



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952: 47
JUSTITIEDEPARTEMENTET



Kommunal folkomröstning

*1950 års folk-
omröstnings- och valsättsutrednings
betänkande*

III

STOCKHOLM 1952

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

1. 1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. Hæggström. 457 s. Fi.
2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummesson. 212 s. Fi.
3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 99 s. C.
4. Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. Beckman. 88 s. U.
5. Det yngsta fångvårds klientelet. Av T. Eriksson. Kihlström. 19 s. Ju.
6. Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. Hæggström. 173 s. C.
7. Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 96 s. Ju.
8. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. Av E. Hästad. Bilaga 1 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 216 s. Ju.
9. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. Av E. G. Öhlin. Bilaga 2 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 159 s. Ju.
10. Sjömännens sjukförsäkring. Appelberg, Uppsala. 152 s. H.
11. Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Beckman. 66 s. Fi.
12. 1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. Victor Petterson. 95 s. Fi.
13. Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. Marcus. 246 s., 1 karta. Jo.
14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. Kihlström. 447 s. I.
15. Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. Beckman. 135 s. H.
- 16—17. Tull- och valutalättnader i resandefrafiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. Gernandt. 31 resp. 15 s. U.
18. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. Bilaga 3 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 88 s. Ju.
19. Semester åt husmödrar, lantbrukare m. fl. Gernandt. 53 s. S.
20. Busslinjeutredningen. 1. Betänkande med förslag till beräkning av tilläggsvärde (goodwill) för bussföretag m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 163 s. K.
21. Råjongsplan för fångvården. Gernandt. 67 s. Ju.
22. Betänkande angående hälso- och sjukvården vid krig och andra utomordentliga förhållanden. Gummesson. 219 s. I.
23. Bokutredningen. Kihlström. 310 s. E.
24. Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. Katalog och Tidskriftstryck. 276 s. H.
25. Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 186 s. Ju.
26. Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande vägföreningar m. m. Appelberg, Uppsala. 135 s. K.
27. Betänkande med förslag till förbättrade kommunikationer i Härjedalen och nordvästra Hälsingland. Beckman. 542 s. K.
28. Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomt-rätt m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 115 s. Ju.
29. Vidgat tillträde till högre studier. Av F. Schmidt. Gernandt. 237 s. E.
30. Rekrutering och utbildning av polispersonal. Gummesson. 310 s. I.
31. Supplement nr 8 till Sveriges familjenamn 1920. Statens Reproduktionsanstalt. 80 s. Fi.
32. Förslag om samförvaltning av stadshypoteks- och bostadskreditorganisationerna. Beckman. 181 s. Fi.
33. Den första lärarhögskolan. Hæggström. VIII, 296 s. E.
34. Betänkande med förslag angående arbetsmarknadsstatistiken. Kihlström. 143 s. S.
35. Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter och organisation. Victor Petterson. 85 s. K.
36. Stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m. m. Hæggström. 189 s. S.
37. Behovsprövning på bostadsmarknaden. Hyresregleringskommitténs betänkande. 1. Idun. 251 s. Ju.
38. Hemhjälp. Bostadskollektiva kommitténs betänkande. 1. Victor Petterson. 103 s., 20 pl. S.
39. Socialförsäkringsutredningen. Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring. Gernandt. 332 s. S.
40. Militärpsykologi och personaltjänst. Arbetsuppgifter och central organisation. Kihlström. 269 s. Fö.
41. Den jordbruksekonomiska undersökningen. Gummesson. 190 s. Jo.
42. Yrkesvägledningen och skolan. Gernandt. 79 s. E.
43. Nordiskt patentsamarbete. Gernandt. 112 s. H.
44. Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner. Kihlström. 180 s. S.
45. Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Kihlström. 224 s. Fi.
46. Betänkande angående psykopatvård m. m. Hæggström. 286 s. I.
47. Kommunal folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 3. Kihlström. 47 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = eklestikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952: 47
JUSTITIEDEPARTEMENTET



Kommunal folkomröstning

*1950 års folk-
omröstnings- och valsätsutrednings
betänkande*

III

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERIAKTIEBOLAG
STOCKHOLM 1952





Kommunal folkförteckning

1950 års folkförteckning
omfattande de kommunala
förhållandena

III



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Skrivelse till chefen för Kungl. justitiedepartementet	5
Sammanfattning	6
Förslag till lag om kommunal folkomröstning	8
Kap. I. Det kommunala folkomröstningsinstitutet i främmande länder . .	13
Allmän översikt	13
Schweiz	14
Förenade staterna	14
Övriga stater	15
Kap. II. Tidigare förslag om införande av kommunal folkomröstning i Sve- rige; utredningsuppdraget	17
Kap. III. Allmänna utgångspunkter	19
Folkomröstning blott inom området för fullmäktiges kompetens	21
Obligatorisk eller fakultativ folkomröstning	22
Kap. IV. Folkomröstning som en av representationen oberoende folkrättighet	23
A. Beslutande folkomröstning	24
1. Folkinitiativ s. 25. 2. Referendum om beslut av den kom- munala representationen s. 26	
B. Rådgivande folkomröstning	28
Kap. V. Frivilligt referendum	29
Kap. VI. Speciell motivering	32
Reservation av herrar Bergvall och Håstad	38
Bilaga till reservation av herrar Bergvall och Håstad med förslag till lag om kommunal folkomröstning	46

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

4	Skriver till orden för kändt justitiedepartementet
5	Sammantaling
6	Förslag till lag om kommunal folkomröstning
10	Kap. I Det kommunala folkomröstningsinförandet i församlande länder
12	Allmän översikt
14	Schweiz
14	Förrenta staterna
15	Övriga länder
17	Kap. II Tidigare förslag om införande av kommunal folkomröstning i Sverige; utredningsuppdraget
19	Kap. III Allmänna utgångspunkter
21	Folkomröstningens betydelse som utgångspunkt för lokaltillämpningsbestämmelser
22	Obligatorisk eller fakultativ folkomröstning
23	Kap. IV Folkomröstning som en av representationsformen utövande författning
24	A. Inledande folkomröstning
26	1. Folkinlämnande § 25. 2. Referendum om beslut av den kommunala representationen § 26
28	B. Rådgivande folkomröstning
29	Kap. V Färdigt referendum
31	Kap. VI Special motivering
32	Reservation av herrar Bergvall och Hälsjö
34	Bilagor till reservation av herrar Bergvall och Hälsjö med förslag till lag om kommunal folkomröstning

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet.

Vid överlämnande till Herr Statsrådet av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande, del II, med förslag till bestämmelser om allmän folkomröstning (SOU 1952:7) anmälde utredningen i skrivelse den 26 mars 1952, att spörsmålet om möjligheten av folkomröstning jämväl i *kommunala* frågor tills vidare hade av utredningen lämnats åt sidan, men att detta spörsmål därefter skulle upptagas till särskild behandling inom utredningen.

Sedan numera även den åsyftade undersökningen av frågan om kommunal folkomröstning fullgjorts, får folkomröstningsutredningen härmed vördsamt överlämna sitt betänkande i nämnda del av ämnet (del III).

Frågan om införande i vårt land av vidgade möjligheter till folkomröstning har därmed från utredningens sida i sin helhet slutbehandlats. Av det till utredningen lämnade uppdraget återstår emellertid undersökningen av vissa valfrågor.

