

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Författningsförslag	7
2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	7
3 Det kommunala folkomröstningsinstitutet	11
3.1 Historik	11
3.2 Erfarenheter av kommunala folkomröstningar.....	13
4 Folkinitiativ	17
4.1 Historik	17
4.2 Erfarenheter av folkinitiativ	19
5 Överväganden och förslag.....	21
5.1 Folkomröstningar eller andra samrådsförfaranden – en diskussion	21
5.2 Förslag	25

5.2.1	Samråd efter folkinitiativ	25
5.2.2	Innebörden av begreppet samråd	28
5.3	Ekonomiska konsekvenser	31
6	Författningskommentar	35
6.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	35

Förord

I kommunallagen finns det sedan 1977 bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och landsting att anordna lokala folkomröstningar. Under de senaste årtiondena har ett knappt sjuttiootal sådana folkomröstningar genomförts i olika frågor. Kommundelningsfrågor och trafikärenden är exempel på kategorier av frågor som varit föremål för många kommunala folkomröstningar.

Sedan den 1 juli 1994 finns också i kommunallagen bestämmelser om s.k. folkinitiativ till folkomröstning. Enligt bestämmelserna får ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- och landstingsmedlemmarna enligt lagen om kommunala folkomröstningar (5 kap. 23 § KL). Bestämmelserna bygger på frivillighet i den meningen att fullmäktige kan välja att avslå eller bifalla initiativtagarnas begäran om folkomröstning. Detta har medfört att folkomröstningar endast hållits i fem av de 80 fall då folkinitiativ väckts.

I propositionen Demokrati för det nya seklet (2001/02:80) redovisade regeringen sin avsikt att återkomma till riksdagen rörande frågan om folkinitiativ. I samband med behandlingen av nämnda proposition lämnade riksdagen ett tillkännagivande av vilket det framgår att det är riksdagens uppfattning att den fortsatta beredningen av frågan om folkinitiativ skall syfta till ett förslag om att folkomröstning skall hållas om tio procent av de röstberättigade begär det (bet. 2001/02: KU14, mom. 42, rskr. 2001/02:190). Riksdagen har därefter vid två tillfällen

återkommit till tillkännagivandet i samband med behandlingen av motioner i frågan (bet. 2002/03:KU29, rskr. 2002/03:208, bet. 2003/04: KU3, rskr. 2003/04:33).

Mot denna bakgrund har Justitiedepartementet utarbetat ett förslag till nya bestämmelser om folkinitiativ, vilket redovisas i denna promemoria. Förslaget bygger delvis på tidigare utredningsförslag, bl.a. från Demokratiutvecklingskommittén i betänkandet På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur (SOU 1996:162), och från Kommundemokrati-kommittén i betänkandena Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) och Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89).

1 Sammanfattning

I denna promemoria föreslås att nuvarande bestämmelser i kommunallagen om att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna avskaffas.

Enligt promemorians förslag bör det i stället införas bestämmelser i kommunallagen om att fullmäktige skall besluta att samråd skall ske om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väckt ett ärende om att det skall hållas samråd i en viss fråga och förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna och ärendet skall handläggas av fullmäktige.

Med samråd avses enligt promemorians förslag exempelvis folkomröstning, hearing eller annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter. Fullmäktige avgör i vilken form och under vilken tid samråd skall ske. Vissa minimikrav föreslås för samrådets genomförande, däribland att samrådet skall kungöras, att det skall pågå under minst fyra veckor, om det innebär annat samråd än folkomröstning, samt att det skall sammanställas i en samrådsredogörelse. Därutöver föreslås att det införs ett krav på att ett ärende som innefattar samråd bereds så att fullmäktige kan fatta beslut i ärendet inom ett år från det att ärendet väckts. Om en kommun väljer att genomföra samråd i form av en folkomröstning skall denna genomföras i enlighet med lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 5 kap. 23 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 5 kap. 34 a – c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

23 §²

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

² Senaste lydelse 2002:249.

6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla *folk-omröstning* i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *fem* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Ärende om att hålla *samråd* 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. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

34 a §

Om ett ärende om att hålla samråd i en viss fråga har väckts enligt 23 § andra stycket, skall fullmäktige besluta att samråd skall ske om,

1. förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna, och

2. ärendet rör beredningen av en fråga som fullmäktige skall handlägga.

34 b §

Kungörelse om att samråd kommer att ske enligt 34 a § skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla och införas i den eller de

ortstidningar som fullmäktige beslutar. Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen. Kungörelsen skall innehålla uppgift om det ärende som samrådet avser och i vilken form och under vilken tid samrådet kommer att genomföras.

Samrådet skall pågå under minst fyra veckor från kungörelsedagen, om inte samråd sker genom en folkomröstning enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Efter samrådet skall kommunen eller landstinget sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sitt förslag i en samrådsredogörelse, som skall fogas till handlingarna i ärendet.

34 c §

Ett ärende som innefattar samråd bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att ärendet väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid skall detta och vad som kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid.

*Fullmäktige får då avskriva
ärendet från vidare hand-
läggning.*

Denna lag träder i kraft den 1 xx 200x.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärende om att hålla folkomröstning som väckts före ikraftträdandet.

3 Det kommunala folkomröstningsinstitutet

3.1 Historik

På kommunal nivå finns en tradition av direktdemokratiskt beslutsfattande som sträcker sig tillbaka till det förrförra seklet. 1862 års kommunalförordningar gav kommunerna frihet att själva bestämma om beslutanderätt skulle utövas av en vald församling, så kallade fullmäktigeförsamlingar, eller genom att kommunernas röstberättigade medlemmar samlades till stämma. I större städer var emellertid fullmäktigeförsamlingar obligatoriska och detta obligatorium kom sedan – i anslutning till rösträttsreformerna i början av seklet – att successivt utvidgas till att gälla allt fler kommuner. Värt att notera är dock att den direktdemokratiska traditionen hade ett starkt fäste på den svenska landsbygden ända in på 1940-talet. Vid mitten av 1940-talet tillämpade en fjärdedel av landskommunerna stämmsystemet.

