

13 Medborgarförslag och folkmotion

13.1 Vårt uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utvärdera tillämpningen av den medborgerliga förslagsrätten i kommun- och landstingsfullmäktige. Utredningen ska analysera och bedöma hur medborgarförslagen påverkat den lokala politikens utformning och den demokratiska delaktigheten i samhället. Vidare ska vi undersöka hur internet kan användas som ett redskap för att underlätta överlämnandet av medborgarförslag. I kapitlet kommer vi också att redogöra för användandet av e-förslag och e-petitioner.

13.2 Bakgrund till den medborgerliga förslagsrätten

År 2001 infördes en möjlighet för kommuner och landsting att besluta att den som är folkbokförd i kommunen eller kommun inom landstinget får väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Reformen var betydelsefull eftersom den agendasättande makten nu kunde delas mellan de förtroendevalda och invånarna. Förslagsrätten infördes mot bakgrund av ett förslag från Kommundemokratikommittén. Betänkandets titel *Att vara med på riktigt* är en träffande beskrivning av hur det argumenteras för förslagsrätten såväl i betänkandet (SOU 2001:48) som i propositionen (prop. 2001/02:80). Betänkandet betonade vikten av en pluralistisk demokrati där det finns flera vägar för medborgarna att påverka politiken. Det symboliska värdet i att ge medborgarna en rätt att initiera ett ärende underströks av kommittén liksom förslagsrättens positiva påverkan på det lokalpolitiska engagemanget. Förslagsrätten kunde minska avståndet mellan väljare och förtroendevalda och leda till fler politiska diskussioner mellan valen. Förhoppningen var att den representativa demokratin skulle stärkas och fullmäktige vitaliseras genom

införandet av förslagsrätten. Det framfördes dock även farhågor om att förslagsrätten skulle kunna vara en utmaning för den representativa demokratin genom att medborgarna nu inte skulle behöva engagera sig i ett politiskt parti för att föra fram sina synpunkter. Det kunde leda till att de politiska partierna minskade i betydelse. Vidare uttryckte kommittén farhågor om att förslagsrätten kunde innebära en omfattande administration för den kommunala förvaltningen.

När förslaget lämnades av Kommundemokratikommittén 2001 var det inte första gången frågan om medborgares rätt att väcka ärenden i fullmäktige hade tagit sig upp på den politiska dagordningen. Demokratiutvecklingskommittén tog i betänkandet *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* (SOU 1996:162) upp frågan om att införa en medborgerlig motionsrätt för invånare med rösträtt i fullmäktigevalen. De huvudsakliga skälen som anfördes av kommittén var motionsrättens anknytning till två gamla traditioner. Dels att de röstberättigade kommunmedlemmarna hade haft såväl initiativ- och beslutanderätt i kommunalstämman fram till 1955 då 1953 års kommunallag infördes, dels traditionen inom föreningsväsendet där en förslagsrätt för medlemmar ofta kombineras med beslutanderätt för valda representanter. Regeringen valde då att inte gå vidare med förslaget.

När förslaget väcktes igen av Kommundemokratikommittén hade ett par förändringar av vikt införts i det ursprungliga förslaget. För det första döptes det om till medborgerlig initiativrätt, vilket kan uppfattas som något svagare än motionsrätt, och därmed inte lika utmanande mot den representativa demokratin. För det andra vidgades möjligheten att väcka ett ärende till att också omfatta personer som saknar kommunal rösträtt. Även barn och ungdomar samt personer med utländsk bakgrund som ännu inte fått rösträtt i kommuner och landsting kan lämna medborgarförslag.

13.2.1 En inkluderande reform – en röst även för de utan rösträtt

Motiven för att ge unga personer som saknar rösträtt en möjlighet att väcka ärenden var främst en önskan om att öka barn och ungas delaktighet i den kommunala demokratin och att stärka deras kunskaper om hur den kommunala politiken och förvaltningen funge-

rar. Det var alltså inte enbart ett ökat inflytande för barn och unga utan även den demokratiutbildande aspekten som kommittén, liksom regeringen i sin proposition, angav som skäl till förslaget.¹

Motiven för att utsträcka rätten att väcka förslag till att omfatta personer med utländsk bakgrund som saknar rösträtt grundade sig i den samtidiga Kommittén för medborgarskapskrav som i sitt betänkande *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106) föreslog att treårsregeln som tillämpas för rösträtt i kommuner och lands ting för icke-unionsmedborgare skulle avskaffas. Regeringen valde att inte gå fram med detta förslag, men i den proposition som föreslår att medborgarförslaget ska införas lyfte regeringen fram att medborgarförslagsrätten kan utgöra en möjlig påverkanskanal för personer med utländsk bakgrund som saknar rösträtt.²

13.2.2 Vilka var motiven till att införa medborgarförslaget?

I de överväganden Kommundemokratikommittén gjorde i sitt betänkande om medborgerlig initiativrätt betonades de utökade möjligheterna för medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin. Kommittén lyfte även fram att det fanns flera kommuner och även kommun- och stadsdelsnämnder som redan hade infört en möjlighet för medborgarna att lämna medborgarförslag. Enligt en undersökning som Kommundemokratikommittén lät göra var erfarenheterna i de kommuner som infört möjligheten för invånarna att väcka förslag innan 2001 positiva. Spridningen bland de som lämnat in förslag var relativt god och antalet förslag som kom in var relativt lågt, vilket innebar att administrationen av ärendena inte hade varit betungande. Undersökningen visade dessutom att det fanns ett stort intresse bland medborgarna att påverka den kommunala politiken på detta sätt.³

¹ Prop. 2001/02:80, s. 54 och SOU 2001:48, s. 437.

² Prop. 2001/02:80, s. 54.

³ Till stöd för detta anförde Kommundemokratikommittén en undersökning de själva genomfört där 48 procent av de tillfrågade svarade att de hade använt sig av en möjlighet att lägga förslag/motion i fullmäktige om det hade varit möjligt. 21 procent svarade nej, SOU 2001:48 s. 435.