Vid handläggningen av den nu redovisade frågan om kommunal folkomröstning ha de sakkunniga, liksom förut, utgjorts av ledamoten av första kammaren landshövdingen K. J. Olsson, tillika ordförande, ledamoten av första kammaren borgarrådet J. Bergvall, borgmästaren C. O. Engqvist, ledamoten av andra kammaren professorn E. Håstad, ledamoten av andra kammaren folkskolläraren G. Skoglund, ledamoten av första kammaren professorn S. Wahlund och ledamoten av andra kammaren sekreteraren A. Wallentheim. Såsom sekreterare i utredningen har tjänstgjort revisionssekreteraren B. G. Widegren och såsom biträdande sekreterare fil. lic. E. Öhlin.

En av herrar Bergvall och Håstad gemensamt avgiven reservation är fogad till betänkandet.

Stockholm den 10 december 1952.

K. J. Olsson

John Bergvall

C. Olof Engqvist

Elis Håstad

Gösta Skoglund

S. G. W. Wahlund

Adolf Wallentheim

/ Björn Widegren

Sammanfattning

Föreliggande utredning har haft till syfte att undersöka lämpligheten att införa bestämmelser om *folkomröstning i kommunala ärenden*. Denna undersökning anknyter sålunda till den tidigare slutförda utredningen om folkomröstning i statliga angelägenheter (SOU 1952: 7).

Vid undersökningen om införande av kommunal folkomröstning har övervägts behovet och lämpligheten av *dels* sådana former därav, vid vilka folkomröstning kan begäras av ett visst antal röstberättigade eller av en minoritet inom fullmäktige och som på grund därav kunna betecknas såsom en av den kommunala representationen oberoende folkrättighet, *dels* s. k. frivilligt referendum, innefattande befogenhet endast för den kommunala representationen själv att påkalla folkomröstning.

Enligt folkomröstningsutredningens mening har något utbrett missnöje med den på representativsystemet grundade svenska kommunalförvaltningen icke påvisats, och undersökningen ger ej heller eljest vid handen att i vårt land skulle framkommit något verkligt behov av folkomröstning som ett kontrollmedel mot de kommunala fullmäktigeförsamlingarna. Utredningen har av bl. a. dessa skäl icke funnit anledning förorda någon dylik form av kommunal folkomröstning vare sig av beslutande eller rådgivande natur. (Kap. IV).

Då det emellertid befunnits i vissa fall kunna vara av värde om en i lag reglerad möjlighet finnes att erhålla ett omedelbart uttryck för kommuninnevånarnas inställning till betydelsefulla kommunala frågor, föreslår utredningen att bestämmelser införas om rätt för fullmäktige i kommun att i samband med handläggning av ärende förordna om folkomröstning inom kommunen för inhämtande av de röstberättigades mening i ärendet eller någon därtill hörande fråga. De stadganden angående *frivilligt, rådgivande* kommunalt referendum, vilka sålunda förordas av folkomröstningsutredningen, ha upptagits i ett av utredningen utarbetat förslag till *lag om kommunal folkomröstning*. Förslaget har begränsats till att gälla de borgerliga primärkommunerna — landskommuner, köpingar och städer — jänte municipalsamhällen. Enligt förslaget skall det ankomma på fullmäktige att fritt bedöma, när förutsättningar kunna anses föreligga för kommunal folkomröstning. Från sådan omröstning ha dock uttryckligen undantagits val samt frågan om grunden för utdebitering av allmän kommunal-skatt. (Kap. V).

Förfarandet vid kommunal omröstning har enligt förslaget — med vissa

undantag — i tillämpliga delar utformats i nära överensstämmelse med vad som gäller för val av fullmäktige eller av utredningen förordats i fråga om allmän folkomröstning. Lagen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1955. (Kap. VI).

Mot utredningens förslag ha två av dess ledamöter, herrar *Bergvall* och *Håstad*, gemensamt reserverat sig. Med hänvisning till den allmänna inställning till frågan om folkomröstning, som dessa ledamöter deklarerat i reservation beträffande folkomröstning i statliga angelägenheter, och under åberopande bl. a. av den försvagning av medborgarnas kontakt med kommunala angelägenheter som blivit en följd av utvecklingen inom kommunerna föreslå de nämnda ledamöterna att bestämmelser införas om såväl *beslutande* som *rådgivande* kommunal folkomröstning, i båda fallen med rätt för en *minoritet inom den kommunala representationen* att påfordra sådan omröstning. Reservationsförslaget avses skola gälla icke endast de borgerliga primärkommunerna jämte municipalsambhällena utan även landstingskommuner och kommunalförbund.

Enligt det av reservanterna förordade systemet skall *beslutande* kommunal folkomröstning i allmänhet kunna begäras beträffande varje beslut av fullmäktige (landsting, kommunalförbunds direktion) som innefattar slutligt ställningstagande till ett av dem handlagt ärende. Anslagsfrågor må dock icke hänskjutas till beslutande folkomröstning i vidare mån än nytt eller förhöjt anslag beviljats. Vidare undantagas val och fastställelse av grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt (landstingsskatt).

Möjlighet till *rådgivande* folkomröstning förordas i alla sådana frågor som ankomma på den kommunala representationens prövning, med undantag dock för val och skattedebiteringsgrunden.

Begäran om kommunal folkomröstning — beslutande eller rådgivande — skall enligt reservationen framställas av minst *en fjärdedel* av antalet ledamöter i representationen. I likhet med vad reservanterna förordat beträffande allmän folkomröstning, skall dock representationens majoritet äga förhindra folkomröstning, om frågans avgörande eller tillämpningen av fattat beslut icke utan avsevärt men kan uppskjutas.

Förslag
till
lag om kommunal folkomröstning

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Handlägges i landskommun, köping eller stad ärende av fullmäktige, må fullmäktige innan ärendet avgöres förordna, att folkomröstning skall anställas inom kommunen för inhämtande av de röstberättigades mening i ärendet eller därtill hörande fråga.

Kommunal folkomröstning må dock ej äga rum beträffande val eller i fråga om grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt.

Vad i denna lag föreskrives med avseende å kommun skall äga motsvarande tillämpning å municipalsamhälle; och skall för sådant fall municipalnämnden fullgöra den befattning med kommunal folkomröstning, som enligt vad nedan sägs åvilar kommunens styrelse.

2 §.

Rätt att deltaga i kommunal folkomröstning tillkommer envar, som är röstberättigad vid val av fullmäktige inom kommunen. Varje röstberättigad äger en röst.

Vid sådan omröstning skall gällande kommunal röstlängd lända till efterrättelse.

3 §.

Kommunal folkomröstning förrättas å sön- eller helgdag, som kommunens styrelse bestämmer. Omröstningen må ej utsättas tidigare än å trettionde dagen efter det att verkställd justering av det över fullmäktiges beslut förda protokollet tillkännagivits å kommunens anslagstavla.

Är kommun för val av fullmäktige indelad i valdistrikt, skall sådant distrikt jämväl utgöra omröstningsdistrikt.

Omröstningsförrättare är inom varje omröstningsdistrikt den som vid val av fullmäktige är valförrättare.

4 §.

Om kommunal folkomröstnings kungörande och förrättande skola i tillämpliga delar gälla de bestämmelser som i kommunala vallagen givits med avseende å val av fullmäktige, såvida ej annat följer av vad nedan stadgas.