Först genom 1952 års kommunindelningsreform och 1953 års kommunallag ersattes kommunalstämmorna av fullmäktigeförsamlingar utsedda genom val. Det var främst av detta skäl – att de direktdemokratiska beslutformerna avskaffats – som debatten om ett kommunalt folkomröstningsinstitut under 1950-talet tog fart. Det är också i ljuset av denna debatt som det första statliga utredningsförslaget om kommunala folkomröstningar skall ses. Förslaget presenterades av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning i betänkandet Kommunalt folkomröstning (SOU 1952:47). Utredningen såg inget större behov av folkomröstningar på kommunal nivå, men

uteslöt samtidigt inte att de kunde vara motiverade i enstaka frågor av stort allmänintresse. Utredningen föreslog därför att det skulle bli möjligt att i undantagsfall anordna rådgivande omröstningar i kommuner. Förslaget ledde emellertid inte till någon proposition.

På 1970-talet utreddes kommunala folkomröstningars allmänna förutsättningar och tänkbara funktionssätt av Kommunaldemokratiutredningen som gjorde bedömningen att problemen med folkomröstningar var alltför svåröverskådliga och därför inte föreslog någon ny lagstiftning (SOU 1975:41). Däremot pekade utredningen på det oklara rättsläget. Att anordna folkomröstningar stred enligt ett utslag från Regeringsrätten (RÅ 1967 ref. 57) mot gällande kommunallag, vilket däremot inte gällde om en kommun anordnade en opinionsundersökning i liknande former. Utredningen förordade därför en reglering i kommunallagen som klargjorde skillnaden mellan dessa två förfaranden, men underströk samtidigt att bestämmelsen borde ges en sådan placering och utformning att det tydligt framgick att beredningsförfarandet folkomröstning endast var avsett att tillämpas i undantagsfall. Regeringen följde utredningens förslag och föreslog i propositionen Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. (prop. 1975/76:187) en sådan reglering. Riksdagen antog regeringens förslag.

När bestämmelser om rådgivande kommunala folkomröstningar infördes i 1977 års kommunallag var det omedelbara skälet således snarare att uppnå tydlighet om vad en kommun får göra, än en politisk vilja att skapa ett komplement eller korrektiv till den representativa demokratin. Av regeringens proposition framgick också tydligt regeringens uppfattning att omröstningar och opinionsundersökningar borde utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall. Remisser, offentliga möten och partiaktiviteter ansågs som betydligt lämpligare för att åstadkomma en vidgad medverkan från kommunmedlemmarna i den kommunala verksamheten.

Inför 1991 års kommunallag utreddes frågan återigen, denna gång av 1988 års kommunallagskommitté. Utredningens slutsats

var att gällande bestämmelser skulle bibehållas utan någon utvidgning. Regeringen ställde sig bakom utredningens grundtankar om folkomröstningsinstitutet som ett extra led i det sedvanliga beredningsförfarandet med syftet att tillhandahålla ett så brett beslutsunderlag som möjligt.

Med 1991 års kommunallag fick bestämmelsen sin nuvarande utformning. Den innebär att fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

3.2 Erfarenheter av kommunala folkomröstningar

En översikt över tillämpningen av det kommunala folkomröstningsinstitutet från 1977 till i dag pekar på ett relativt sparsamt utnyttjande av detta beredningsförfarande. Under de cirka tjugofem år som möjligheten funnits har sammanlagt 68 folkomröstningar genomförts i landets nära 300 kommuner. Antalet avslag på begäran om folkomröstning uppgår under perioden till totalt 164, varav 89 varit initiativ från ledamöter i fullmäktige eller kommunledning och resterande 75 varit folkinitiativ (se även avsnitt 4.2 Erfarenheter av folkinitiativ). Av de folkomröstningar som genomförts har de flesta, ett trettiootal, rört indelningsärenden – i regel förslag om kommunindelning. Skälet till att så många folkomröstningar om kommunindelningar ägt rum är att lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting stadgar att regeringen och vissa statliga myndigheter äger rätt att föranstalta om inhämtande av lokalbefolkningens synpunkter genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Vidare slår indelningslagen fast att förslag om indelningsändring kan väckas av kommun eller medlem av berörd kommun. Det är mot denna bakgrund uppenbart att indelningslagens formuleringar påverkat

tillämpningsfrekvensen när det gäller kommunala folkomröstningar.

Bland övriga frågor som föranlett kommunala folkomröstningar dominerar trängselavgifter med tolv omröstningar, följt av trafikärenden och brobyggen med sju omröstningar. Frågor om kommunnamn, etablering av systembolag, energiförsörjning och subventionsformer i barnomsorgen har lett till vardera fyra folkomröstningar. Byggnation, exploaterings- och planärenden har också varit föremål för flera folkomröstningar.

Att döma av de uppgifter Justitiedepartementet inhämtat från de kommuner som anordnat folkomröstning har kommunerna, med några få undantag, respekterat folkomröstningsresultatet i den fortsatta hanteringen av ärendet. Uppgifterna visar också att av de fall där initiativet att anordna folkomröstning kommit från ledamöter i fullmäktige eller kommunstyrelsen har något fler än hälften av initiativen väckts av oppositionen och resterande andel den styrande majoriteten. Statistiken över avslag på begäran om folkomröstning visar att byggnation, försäljning och placering av fastigheter, bostadsbolag och kommunala anläggningar lett till flest avslag. Begäran om folkomröstning i frågor rörande trafikleders sträckning, brobyggen, exploateringsärenden och planärenden har också lett till många avslag.

Under senare år har trenden att kommunen i förväg förbinder sig att följa folkomröstningsresultatet blivit allt tydligare. Att sådana "bindande" folkomröstningar blivit allt vanligare har inneburit att kommunfullmäktige avsvurit sig möjligheten att ta hänsyn till om deltagandet varit lågt eller högt och om de olika alternativen samlat ungefär lika många röster eller om en uppfattning dominerat. I de fall detta agerande kritiserats har kommunerna hänvisat till att de å andra sidan är ytterst restriktiva med att bifalla förslag till folkomröstning. Det kommunala folkomröstningsinstitutet kan alltså sägas ha

utvecklats till att vara en ”undantagslösning”, dock i praktiken förpliktande för fullmäktige i de fall den används³.