13.2.3 En förenklad förslagsrätt

Debatten som föregick införandet av den medborgerliga initiativrätten fokuserade, förutom på relationen mellan initiativrätten och den representativa demokratin, på kommunernas och landstingens arbetsbelastning. Kommittén menade att en viss ökning av arbetsbelastningen var i det närmaste naturlig, annars vore reformen meningslös. Justitiedepartementet gav 2004 statsvetaren Stig Montin i uppdrag att genomföra en studie av samtliga kommuner som under 2003 hade infört medborgerlig förslagsrätt för invånarna.⁴ Montins översyn av den medborgerliga förslagsrätten visade att fullmäktige i flera fall fick hantera frågor som egentligen hörde hemma i en facknämnd.

År 2007 genomfördes en förenkling av medborgarförslaget, med anledning av översynen och de synpunkter som flera kommuner framfört till regeringen. Bestämmelserna om medborgarförslag i kommunallagen (1991:900) ändrades så att fullmäktige fick möjlighet att överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom medborgarförslag. Delegering till nämnd eller styrelse fick bara göras om ärendet inte var av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget. Utöver förenklingen infördes vissa kompletterande bestämmelser om ärendehandläggningen av medborgarförslag. En första sådan var att den nämnd eller styrelse som fått ett ärende delegerat till sig fick rätt att besluta om närvaro i överläggningarna av den som väckt medborgarförslaget. Närvarorätten utsträcktes dock inte till att omfatta närvaro när beslut fattades.

I syfte att säkerställa insynen för fullmäktige infördes en bestämmelse om att fullmäktige varje år ska informeras om vilka beslut som fattats med anledning av de inkomna medborgarförslagen. Nämnden eller styrelsen ålades också att informera om de ärenden som inte avgjorts inom ett år. Vid remissbehandlingen av promemorian som var underlag till propositionen var de flesta remiss-

⁴ Montin, 2004. Undersökningen omfattade totalt 98 kommuner, varav 4 inte besvarade enkäten. Tidningen Kommunaktuellt genomförde samma år en liknande undersökning och fann då att 126 kommuner infört instrumentet, och att frågan låg under behandling i 44 kommuner och aktualiserats i ytterligare 55 kommuner. Montins siffror kan därmed vara i underkant. Landstingen ingår inte i någon av undersökningarna, något som kan förklaras av att det 2004 bara var två landsting som infört medborgarförslaget, Jämtlands läns landsting och Värmlands läns landsting.

instanserna positiva till de föreslagna förändringarna. Det fanns dock kommuner som pläderade för ytterligare delegering, t.ex. till nämndutskott eller tjänstemän (prop. 2006/07:24 s. 8).

13.3 Tillämpningen av medborgarförslag och dess effekter på den lokala demokratin

Att införa en möjlighet för medborgarna att lämna medborgarförslag är frivilligt för kommuner och landsting. Enligt vår undersökning hade tre av fyra kommuner och landsting infört förslagsrätten 2015. Över tid har det skett en successiv ökning av antalet kommuner och landsting som valt att införa medborgarförslag. Vår enkät visar att under 2014 lämnades totalt runt 3 000 medborgarförslag in i de 137 kommuner, landsting och regioner som under året mottog ett eller flera medborgarförslag. Medianvärdet av antalet mottagna medborgarförslag är sju i kommunerna och fem i landstingen. Antalet mottagna förslag varierar dock och den kommun som mottog flest förslag tog emot sammanlagt 207 medborgarförslag. Av de medborgarförslag som lämnades in 2014 besvarades de flesta, men enbart 14 procent godkändes medan nio procent återremitterades.⁵

SCB har också kartlagt hur många förslag som kommunerna och landstingen mottagit under mandatperioden 2010–2014. Enligt denna undersökning tog varje kommun i snitt emot 20 förslag per år. Andelen bifall uppges vara runt 20 procent. Även enligt denna kartläggning råder det stora skillnader i hur många förslag som kommer in till de olika kommunerna och landstingen. Resultaten kan jämföras med Montins rapport från 2004 där det framgår att bara tio procent av förslagen bifölls. Runt 25 procent av förslagen avslogs och de övriga förslagen, cirka två tredjedelar, var något mer svårbedömda eftersom de varken avslagits eller bifallits. Enligt honom bör inte det faktum att bara tio procent av förslagen bifallits ses som ett tecken på att förslagsrätten har liten betydelse som påverkansinstrument. Enligt Montin är flera av de förslag som avslagits eller bifallits frågor om processer som redan är pågående i kom-

⁵ Siffrorna bör läsas med viss försiktighet eftersom enkätfrågan kan ha tolkats på olika sätt av respondenterna. Exempelvis finns ett fåtal kommentarer som till exempel: ”samtliga medborgarförslag besvaras”, vilket innebär att de antingen avslogs, bifölls eller återremitterades.

munen, och där förslagsställaren hänvisats till den pågående processen, eller förslag som visserligen mottagits positivt av den ansvariga nämnden, men där resurserna inte räckt till för att verkställa förslaget.

Gemensamt för de kommuner som får in många förslag är att de förtroendevalda i dessa kommuner är positiva till förslagsrätten. Detta kan i sig ha bidragit till att medborgarna lämnar fler förslag. Antalet medborgarförslag som inkommer till kommunerna kan ge en fingervisning om både kunskapen om möjligheten att lämna förslag bland medborgarna och intresset för att påverka. Antalet förslag säger dock ingenting om huruvida den lokala demokratin har vitaliserats eller inte.

13.3.1 Vad handlar förslagen om?

I den enkät vi har skickat till kommuner och landsting framkommer att det stora flertalet av de förslag som lämnas av invånarna handlar om vardagsnära frågor, t.ex. vägar, belysning och parker. Samma bild framkommer i Stig Montins studie och SKL:s sammanställning.

Tabell 13.1 Medborgarförslagets innehåll

Typ av fråga	Andel förslag (procent)
Trafik/infrastruktur/platsutveckling	37
Kultur och fritid	22
Miljö/avfall	10
Övergripande utveckling	10
Skola	7
Tillgänglighet och demokrati	5
Vård och omsorg	5
Övrigt	4

Källa: Utredningens enkät om medborgarinflytande till kommuner och landsting 2015.

