



# Komplettering av folkinitiativ

## Bakgrund

Den 21 januari 2025 lämnade Gävlebygdens flygklubb (nedan kallad föreningen) in en namninsamling. Syftet med namninsamlingen var att få till stånd en folkomröstning (folkinitiativ). Initiativtagarna vill att Gävle Flygplats ska bevaras.<sup>1</sup> Bakgrunden till folkinitiativet var fullmäktiges beslut att hos Transportstyrelsen hemställa om att flygplatsen ska avinrättas.<sup>2</sup> Beslutet överklagades av några kommunmedlemmar. Förvaltningsrätten i Falun avslog överklagandena.<sup>3</sup> Förvaltningsrättens dom är överklagad till Kammarrätten i Sundsvall.<sup>4</sup> Kammarrätten har ännu inte fattat beslut i frågan om prövningstillstånd men meddelat att ett beslut sannolikt kommer under hösten.

Gävle kommun lät revisionsbolaget KPMG granska folkinitiativet. Uppdraget har varit att ta reda på hur många som de facto har skrivit under folkinitiativet och utifrån kommunens riktlinje och lagstiftning ta ställning till om huruvida varje enskild underskrift är giltig eller ogiltig. KPMG överlämnade sin slutrapport till kommunen den 11 juni 2025. Enligt rapporten fanns det 7 875

---

<sup>1</sup> Ungefär 2100 fysiska sidor med namnlistor lämnades in. Sidorna var numrerade. Namnlistorna skannades in av Gävle kommun och finns digitalt förvarade i 25KS61. De fysiska namnlistorna är förvarade i styrelsens arkiv.

<sup>2</sup> Kommunfullmäktiges beslut § 2 per den 23 september 2024 (24KS139).

<sup>3</sup> Förvaltningsrätten i Falun, 2025-05-28 mål nr. 4582-24 (24KS458)

<sup>4</sup> Målnummer vid Kammarrätten i Sundsvall är 1519-25.

godkända underskrifter, 3 162 ogiltiga och 184 dubbletter. För att formellt sett väcka ett folkiniciativ i fullmäktige krävs att minst tio procent av de röstberättigade står bakom initiativet. Hur många som är röstberättigade i kommunen varierar över tid. Den senaste statistiska uppgiften från Valmyndigheten publicerades den 1 mars 2025. Enligt myndigheten fanns 82 530 röstberättigade i kommunen detta datum. Tio procent av 82 530 är 8 253. Eftersom antalet giltiga underskrifter understiger tio procent finns mot den bakgrunden inget folkiniciativ i formell mening. Det saknas 378 underskrifter.<sup>5</sup>

Sedan kommunen slutfört sin granskning av folkiniciativet inkom föreningen med ytterligare ett antal namnlistor. Dessa namnlistor överlämnades till kommunen den 22 juli 2025.<sup>6</sup> Enligt mediala uppgifter innehåller de senare inlämnade listorna ytterligare 670 möjligt underskrifter. Bakgrunden till kompletteringen i juli 2025 var att en av initiativtagarna hittat namnlistor i sitt hem och att föreningen hittat en pärm med ytterligare sådana listor. Frågan är hur kommunen bör ska beakta de namnlistor som lämnades in i juli.

## Gällande rätt

I 8 kap. 2 § kommunallagen (2017:725, förkortad KL) finns bestämmelser om folkiniciativ. Bestämmelsen reglerar vilka formkrav som gäller för ett folkiniciativ och under vilken tidsperiod en namnunderskrift måste ha tillkommit innan den lämnats in till kommunen. Formkraven finns i bestämmelsens första stycke och reglerar vidare hur många procent av de röstberättigade som krävs för att väcka ett ärende i fullmäktige. Av bestämmelsen följer att det krävs minst tio procent av de röstberättigade för att ärende om folkiniciativ ska anses vara väckt i fullmäktige. Det framgår vidare att initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan, innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer

---

<sup>5</sup> 8 253 - 7 875 = 378.

<sup>6</sup> Tilldelat ärendenummer: 25KS379

och uppgift om deras adresser. Kommunstyrelsen har tagit fram en riktlinje som syftar till att tydliggöra de rekvisit som finns i bestämmelsens första stycke.<sup>7</sup>

Av bestämmelsen *andra stycke* framgår att vid beräkningen av antalet initiativtagare endast de räknas med som ”har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått *inlämnandet*. [egen kurs.]” Den rättsligt sett centrala är hur namnlistorna som lämnades in i juli ska beaktas. I fråga om kompletterande namnlistor med tillhörande underskrifter skriver SKR följande på sin hemsida:

Lagen utgår från att inlämnandet sker vid ett tillfälle och har ett folkinitiativ lämnats in kan fullmäktige när som helst behandla frågan huruvida folkomröstning ska hållas. Den relevanta tidpunkten för beräkning av sex månader bakåt är datumet för det första inlämnandet och om initiativet inte når upp till 10 procent så finns inget ärende och initiativet ska avslås. Kommunen har ingen skyldighet att invänta fler aviserade namnlistor.