I kungörelse om kommunal folkomröstning skall angivas:

a) ändamålet med omröstningen samt den eller de frågor som därvid skola besvaras;

b) dag och tid för omröstningen;

c) omröstningsstället för varje omröstningsdistrikt; samt

d) erinran om rätt för röstande varom i 9 § första stycket förmåles att före omröstningsdagen utöva rösträtt inför kommunens styrelse eller av styrelsen förordnad röstmottagare eller vid militärt förband.

Anordnas särskild röstmottagning på sjukhus, skall kungörelsen tillika innehålla uppgift om tid och plats för dylik röstmottagning.

Skola för ja- och nej-röstning gemensamma röstsedlar begagnas, intages i kungörelsen jämväl anvisning om det förfarande, varigenom sådan röstning skall utmärkas på röstsedel.

5 §.

Fråga som framlägges vid folkomröstning må av röstande ej annorledes besvaras än med ja eller nej.

Framställas vid folkomröstning alternativa frågor, må vid bestämmande av frågeställningen förordnas, att röstande ej äger med ja besvara mera än en av nämnda frågor.

6 §.

Vid röstningen skola begagnas ja- och nej-sedlar av vitt papper utan kännetecken.

Skall samtidigt röstas i skilda ämnen eller om flera frågor i samma ämne, må dock kommunens styrelse förordna, att för ja- och nej-röstning gemensamma röstsedlar skola begagnas. Förekomma vid omröstning alternativa frågor efter vad i 5 § andra stycket sägs, skola gemensamma röstsedlar alltid användas. Å gemensam röstsedel skall upptagas envar fråga, som röstande äger besvara, samt invid varje fråga å plats, som särskilt utmärkes, utrymme för frågans besvarande. Vid röstning med gemensam röstsedel skall röstande genom anbringande av ett tecken å därför avsedd plats å sedeln utmärka, huruvida fråga av honom besvaras med ja eller nej.

Vid omröstningstillfället skola röstsedlar, lika till storlek och beskaffenhet, finnas för de röstande tillgängliga.

7 §.

Vid förrättningen skola användas särskilda röstkuvert. Om beskaffenheten av dessa och deras tillhandahållande skall gälla vad om valkuvert vid kommunala val är stadgat.

8 §.

Röstning skall, utom i fall varom stadgas i 9 §, ske vid personlig inställelse av röstberättigad inför omröstningsförrättaren i det distrikt, där den

röstberättigade är i röstlängd upptagen, eller, under villkor och på sätt som för valedelsförsändelse stadgas, genom äkta make med begagnande av röstsedelsförsändelse.

9 §.

Kan med skäl antagas, att röstberättigad, vilken fullgör militärtjänst eller tillhör besättning eller annan personal å fartyg eller personalen vid statens järnvägar eller vid enskilt järnvägsföretag eller vid post-, tull- eller lotsverket, till följd av tjänstens utövning icke kan utöva sin rösträtt å dagen för omröstningen, må sådan röstberättigad före omröstningsdagen, sedan den kungjorts, avlämna röstsedel till kommunens styrelse.

Särskild röstmottagning må ock, i den mån skälig anledning därtill föreligger, av kommunens styrelse anordnas å sjukvårdsanstalt; och äga därvid å anstalten intagna personer att utöva rösträtt. Röstmottagning å sjukhus förrättas å dag och tid, som kommunens styrelse bestämmer.

Om röstmottagning vid militära förband stadgar Konungen.

Vid röstning som i denna paragraf sägs skall röstberättigad innehava röstlängdsutdrag, utfärdat i den ordning som angives i 36 § 2 mom. kommunala vallagen och tecknat på ytterkuvert, varom i 38 § samma lag för- mäles.

10 §.

Vill röstberättigad efter vad i 9 § första eller andra stycket stadgas utöva rösträtt, skall han personligen inställa sig hos kommunens styrelse eller den, vilken styrelsen i sitt ställe förordnat såsom röstmottagare, samt avlämna det med röstlängdsutdrag försedda ytterkuvertet, sedan han därå inför röstmottagaren tecknat sitt namn. Den röstande skall tillika på kuvertet teckna uppgift rörande den omständighet, som för honom enligt nämnda stadgande kan medföra rätt till sådan röstning.

För röstningen skola i övrigt de i 38 § tredje till och med sjunde styckena kommunala vallagen meddelade bestämmelserna angående valedels avlämnande å postanstalt m. m. äga motsvarande tillämpning. Såsom röstkuvert skall därvid begagnas kuvert, varom i 7 § sägs.

Ytterkuvert, vari röstkuvert inlagts, överlämnas av kommunens styrelse till omröstningsförrättaren i det distrikt, där den röstande är i röstlängd upptagen.

Det åligger omröstningsförrättare, till vilken ytterkuvert avlämnats, att såvida ytterkuvertet befinnes i behörigt skick och den röstande återfinnes såsom röstberättigad i röstlängden, vid förrättningen uttaga röstkuvertet och efter granskning därav vidare förfara som om det vid förrättningen avgivits av den röstande personligen. Finnes hinder mot den företagna röstningen, skall ytterkuvert jämte tillhörande röstkuvert läggas åt sidan, och skall anteckning om förhållandet göras i det vid förrättningen förda protokollet.

11 §.

Sedan röstningen avslutats, skall omröstningsförrättaren omedelbart offentligen verkställa sammanräkning av de avgivna rösterna. Röstkuverten räknas därvid först oöppnade, varefter innehållet uttages samt rösternas giltighet prövas och dessa efter sin beskaffenhet sammanföras i grupper och räknas.

I protokoll, som föres vid förrättningen, skall särskilt antecknas:

a) antalet röstberättigade, som enligt anteckning i röstlängden utövat rösträtt;

b) antalet avgivna röstkuvert;

c) antalet röstkuvert utan giltigt innehåll jämte grunden för sådan ogiltighet; samt

d) antalet godkända ja- och nej-röster.

Efter sammanräkningen inneslutas röstsedlarna i ett eller flera omslag. Röstomslagen förses med påteckning om innehållet och förseglas med minst två närvarandes sigill, vilka jämväl avtryckas i protokollet.

12 §.

Ogill är röstsedel, till vilken använts annat än vitt papper eller å vilken finnes något kännetecken, som uppenbarligen blivit med avsikt där anbragt.

Hava, i det fall att alternativa frågor framställts, å röstsedel flera än en av dem besvarats med ja, är röstsedeln ogill, såvitt angår dessa frågor.

Finns i ett röstkuvert två likalydande röstsedlar, skall allenast en sedel räknas. Finns i annat fall än nu sagts i ett röstkuvert två röstsedlar eller finnas i ett röstkuvert flera än två röstsedlar, äro de alla ogilla. Där i röstkuvert finnes jämte röstsedel annat än sådan sedel, är röstsedeln ogill.

13 §.

Har å röstsedel en fråga besvarats annorlunda än med ja eller nej eller framgår ej otvetydigt innebörden av svaret, anses frågan hava lämnats obesvarad.

14 §.

Utgången av röstningen kungöres omedelbart genom uppläsning av protokollet i denna del. Omröstningsförrättningen i distriktet är därmed avslutad.

Omröstningsförrättaren skall därefter skyndsamt till kommunens styrelse överlämna det över förrättningen förda protokollet jämte röstomslagen.

15 §.

Sedan till kommunens styrelse inkommit omröstningsprotokoll från samtliga distrikt i kommunen, verkställer styrelsen efter protokollen sam-

manräkning av de inom kommunen avgivna rösterna och förklarar omröstningen avslutad.