Frågor om den egna närmiljön kan betraktas som enklare och därmed mindre betydelsefulla för demokratin. En stor del av medborgarförslagen rör dessutom synpunkter eller klagomål på kommunernas eller landstingens service. Om dessa vardagsnära frågor bör lyftas till kommunens eller landstingets högsta beslutande organ

kan diskuteras ur effektivitetssynpunkt. Samtidigt behöver det faktum att medborgarförslagen främst rör vardagsnära frågor inte innebära att de är mindre betydelsefulla för den lokala demokratin. För den som författar förslaget kan frågan vara av vikt. Frågor som är till synes enkla till sin karaktär kan vara ingångar till samtal mellan medborgarna och de förtroendevalda, om t.ex. vilka åtgärder som bör prioriteras i kommunen eller landstinget.

Avgörande för om medborgarförslagen kan föra väljare och förtroendevalda närmare varandra är de politiska partiernas agerande, vilket framfördes i betänkandet där förslagsrätten föreslogs införas (SOU 2001:48 s. 430). Möjligheterna för de förtroendevalda att utifrån medborgarförslag inleda samtal med medborgarna är med dagens utformning av förslagsrätten begränsade. De tillfällen som ges till sådana samtal är när ärendet behandlas i fullmäktige eller den nämnd som fullmäktige delegerat ärendet till. Möjligheter till diskussion finns givetvis om de förtroendevalda väljer att inleda en sådan genom att bjuda in invånarna till ett öppet möte eller dylikt. Kommunerna och landstingen har enligt kommunallagen (1991:900) rätt att i sin arbetsordning utsträcka en yttranderätt till förslagsställaren vid behandlingen av ärendet. Vår enkät visar att drygt hälften av kommunerna och landstingen ger förslagsställaren möjlighet att ha synpunkter på förslaget till beslut. När det gäller återkoppling är det 78 procent av kommuner och landsting som informerar förslagsställaren om att förslaget har mottagits och 91 procent som meddelar förslagsställaren om utfallet.

13.3.2 Vem lämnar medborgarförslag?

Det är svårt att säga något om vilka samhällsgrupper som använder sig av förslagsrätten. Kommuner och landsting redovisar inte detta i de sammanställningar av förslagen som de är skyldiga att lämna till fullmäktige. Tidigare undersökningar visar dock att det finns betydande skillnader i politiskt deltagande överlag mellan olika grupper i samhället.⁶ Det krävs resurser, kunskap och tid för att vara delaktig. Det finns inget som tyder på att det skulle förhålla sig på något annat sätt vad gäller medborgarförslag. Montins översyn från 2004

⁶ Se t.ex. Strömblad, 2003; Nielsen, 1998.

visade att det var överlag fler män, äldre och personer med svensk bakgrund som lämnade medborgarförslag.

En förutsättning för att olika samhällsgrupper ska kunna använda sig av förslagsrätten är att information om möjligheten att lämna förslag är tillgänglig för alla folkbokförda i kommunen eller kommun inom landstinget. Den enkät som vi har skickat ut till landets kommuner och landsting visar att kommunerna och landstingen använder sig av flera olika kanaler för att nå ut till medborgarna. Information finns på webbplatsen hos i princip samtliga kommuner och landsting. Information i lokaltidningen ges i 13 procent av kommunerna medan andra informerar på anslagstavlor, genom sociala medier och muntlig information vid möten med medborgarna. Enkäten visar också att information om medborgarförslaget sker på ett enhetligt sätt i majoriteten av kommunerna och landstingen. Undantaget är särskild information till personer med funktionsnedsättning och unga under 18 år, där en minoritet av kommunerna och landstingen uppger att de anpassar informationen. Runt 20 procent av kommunerna och landstingen uppger att de informerar via kanaler som särskilt ska nå unga och 27 procent uppger att de informerar på ett tillgängligt sätt, dvs. på ett sätt som säkerställer att informationen är tillgänglig för alla oavsett funktionsförmåga. Montins översyn visade att kommuner som informerat om förslagsrätten i skolan tar emot fler förslag från unga än kommuner där motsvarande satsning inte har genomförts.⁷

13.3.3 Kommunerna och landstingens erfarenheter av medborgarförslaget

Flera kommuner och landsting har genom vår enkät liksom i ett särskilt samråd fått dela med sig av sina erfarenheter av medborgarförslag. Utredningen har också intervjuat flera tjänstemän i kommuner som infört medborgarförslaget. De flesta kommuner och landsting anger att motiven för att de infört medborgarförslaget var att minska avståndet mellan väljare och förtroendevalda. Erfarenheterna av medborgarförslaget skiftar dock. De som var positiva framförde sådant som att kontakten med medborgarna hade ökat

⁷ Montin, 2004.

och att allmänheten fått en möjlighet att komma till tals. Det framkom även att hanteringen av förslagen skiljer sig åt både mellan de olika kommunerna och landstingen, men ibland även internt i kommunen och landstinget. I vissa kommuner och landsting var hanteringen av förslagen identisk oavsett vilken nämnd som behandlade frågan, medan det i andra skilde sig åt i hur frågan hanterades internt. De kommuner och landsting som infört tydliga och enhetliga regler för hanteringen av förslagen var överlag mer positivt inställda till medborgarförslaget som sådant. Några menade att vissa medborgarförslag lett till nytänkande genom att förslagen ibland rörde områden som de förtroendevalda inte tidigare hade lyft.