³ Se Gunnar Wallins artikel Det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning, publicerad i Demokratiinstitutets skrift Folkomröstning – en lokal fråga? (2000)

4 Folkinitiativ

4.1 Historik

Bestämmelserna om folkinitiativ infördes i kommunallagen 1994 (prop. 1993/94:188, rskr. 1993/94:354) efter förslag i Lokaldemokratikommitténs betänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90). I förarbetena anförde regeringen att det under flera års tid hade diskuterats hur medborgarnas mer direkta inflytande över den kommunala dagordningen kan öka. Tiden ansågs mogen för att införa en möjlighet för kommun- och landstingsmedlemmarna att väcka initiativ i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga. För att klargöra att folkomröstningar även fortsättningsvis endast skulle avse viktigare frågor ansåg regeringen att det borde krävas att en relativt stor andel av de röstberättigade kommunmedlemmarna står bakom ett folkinitiativ för att fullmäktige skall vara tvungen att behandla det. Regeringen föreslog att denna andel skulle bestämmas till fem procent (prop. 1993/94:188 s. 51).

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och de nya reglerna trädde ikraft den 1 juli 1994. De återfinns i 5 kap. 23 § kommunallagen (1991:900) och innebär att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser. Enligt 5 kap. 34 § gäller att fullmäktige får besluta att

det som ett led i beredningen av ett ärende skall inhämtas synpunkter från medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Drygt två år efter bestämmelsernas ikraftträdande föreslog Demokratiutvecklingskommittén i betänkandet På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur (SOU 1996:162) att bestämmelserna skulle ändras så att det skulle krävas en kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett folkinitiativ. Bakgrunden till kommitténs förslag var den nedslående statistiken över tillämpningen av folkinitiativet som visade att inte ett enda av de 40 initiativ som väckts mellan åren 1994 och 1996 lett till folkomröstning. Förslaget remitterades och en majoritet av remissinstanserna, däribland Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, avstyrkte förslaget med motiveringen att det gav politiska minoriteter alltför stora möjligheter att manipulera, fördröja och rycka sönder den politiska processen.

I mars 1999 behandlade Konstitutionsutskottet ett antal kommunala demokratifrågor, däribland kommunala folkomröstningar. Utskottet konstaterade i princip samma sak som Demokratiutvecklingskommittén, nämligen att erfarenheterna av folkinitiativet var nedslående. Utskottet framhöll mot den bakgrunden att det fanns skäl att utreda en förstärkning av medborgarnas inflytande i initiativärenden. En möjlighet som enligt utskottet borde övervägas var en regel som innebar att en folkomröstning skulle komma till stånd om en viss procentandel – tio procent av de röstberättigade – stod bakom initiativet.

Regeringen gav i november 1999 i uppdrag till en parlamentariskt sammansatt kommitté (dir. 1999:98) att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. Kommittén antog namnet Kommundemokratikommittén. I direktiven ingick att utvärdera erfarenheterna av folkinitiativets användning samt bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet. I enlighet med regeringens direktiv redovisade Kommundemokratikommittén i

betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) en utvärdering av folkinitiativet och dess användning. Kommittén föreslog också en ändring av bestämmelserna om folkinitiativ. Förslaget innebar att om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väcker ett ärende i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga, skall en kommun eller ett landsting vara skyldigt att genomföra omröstningen. Enligt förslaget skall folkomröstningen, såsom i dag, genomföras som ett led i beredningen och endast vara rådgivande.

Kommitténs förslag remitterades och en majoritet av de remissinstanser som berörde förslaget var negativa till en så långtgående reformering av folkinitiativet. Många av de negativa remissinstanserna menade att ett ovillkorligt krav på folkomröstning i alla frågor som väcks genom folkinitiativ innebär en avsevärd försvagning av det representativa systemet och kommer dessutom slå mycket olika i stora och små kommuner. Flera remissinstanser – Stockholms läns landsting, Landstinget i Värmland och Vara kommun för att nämna några – pekade på riskerna för ökade kostnader och ökad administration med kommitténs förslag. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet menade i sitt remissvar att kommittén dragit fel slutsatser av hittillsvarande erfarenheter av folkinitiativet. Förbunden skrev att problemet inte är att berörda fullmäktigeförsamlingar inte vill ge medborgarna möjlighet att uttrycka sina åsikter mellan valen, utan att folkomröstning i vissa situationer inte är en ändamålsenlig form. Förbundens förslag var att vidga folkinitiativet till att gälla olika former av samråd med medborgarna.

4.2 Erfarenheter av folkinitiativ

Såsom redovisats i de förra avsnittet har ett flertal statliga utredningar samt riksdagens konstitutionsutskott uppmärksammat det faktum att mycket få folkinitiativ lett till folkomröstning. Enligt de uppgifter Justitiedepartementet har

inhämtat är förhållandet i dag det att 80 folkinitiativ väckts och fem omröstningar genomförts. Tre av dessa har handlat om huruvida en kommun skulle tillskriva regeringen med begäran om att få bli försökskommun för så kallade kommunala vårdnadsbidrag. Sådana omröstningar ägde rum i Uppvidinge och Karlstad 2002 samt i Örkelljunga 2003. Därutöver har det efter folkinitiativ anordnats folkomröstning i Haparanda om gränssamarbete med Torneå (2002) och i Uddevalla om bebyggelse av ett grönområde (1998). I övriga 75 fall har kommuner avslagit begäran om folkomröstning. En studie av vilka kategorier av ärenden som lett till flest avslag visar ungefär samma mönster som för övriga avslag på begäran om folkomröstning. Byggnation, försäljning av fastigheter m.m. dominerar. Därefter kommer sträckning av trafikleder och brobyggen. En viss avvikelse kan noteras beträffande skolfrågor, där så många som åtta folkinitiativ avslagits – att jämföra med fyra efter begäran från fullmäktigeledamöter.

Motiven för avslag på folkinitiativ har varierat avsevärt. Bland de motiv som anförts är bland annat att frågan har väckts vid fel tidpunkt, att ärendet legat utanför den kommunala kompetensen, att frågan är olämplig att rösta om eftersom det är svårt att formulera distinkta svarsalternativ samt att en omröstning skulle medföra stora kostnader för kommunen. Därutöver har anförts att det är för få medborgare som berörs av ärendet eller att sakfrågan är alltför oviktig för att bli föremål för omröstning. Slutligen har flera kommuner också pekat på det faktum att en folkomröstning åsidosätter och försvagar det representativa systemet.