Röstomslagen med inneliggande röstsedlar skola av styrelsen bevaras till dess omröstningen vunnit laga kraft eller annorlunda förordnats.

16 §.

Förmenar någon, att kommunal folkomröstning icke försiggått i laga ordning, äger han att över omröstningen anföra besvär.

Om tid och sätt för besvärns anförande skall vad i kommunallagen stadgas om klagan över beslut av kommunens styrelse äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

Det kommunala folkomröstningsinstitutet i främmande länder

Allmän översikt

Med kommunal folkomröstning i egentlig mening åsyftas en omröstning bland de röstberättigade inom en kommun i fråga, som faller under de kommunala organens kompetens. Vid sidan härav förekomma även — bl. a. i de amerikanska delstaterna — lokala referenda i frågor som höra till statsmakternas verksamhetsfält men som beröra blott en viss, större eller mindre landsdel, där omröstningen hålles. Sistnämnda form av folkomröstning, vilken närmast är att betrakta som ett speciellt slag av statliga omröstningar, avses icke i detta sammanhang.

I folkomröstningsutredningens betänkande om *Allmän folkomröstning* (SOU 1952:7 s. 21 ff) ges en översikt av olika former av folkomröstning. Den indelning som där företagits kan i huvudsak tillämpas även i fråga om kommunal folkomröstning. Dylik omröstning kan sålunda vara antingen rådgivande (*konsultativ*) eller beslutande (*decisiv*). Den konsultativa formen är avsedd som vägledning för den kommunala representationen innan denna fattar beslut i en fråga. Där rådgivande folkomröstningar anordnats ha de, till skillnad från decisiva, i stor utsträckning hållits utan stöd av lagbestämmelser. Dessa omröstningar ha vanligen kommit till stånd efter beslut av den kommunala representationen.

Decisiv kommunal folkomröstning in-

nebär att omröstningens resultat är bindande för de kommunala organen, däremot icke för statsmakterna i den mån dessa äga att pröva kommunala beslut. Sådan omröstning avser ett av fullmäktige antaget beslut (*referendum i egentlig mening*) eller ett av en grupp medborgare utanför den kommunala representationen väckt förslag (*folkinitiativ*). Såväl *obligatoriskt* som *fakultativt* kommunalt referendum förekommer. Fakultativ omröstning kan komma till stånd på begäran av ett visst antal röstberättigade, på begäran av en minoritet inom den kommunala representationen eller efter beslut av den kommunala representationen.

Som en allmän regel gäller att kommunal folkomröstning anordnas endast i ärenden som i övrigt ankomma på fullmäktige och ej på verkställighetsorganen. I övrigt är det antal ämnen som omfattas av det kommunala referendum på olika håll starkt växlande. I verkligt betydande utsträckning förekommer kommunal folkomröstning endast i Schweiz och Förenta staterna.¹

¹ En redogörelse för det kommunala folkomröstningsinstitutet i Schweiz och Förenta staterna lämnas i de undersökningar angående folkomröstning i dessa länder, vilka utförts på utredningens uppdrag (SOU 1952:8 s. 188 ff och 1952:9 s. 87 ff). Beträffande övriga i det följande nämnda länder hänvisas till den genom utredningens försorg publicerade översikten av folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna (SOU 1952:18).

Schweiz

Schweiz har i förhållande till sin folkmängd ett synnerligen stort antal kommuner. Då flertalet kommuner således äro mycket små, har det varit möjligt att i betydande omfattning helt avvara representativa former och i stället låta de röstberättigade själva vid *Gemeindeversammlungen* (kommunalstämmor) avgöra de kommunala angelägenheterna. I det tyska Schweiz har fullmäktigsystem i allmänhet införts endast i de större städerna, i de fransktalande kantonerna däremot även i kommuner med tämligen ringa folkmängd. Om en vald kommunal representation finnes, kan folkomröstning anordnas enligt regler som i hög grad erinra om referendurrättigheterna i kantonerna. I vissa kantoner äro alla mer betydelsefulla beslut av fullmäktige underkastade obligatoriskt referendum, i andra åter skall den kommunala representationens beslut göras till föremål för folkomröstning blott fakultativt, efter begäran av visst antal röstberättigade eller, på sina håll, på begäran av en minoritet inom fullmäktige. Referendum efter majoritetsbeslut av fullmäktige — s. k. frivilligt referendum — förekommer också. Ofta finnes rätt för representationen att genom begagnande av en »Dringlichkeitsklausul» undanta brådskande beslut från folkomröstning. Folkinitiativ har införts överallt i representativkommunerna.

Förenta staterna

Kommunallagstiftningen är i Förenta staterna — liksom i Schweiz — en delstaternas angelägenhet; emellertid ha i åtskilliga av dessa stater vissa slag av kommuner, huvudsakligen större städer, rätt att själva genom s. k. charters i väsentliga avseenden reglera kommu-

nalstyrelsens organisation inom ramen för de statliga lagarna. Dennas utformning är därför tämligen varierande. Genomsnittligt äro kommunerna i Förenta staterna avsevärt större än i Schweiz, i allmänhet även större än i Sverige, och representativa organ finnas överallt utom i vissa små kommuner i New England, vilka styras av »town meetings» av liknande art som de schweiziska »Gemeindeversammlungen».

Kommunal folkomröstning i någon form förekommer numera i det stora flertalet stater.

Obligatoriskt referendum för vissa slag av beslut, framför allt för upptagande av lån, har funnits i åtskilliga amerikanska städer sedan mitten av 1800-talet. På många håll ha också alltsedan denna tid folkomröstningar — av decisiv eller konsultativ karaktär — frivilligt anordnats av stadsfullmäktige. Efter hand har obligatoriskt referendum, huvudsakligen för lånebeslut, införts även i andra kommuner än städer. Numera måste dessutom i stor utsträckning ändringar av nämnda »charters» liksom beslut om inkorporeringar underställas folkets godkännande.

Samtidigt med att *folkinitiativ* och *fakultativt referendum* (på begäran av visst antal röstberättigade) mellan 1890 och 1920 successivt infördes i ett tjugotal delstater för statliga angelägenheter, vunno dessa institut insteg även på det kommunala planet. Drivkraften härtill var i båda fallen densamma: missnöje med de representativa församlingarna, inom vilka en utbredd korruption förekom.

Initiativ och fakultativt referendum förekomma i olika kommuntyper, främst dock i städerna, där den kommunala självstyrelsen är mest omfattande. Helt saknas dessa omröstningsfor-

mer blott i tre av staterna. I stort sett ha de utformats på samma sätt som motsvarande slag av folkomröstning i statliga angelägenheter. Den kommunala representationen har sålunda i regel rätt att genom beslut, fattat med kvalificerad majoritet, från referendum undanta brådskande ärenden (emergency clause). I kommunerna kräves emellertid vanligtvis att begäran om folkomröstning framställs av en större andel av valmanskåren än i staterna. Detta förklaras därav att namninsamlandet inom en kommuns relativt fåtaliga valmanskår erbjuder väsentligt mindre svårigheter än när det gäller en hel stat med talrik befolkning. Avgränsningen av de ämnesområden, inom vilka initiativ och fakultativt referendum få begagnas, har vället betydande svårigheter; i princip gäller vanligen att folkomröstning kan påkallas i alla frågor av generell innebörd, däremot icke rörande förvaltningsåtgärder.

