av olika skäl är olämpligt att genomföra en folkomröstning. Det kan till exempel handla om anställningsärenden eller om enskilda personer skulle uppleva en folkomröstning som kränkande. I sådana fall krävs dock två tredjedels majoritet för att avslå initiativet.

Fullmäktige ska säga nej till ett folkinitiativ om en fråga som ligger utanför den kommunala kompetensen – t ex om rovdjursjakt eftersom ett sådant beslut inte fattas i kommunen. Däremot kan t ex ett initiativ väckas om att kommunen riktar en skrivelse till regering eller riksdag i en sådan fråga. I sådana fall är det särskilt viktigt att man är tydlig när frågan formuleras så att inte medborgarna ges uppfattningen att det slutliga avgörandet ligger i kommunens händer.

Vad händer om ett folkinitiativ väcks i en fråga, där fullmäktige redan har tagit ett beslut?

Det förstärkta folkinitiativet är i första hand ett pro-aktivt verktyg för medborgarna att bli delaktiga i beslutsprocessen. Det vill säga att folkinitiativ i första hand bör ta upp nya frågor och lägga egna förslag. Samtidigt kan det naturligtvis inte uteslutas att folkinitiativ väcks som en reaktion på en fråga som diskuteras i fullmäktige. Det finns inte heller något hinder mot att väcka ett folkinitiativ i en fråga där beslutet redan verkställts – eller för fullmäktige att säga ja till att genomföra en sådan folkomröstning. Även när fullmäktige tar ställning till ett sådant initiativ krävs dock en kvalificerad majoritet för att nej till att genomföra en folkomröstning – t ex om man anser att initiativet kommer för sent för att kunna påverka en fråga.

Sannolikt kommer färre ”retroaktiva” folkinitiativ att väckas om kommunen eller landstinget har en aktiv dialog med medborgarna och kontinuerligt inhämtar deras synpunkter i olika frågor – och till färre folkinitiativ överhuvud taget.

Vem formulerar frågan vid en folkomröstning?

När ett folkinitiativ leder till en folkomröstning så är det fullmäktige som ska besluta om den fråga som ska ställas till de röstberättigade och om hur svarsalternativen ska formuleras. Folkomröstningen ska ses som ett led i beredningen av ett ärende. Det är därför viktigt att röstsedlarna utformas så att den fråga som väckts genom folkinitiativet också besvaras vid omröstningen. Det är lämpligt att samråda med företrädare för initiativtagarna och söka komma överens om frågeformuleringar som är enkla att förstå och besvara för de röstande och om svarsalternativ vars innebörd är enkla att tolka inför den fortsatta beslutsprocessen.

Vad kostar ett folkinitiativ och vem bär dessa kostnader?

Initiativtagarna ansvarar för arbetet med att formulera ett folkinitiativ och att samla tillräckligt med stöd för att det ska kunna leda till en folkomröstning. Kostnaderna för att bereda det ärende som väcks genom initiativet kan variera men generellt är det själva folkomröstningen som kostar. Här är det stor skillnad om folkomröstningen genomförs i anslutning till ett allmänt val, ett val till Europaparlamentet eller en nationell folkomröstning eller om den genomförs vid ett annat tillfälle. I det första fallet handlar det om kostnader för information inför omröstningen och upptryckning av röstsedlar. I det senare fallet handlar det om kostnaderna för att genomföra ett val med röstlängder, röstkort, röstsedlar, vallokaler, valförrätare, eventuell förtidsröstning o.s.v. Det är kommunen respektive landstinget som ansvarar för *kostnaderna* för att genomföra en folkomröstning även om kommunernas valnämnder ansvarar för genomförandet. Lagen om kommunala folkomröstningar innehåller detaljerade bestämmelser om vad som ska iaktas vid genomförandet.

När ska folkomröstningen genomföras?