5 Överväganden och förslag

5.1 Folkomröstningar eller andra samrådsförfaranden – en diskussion

I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) redovisar regeringen sin uppfattning att den svenska demokratin bör kännetecknas av ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. Regeringen anser att de representativa formerna bör vara fundamentet i vårt demokratiska system, men att det samtidigt finns skäl att utveckla former för direkt deltagande mellan valen. Det bör i detta sammanhang understrykas att de politiska partierna också mellan valen har en central roll när det gäller att fånga upp och kanalisera medborgarnas engagemang och politiska intresse. Partiernas ansvar i detta avseende är grundläggande i vårt demokratiska system. Det finns emellertid också andra former för medborgerligt inflytande mellan valen. Medborgare kan delta i den lokala demokratiska processen i egenskap av brukare i s.k. självförvaltningsorgan, som föreningsaktiva eller medlemmar i lokala byalag, aktions- eller utvecklingsgrupper. På många håll förekommer också försöksverksamhet med lokala ungdomsråd och medborgarpaneler samt olika former av Internetbaserade forum för dialog, diskussion och debatt. Därutöver finns vissa lagreglerade möjligheter till direkt deltagande. Den 1 juli 2002 infördes i kommunallagen bestämmelser om s.k. medborgarförslag (prop. 2001/02:80), dvs. en möjlighet för fullmäktige att ge medborgarna rätt att väcka ärenden i fullmäktige. De preliminära uppföljningar som gjorts sedan bestämmelserna

trädde i kraft visar att intresset för medborgarförslag är stort bland landets kommuner. I november 2003 hade ett drygt hundratal kommuner infört medborgarförslag.

Bestämmelserna om folkinitiativ i 5 kap. 23 § kommunallagen kan också sägas vara en lagreglerad form för att möjliggöra direkt deltagande mellan valen. I det avsnitt i propositionen (prop. 2001/02:80) som rör folkinitiativet (6 kap. s. 49–51) konstaterar regeringen att erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelsen om folkinitiativ är nedslående. Regeringen delar således den bedömning som bl.a. Kommundemokratikommittén tidigare gjort. Reformen har enligt regeringens uppfattning inte medfört att medborgarnas direkta inflytande över den kommunala dagordningen ökat. Regeringen slår fast att det är tydligt att folkinitiativet inte kan behållas i sin nuvarande utformning och att medborgarnas möjligheter att få till stånd en folkomröstning måste stärkas. Möjligheten för en grupp kommun- eller landstingsmedlemmar att påverka den kommunala dagordningen genom att väcka enskilda frågor utgör ett viktigt komplement till den lokala representativa demokratin. Eftersom de nuvarande bestämmelserna om folkinitiativ inte visat sig ha den effekten bör bestämmelserna ändras. Detta är det principiella och grundläggande argumentet för ett förstärkt folkinitiativ. Det handlar om att en väl fungerande initiativrätt för medborgarna ligger i linje med regeringens demokratisyn.

Folkinitiativrätten i sin nuvarande utformning kan sägas bestå av två moment. Det första momentet utgörs av själva initiativet, och definieras av de bestämmelser som reglerar när folkinitiativ får väckas. Det andra momentet utgörs av den åtgärd fullmäktige vidtar med anledning av initiativet. En avvägning av folkinitiativets styrka som instrument för medborgarnas direkta deltagande kan göras genom justeringar av bestämmelserna rörande det ena eller båda momenten. Ju bredare stöd, uttryckt i procent av antalet medlemmar i en kommun eller ett landsting, som krävs för att ett folkinitiativ skall kunna väckas desto svagare ställning får folkinitiativet i förhållande till det representativa systemet. Ju högre formella krav som ställs på

fullmäktige att bemöta folkinitiativet med någon form av åtgärd, exempelvis anordnande av folkomröstning, desto starkare blir folkinitiativet som instrument för direkt deltagande.

Skälet till att 1994 års bestämmelser om folkinitiativ inte i realiteten inneburit någon möjlighet för medborgarna att i folkomröstningar ge uttryck för sin mening mellan valen, är att de flesta folkinitiativ som väckts avslagits av fullmäktige. Det är således det andra momentet i folkinitiativinstitutet som inte fungerat tillfredsställande. En diskussion om hur folkinitiativrätten kan förstärkas bör därför fokuseras på detta andra moment, det vill säga hur kommunen kan bemöta initiativet. Ett viktigt underlag i en sådan diskussion om hur reglerna kan förändras utgör Kommundemokratikommitténs studie av genomfört av vilka skäl fullmäktige anfört för att avslå folkinitiativ (SOU 2001:48).

Ett skäl som anförts från flera kommuners sida är att frågan som väckts genom folkinitiativ inte är tillräckligt viktig. I dessa fall hänvisas inte sällan till den proposition som låg till grund för 1977 års kommunallag, i vilken det framhölls att folkomröstningar endast bör genomföras i sällsynta undantagsfall. Emellertid, om folkinitiativet tydligare skulle knytas till andra former av samråd än folkomröstning, skulle fullmäktige ha större möjligheter att välja en samrådsform som är avpassad till frågans vikt. En fråga som bedöms vara mindre viktig kan då bli föremål för en enklare form av samråd – exempelvis en mindre hearing.

Ett annat skäl för att avslå begäran om folkomröstning som redovisats är frågans komplexitet och sammanhang. Kommuner har i dessa fall hävdats att frågan inte går att fånga med två enkla svarsalternativ. Även i sådana situationer kan andra former för samråd vara mer ändamålsenliga än en folkomröstning. Ett elektroniskt rådslag eller en serie offentliga diskussionsmöten ger ett utrymme för fullmäktige att tillsammans med medlemmarna i kommunen eller landstinget diskutera även komplexa och komplicerade frågor.

Ytterligare ett skäl till att avslå begäran om folkomröstning har varit de kostnader som är förknippade med folk-

omröstningsförfarandet. Detta skäl har i flera fall anförts tillsammans med skälet att frågan inte bedömts som tillräckligt viktig. Genom att knyta folkinitiativet till möjligheten att anordna andra former av samråd skulle kommunen eller landstinget få en möjlighet att välja mindre kostsamma former för att inhämta medborgarnas synpunkter.