Statistik över kommunala folkomröstningar i Förenta staterna föreligger blott beträffande städerna. Det framgår av denna att det långt övervägande flertalet omröstningar äro obligatoriska; initiativ och fakultativa referenda ha nära nog överallt varit fåtaliga och deras antal har dessutom under senare år visat en sjunkande tendens. Endast i några större städer, bland dem Los Angeles och San Francisco, har antalet initiativ och fakultativa referenda varit något mera betydande. De fakultativa omröstningarna ha, i den mån de sålunda förekommit, begagnats av praktiskt taget alla slags grupper i städerna; en särskilt framträdande roll ha kommunala tjänstemannaorganisationer spelat, som i en rad städer framlagt initiativ med krav på höjda löner eller införande av pensioner för alla fast anställda. Bland andra på detta fält verksam-

ma grupper märkas nykterhetssällskap samt arbetsgivar- och arbetarorganisationer. Däremot ha initiativ och fakultativt referendum i kommunerna, liksom på det statliga planet, i regel ej utnyttjats av de båda stora politiska partierna.

Övriga stater

Som tidigare framhållits finnes ett omfattande kommunalt folkomröstningsinstitut endast i Schweiz och Förenta staterna. De kommunala referenda som förekommit i vissa andra länder ha främst gällt rusdrycksfrågan. S. k. *lokalt veto* har sålunda införts bl. a. i Norge. Enligt de i detta land gällande bestämmelserna skall folkomröstning i frågan huruvida utskänkning och försäljning av spritdrycker bör tillåtas i en stad äga rum på begäran av 1/20 av stadens röstberättigade invånare. Omröstning får ej hållas oftare än vart åttonde år. Dylika s. k. brännvinsomröstningar ha vid åtskilliga tillfällen (senast år 1951) förekommit i en rad norska städer. Dessutom ha stundom kommunala folkomröstningar av rådgivande karaktär i olika frågor anordnats i Norge.

I *Nya Zeeland* hållas kommunala folkomröstningar i rusdrycksfrågan samtidigt med varje parlamentsval. Sådana omröstningar få numera anordnas blott i kommuner, där spritförbud finnes, och avse frågan om bibehållande eller avskaffande av dylikt förbud. Före 1918 höllos regelbundna referenda i alla kommuner, varvid de röstande hade att yttra sig om huruvida de önskade förbud eller ej. — Samtidigt med varje parlamentsval i Nya Zeeland äger även allmän folkomröstning rum om införande av ett landsomfattande rusdrycksförbud.

I *Finland* infördes, kort efter det att landet blivit oberoende, bestämmelser om kommunal folkomröstning för såväl städer som landskommuner. Enligt dessa bestämmelser skulle folkomröstning komma till stånd på begäran av visst antal röstberättigade kommuninvånare rörande alla beslut av fullmäktige utom sådana som rörde inre ordningsangelägenheter, redovisnings- och ansvarsfrihet eller fastställande av inkomst- och utgiftsstat. Referendum fick ej heller anordnas angående val som verkställdes av fullmäktige. Slutligen undantogs från referendum alla beslut vilkas verkställighet fullmäktige med tre fjärdedels majoritet förklarar brådskande. — Bestämmelserna om kommunalt referen-

dum upphävdes i mars 1919 på grund av de efter inbördeskriget rådande oroliga inre förhållandena.

Till sist kan nämnas att under förhandlingarna inom den konstituerande nationalförsamling, som efter det andra världskrigets slut hade att utarbeta en ny författning för *Italien*, införande av obligatoriskt referendum i en rad kommunala angelägenheter påyrkades av åtskilliga deputerade. Dessa förslag antogs emellertid icke av församlingen. Däremot infördes i författningen vissa bestämmelser om folkomröstning inom de regioner med vidsträckt självstyrelse, i vilka landet enligt den nya konstitutionen indelas.

Tidigare förslag om införande av kommunal folkomröstning i Sverige; utredningsuppdraget

Den allmänna frågan om införande av ett kommunalt folkomröstningsinstitut har före år 1948 icke varit föremål för behandling i den svenska riksdagen. 1920 års folkomröstningskommitté hade endast i uppdrag att utreda frågan om allmän folkomröstning i statliga angelägenheter. Införande av den speciella form av kommunalt referendum som benämnes *lokalt veto* föreslogs emellertid i ett år 1914 avlämnat betänkande av 1911 års nykterhetskommitté. Enligt förslaget skulle omröstning om att införa rusdrycksförbud inom en kommun hållas på begäran av 1/20 av den där mantalsskrivna befolkningen. I en sådan omröstning skulle varje myndig man och kvinna vara röstberättigad och var och en ha en röst, trots att rösträtten i kommunalvalen vid denna tid allttjämt var graderad. För att förbud skulle införas i en kommun krävdes godkännande av två tredjedelar bland de röstande. Referendum angående förbudets avskaffande måste anordnas, om 1/20 av kommunens invånare så begärde; även för upphävande krävdes kvalificerad majoritet. Folkomröstning skulle emellertid ej få företagas oftare inom en och samma kommun än vart tredje år. Framställning om kommunalt referendum skulle göras hos länsstyrelsen, som hade att fastställa tidpunkten för omröstningen.

Nykterhetskommitténs förslag överensstämde tämligen nära med de be-

stämmelser om kommunal folkomröstning rörande rusdrycksförbud som sedan år 1894 funnos i Norge. Förslaget bragtes motionsvis inför riksdagen 1914, 1915 och 1916 och antogs varje gång med smärre modifikationer av andra kammaren men föll på första kammarens motstånd. Tanken på ett lokalt veto förlorade härefter sin aktualitet, då diskussionen i stället mer och mer koncentrerades kring frågan om anordnande av en hela landet omfattande folkomröstning rörande allmänt rusdrycksförbud.

Då vid 1948 års riksdag i sex motioner begärdes utredning angående införande av beslutande folkomröstning i statliga angelägenheter, upptogs frågan om kommunal folkomröstning endast i två av dessa motioner, nämligen de likalydande motionerna I:9 av herr Andrén m. fl. och II:17 av herr Håstad m. fl. Sistnämnda motionärer framhöll att många kommunala frågor på ett särskilt sätt direkt beröra medborgarna. De betonade vidare att, bortsett från städerna, självstyrelsen inom de svenska kommunerna tidigare varit förankrad i kommunalstämmorna, i vilka alla röstberättigade kunde delta. Genom fullmäktigesystemets införande hade medborgarnas inflytande på de kommunala ärendena i huvudsak begränsats till de vart fjärde år återkommande kommunalvalen, något som sannolikt medfört att intresset för de gemensam-

ma kommunala angelägenheterna slappnat hos dem som ställdes utanför fullmäktigeförsamlingar och nämnder. Det underströks i detta sammanhang av motionärerna att kommunindelningsreformen innebar ej blott att stämmorna skulle försvinna utan även att antalet fullmäktige genom kommunsammanslagningarna relativt sett skulle minskas. Den försvagning av medborgarnas kontakt med kommunala angelägenheter som sålunda ägt rum kunde enligt motionärernas mening på ett lämpligt sätt motverkas, därest möjlighet skapades att anordna folkomröstning i viktigare kommunala frågor. Några riktlinjer för utformningen av ett kommunalt referendum angåvos icke i motionerna. Det kan emellertid nämnas att enligt motionärernas förslag folkomröstning i statliga angelägenheter skulle äga rum endast fakultativt, på begäran av en minoritet inom riksdagen eller inom folket.