Däremot framförde de flesta av deltagarna på samrådet och de som vi intervjuat att hanteringen av medborgarförslagen är administrativt tung trots förenklingarna. Även de förslag som avslås kräver en utredning och sammantaget blir administrationen för att hantera frågor som inte beslutas i fullmäktige omfattande. Att hanteringen är administrativt betungande har också framförts i andra sammanhang. Umeå är en kommun som 2015 valde att avskaffa medborgarförslaget på grund av arbetsbördan och den låga andel förslag som bifallits, 10 av totalt 319 förslag. Ett förslag beräknas i snitt ta tolv arbetstimmar i anspråk, med en genomsnittlig kostnad på 4 800 kronor per förslag. Även Melleruds kommun har valt att ta bort möjligheten för kommuninvånarna att lämna medborgarförslag med motivet att det var för tungrott. Några kommuner uppgav att det var vanligt att enskilda personer lämnade flera förslag och att det ofta rör sig om ärenden som är synpunkter och klagomål, men som ändå måste hanteras av den politiska organisationen.⁸ Ytterligare ett motiv som anförts till varför medborgarförslaget tagits bort är det låga intresset bland medborgarna. Hässleholm, som införde medborgarförslaget på försök 2003, avskaffade det 2004 eftersom endast ett förslag inkommit.

⁸ GP, 2015-08-07. Jönköping, Ystad och Nykvarn är andra kommuner där enskilda personer, ibland med anknytning till ett lokalt parti, lämnat in majoriteten av förslagen, se Montin, 2004.

13.3.4 E-förslag, e-petitioner och andra metoder för medborgerlig initiativrätt

Flera kommuner har valt att, i stället för det formella medborgarförslag som föreskrivs av kommunallagen, erbjuda medborgarna alternativa metoder för att väcka initiativ i fullmäktige eller nämnd. Flera kommuner har till exempel infört elektronisk förslagsrätt, s.k. e-förslag och e-petition. Detta är metoder för enskilda eller en grupp medborgare att väcka förslag över internet. Kravet för att förslagen ska tas upp är att andra medborgare ger sitt stöd till förslaget.

E-petitioner är internationellt sett en relativt vanlig form av deltagande, men har i Sverige fått begränsad uppmärksamhet och användning. Kalix kommun är ett exempel på en kommun som har valt att ersätta medborgarförslagsrätten med möjligheten att lämna ett e-förslag, som de kallar *Kalixförslag*. Ett e-förslag måste höra till en nämnds kompetensområde för att kunna behandlas. Förslaget behöver vidare stödjas av minst 30 namnunderskrifter för att tas upp av berörd nämnd. Nämnden ska sedan ta ställning till det inkomna förslaget inom fyra månader. Detta kan jämföras med den frist på ett år som finns för medborgarförslaget.⁹ Alla som vill, oavsett ålder och folkbokföringsort, bereds möjlighet att lämna ett förslag. Kalixförslaget är därmed mer inkluderande i sin tillämpning än medborgarförslaget som bara innefattar personer som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. Däremot behandlas förslagen inte av fullmäktige utan av nämnderna, vilket anses vara en mer effektiv behandling. Även andra kommuner har valt att införa liknade modeller med e-förslag, t.ex. Borås, Eskilstuna, Haparanda, Malmö och Värmdö. De landsting som infört e-förslag är Västmanland och Sörmland.¹⁰ Mellan de olika systemen finns det stora variationer bland annat med avseende på teknikanvändning, tillgänglighet, svarsskyldighet, trösklar för hur många underskrifter som krävs samt organisatoriskt stöd och resurser.¹¹

Statsvetarna Martin Karlsson och Joachim Åström har i en underlagsrapport till utredningen undersökt e-petitioner. De menar att

⁹ Det är upp till varje kommun att besluta om de föreskrifter som ska gälla för medborgarförslagen. Vad gäller tidsaspekten valde dock regeringen att likställa ärenden som väcks genom medborgarförslag med de ärenden som väcks genom en motion och kommunallagens regel om beredningsfrist för motion på ett år gäller därför.

¹⁰ SKL, 2014c.

¹¹ Karlsson & Åström, 2015.

den digitala tekniken möjliggör en offentlig granskning av petitioners innehåll och hantering. Dels kan olika slags information om förslaget presenteras på ett mer redovisande sätt, dels kan en löpande uppdatering om dess status ske. Med den digitala tekniken förändras förutsättningarna för kommunikationen genom att fler kan ta del av förslaget och även sätta press på beslutsfattarna.¹²

Vem använder sig av e-petitioner?

Ett argument för ett e-petitionssystem är att det är utformat för att göra deltagandet enkelt. Enkelhet ska kunna bidra till att grupper som annars inte deltar mobiliseras. Erfarenheter från internationella studier av e-petitioner visar dock att de inte har en betydande påverkan på den politiska jämlikheten. De finska erfarenheterna av deras förslagsrätt på kommunal och nationell nivå, vilka kan stödjas över internet, visar att högutbildade personer är något mer benägna att använda förslagsrätten än lågutbildade, men skillnaden i användandet är inte betydande.¹³ Utvärderingar av Malmös e-förslag, det s.k. Malmöinitiativet, visar också att resursstarka grupper, såsom högutbildade, använder sig av e-petitioner mer än andra. Det finns inga skillnader mellan män och kvinnor, men däremot mobiliserar e-petitionererna en högre andel unga än andra traditionella påverkansformer. E-petitionssystemet verkar också göra det enklare för enskilda individer att ta initiativ och mobilisera ett stöd utan ett deltagande från formella organisationer. På detta sätt kan systemet skapa en möjlighet för enskilda individer att stärka sina röster mot resursstarka intresseorganisationer. Ett exempel på detta är hur ett antal ungdomar i Malmö lyckades mobilisera stöd för en kampanj för en giftfri stad (Malmöinitiativet). Kampanjen var framgångsrik genom att den använde sig av sociala medier.

