

Yttrande

Dnr 25KS565-2
2025-11-28

Kommunstyrelsen/
Kommunfullmäktige

Anders Selander
Telefon +4626179830
anders.selander@gavle.se

Yttrande – Mål nr 5358-25 Överklagan av Kommunfullmäktiges beslut 2025-10-27 § 7 - Folkinitiativ gällande bevarande av Gävle flygplats

Ert diarienummer: Mål nr 5358-25

Beskrivning av ärendet

Ett överklagande har inkommit till Förvaltningsrätten i Falun (mål nr 538-25) som gäller en laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut 2025-10-27 § 7 - Folkinitiativ gällande bevarande av Gävle flygplats. Förvaltningsrätten i Falun har inkommit med ett föreläggande till Gävle kommun där kommunen ska inkomma med ett skriftligt svar gällande om kommunen går med på eller motsätter sig det som begärs i överklagandet.

Den 27 oktober 2025 beslutade kommunfullmäktige att avvisa folkinitiativet Bevarandet av Gävle flygplats. Den 30 oktober 2025 kungjordes beslutet på kommunens anslagstavla och fanns uppe fram till och med 24 november 2025.

Följande argument går att utläsa från överklagandet

1. 8 kap. 2 § KL anger att endast underskrifter gjorda under sexmånadersperioden som föregår inlämnandet ska räknas. Kompletteringen med de 670 underskrifterna är gjorda och daterade under sexmånadersperioden som föregick inlämnandet den 21 januari 2025. Detta krav är således uppfyllt för samtliga inlämnade underskrifter.
Bestämmelsen uppställer ett aktualitetskrav för underskrifterna, inte ett krav på engångsinlämning eller förbud mot komplettering.
Lagtexten utesluter inte att kommunen bör beakta kompletteringar av inlämnandet, som uppfyller kraven som ställs upp. Det finns tvärtom stöd i förarbeten och praxis att så ska göras.
2. Förvaltningsrätten i Falun har i dom av den 29 november 2022, mål nr 1867-22, slagit fast att (min betoning): "Förvaltningsrätten anser att bestämmelsen i 8 kap. 2 § kommunallagen ska tolkas på så sätt att det första inlämnandet av namnunderskrifter innebär att sexmånadersperioden börjar löpa. Namnteckningarna som lämnas in måste ha gjorts under den sexmånadersperiod som föregår inlämnandet. Det saknas emellertid stöd i aktuell bestämmelse, återopade förarbeten eller praxis för tolkningen att alla

namnunderskrifterna måste lämnas in vid ett och samma tillfälle. Förvaltningsrätten anser således att ett successivt inlämnande är tillåtet så länge sexmånadersgränsen uppfylls för namnteckningarna räknat från första tillfället som inlämnande sker.” Redan mot denna bakgrund finns det anledning att ifrågasätta kommunfullmäktiges beslut. Förvaltningsrättens uttalanden i detta avgörande är tydliga, och eftersom rättsfallet inte överhuvudtaget nämnts i beslutsunderlaget kan det starkt ifrågasättas om kommunfullmäktige gjort en korrekt tolkning av gällande rätt. Förvaltningsrätten anger tydligt att det saknas stöd för tolkningen att alla namnunderskrifter måste lämnas in vid ett och samma tillfälle. Tvärtom är ett successivt inlämnande tillåtet. Denna tolkning av gällande rätt är även i linje med lagtextens ordalydelse och uttalanden i förarbetena.

3. Den tolkningen av gällande rätt som kommunfullmäktige gjort i det förevarande beslutet, att kommunen inte skulle ha någon skyldighet att räkna de kompletterade namnunderskrifterna och därför helt bortser från dessa initiativtagare, är ett typexempel på den situation som lagstiftaren anger riskerar att försvaga den kommunala demokratin. Sammantaget kan konstateras att kommunfullmäktiges beslut strider mot lagstiftarens avsikter med regleringen kring folkinitiativ samt grundläggande demokratiska principer. Därtill står kommunfullmäktiges beslut i strid med nu överprövande förvaltningsdomstols tolkning av hur 8 kap. 2 § KL ska tolkas. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter iaktta saklighet och opartiskhet. Likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § KL kräver att kommunmedlemmar behandlas lika om inte sakliga skäl talar för annat. Kommunfullmäktige har här valt att utesluta ett stort antal underskrifter från folkinitiativet. Som anförts ovan saknar detta lagstöd. En enhetlig och likformig inkludering av alla diarietänkta, tidsmässigt giltiga listor vid samma prövning främjar likabehandling.
4. Därutöver kan ifrågasättas att kommunen bortsett från ett stort antal namnunderskrifter som de menar är ”ofullständiga”, trots att flera av initiativtagarna kunnat identifieras genom namn, adress och födelsedatum. Denna hantering av folkinitiativet strider mot lagstiftarens intentioner och att hanteringen inte ska omgärdas av alltför stor byråkrati och att kommunen normalt kan utgå från att enbart behöriga personer undertecknat. Därtill ska noteras att kommunen tillämpat riktlinjer som först publicerades efter inlämningen den 21 januari 2025. I den utsträckning riktlinjerna har avvikit från kommunallagens krav, har det saknats förutsebarhet för initiativtagarna och tillämpningen av riktlinjerna retroaktivt riskerar godtycke. Även kommunens eget underlag framhåller uttryckligen att ett selektivt beaktande av namnlistor innebär risk för godtycke och kan stå i strid med likställighetsprincipen.
5. Underlåten verkställighet av minoritetsåterremissen/Bristande utredningsskyldighet i beredningen.