Ett vanligt skäl för att avslå folkinitiativ har också varit att frågan som föranlett initiativet beretts under lång tid och att en politisk kompromiss uppnåtts. Det är uppenbart att kommuner och landsting ställs inför svåra situationer när folkinitiativ väcks som inte tar hänsyn till helheten. Ofta befinner man sig i ett läge där bräckliga koalitioner byggts för att nå budgetuppgörelser som innebär ett långsiktigt ansvarstagande för kommunens ekonomi. Det handlar ofta om ömsesidiga kompromisser för att nå en helhetslösning som en majoritet av de folkvalda i fullmäktige kan acceptera. Att i dessa lägen rycka ur en enskild politisk fråga och formulera två svarsalternativ som på ett seriöst sätt speglar alla konsekvenser är sällan lätt.

Därutöver har anförts skäl som att frågan är föremål för förhandling med andra aktörer, att frågan redan diskuterats i den senaste valrörelsen eller att beslutet är av sådan karaktär att det inte är fullmäktiges sak att fatta beslut i ärendet. En vanligt återkommande principiell invändning har också varit att tillämpningen av folkomröstningar innebär att den representativa demokratin urholkas.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att problemet med nuvarande bestämmelser om folkinitiativ inte är initiativtanken i sig, utan det faktum att fullmäktige är låst till just folkomröstningsförfarandet som åtgärd för att tillmötesgå initiativet. Fullmäktiges handlingsutrymme är reducerat till att bifalla eller avslå begäran om ett relativt omständligt och kostsamt folkomröstningsförfarande, vilket fått till följd att man i nästan samtliga fall avslagit ärendet. Att folkomröstningsförfarandets tudelande och förenklande karaktär inte alltid förmår fånga komplexiteten i en fråga gör det också i vissa situationer mindre ändamålsenligt som metod för att stämma av

den medborgerliga opinionen. Emellertid är det inte förenligt med regeringens demokratisyn att ha en situation där medborgares engagemang och vilja att delta i den demokratiska processen bemöts med avslag, ofta utan närmare motivering. Det är således angeläget att hitta former som tar till vara människors engagemang så att deras åsikter på ett meningsfullt sätt kommer till nytta i den fortsatta beredningen av ett ärende.

5.2 Förslag

5.2.1 Samråd efter folkinitiativ

Promemorians förslag: Nuvarande bestämmelser om att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen om kommunala folkomröstningar avskaffas. I kommunallagen införs i stället bestämmelser om att fullmäktige skall besluta att samråd skall ske om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väckt ett ärende om att det skall hållas samråd i en viss fråga och förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna och ärendet skall handläggas av fullmäktige.

Mot bakgrund av den diskussion som redovisats i avsnittet 5.1 ter det sig rimligt att förstärka själva folkinitiativet som instrument för medborgerligt deltagande genom att införa för fullmäktige tvingande bestämmelser, men i gengäld öppna för andra samrådsformer än enbart folkomröstning. Fullmäktige blir då visserligen tvungen att tillmötesgå medborgarnas begäran, men får full frihet att välja den samrådsform som är lämpligast för den aktuella frågan med hänsyn till frågans karaktär och komplexitet, i vilken utsträckning initiativtagarna kan antas vara representativa för kommuninvånarna, om närliggande kommuner berörs av frågan, de politiska omständigheterna, kostnadsmissiga aspekter m.m. Därför

föreslås i denna promemoria att nuvarande bestämmelser om att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen om kommunala folkomröstningar (5 kap. 23 § KL) avskaffas. I kommunallagen införs i stället bestämmelser om att fullmäktige skall besluta att samråd skall ske om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väckt ett ärende om att det skall hållas samråd i en viss fråga och förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna och ärendet för beredning är en fråga som fullmäktige skall handlägga. Samrådsformer som kan antas bli aktuella är förutom folkomröstning exempelvis hearing eller annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter (se avsnitt 5.2.2).

Att införa bestämmelser som tvingar fullmäktige att i vissa situationer på medborgarnas initiativ anordna folkomröstning eller andra former av samråd är givetvis en relativt långtgående direktdemokratisk reform. Det är inte oproblematiskt att ge minoriteter av väljare möjligheten att förändra och ompröva den politiska dagordning som de folkvalda i fullmäktige genom allmänna val fått mandatet att hantera. Det finns därför anledning att ytterligare balansera tvingande bestämmelser genom att – i förhållande till nuvarande bestämmelser – höja kraven på initiativets stöd. Detta bör göras dels genom att justera procentandelen invånare som skall stå bakom initiativet, dels ställa krav på att ett visst antal ledamöter i fullmäktige skall biträda förslaget. Genom kravet på att initiativet skall ha viss förankring i fullmäktige minskar risken för att fullmäktige tvingas hantera motsatta besked från samma väljare. Krav på kvalificerad majoritet i fullmäktige för att kunna avslå en begäran om folkomröstning, har tidigare föreslagits av Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162) men då inte i kombination med andra villkorsförändringar.

Mot bakgrund av det tillkännagivande som riksdagen lämnat (bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190) finns det anledning att

beröra de principiella skillnaderna mellan det folkomröstningstvång som riksdagen i dessa tillkännagivanden förordar, och ett krav att anordna samråd i någon form. Det skulle givetvis innebära en förstärkning av folkinitiativet att komplettera nuvarande bestämmelser med ett tvång för fullmäktige att alltid genomföra folkomröstning i frågor som väcks genom folkinitiativ. Dock innebär det en avsevärd inskränkning i den kommunala självstyrelsen att tvinga fullmäktige att varje gång ett folkinitiativ väcks arrangera en folkomröstning – ett förfarande som kräver betydande resurser, såväl ekonomiskt som administrativt. Det var också med hänvisning till bl.a. detta som Kommundemokratikommitténs förslag avstyrktes av en majoritet av de remissinstanser som berörde frågan i sina remissvar. Ett system där alla folkinitiativ som väcks tvingar fullmäktige att anordna folkomröstning innebär dessutom ett inte oväsentligt avsteg från den representativa demokratins princip. Folkomröstningar med två enkla och i förväg bestämda svarsalternativ ger mycket litet utrymme för de folkvalda att i enlighet med sina uppdrag representera väljarna. Om det däremot – genom olika former av samråd – ges möjligheter för de folkvalda att diskutera olika handlingsalternativ med kommunens medlemmar inför en kommande omröstning i fullmäktige, bibehåller de förtroendevalda sin roll som ansvariga för besluten och representanter för medlemmarnas åsikter. Möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande blir tydligare om samrådsförfarandet sker genom diskussion, debatt och levande möten. I vissa frågor och situationer kan det förvisso vara motiverat att anordna just folkomröstning, men det bör inte vara normalförfarandet. Det finns en mängd andra former för att hämta in av medlemmarnas synpunkter. Det är de unika omständigheterna som bör styra vilken form kommunen eller landstinget väljer.