Om det däremot innan frågan om folkinitiativet har behandlats i fullmäktige, kommer in ytterligare listor som gäller samma initiativ, så ingår dessa i ärendet. Då måste också sexmånadersgränsen räknas från den första inlämnings tidpunkten. Detta kan påverka vilka namnteckningar som ska godkännas av de som lämnades in vid det senare tillfället eftersom namnteckningar som är daterade efter det första inlämnandedatumet ska underkännas. Det kan alltså inte bli fråga om sex månader för varje lista.<sup>8</sup>

Vad beträffar sexmånadersregeln i fråga om beräkning av antalet underskrifter infördes den bestämmelsen genom en lagändring i 1991 års kommunallag (1991:900).<sup>9</sup> Förslaget kom från 2008 års Grundlagsutredning (SOU 2008:125). I betänkandet föreslog kommittén en tidsgräns vid beräkningen av antalet underskrifter. I denna del anförde kommittén att följande:

[...]en tidsgräns sätts för insamlandet av namnunderskrifter. På detta sätt säkerställs aktualiteten av de insamlade namnunderskrifterna. En tidsgräns kan också förväntas bidra till att endast aktuella frågor i vilka det finns en stark folkopinion kommer att bli föremål för folkinitiativ.

<sup>7</sup> Kommunstyrelsens beslut § 53 den 11 mars 2025 (25KS63).

<sup>8</sup> [Förstärkt folkinitiativ, folkomröstning | SKR](#).

<sup>9</sup> Lag (2010:1414) om ändring i kommunallagen (1991:900); prop. 2009/10:80, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21. I kraft den 1 januari 2011.

Tidsperiodens längd bör bestämmas till sex månader. [...] Vid beräkningen av hur många som står bakom ett folkinitiativ ska hänsyn inte tas till de som undertecknat initiativet tidigare än sex månader före det att folkinitiativet lämnats in till kommunen.<sup>10</sup>

Regeringen instämde i kommitténs förslag. I denna del uttalade regeringen att en tidsgräns säkerställer aktualiteten hos av de insamlade underskrifterna och att tidsgränsen förväntas bidra till att endast aktuella frågor, i vilket det finns en stark folkopinion, kommer bli föremål för folkinitiativ.<sup>11</sup>

## Bedömning

Såsom bestämmelsen i 8 kap. 2 § KL är utformad utgår den, klart och tydligt, från att ett folkinitiativ lämnas in vid ett och samma tillfälle - i tiden. Detta kommer förvisso inte till uttryck rent explicit i bestämmelsen. Bakgrunden torde vara enkel. Det får nämligen anses vara så pass självklart att frågan knappast behöver någon närmare reglering. Bestämmelsens rättspolitiska utgångspunkt, att ett folkinitiativ ska lämnas in vid ett och samma tillfälle, framkommer emellertid implicit. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att endast de underskrifter som samlats in sex månader före *inlämnandet* som ska beaktas. Lagstiftaren förutsätter med andra ord att ett folkinitiativ sker vid en enda tidpunkt.

Som nämnts ovan har SKR en annan uppfattning. De menar att senare inlämnade namnunderskrifter eller kompletteringar ”ingår i ärendet”. Den uppfattningen har inget stöd i förarbetena och än mindre i lagtextens utformning. Jag menar att SKR, sakligt sett, har fel. Beträffande frågan om komplettering av folkinitiativ kom det att prövas i ett mål vid Förvaltningsrätten i Härnösand. I sina domskäl anförde rätten följande:

Någon skyldighet för kommunen att beakta senare inlämnande namnunderskrifter eller kompletteringar av de ursprungliga namnunderskrifterna följer inte av vare sig 8 kap. 2 § kommunallagen eller

<sup>10</sup> SOU 2008:125 s. 248 och s. 824.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:80 s. 105 (jfr. författningskommentaren på s. 320).

av kommunens egen granskningsmetod som är baserad på samma bestämmelse. Det är därmed inte visat att kommunens beräkning av antalet initiativtagare har varit felaktig.<sup>12</sup>

De namnlistor som lämnades in i juli 2025 innehåller underskrifter från samma sexmånadersperiod likt de namnlistor som lämnades in i januari 2025. I strikt mening kan man givetvis inte hävda att namnlistorna som lämnades in i juli, i likhet med vad som föreskrivs i 8 kap. 2 § andra stycket, ska anses vara inlämnade i januari. En jämförelse i denna del skulle kunna göras med tryckfrihetsförordningens (1949:105, TF) begreppsanvändning om när handlingar anses vara inkomna till en myndighet. Utgångspunkten i TF är att en handling är inkommen till myndigheten när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (jfr. 2 kap. 9 § TF).