Yttrande

Det första argumentet handlar om 8 kap. 2 § kommunallagens andra stycke. Av bestämmelsens 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.

Vad beträffar sexmånadersregeln i fråga om beräkning av antalet underskrifter infördes den bestämmelsen genom en lagändring i 1991 års kommunallag (1991:900).¹ 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. 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."²

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.³

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.

Det andra argumentet hänvisar den klagande till mål nr 1867–22 (Förvaltningsrätten i Falun). Målet tar upp ett överklagande gällande ett beslut fattat av kommunfullmäktige i Söderhamns (25 april 2022, §98) där fullmäktige beslutade om att bifalla ett folkinitiativ och att en folkomröstning gällande etablering av vindkraft på Storgrundet ska hållas. Det citat som det hänvisas till beskriver att det saknas stöd i aktuell bestämmelse, åberopade förarbeten eller praxis för tolkningen att alla namnunderskrifterna måste lämnas in vid ett och samma tillfälle och att Förvaltningsrätten ansåg att det beslut som fattades av fullmäktige i Söderhamn var tillåtet. Att det saknas stöd i praxis betyder inte per automatik att det finns en skyldighet för kommunen att beakta senare inlämnande namnunderskrifter vilket också bekräftas av mål nr. 2199–24 (Förvaltningsrätten i Härnösand) där följande framkommer

¹ 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.

² SOU 2008:125 s. 248 och s. 824.

³ Prop. 2009/10:80 s. 105 (jfr. författningskommentaren på s. 320).

”Någon skyldighet för kommunen att beakta senare inlämnade namnunderskrifter eller kompletteringar av de ursprungliga namnunderskrifterna följer inte av vare sig 8 kap. 2§ kommunallagen eller av kommunens granskningsmetod som är baserad på samma bestämmelse.”

Den rimliga slutsats som går att dra är att hanteringen bör ligga inom kommunens fria skön, det vill säga att kommunen själv kan avgöra hur frågan ska hanteras.

Det tredje argumentet som den klagande för fram är att beslutet försvagar den kommunala demokratin och att kommunfullmäktiges beslut strider mot lagstiftarens avsikter med regleringen kring folkinitiativ samt grundläggande demokratiska principer. Därtill står kommunfullmäktiges beslut i strid med nu överprövande förvaltningsdomstols tolkning av hur 8 kap. 2 § KL ska tolkas. Enligt ovanstående argument så anser inte kommunen att beslutet står i strid med överprövande tolkning. 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. Om en komplettering eller ytterligare inlämning ska kunna godtas inom ramen för ett folkinitiativ är det ett aktivt beslut som i sådana fall bör fattas på förhand av kommunen. 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.

Det fjärde argumentet som den klagande för fram är att kommunen bortsett från ett stort antal namnunderskrifter som ansetts vara ofullständig och att hanteringen av folkinitiativet har omgärdats av alltför stor byråkrati. Kommunen menar att i syfte för att underlätta granskningen av ett folkinitiativ och skapa transparens i den processen har kommunstyrelsen beslutat den 2025-03-11 (§53) att anta särskilda föreskrifter för granskning av folkinitiativ. I den del överklagan gäller föreskrifter för granskning vid bedömning av ärende om folkinitiativ yrkar kommunen på att klagandens anspråk ska avvisas i enlighet med 13 kap. 5§ kommunallagen. Till dagens datum har Gävle kommun inte heller tagit del av ett överklagande av det beslutet.

Det femte argumentet hänvisas till generellt bristande beredning av både återremissen samt bristande utredningsskyldighet. Eftersom det är majoriteten i styrelsen som bestämmer omfattningen av utredningen till följd av återremissen så kan det inte heller vara en grund för att upphäva beslutet⁴. I övrigt så bör inte beredningens eventuella kvalitet och allsidighet kunna vara föremål för prövning gällande laglighetsprövning.

Anders Selander
Kommunsekreterare

⁴ Prop.2008/09:21 s.85-86