Majoriteten inom konstitutionsutskottet tillstyrkte en förutsättningslös utredning om införande av beslutande folkomröstning i statliga angelägenheter men hävdade att tillräckliga skäl ej fö-

reläge att utsträcka utredningen till att inbegripa kommunala frågor. Mot utskottets hemställan på denna punkt reserverade sig herr Håstad.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagens båda kamrar, varefter riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begärde utredning i enlighet med utskottets hemställan.

Vid utverkande av bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning av bl. a. frågan om införande av beslutande folkomröstning i den svenska författningen erinrade chefen för justitiedepartementet, statsrådet *Zetterberg*, efter att ha utvecklat skälen för och emot folkomröstning i statliga angelägenheter, om att riksdagen ej funnit tillräckliga skäl föreligga att låta utredningen omfatta även kommunala angelägenheter. Departementschefen ansåg emellertid att därest frågan om en utvidgning av folkomröstningsinstitutet upptoges, utredningen ej borde på detta sätt begränsas. I direktiven betonades att därmed ej tagits ställning till frågan om lämpligheten av kommunalt referendum.

Allmänna utgångspunkter

I alla moderna demokratier utövas folkstyrelsen, såvitt det gäller statliga angelägenheter, väsentligen av valda representanter; inte ens i de mest utpräglade referendumstaterna fattar folket självt beslut i mer än en mindre del av alla de ärenden som förekomma till avgörande. Med hänsyn till mångfalden av statliga uppgifter och dessas i stor utsträckning mycket komplicerade natur torde en annan ordning vara otänkbar. I särskilt stora och folkrika kommuner äro förhållandena i detta avseende i viss mån likartade.

I små kommuner, där uppgifterna äro mindre talrika och förhållandena över huvud taget mindre komplicerade, är det däremot praktiskt möjligt att i betydande utsträckning överlåta avgörandena åt medborgarna själva. Detta kan ske på ett mera radikalt sätt än medelst folkomröstning, nämligen därigenom att de röstberättigade kommuninvånarna sammanträda för att överlägga och härefter fatta beslut. Det har tidigare framhållits att representativa former i vissa delar av Schweiz saknas i alla mindre kommuner. I Sverige var läget tidigare likartat. Fram till år 1918 var fullmäktigsystemet icke obligatoriskt för några landskommuner; nämnda år funnos fullmäktige blott i 33 landskommuner, under det att stämman i alla övriga kommuner av detta slag var det enda beslutande organet. Detta år infördes emellertid den bestämmelsen att fullmäktige måste utses i alla landskommuner vilkas folkmängd översteg 1.500 invånare. År 1938 nedsattes gränsen för

obligatorisk övergång till fullmäktigsystemet till 700 invånare. Detta innebar att den representativa formen infördes i flertalet landskommuner; år 1946 utsågos sålunda fullmäktige i cirka 72 % av samtliga landskommuner. Efter den nu genomförda kommunindelingsreformen uppgår invånarantalet i samtliga landskommuner utom en till mer än 700 invånare. För städernas vidkommande var fullmäktiginstitutionen ursprungligen obligatorisk endast om invånarantalet översteg 3.000 personer. Då gränstalet numera även för städerna sänkts till 700, finnes icke längre någon stad, där ej det representativa systemet är obligatoriskt.

Fullmäktigsystemet är alltså praktiskt taget överallt obligatoriskt, såväl i landskommunerna som i städerna. Med hänsyn härtill föreslår kommunallagskommittén i sitt nyligen avgivna betänkande III (SOU 1952:14) att reglerna om kommunalstämma och allmän rådstuga såsom organ för utövning av kommunens allmänna beslutanderätt skola utgå. I kommuner med fullmäktige ha kommunalstämman och rådstugan hittills bibehållits för avgörande av vissa speciella angelägenheter, bl. a. fastställande av fullmäktiges antal. Kommunallagskommittén förordar att i samband med avskaffande av dessa institutioner deras uppgifter övertagas av andra organ, i flertalet fall kommunernas fullmäktige.

Det representativa systemets införande i allt fler kommuner har nödvändiggjorts därav att till följd av samhällsut-

vecklingen förvaltningsuppgifterna blivit alltmera omfattande och komplicerade. Slutligen har kommunindelningsreformen, som medfört de små kommunernas försvinnande, undanryckt grunden för stämmans fortsatta existens. Det torde icke kunna bestridas att denna utveckling inneburit att medborgarnas kontakt med de kommunala angelägenheterna i viss mån försvagats. Av än större betydelse är emellertid i detta sammanhang att den fortgående betydande folkökningen och särskilt den starkt ökade bosättningen i tätorterna medfört att antalet valda förtroendemän efterhand minskats i förhållande till folkmängden och att genom kommunindelningsreformen deras antal undergått en väsentlig minskning även absolut taget.

Kraven på införande av folkomröstning i kommunala angelägenheter måste ses mot denna bakgrund. Som redan tidigare nämnts har det hävdats, att ett dylikt referenduminstitut skulle på ett lämpligt sätt motverka försvagningen av medborgarnas kontakt med de kommunala ärendena. I övrigt har argumentationen i stor utsträckning följt samma linjer som då det gällt folkomröstning i statliga frågor, något som är naturligt med hänsyn till de likartade former under vilka kommunalpolitiska och rikspolitiska avgöranden numera träffas. Som skäl för kommunal folkomröstning anföres sålunda önskvärdheten att skapa en möjlighet för medborgarna att ta ställning till vissa frågor oberoende av partitillhörighet. Icke minst med hänsyn till att de kommunala frågorna i stort sett ej äro politiserade i samma utsträckning som de statliga, men fullmäktige numera i flertalet kommuner utses strikt efter partilinjer, lämnar själva valförfarandet icke alltid upplysning om hur medborgarna

ställa sig i de frågor som skola avgöras. Risken att en motsättning i vissa frågor kan föreligga mellan representation och folkmening skulle därför vara särskilt stor i kommunerna. Till förmån för det kommunala referendum har slutligen — liksom beträffande motsvarande statliga institut — framhållits folkomröstningens betydelse som en faktor ägnad att stimulera intresset för allmänna angelägenheter. Det har härvid betonats att de kommunala frågorna ofta till sin natur vore medborgarna mera närliggande än de statliga.

Det har redan konstaterats, att utvecklingen inom kommunerna i vissa avseenden varit ägnad att försvaga medborgarnas kontakt med de kommunala ärendena. Det bör emellertid understrykas att denna tendens icke varit allena rådande. Tvärtom torde den stigande folkbildningen och ökade politiska insikter efterhand ha medfört ett kraftigt stegrat intresse för allmänna angelägenheter hos vårt folk, något som bl. a. tagit sig uttryck i ett väsentligt stegrat valdeltagande. Under den tid då representativsystemet ännu förekom blott i ett litet antal landskommuner, d. v. s. fram till år 1918, hade vidare till följd av rösträttsbestämmelserna endast en mindre del av folket möjlighet att öva verkligt inflytande på de kommunala angelägenheterna. Även efter undanröjande av detta hinder genom den graderade röstskalans avskaffande lära ej sällan blott ett fåtal av de röstberättigade ha deltagit i stämmorna. Också i dessa fall låg avgörandet således i realiteten ofta hos en icke särskilt talrik grupp av intresserade och det torde redan av detta skäl innebära en överdrift att påstå att fullmäktigeinstitutionens utbredning i väsentlig mån avbrutit en bestående allmän kontakt med kommunalärendenas avgörande-

de. I de större städerna har å andra sidan den kommunala självstyrelsen alltid varit representativ, varför för des- sas vidkommande någon principiell förändring i detta avseende icke ägt rum.