Såsom anförts ovan utgår är bestämmelsens rättspolitiska motiv att ett folkinitiativ lämnas in vid ett och samma tillfälle. Såsom Förvaltningsrätten i Härnösand skrev i sin dom finns det ingen skyldighet för en kommun att beakta senare inlämnade namnunderskrifter eller kompletteringar. Bestämmelsen i 8 kap. 2 § är inte utformad på det sättet. Om en kommun i efterhand skulle tillåta att inlämningen sker vid flera tillfällen eller att ett folkinitiativ får kompletteras av andra orsaker riskerar det också att urholka de rättspolitiska och teleologiska motiv som ligger till grund för bestämmelsen. Det kan vidare innebära att kommunens egen beredningsprocess försvåras om det inkommer kompletteringar; särskilt om det förflutit lång tid mellan det egentliga inlämnandet och en komplettering.

Vid en samlad bedömning anser jag att SKR inte har någon rättslig grund för sitt påstående. Med en sådan argumentation skulle en kommuns beredningen av ett folkinitiativ både försvåras och i princip omöjliggöras. Det vore dessutom teoretiskt möjligt att en initiativtagare ständigt lämnar in kompletterande namnlistor i syfte

---

<sup>12</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand, 2025-04-29, mål nr. 2199–24

att förhålla processen till den tidpunkt i tiden som passar denne bäst. Det som Förvaltningsrätten i Härnösand uttalade, att en kommun inte har någon skyldighet att beakta senare inlämnade namnunderskrifter eller kompletteringar, får anses ligga i linje med lagstiftningens utgångspunkter. Enligt min uppfattning ska därför de namnunderskrifter som lämnades in i juli inte beaktas som en del av folkinitiativet. Det finns två skäl till det. För det första ska, när beräkningen görs av antalet initiativtagare, endast de räknas som skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått *inlämnandet*. Inlämnandet av folkinitiativet (namnlistorna) skedde i januari. Kommunen har inte haft någon som helst anledning förvänta sig att initiativet skulle kompletteras utan har, precis såsom lagtexten är utformad, utgått ifrån att folkinitiativet i sin helhet har lämnats in. Min uppfattning är att man svårigen kan hävda att de namnlistor med tillhörande underskrifter som lämnades in i juli 2025 ska anses vara *inlämnade* i januari 2025. I denna del är det framför allt en analogi till hur tryckfrihetsförordningen är utformad i termer av när en handling får anses vara *inkommen* till en myndighet. För det andra utgår lagstiftningen från att ett folkinitiativ lämnas in vid en och samma tidpunkt. Den utgångspunkten har kommunen givetvis också haft av det enkla skälet att det är uppenbart och inte behöver kommenteras närmare. Om en komplettering eller ytterligare inlämning ska kunna godtas inom ramen för ett folkinitiativ är det ett aktivt beslut som i sådana fall fattas på förhand. Det är alltså inte ett beslut man fattar på förekommen anledning. Avsaknaden av sådana beslut medför att man inte kan dra någon annan slutsats än att senare inlämnade kompletteringar inte ska beaktas. Så är lagen också utformad. På samma sätt kan den som inte längre önskar vara en del av folkinitiativet förvänta sig att kommunen bortser från dennes underskrift. Folkinitiativet ska betraktas utifrån hur det såg ut dagen för inlämnandet. I annat fall är risken för godtycke stor och riskerar att strida mot likställighetsprincipen men också regeringsformens och förvaltningslagens krav på saklighet.

Mot ovan angivna bakgrund ska kompletteringen som föreningen lämnade in i juli inte beaktas såsom en del av det i januari inlämnade folkinitiativet. Lagstiftningen är inte utformad på det sättet. Något kommunalt beslut som avviker från den linjen finns inte. Gävle kommun har, precis såsom lagstiftningen är utformad, av uppenbara skäl utgått ifrån att initiativet lämnades in i sitt slutgiltiga skick i januari 2025. Initiativet ska därför hanteras utifrån den utgångspunkten.

Gävle den 26 augusti 2025

Filip Henriksen

*Kommunjurist*