Om fullmäktige har möjligheten att – inom ramen för vissa i lag fastställda minimikrav – fritt välja form för att hämta in synpunkter från medborgarna, skulle ett obligatorium varken innebära någon egentlig inskränkning i den kommunala

självstyrelsen eller i det representativa systemet. Ett folkinitiativ som alltid leder till samråd i stället för ett folkinitiativ som *kan* leda till folkomröstning innebär en avsevärd förstärkning av folkinitiativets demokratiska effekter utan att för den skull innebära någon genomgripande förändring av förutsättningarna för, eller hot mot, det representativa systemet.

Det finns i detta sammanhang skäl att särskilt lyfta fram de möjligheter den nya informationstekniken erbjuder när det gäller att skapa fora för samråd, dialog och diskussion mellan kommunens politiker och tjänstemän och kommunmedlemmarna. Det pågår en rad intressanta experiment runt om i landet på detta område. Kalix, Bollnäs och Kista är exempel på orter där det under senare år genomförts framgångsrika Internetbaserade samråd mellan förtroendevalda i kommunen och deras medlemmar. En samrådskrav i enlighet med förslaget i denna promemoria skapar förutsättningar för ett brett utvecklingsarbete i kommuner och landsting på det här området. Samrådsförfaranden med hjälp av modern teknik är också i normalfallet mindre kostsamt än folkomröstningar.

5.2.2 Innebörden av begreppet samråd

Promemorians förslag: I kommunallagen införs bestämmelser som anger vissa minimikrav för genomförandet av det samråd som kan initieras i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om folkinitiativ (se 5.2.1). Samrådet skall kungöras, pågå under minst fyra veckor och de avlämnade synpunkterna skall sammanställas i en samrådsredogörelse tillsammans med kommunens eller landstingets förslag till beslut. Om en kommun väljer att genomföra ett samråd i form av en folkomröstning enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar behöver samrådet dock inte pågå under fyra veckor. Därutöver föreslås att det införs ett krav på att ärende som innefattar samråd skall beredas så att fullmäktige kan fatta beslut i ärendet inom ett år från det att ärendet väckts.

När det gäller utformningen av bestämmelser om samrådsförfarande efter folkinitiativ utgör Kommundemokratikommitténs förslag i betänkandet Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89) en lämplig utgångspunkt. Den modell för samråd som kommittén där föreslagit för beslut som medför långsiktiga effekter m.m. kan med fördel tillämpas i ärenden som väckts genom folkinitiativ. Förslaget i denna promemoria bygger på att begreppet samråd ges den innebörd som framgår i detta avsnitt, vilket i huvudsak överensstämmer med Kommundemokratikommitténs förslag i nämnda betänkande.

Samråd kan ske exempelvis i form av en folkomröstning, hearing eller ett annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter. Beroende på ärendets art kan samrådet också byggas ut på olika sätt. Det kan till exempel handla om affischering, seminarier, paneldiskussioner, telefonväkteri, chatt samt utställningar på skolor, arbetsplatser och bibliotek. Olika inslag kan givetvis också kombineras. Oavsett vilka aktiviteter som ordnas bör det vara möjligt för alla kommunmedlemmar och andra berörda att ställa frågor angående det underlag som presenteras och få dessa besvarade, samt möjlighet att lämna skriftliga och helst även muntliga synpunkter, om inte samrådet sker genom en folkomröstning.

Ett samråd skall vara öppet för alla kommunmedlemmar. Extra omsorg bör ägnas grupper som på grund av exempelvis funktionshinder eller svårigheter att behärska det svenska språket har särskilda svårigheter att delta i ett samråd. Utgångspunkten är att alla kommunmedlemmar skall kunna delta i samrådet på likvärdiga villkor.

Även om det praktiska genomförandet av samrådsprocesser kommer att handhas av kommunen eller landstingets förvaltning är det önskvärt att de politiskt förtroendevalda också deltar i samrådsprocessen på lämpligt sätt, till exempel vid offentliga möten, och inte enbart tar del av en redovisning av samrådets resultat.

En grundläggande utgångspunkt för förslaget i denna promemoria är att det är fullmäktige som mot bakgrund av ärendets art och de lokala förhållandena avgör hur ett samråd närmare skall gå till. Vid bestämmande av dess form bör fullmäktige väga in att kvalitet och omfattning bör stå i proportion till det engagemang som frågan väckt bland medlemmarna i en kommun eller ett landsting. Eftersom formerna för ett samråd enligt promemorians förslag inte närmare skall regleras i lag, kan frågan uppkomma om huruvida ett visst förfarande är att betrakta som samråd. Detta kan till exempel aktualiseras om kommunen genomfört ett samråd, men de åtgärder som i praktiken har vidtagits varit av så begränsad omfattning att det kan hävdas att något samråd i praktiken inte ägt rum. Därför bör vissa minimikrav ha uppfyllts för att ett visst förfarande skall betraktas som samråd. Dessa minimikrav kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

För det första skall samrådet kungöras. Denna kungörelse skall innehålla uppgifter om vad samråd avser, samt i vilka former och under vilken tid det kommer att genomföras. För kungörandet bör gälla samma formkrav som för kungörelse om fullmäktigesammanträde. Detta betyder att kungörelse om samråd skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla samt införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige eller styrelsen beslutar. Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen. Det bör i detta sammanhang understrykas att syftet med kungörelsen givetvis är att alla kommun- eller landstingsmedlemmar på ett enkelt sätt skall nås av informationen. Det kan därför vara lämpligt att komplettera det formella kungörandet med information via andra kanaler, exempelvis kommunens webbplats.