De argument till förmån för kommunal folkomröstning som ovan återgivits gälla huvudsakligen de *borgerliga primärkommunerna*, således landskommuner jämte köpingar, som utgöra egen kommun, och städer. I de *kyrkliga* kommunerna måste fullmäktige finnas blott om folkmängden överstiger 1.500 invånare, i mindre församlingar är fullmäktigsystemet fakultativt. I mer än hälften av landsförsamlingarna är kyrkostämman allttjämt det enda beslutande organet. Någon förändring av församlingsindelningen av samma slag som den vilken genomförts ifråga om de borgerliga kommunerna är icke heller avsedd.¹ Det kommer alltså även i fortsättningen att finnas åtskilliga små församlingar; skäl saknas därför anta att det representativa systemet snabbt skulle bli allenarådande inom de kyrkliga kommunerna. Härtill kommer att, även om fullmäktige efter hand skulle införas i allt flera församlingar, något större behov av folkomröstning icke kan anses föreligga inom de kyrkliga kommunerna. Betecknande är att deltagandet vid kyrkofullmäktigvalen ej brukar överstiga 20 % av de röstberättigades antal och att i närmare hälften av de församlingar där val av fullmäktige förrättas endast en lista förekommer. Detta tyder på att församlingsfrågorna väcka endast begränsat intresse och i allmänhet äro föga omstridda.

I *municipalsamhällena* är enligt gällande bestämmelser fullmäktigsystemet

¹ Däremot planeras en ingripande omreglering av pastoratsindelningen.

obligatoriskt, om invånarantalet överstiger 700, eljest fakultativt. År 1950 ut- sågos fullmäktige i ungefär 80 % av municipalsamhällena. Kommunallagskommittén föreslår att det representa- tiva systemet skall göras obligatoriskt i alla municipalsamhällena och att muni- cipalstämman avskaffas, något som mo- tiveras med önskvärddheten av att, lik- som hittills, överensstämmelse råder i fråga om landskommunernas och mu- nicipalsamhällenas organisation. Att märka är emellertid, att den allmänna höjning av folkmängden i landskom- munerna, som blivit en följd av kom- munindelingsreformen och som i sin tur lett till att fullmäktige skola finnas i praktiskt taget alla kommuner redan enligt nu gällande rätt, icke har någon motsvarighet i fråga om municipalsam- hällena. Icke mindre än ett 70-tal av dessa ha sålunda allttjämt mindre än 700 invånare.

I *landstingskommunerna* slutligen har självstyrelsen av naturliga skäl all- tid varit rent representativ; i dessa har således, lika litet som i de större stä- derna, i detta avseende skett någon ändring som kunnat påverka den med- borgerliga kontakten med allmänna an- gelägenheter.

Folkomröstning blott inom området för fullmäktiges kompetens

Vid ställningstagandet till frågan om kommunal folkomröstning måste i första hand bedömas, huruvida de röstbe- rättigades direkta inflytande på kom- munernas styrelse kan väsentligt ökas genom införande av ett kommunalt re- ferendum. Det bör då först fastslås att folkomröstning torde kunna tänkas en- dast i frågor som tillhöra den kommu- nala representationens kompetens. Att från referendum undantas frågor som handläggas av kommunernas verkstäl-

lighetsorgan synes sålunda självfallet; det förtjänar emellertid framhållas att dessa organs uppgifter numera äro avsevärt mera omfattande än tidigare. Vidare torde det vara nödvändigt att den statsuppsikt över kommunala beslut som finnes föreskriven gäller även avgöranden som träffats vid folkomröstning. Bestämmelserna om kommunalbesvär och om underställning måste alltså äga tillämpning jämväl i samband med referendum. Behovet av statlig kontroll, särskilt av formell natur, kan i själva verket väntas bli större, om beslutanderätten i viss utsträckning skulle överföras från de representativa församlingarna till de röstberättigade medborgarna själva, i synnerhet om införande av folkinitiativ skulle övervägas.

Om således ett kommunalt referendum måste begränsas till området för den kommunala representationens kompetens, kan å andra sidan med hänsyn till att kommunernas uppgifter blivit alltmer talrika, omfattande och komplicerade, folkomröstning tänkas komma till stånd blott i en mindre del av alla de frågor som behandlas av de representativa församlingarna. Den nödvändiga begränsningen kan erhållas därigenom att anordnande av folkomröstning göres fakultativt, varjämte vissa grupper av ärenden kunna ovillkorligt undantas från referendum.

Obligatorisk eller fakultativ folkomröstning

Enligt utredningens uppfattning kan det ej komma i fråga att överväga någon form av obligatoriskt referendum. En folkomröstning kan anses fylla sin uppgift endast om röstningsfrekvensen ej är alltför låg. Det obligatoriska referendum innebär emellertid att en rad frågor eller icke alls omstridda frågor,

vilka väcka obetydligt allmänt intresse, måste underkastas den tidsödande omröstningsproceduren. All utländsk erfarenhet visar att deltagandet i sådana omröstningar vanligtvis är lågt. Det kan också erinras om att i de kommuner där sammankallande av stämma hittills varit obligatoriskt för vissa slag av beslut, stämmans sammanträden ofta bevisats blott av ett fåtal personer. Enligt utredningens mening begränsar sig därför det föreliggande spörsmålet till huruvida en möjlighet bör skapas att anordna folkomröstning i särskilt omstridda, betydelsefulla frågor. Ett kommunalt referendum av nämnda begränsade omfattning kan emellertid icke skänka medborgarna någon fortlöpande kontakt med kommunala angelägenheter. Det skulle i stället inskränka sig till att utgöra ett komplement till det representativa systemet, ett medel att i vissa lägen undersöka om någon motställning föreligger mellan den allmänna folkmeningen och uppfattningen bland majoriteten inom representationen eller att eljest i sådana fall, då detta kan anses särskilt betydelsefullt, klarlägga folkflertalets inställning till en bestämd fråga. Frågeställningen blir därför här densamma som då det gäller folkomröstning i statliga angelägenheter: föreligger behov av ett sådant komplement till det representativa systemet?

Fakultativ omröstning kan antingen vara »frivillig», d. v. s. komma till stånd efter beslut av representationens majoritet, eller utformas som en av representationen oberoende folkrättighet, i vilket fall en minoritet inom den kommunala församlingen eller en grupp röstberättigade kunna påkalla omröstning. I det följande skall först sistnämnda slag av referendum upptas till behandling.

Folkomröstning som en av representationen oberoende folkrättighet

Som framgått av kapitel I har kommunal folkomröstning kommit till omfattande användning huvudsakligen i Schweiz och Förenta staterna. I båda dessa länder avvika förhållandena på det kommunala fältet väsentligt från de i vårt land rådande. I Schweiz där flertalet kommuner alltjämt äro små har det visat sig möjligt att ännu i våra dagar i betydande utsträckning avvara representativa former; i den mån fullmäktigsystem införts har det på grund av den direkta demokratiens urgamla traditioner i nämnda land där tett sig naturligt att komplettera detta system med folkomröstning. I Förenta staterna har den förnämsta drivkraften till införandet av folkomröstning i kommunala angelägenheter varit missnöje med städernas förvaltning, som i stor utsträckning behärskats av partiorganisationer, vilka på grund av det rådande majoritetsvals-systemet kunnat på ett ofta hänsynslöst sätt utnyttja sin maktställning. Som förut betonats ha de faktativa omröstningarna i Förenta staternas städer, fränsett ett par av de största, icke heller varit särskilt talrika.