Av Karlsson och Åströms rapport framgår också att det är en större andel bland signatärerna av e-petitioner som är missnöjda med hur demokratin fungerar. Både studier av Malmöinitiativet samt av liknande europeiska e-petitionssystem visar att de som deltagit tenderat att vara relativt skeptiska till hur demokratin fungerar. En

¹² *ibid.*

¹³ Christiansen & Karjalainen. Presentation av en utvärdering av den finska initiativrätten vid Justitieministeriet.

större andel av signatärerna har deltagit i demonstrationer och andra protestaktioner i jämförelse med befolkningen i stort. En effekt som uppmärksammas i rapporten är däremot att e-petitionerna kan bidra till att signatärerna förändrar sina attityder gentemot kommunen, dvs. dess politiker och tjänstemän, efter att ha deltagit i processen. Bland de som deltagit i Malmöinitiativet, och sedan besvarat en enkät, hade en betydande andel (40 procent) förändrat sina attityder. Det var en lika stor andel som hade fått en mer positiv bild av kommunen, som fått en negativ. Vid en jämförelse med personer som varken signerat eller varit petitionsställare finner Karlsson och Åström att förändringar i attityder är vanligare bland de som själva varit petitionställare eller undertecknat en petition. Som rapporten konstaterar kan deltagande i e-petitionssystem därmed påverka deltagarnas förtroende för de politiska institutionerna. Det är ett rimligt antagande att syftet med att lämna eller underteckna en petition för de allra flesta är att få till stånd en förändring av något slag. Forskning visar dock att de som deltar i e-petitionen anser att det är viktigare att själva processen är formell, tydlig och rättvis än att de upplever att de faktiskt kan påverka.¹⁴ I detta avseende har ett e-petitionssystem en fördel mot medborgardialoger, som vanligtvis inte styrs av några formella regler.

13.4 Internationell utblick

Motsvarigheten till medborgarförslag finns i flera länder både på lokal och på nationell nivå och benämns ofta som ”agendasättande initiativ”. År 2008 var det möjligt för invånarna i 22 europeiska länder att lämna medborgarförslag på nationell nivå och i ytterligare sju länder var det möjligt att lämna förslag på lokal nivå.¹⁵ Möjligheten för invånarna att lämna s.k. agendasättande initiativ infördes så tidigt som runt första världskrigets slut i bl.a. Österrike, Lettland och Spanien. I samband med andra världskrigets slut valde flera latinamerikanska länder att införa en sådan möjlighet för medborgarna. Vid 1990-talets mitt skedde en våg av lokaldemokratisk förnyelse och därefter infördes också medborgarförslaget i Sverige.

¹⁴ Karlsson & Åström, 2015.

¹⁵ IDEA, 2008.

Hur förslagsrätten är utformad och regleras skiljer sig åt mellan de olika länderna. Genom Lissabonfördraget har det s.k. medborgarinitiativet införts i EU, vilket beskrivs närmare i 10.6.2.

Även vad gäller e-petitioner finns det stora variationer i hur e-systemen är utformade. Karlsson och Åström konstaterar dock i sin underlagsrapport till utredningen att e-petitioners betydelse och popularitet har ökat de senaste tio åren. Det introducerades formellt i det nybildade skotska parlamentet 1999 och har sedan dess spridits i Storbritannien, till Tyskland, Sydkorea, USA, Finland, Indien och många andra länder.

13.4.1 Förslagsrätten i Finland

Medborgerlig förslagsrätt på kommunal nivå har funnits sedan 1976 i Finland. Kommunerna är skyldiga att bereda invånarna möjlighet att lämna förslag och kan till skillnad från svenska kommuner och landsting inte välja bort att införa det. I Finland är förslagsrätten utsträckt till att även omfatta lokala föreningar och organisationer. Förslag från enskilda behandlas av tjänstemän medan förslag som får stöd från minst två procent av kommunens röstberättigade invånare måste behandlas av fullmäktige inom sex månader. Förslagen läggs upp på en webbplats och där finns det möjlighet att diskutera och underteckna förslagen. I Finland infördes också förslagsrätt på nationell nivå 2012, vilket beskrivs närmare 10.6.2.

13.4.2 Förslagsrätten i Norge

I Norge infördes 2003 en rätt för invånarna i norska kommuner och fylkeskommuner att lämna ett s.k. innbyggerinitiativ. Rätten att lämna förslag tillkommer alla som är folkbokförda i en kommun eller fylkeskommun, oavsett ålder och medborgarskap. Det är även möjligt för intressegrupper, lokala partiföreningar och aktionsgrupper att lämna in förslag. Skillnaden från det svenska medborgarförslaget, och i likhet med det svenska folkinitiativet, är att det krävs stöd från en viss andel av kommun- eller fylkeskommunsinvånarna för att förslaget ska tas upp till behandling.¹⁶ I syfte att underlätta

¹⁶ 10 procent eller 300 invånare i kommuner eller 500 invånare i fylkeskommunerna.

den administrativa bördan för kommunerna och fylkeskommunerna kan dock dessa avvisa förslag om de rör frågor som har varit uppe för behandlingen någon gång under de senaste fyra åren. En utvärdering som gjordes 2011 visade att bara 14 procent av normmänen kände till förslagsrätten. Ännu färre, tre procent, kunde redogöra för vad den innebar.¹⁷ Utvärderingen konstaterar att innbyggerinitiativet bör betraktas som en förhållandevis marginell deltagandeform och att dess styrka ligger i att den är en säkerhetsventil när övriga metoder att påverka misslyckats.

13.5 Överväganden och förslag om medborgarförslaget

Sammanfattande analys: Medborgarförslaget bör ersättas med ett verktyg som förbättrar dialogen mellan väljare och förtroendevalda.

Medborgarförslaget innebär att enskilda har en formell rätt att väcka ärenden och att delar av den agendasättande makten därmed lämnas över till alla som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. Det betyder att också barn och ungdomar omfattas och även utländska medborgare som ännu inte fått kommunal rösträtt. Enligt utredningens bedömning kan den medborgarligen förslagsrätten ha vissa positiva demokratieffekter. Medborgarförslagen ger enskilda en möjlighet att på ett formaliserat sätt väcka frågor i den beslutsfattande processen.

Ett medborgarförslag kan skapa en relation mellan enskilda medborgare och förtroendevalda, men inte mellan förtroendevalda och sammanslutningar av medborgare. De förtroendevalda tenderar inte heller att utifrån enskilda medborgarförslag föra en dialog med medborgarna. Därmed har medborgarförslagen begränsad effekt på det demokratiska samtalet och åsiktsbildningen. Medborgarförslaget är dessutom ett verktyg som inte ger någon indikation på om det finns en stark opinion i den fråga som väcks. Enligt vår utvärdering har medborgarförslagen främst använts som en förslagslåda.