En folkomröstning ska hållas inom skäligen tid. Det finns praktiska och ekonomiska fördelar med att hålla en folkomröstning i samband med allmänna val och framför allt gynnas valdeltagandet av detta. Men om en fråga väcks tidigt under en mandatperiod kan det vara orimligt att avvakta nästa allmänna val för att genomföra folkomröstningen. Det är fullmäktige som avgör tidpunkten för folkomröstningen med hänsyn till hur omständigheterna ser ut.

Finns det risk för att den representativa demokratin försvagas genom det förstärkta folkinitiativet och ett stort antal folkomröstningar på lokal och regional nivå?

När grundlagsutredningen föreslog att folkinitiativet skulle förstärkas ansåg man att det var värdefullt för den lokala demokratin att möjligheten för en grupp kommun- eller landstingsmedlemmar med tyngd kunde framföra sina uppfattningar även mellan valen. Folkinitiativet skulle kunna föra in medborgarna i den politiska processen och erbjuda dem en kanal för direkt påverkan inom ramen för det representativa systemets beslutsformer. På så sätt skulle folkinitiativet bidra till att förena deltagardemokratin med den representativa demokratin. Riksdag och regering instämde senare i denna bedömning.

Det hindrar inte att folkinitiativet också kan innebära risker av olika slag eller att ett i grunden positivt instrument missbrukas. Det är därför viktigt att följa utvecklingen och att lära av såväl positiva som negativa erfarenheter som kommer fram under de närmaste åren. Det är också viktigt att fortsätta med att utveckla andra former för medborgardialog som tillsammans med det nya folkinitiativet kan skapa goda förutsättningar för medborgarnas inflytande.

Måste fullmäktige följa ett folkomröstningsbeslut?

Formellt sett behöver de inte det. Till skillnad från allmänna val är lokala och regionala folkomröstningar endast "rådgivande". I praktiken har dock sedan slutet av 1980-talet folkomröstningsresultat så gott som alltid följts. Samtidigt är det fullmäktige som måste ta ansvar för det beslut som ska fattas och värdera utfallet av folkomröstningen. Ofta är det möjligt för ledamöterna att redan inför en folkomröstning deklarerar om de tänker respektera ett majoritetsbeslut i folkomröstningen och även ge en förklaring om de inte är beredda att göra en sådan utfästelse.

Men det kan också finnas situationer där man vill avvakta utfallet. En faktor som kan tänkas påverka ledamöternas ställningstagande är valdeltagandet. I en del länder finns så kallade korumregler, dvs. bestämmelser om att det ska krävas ett visst deltagande för att resultatet ska bli giltigt. Ett motiv för att regering och riksdag valde att *inte* införa sådana regler är att kommunala folkomröstningar är rådgivande och att ledamöterna faktiskt kan ta hänsyn till deltagandet när man värderar resultatet.

En annan faktor är hur folkomröstningens frågeställning hänger samman med andra frågor och om utfallet i omröstningen skulle få konsekvenser som de röstande inte kunnat överblicka. Innebär t ex ett nej till nedläggning av en skola (kanske med ett lågt valdeltagande utanför den berörda kommundelen) att en annan skola måste läggas ned? Innebär ett ja till en skattesänkning att kommunen måste genomföra tuffa besparingsåtgärder som inte diskuterats? Det finns fler exempel på hur en folkomröstning i vissa situationer enbart ger svar på en del fråga uttryckt ur sitt ekonomiska eller verksamhetsmässiga sammanhang. Därför kan en folkomröstning utifrån ett folkinitiativ behöva kompletteras med en omröstning om ett "motalternativ" som kommunfullmäktige lanserar eller med en medborgardialog som kan bidra till en allsidig och nyanserad bild av medborgarnas åsikter.

Oavsett hur fullmäktiges ledamöter förhåller sig till en folkomröstning är det angeläget att man är tydlig och motiverar sitt ställningstagande – särskilt om man inte följer utslaget.

Litteratur och länktips

"Folkinitiativ – Handbok för direkt demokrati", Bruno Kaufmann och Peter Eriksson

Faktablad om folkomröstningar, www.skl.se/medborgardialog