För det andra skall samrådet pågå under så lång tid att medlemmarna har tid att ta till sig underlaget, ställa frågor och få dessa besvarade samt lämna synpunkter. Hur lång tid som ett samråd bör pågå beror på ärendets art och lokala förhållanden, som till exempel kommunens eller landstingets storlek. Tiden

för samrådet skall räknas från den dag kungörelsen skedde på ovan angivna sätt till den dag som synpunkter senast kan lämnas. Inte i något fall får denna tid understiga fyra veckor.

För det tredje skall det som framkommit under samrådet sammanställas i en samrådsredogörelse. Denna skall även innehålla styrelsens förslag med anledning av de avlämnade synpunkterna. Samrådsredogörelsen skall fogas till handlingarna i ärendet.

De nu redovisade minimikraven på hur samrådsförfarandet skall ske föreslås kompletteras med krav beträffande kommunstyrelsen och fullmäktiges fortsatta beredning av ärendet. Utgångspunkten bör vara att fullmäktige skall hantera ärendet skyndsamt och att beslut fattas inom skälig tid efter det att samrådet ägt rum. Förslaget i denna promemoria är därför att tillämpa samma princip som i dag gäller för motioner som väckts i fullmäktige, nämligen att beslut skall ha fattats inom ett år. I detta fall föreslås kravet formuleras så att ärende som innefattar samråd skall beredas så att fullmäktige kan fatta beslut i ärendet inom ett år från det att ärendet väckts.

Om en kommun väljer att genomföra ett samråd i form av en folkomröstning skall denna genomföras i enlighet med lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. I dessa fall behöver samrådet inte pågå under fyra veckor eftersom folkomröstningen utgör själva samrådet. Av 5 kap. 34 § femte stycket kommunallagen framgår det att kommunalförbund inte får anordna folkomröstning.

5.3 Ekonomiska konsekvenser

Kommundemokratikommittén har i betänkandet Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89) redovisat en bedömning av vilka konsekvenser förslaget om samråd i beslut som medför långsiktiga effekter m.m. kommer att få för den kommunala ekonomin. Kommitténs bedömning är relevant även för förslaget i denna promemoria. Kommittén konstaterar att hur stora kostnaderna blir för den enskilda kommunen eller

det enskilda landstinget beror på en rad olika omständigheter, såsom hur ofta samråd kommer att hållas, hur samråden utformas samt vilka förutsättningar som finns i respektive kommun eller landsting. Då ett samråd kan hållas på många olika sätt, till exempel genom folkomröstning, hearing eller ett annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter, är det svårt att närmare bedöma kostnaderna.

Eftersom vissa folkinitiativ sannolikt kommer att leda till folkomröstning finns det också skäl att i detta sammanhang hänvisa till kommitténs beräkningar av kostnader för folkomröstningar. Kostnaderna varierar dels beroende på antalet röstberättigade, dvs. kommunens storlek, dels på om folkomröstningen genomförs i samband med ett allmänt val eller vid ett annat tillfälle. Kommitténs bedömning av kostnaderna gäller tryckning av röstsedlar, tryckning och distribution av åttasidig informationsfolder, inköp av valkuvert samt sammanräkning och avtal med Posten AB om poströstning. I en kommun med en miljon röstberättigade uppskattas kostnaden bli cirka 8 000 000 kronor om folkomröstningen sker i samband med ett allmänt val och cirka 16 000 000 kronor om den sker vid ett annat tillfälle. I en kommun med 50 000 röstberättigade invånare blir motsvarande kostnader 400 000 kronor respektive 900 000 kronor. I en liten kommun med 5 000 röstberättigade invånare uppgår kostnaderna till 55 000 kronor respektive 135 000 kronor. När det gäller kostnader för andra samrådsförfaranden bedöms dessa bli avsevärt lägre, oavsett kommunens storlek. Kostnader för informationsmaterial torde emellertid vara aktuella i samtliga samrådsförfaranden. I de fall kommunen väljer att använda Internet kan tekniska lösningar, licenser för mjukvaror etc. rendera vissa kostnader. Dessa bedöms emellertid bli ringa i jämförelse med kostnaderna för en folkomröstning.

Avgörande för vilka kostnader förslaget kommer att medföra för kommunsektorn i sin helhet är ytterst hur många folkinitiativ som kommer att väckas i framtiden. Under den tioårsperiod som nuvarande folkinitiativrätt funnits, har i

genomsnitt nio initiativ väckts per år. Även om frekvensen skulle öka på grund av att nya bestämmelser införs, kommer sannolikt bara en liten andel av dessa initiativ motivera det mest kostsamma samrådsförfarandet – folkomröstning.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det förslag som redovisas i denna promemoria bedöms leda till lägre kostnader för kommuner och landsting än riksdagens förslag om obligatorisk folkomröstning efter folkinitiativ. Många former av samråd går att genomföra mycket kostnadseffektivt, inte minst med den nya informationsteknikens hjälp. Fullmäktige avgör i vilken form samrådet skall ske och har således alltid möjlighet att anpassa samrådsförfarandet till rådande ekonomiska förutsättningar. Mot denna bakgrund bedöms det inte föreligga något behov av ekonomisk kompensation till kommunsektorn enligt den s.k. finansieringsprincipen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

5 kap. 23 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.1. Ändringen i andra stycket innebär att ett ärende om att hålla samråd i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- och landstingsmedlemmarna. Vilka som är röstberättigade framgår av lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Kraven på utformningen av initiativet motsvarar nuvarande bestämmelser för folkinitiativ. Kravet på att initiativet skall innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar utesluter samrådsinitiativ via elektronisk post.