¹⁷ Christensen, 2010.

Flera kommuner och landsting har också framfört att behandlingen av medborgarförslagen tar mycket tid i anspråk. Vi anser därför att förutsättningarna för dialog mellan väljare och förtroendevalda behöver utvecklas och därför bör medborgarförslaget ersättas med ett nytt verktyg: folkmotion.

13.5.1 Folkmotion ersätter medborgarförslag

Vårt förslag: Ett nytt verktyg ska införas i kommunallagen för att främja dialogen mellan väljare och förtroendevalda, en möjlighet att väcka ett ärende i fullmäktige genom en folkmotion. Ärende i fullmäktige får väckas om en folkmotion får stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget. Det är antalet folkbokförda den siste december året före det år som folkmotionen lämnas in som är utgångspunkten vid beräkningen av en procent.

Folkmotionen ska vara skriftlig, ange den aktuella frågan och undertecknas av motionärerna samt innehålla uppgifter om när undertecknandet gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Möjligheten att stödja en folkmotion ska ges i sex månader.

En folkmotion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att folkmotionen väcktes.

Fullmäktige ska ges möjlighet att överlåta till styrelse eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom folkmotion, utom i de fall som avses i 3 kap. 9 § KL, dvs. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget.

Styrelse eller en nämnd som handlägger sådana ärenden ska minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena.

Folkmotion ersätter medborgarförslag och bestämmelserna om medborgarförslag ska upphävas.

Vår översyn av medborgarförslaget visar att de frågor som väckts genom medborgarförslag främst är vardagsnära och ofta klagomål eller synpunkter. Medborgarförslaget är dessutom ett verktyg som används i mycket liten utsträckning. Generellt tenderar kännedomen

om medborgarförslag att vara begränsad. Eftersom medborgarförslaget inte ger goda förutsättningar att stimulera till dialog mellan väljare och förtroendevalda är dess effekt på den lokala demokratin begränsad. Samtidigt är den administrativa hanteringen av medborgarförslagen betungande för kommunerna och landstingen.

En medborgerlig förslagsrätt är, av de skäl som tidigare utredningar lyft fram, i grunden ett deltagardemokratiskt verktyg som kan komplettera det representativa styrelseskicket. Vi betonar i bl.a. kapitel 6 och 11 att det finns behov av alternativa kanaler för väljarintresset. I syfte att stärka dialogen mellan väljare och förtroendevalda och förenkla den administrativa hanteringen för kommunerna och landstingen föreslår vi därför att ett nytt verktyg, folkmotion, införs i alla kommuner och landsting. En folkmotion liknar ett medborgarförslag på så sätt att det innebär en möjlighet för folkbokförda i kommun eller landsting att lämna förslag om något som rör kommunens eller landstingets verksamhet. En folkmotion kräver dock att det är fler än en person som står bakom förslaget. Genom att folkmotionen måste ha stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget för att ett ärende ska väckas genom motionen, finns förutsättningar för att fördjupa dialogen mellan väljare och förtroendevalda. En folkmotion som väcks av en grupp individer avspeglar den lokala opinionen bättre än ett medborgarförslag.

Förslaget utgår från att den representativa demokratin är grunden för folkstyret. En folkvald kan väcka ett ärende genom en motion, eftersom denne i sin egenskap av folkvald företräder och representerar väljarna. För att en förslagsrätt ska tillkomma väljarna direkt, menar vi att det bör ställas krav på att dessa deltar. Den demokratiska processen gynnas av ett sådant krav och initiativet kan därigenom på ett liknande sätt som för en motion från en fullmäktigeledamot sägas representera ett intresse hos flera. Förslaget ska med andra ord kunna godtas som ett gemensamt uttryck för att kunna kvalificera till en motionsrätt, dvs. att väcka ett ärende i den folkvalda beslutande församlingen.

Vem får väcka en folkmotion?

En folkmotion får väckas av personer som är folkbokförda i en kommun eller i en kommun inom landstinget. För att folkmotionen ska tas upp till behandling i sak i fullmäktige måste minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget stå bakom motionen. Rätten att väcka en folkmotion ska, i likhet med medborgarförslaget, omfatta även barn och ungdomar samt utländska medborgare som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget, men som ännu inte fått rösträtt.

Det är tvingande att införa folkmotion

Vårt förslag innebär att fullmäktiges möjlighet att införa medborgarförslag ersätts med en skyldighet för fullmäktige att ta emot folkmotioner om de har undertecknats av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller landstinget. Vi har i våra överväganden tagit hänsyn till medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet, men även hur den administrativa bördan för kommunerna och landstingen kan förenklas. Medborgarförslaget har haft begränsade effekter för den lokala demokratin och därför anser vi inte att det skulle innebära en försämring för medborgarinflytandet att medborgarförslaget ersätts av folkmotionen. Däremot anser vi att det är viktigt att alla har samma möjligheter till politisk delaktighet oavsett vilken kommun de är bosatta i. I syfte att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande även på nationell nivå föreslår vi i kapitel 10 att en utredning om införandet av folkmotion i riksdagen ska tillsättas.

Folkmotionen liknar till sin funktion folkinitiativet, som också är tvingande för alla kommuner och landsting. Dessa två institutionella påverkansmöjligheter kan ses som delar av en helhet. Det handlar i båda fall om en initiativrätt som tillkommer medborgare gemensamt, med ett kollektivt ansvar för det ärende som väcks. Samtidigt innebär vårt förslag om folkmotion att initiativrätten kvalificeras, i jämförelse med medborgarförslaget. Den sammantagna administrativa bördan för kommunerna och landstingen blir därmed sannolikt lägre än vad den är i dag.

Möjlighet att delegera beslutanderätten

De förenklingar av medborgarförslaget som infördes 2007 och som bland annat innebar möjligheter för fullmäktige att delegera beslutanderätten till styrelsen eller en nämnd bör även gälla folkmotionen. Fullmäktige ska på samma sätt som med medborgarförslaget kunna delegera beslutanderätten av en folkmotion till styrelsen eller en nämnd. Fullmäktige ska inte få delegera beslutanderätten av en folkmotion i de fall som avses i 3 kap. 9 § KL, dvs. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget. Fullmäktiges beslut om vilket organ som ska avgöra en folkmotion ska kunna fattas utan föregående beredning i styrelsen eller i en nämnd. Folkmotionen måste dock alltid bli föremål för ett politiskt avgörande i fullmäktige, styrelse eller nämnd och kan exempelvis inte delegeras till ett utskott, en beredning eller en anställd i kommunen eller landstinget.

Om ärendet delegeras till styrelsen eller en nämnd ska fullmäktige informeras minst en gång om året om handläggningen av folkmotionerna. Möjligheten att samla in namn till en folkmotion ska ges i sex månader. Får förslaget stöd av minst en procent av de som är folkbokförda i kommunen eller i landstinget ska ärendet tas upp till behandling i fullmäktige. Det finns inget som hindrar att enskilda fullmäktigeledamöter genom en motion tar upp det ärende som folkmotionen gäller även innan frågan fått stöd av en procent av de folkbokförda i kommunen eller landstinget.

En folkmotion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att folkmotionen väckts. Fullmäktiges arbetsordning ska innehålla föreskrifter om hur folkmotionerna ska handläggas. Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att motionärerna, dvs. de som har undertecknat folkmotionen, får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna, men inte i besluten. Ett beslut om närvarorätt för motionärerna, särskilt om dessa är många, kan i praktiken behöva kompletteras med riktlinjer eller liknande. Motionärerna bör informeras om sådana riktlinjer. Närvarorätten kan begränsas för att säkerställa mötets genomförande och ordning.

Krav på stöd av en procent av de folkbokförda

Kravet på att folkmotionen ska ha stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget för att väckas som ett ärende i fullmäktige anser vi vara en rimlig nivå för att kunna mäta den lokala opinionen i en fråga. Vi anser att tröskeln måste sättas vid ett värde som är tillräckligt lågt för att enskilda ska uppleva att det är värt att engagera sig, men samtidigt tillräckligt högt för att de förtroendevalda ska ha anledning att ta folkmotionerna till intäkt för ett tydligt opinionsuttryck. Förslaget syftar därmed till att en dialog mellan förtroendevalda och invånare kan ske inför fullmäktiges behandling. Det bör också vara tillräckligt svårt att samla stöd för att oseriösa motioner inte ska belasta kommunerna och landstingen. Nivån på en procent är högre än de trösklar som i dag tillämpas av de kommuner och landsting som infört en möjlighet att lämna e-förslag.

Det är antalet folkbokförda per den siste december året före det år som folkmotionen lämnas in som ska ligga till grund för beräkningen av hur många motionärer som krävs för att väcka ett ärende. Som vi sett av erfarenheterna av det förstärkta folkinitiativet är det för medborgarna, men också för den kommunala administrationen, viktigt att det inte finns oklarheter kring vilken tidpunkt som gäller för beräkningen (se avsnitt 12.7.4). Antalet folkbokförda i en kommun fastställs i kommunernas årsredovisningar och då är det vanligen antalet folkbokförda vid årsskiftet (den sista december) innan publiceringen av årsredovisningen som avses. Informationen om antalet folkbokförda vid årsskiftet finns vanligtvis tillgänglig på kommuners och landstings hemsida och är därmed en siffra som är spridd och enkel att få fram för invånarna. Eftersom årsredovisningar uppdateras årligen kommer informationen även att vara förhållandevis aktuell. Vi anser därför att detta antal ska ligga till grund för beräkningen av det nödvändiga antalet motionärer för att väcka ett ärende i fullmäktige, dvs. en procent av de folkbokförda. Beräkningen av gränsen ska således utgå från det antal som var folkbokförda i kommunen eller landstinget per den siste december året före det år som folkmotionen faktiskt lämnas in. I t.ex. Falkenberg, som den 31 december 2013 hade 41 912 invånare, skulle 419 personer behöva skriva under en folkmotion för att den ska tas upp till behandling i fullmäktige.

Krav för att väcka en folkmotion

I syfte att säkerställa att de som väcker en folkmotion är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget krävs att folkmotionen undertecknas. En folkmotion innebär alltså precis som folkiniciativet att en namninsamling kommer att ske. Utöver den aktuella motionens innehåll ska motionärernas namnteckningar, uppgifter om när undertecknanden skett, namnförtydligande, personnummer och adresser framgå av folkmotionen när den lämnas in till kommunen eller landstinget. Det ska inte finnas ett krav på att undertecknandet måste ske med initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar. Insamlingen av underskrifter kan därmed ske via internet. I likhet med vad vi föreslår ska gälla för en insamling till ett folkiniciativ förutsätter en namninsamling via internet en webbplats som möjliggör användning av e-legitimation eller annan tillförlitlig identifikation (se kapitel 12). Mot den bakgrunden anser vi att en webbplats som gör det möjligt att elektroniskt underteckna folkmotionerna bör upprättas. Eftersom upprättandet av en webblösning för att möjliggöra insamlingen av namnunderskrifter kan vara ekonomiskt betungade, i synnerhet för små kommuner, förordar vi en gemensam lösning för alla kommuner och landsting. Den nationella webbportal som vi föreslår för namninsamling till folkiniciativ i kapitel 12, ska även kunna användas för insamling av underskrifter av folkmotioner. De resonemang om kravet att uppge sitt personnummer och om samtycke av behandling av personuppgifter som vi för i kapitel 12 gäller även för folkmotionen.