5 kap. 34 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.1. Paragrafen är ny. Av denna följer att om ett ärende om att hålla samråd i en viss fråga har väckts enligt 5 kap. 23 § andra stycket är fullmäktige skyldig att besluta att samråd skall ske om förutsättningarna i punkterna 1 och 2 är uppfyllda. Enligt första punkten krävs det att minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna biträder förslaget om samråd. Det krävs också enligt andra punkten att det skall röra ett ärende som fullmäktige skall handlägga. Ärenden som inte faller inom den kommunala kompetensen eller som på grund av bestämmelser i kommunallagen eller annan författning

ankommer på en kommunal nämnd eller ett kommunalt företag kan alltså inte bli föremål för samråd enligt bestämmelsen. Samråd kan ske på olika sätt. Av 5 kap. 34 § följer att synpunkter från kommun- eller landstingsmedlemmarna kan inhämtas genom exempelvis folkomröstning eller opinionsundersökning. Även andra metoder är tänkbara t.ex. rådslag på Internet. De formella kraven på samrådsförfarandet behandlas i 5 kap. 34 b §. Vilken form av samråd som skall användas avgörs genom fullmäktigebeslut. Om omröstning begärs om vilken samrådsform som skall vidtas avgörs detta i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 43 § genom enkel majoritet.

5 kap. 34 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2 Paragrafen är ny och behandlar formerna för ett samrådsförfarande enligt 5 kap. 34 a §. Vissa minimikrav ställs upp för att ett samråd skall anses ha ägt rum. Dels skall ett kungörande av samrådet och dess former ske, dels skall samrådet pågå under en viss minsta tid. Av bestämmelsen följer också att en samrådsredogörelse skall upprättas.

När samrådet kungörs, skall det finnas ett skriftligt underlag som innehåller den bakgrundsinformation och de alternativ som behövs för att samrådet skall kunna genomföras. Även de former samrådet skall genomföras i skall redovisas. Vid kungörandet bör strävan vara att så många som möjligt av dem som samrådet riktar sig till skall nås av information om samrådet. Informationen skall därför kungöras på motsvarande sätt som gäller för fullmäktigesammanträden. Detta betyder att kungörelse om samråd skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla samt införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige eller styrelsen beslutar. Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen.

Även ytterligare informationsinsatser kan övervägas. Vilka sådana som skall ske får bestämmas av kommunen eller

landstinget. Det kan röra sig om affischering eller information till hushållen. Har kommunen eller landstinget en webbplats på Internet, bör samrådet offentliggöras även där. Berör en viss fråga en viss del av kommunen eller landstinget eller en viss del av befolkningen i högre grad än vad den berör de övriga, finns det inget hinder mot att rikta särskilda informationsinsatser till dem som är mest berörda, så länge minimikraven är uppfyllda.

I andra stycket anges att samrådet skall pågå under minst fyra veckor från kungörelsedagen. Syftet med detta krav är att samrådet skall ha pågått under så lång tid att de som samrådet riktar sig till har reella möjligheter att delta genom att lämna synpunkter i samrådet. Tiden för samrådet skall räknas från den dag kungörelsen skedde till den dag som synpunkter senast kan lämnas. Även om minimitiden för ett samråd begränsar sig till fyra veckor, kan det ofta finnas skäl för längre samrådstid än så. Ett samråd behöver dock inte pågå under fyra veckor om det sker genom en folkomröstning enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Tredje stycket innehåller ett minimikrav om upprättande av en samrådsredogörelse. Denna skall innehålla en sammanställning av de synpunkter som kommit in inom ramen för samrådet samt kommunens eller landstingets förslag i det ärende samrådet berör. Samrådsredogörelsen skall fogas till handlingarna i ärendet. Samtliga kommun- och landstingsmedlemmar bör ha möjlighet att delta i ett samråd även om samrådet inte riktar sig till alla. Det kan också röra sig om kommun- eller landstingsmedlemmar som inte är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget – exempelvis fritidshusägare. Vilka som är kommun- och landstingsmedlemmar framgår av 1 kap. 4 § kommunallagen (1991:900). Det är vidare lämpligt att även ge andra medborgare som berörs av frågan möjlighet att delta i samrådet – till exempel pendlare. Sådana personer bör exempelvis inte utestängas från samrådsmöten. Utöver minimikraven kan kommunen eller landstinget besluta att vidta ytterligare åtgärder i samrådsförfarandet. Det kan exempelvis röra sig om offentliga möten med medlemmarna där även

förtroendevalda deltar, paneldiskussioner, seminarier, telefonväkteri eller så kallad chatt (samtal på Internet). Även utställningar på skolor, arbetsplatser och bibliotek där medlemmarna kan lämna synpunkter, kan vara en del av ett samråd. Vid samrådsförfarande på Internet bör det säkerställas att de som inte har tillgång till Internet på annat sätt får reella möjligheter att delta i samrådet. Extra omsorg bör ägnas grupper som på grund av exempelvis funktionshinder eller svårigheter att behärska svenska språket har särskilda svårigheter att delta i ett samråd. Utgångspunkten är att alla som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget skall kunna delta i samrådet på likvärdiga villkor.

Samråd kan även ske genom folkomröstning. Därvid tillämpas lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar och vad som där stadgas om rösträtt i en sådan omröstning. Av 5 kap. 34 § femte stycket kommunallagen framgår det att kommunalförbund inte får anordna folkomröstning.

Ansvar för att arrangera ett samråd ankommer på en kommunal nämnd. Fullmäktige kan bestämma vilken nämnd som skall hantera frågan. Ansvarig för att arrangera en folkomröstning är valnämnden enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Ytterst ansvarar alltid styrelsen enligt 6 kap. 4 § kommunallagen för att ett ärende är berett innan det beslutas av fullmäktige.

5 kap. 34 c §

Frågan har behandlats i avsnitt 5.2.2. I likhet med vad som gäller för motioner från fullmäktigeledamöter bör ett ärende som innefattar samråd beredas så att ett beslut i fullmäktige om ärendet kan fattas inom ett år från det att ärendet väcktes i fullmäktige.

Om samråd hållits, men ärendet efter ett år inte är färdigberett skall orsakerna till detta rapporteras till fullmäktige. Fullmäktige kan bestämma formerna för denna återrapportering. Om ärendet

som samrådet berör av någon anledning inte längre är aktuellt kan fullmäktige avskriva ärendet från vidare handläggning.

Övergångsbestämmelsen

Övergångsbestämmelsen innebär att fullmäktige skall pröva ett ärende om att hålla folkomröstning som före ikraftträdandet har väckts enligt 5 kap. 23 § i sin äldre lydelse.