Ett krav att undertecknandet sker med e-legitimation kan innebära en begränsning för resurssvaga motionärer som inte har bankkort och därmed inte e-legitimation. Det gäller i synnerhet för unga personer. Vi anser därför att vid utvecklandet av en nationell webbplats för insamlingen av underskrifter bör en lösning utvecklas som möjliggör andra tillförlitliga sätt för identifikation. En möjlighet är att skapa personliga användarkonton. Möjligheten att väcka initiativ, oavsett om det sker i form av en folkmotion eller avser ett folkiniciativ, ska dock inte vara begränsat till att namninsamling sker via internet. Det ska också kunna ske på papper, på samma sätt som tidigare gällt för folkiniciativet.

Tidsperioden för undertecknande

Enligt reglerna för folkinitiativ får ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckas av minst tio procent av de röstberättigade medlemmarna i kommunen eller landstinget. Vid beräkning av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Initiativtagarna överlämnar därmed initiativet först när de samlat in det nödvändiga antalet underskrifter och det är först då kommunen eller landstinget formellt sett informerats om initiativet.

Vi föreslår att samma regler i princip bör tillämpas vid väckandet av en folkmotion. Vid beräkningen av antalet motionärer ska endast de räknas med som har undertecknat folkmotionen under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Genom att samma regelverk tillämpas för de olika inflytandeverktygen blir det lättare för den enskilde att utöva sina demokratiska rättigheter. Det förenklar även för kommuner och landsting om regelverken för de olika inflytandeverktygen är likartade.

Folkmotioner bör publiceras på kommunens eller landstingets hemsida

En förutsättning för att folkmotionen ska vara ett reellt verktyg i demokratin är att det blir möjligt för enskilda att ta initiativ till och underteckna motioner över internet. Det är genom att insamlingen sker på internet som folkmotionerna kan nå en större offentlighet och som den enskilde enkelt kan delta. På detta sätt blir folkmotionen en påverkansmöjlighet som finns på den digitala arenan där också den större delen av de politiska diskussionerna i dag sker. Genom att enskilda kan länka till den sida där undertecknandet sker kan mobiliseringen och den politiska debatten ske över sociala medier.

I kapitel 11 om medborgardialog föreslår vi att alla kommuner och landsting på sin webbplats bör ha information om det som är relevant för kommun- och landstingsmedlemmarnas demokratiska delaktighet. Kommunerna och landstingen har, i enlighet med vårt förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta i politiska beslutsprocesser, ett ansvar för att medlemmarna har tillgång till information som är relevant för deras demokratiska delaktighet. Information om hur man väcker ett ärende i fullmäktige genom en folkmotion bör finnas på en sådan webb-

plats. Det gäller både det antal underskrifter som krävs samt hur det går till, digitalt och på papper. Även information om pågående folkmotioner bör finnas.

Eftersom det inte finns ett krav på att initiativtagaren registrerar motionen när insamlingen påbörjas kan det inte heller finnas ett krav på att kommunen eller landstinget ska informera allmänheten om pågående insamlingar. Genom att enskilda kan lägga upp och skriva under motioner på den nationella webbplats som vi föreslår i kapitel 12 blir det dock möjligt för kommuner och landsting att få information om att en insamling pågår och i det fall kommunerna och landstingen länkar sin webbplats till denna kan medborgarna få information om pågående motioner även genom kommunernas eller landstingens hemsida.

Om kommun eller landsting i stället önskar direkt publicera en folkmotion på sin webbplats måste uppmärksammas att det kan kräva samtycke enligt personuppgiftslagen (1998:204), i det fall att personuppgifter förekommer, och att hinder för publicering även i övrigt kan finnas, t.ex. på grund av sekretess (jfr avsnitt 12.7.2 och 12.7.5).

Det är också viktigt att kommunen eller landstinget förmedlar information om möjligheten att väcka en folkmotion på ett tillgängligt språk och att information om pågående liksom väckta folkmotioner ges på ett lättillgängligt sätt. Exempel på material som är tillgängligt är dokument som går att konvertera till ljudfiler.

13.5.2 Synpunktshantering bör införas i kommuner och landsting

Vår bedömning: För att ta emot alla medborgarnas synpunkter eller klagomål om kommunens eller landstingets verksamhet kan en förslagslåda införas av kommuner och landsting.

Kommunerna och landstingen uppger att de vardagsnära frågorna dominerar bland de medborgarförslag som lämnas. Dessutom är en stor del av medborgarförslagen snarare synpunkter eller klagomål på kommunernas eller landstingens service. Vi anser att den här typen av vardagsnära frågor inte behöver lyftas till kommunens eller landstingets högsta beslutande församling, utan att de kan hanteras

genom en särskild funktion som fångar upp synpunkterna eller klagomålen. Funktionen, som kan vara i form av en elektronisk förslags- eller synpunktsbrevlåda, bör finnas tillgänglig på kommunens eller landstingets webbplats. En sådan funktion finns i dag i de flesta kommuner och landsting.

Fördelarna för den enskilde som lämnar en idé, en synpunkt eller ett klagomål i stället för att lämna en folkmotion är att behandlingen av ärendet effektiviseras, eftersom det inte kräver politisk behandling. En förslags- eller synpunktslåda är att betrakta som ett redskap för enskilda individer att föra fram idéer och synpunkter till förvaltningen, snarare än ett redskap för politisk påverkan. Det står naturligtvis kommunen eller landstinget fritt att skapa en ordning där inkomna synpunkter redovisas en gång per år för fullmäktige.

Möjligheten att lämna en idé, synpunkt eller klagomål bör omfatta alla som på något sätt är berörda av kommunens eller landstingets verksamhet, även de som inte är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. En grupp som gynnas av detta är personer utan känd hemvist. Personer utan känd hemvist kan vara hemlösa personer vars bosättning inte går att knyta till en viss kommun, men som sociala myndigheter eller polismyndigheten har kännedom om. År 2011 beräknades 34 039 personer vara hemlösa. En mycket liten del av dessa gick inte att knyta till en viss kommun, 2 154 individer.¹⁸ För att göra synpunktshanteringen tillgänglig anser vi att kommunerna och landstingen även bör ta emot synpunkter i olika format, t.ex. i form av en inspelad film eller motsvarande.

¹⁸ Socialstyrelsen, 2012.