Det vid kommunala val i vårt land tillämpade valsättet utestänger icke några betydande grupper från inflytande på kommunernas styrelse. Något utbrett missnöje med den på representativsystemet grundade svenska kommunalförvaltningen har icke heller påvisats. Att i särskilda frågor, företrädes-

vis sådana som ej äro partiskiljande, en viss motsättning någon gång kan uppstå mellan fullmäktiges majoritet och kommuninvånarnas flertal skall ej bestridas; det bör emellertid framhållas att kontakten mellan styrande och styrda även efter kommunindelningsreformen vanligtvis torde vara så god i flertalet kommuner och i all synnerhet i de mindre att beslut i frågor som tilldra sig stort allmänt intresse sällan stå i strid med uppfattningen hos de röstberättigades flertal. Härtill kommer att åtminstone de mindre kommunernas verksamhetsfält i vad gäller sådana principiella frågor där folkomröstning kan tänkas alltjämt är jämförelsevis snävt begränsat. Av dessa anledningar synes det föga sannolikt att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skulle få någon nämnvärd betydelse annat än möjligen i de större städerna, ett antagande som bestyrkes av de amerikanska erfarenheterna. Även om de största städerna och framför allt Stockholm ha att ombesörja mycket omfattande uppgifter, gälla avgörandena i allmänhet icke heller där i någon större utsträckning frågor som på grund av sin principiella räckvidd kunna anses särskilt lämpade för folkomröstning. Sådana frågor regleras huvudsakligen genom den statliga lagstiftningen. Betecknande är att röstningsfrekvensen genomsnittligt är lägre vid kommunalvalen än vid andrakammarvalen. Det torde ej vara

oberättigat antaga att skillnaden i röstningsfrekvens skulle vara än större, om icke första kammarens sammansättning bestämdes av valen till landsting och vissa stadsfullmäktigförsamlingar och dessa val till följd därav dominerades av de rikspolitiska synpunkterna. Tidigare, innan kommunalfullmäktigvalen överallt ägde rum samtidigt med landstingsvalen, samlade de förra vanligtvis avsevärt färre röstande än de senare i de kommuner där dessa båda slag av val höllos vid skilda tidpunkter. I municipalfullmäktigvalen, som alltjämt äro förlagda till annan dag än övriga kommunalval, deltog 1950 blott något mer än hälften av de röstberättigade.

Av vad här anförts synes framgå att intresset för de kommunala angelägenheterna icke är lika allmänt utbrett som intresset för de statliga avgörandena. Då röstningsfrekvensen brukar vara genomsnittligt lägre vid folkomröstningar än vid val, finnes anledning förmoda att deltagandet i kommunala referenda vanligen skulle bli jämförelsevis lågt. Något starkt behov av ett kommunalt folkomröstningsinstitut, utformat som en av representationen oberoende folkrättighet, kan därför enligt utredningens mening icke anses föreligga. Att kommunala frågor dock stundom kunna vara så omstridda och väcka så stort allmänt intresse att deras framläggande till folkomröstning av denna orsak kunde te sig motiverat har därmed ej bestritts. Emellertid torde i dylika fall lämpligheten av ett sådant förfarande ej sällan av andra skäl kunna sättas i fråga.

Inom de nya storkommuner som tillkommit genom kommunindelingsreformen finnas helt naturligt ofta vissa motsättningar mellan de kommundelar som tidigare utgjort självständiga enheter. Bättre förutsättningar torde i regel fö-

religga att övervinna dessa motsättningar inom fullmäktigförsamlingarna än vid folkomröstningar, vid vilka motsättningarna genom att frågorna framläggas isolerade kunna renodlas och någon möjlighet till kompromiss icke finnes. På sätt utredningen framhållit redan vid behandlingen av frågan om folkomröstning i statliga angelägenheter, medför över huvud taget anordnande av folkomröstningar risk för att friktionerna mellan skilda kategorier skärpas och att de faktiskt föreliggande motsättningarna i agitationen förstöras. De röstande kunna även befaras ta ställning till dem underställda förslag utan att tillräckligt beakta deras allmänna bakgrund och sammanhang med andra problem. En särskilt betydande olägenhet är möjligheten att härigenom små gruppers intressen och synpunkter undertryckas.

Vad angår landstingskommuner framträder den nu påtalade risken för en skärpning av föreliggande motsättningar måhända med särskild styrka, beroende därpå att landstingens arbetsuppgifter i stor utsträckning hänföra sig till frågor där skilda bygdeintressen starkt framträda.

A. Beslutande folkomröstning

Betänkligheterna mot kommunal folkomröstning rikta sig framför allt mot den decisiva formen, som innebär att de representativa organens beslut kunna undanröjas eller — om även folkinitiativ införes — att beslut kunna tillkomma utan att ha godkänts av dessa församlingar. Enligt utredningens mening kan införande av beslutande folkomröstning övervägas endast under förutsättning att reglerna för begäran om sådan omröstning utformas mycket restriktivt, vare sig rätten att påkalla re-

ferendum tilldelas en minoritet inom de kommunala församlingarna eller en grupp medborgare utanför dessa.

En på namninsamlingsförfarande grundad folkomröstningsform medför, som framhållits i betänkandet om *Allmän folkomröstning* (SOU 1952:7, s. 39), den praktiska olägenheten att ikraftträdandet av alla beslut, rörande vilka folkomröstning kan förekomma, måste uppskjutas viss tid. Referendumfristen kan dock göras jämförelsevis kort, när namninsamlandet är begränsat till en kommun — i Förenata staterna är fristen vanligtvis en månad vid kommunala referenda mot tre månader vid statliga.

Om folkomröstning skall begäras av en grupp röstberättigade, synes det rimligt att efter amerikanskt mönster ett i förhållande till valmanskårens storlek högre minimiantal petitionärer kräves i de mindre kommunerna än i de större (t. ex. 30 % av de röstberättigade i de minsta kommunerna, 20 % i medelstora kommuner och 10 % i de största städerna). Svårigheterna vid namninsamlingen ökas nämligen väsentligt genom att ett stort antal underskrifter erfordras, medan arbetet vanligen icke i nämnvärd mån underlättas av att initiativtagarna kunna hänvända sig till en talrik valmanskår. Detta innebär att det i de stora städerna, där ett kommunalt referendum sannolikt skulle få störst betydelse, skulle krävas ett synnerligen väl organiserat arbete för att åstadkomma en referendumpetition. Genom stränga bestämmelser om antalet namnunderskrifter begränsas därför möjligheterna att påkalla kommunal folkomröstning i storstäderna i huvudsak till sammanslutningar med stort medlemsantal eller till organisationer som besitta betydande ekonomiska re-

surser. För sådana grupper bli däremot dylika restriktioner föga hindersamma, och de kunna därför icke anses skapa någon tillräckligt stark garanti för att folkomröstning anordnas endast i fall där en sådan omröstning kan vara av verkligt värde.

Större säkerhet mot missbruk vinnes, om rätten att påkalla folkomröstning tilldelas en minoritet inom den kommunala församlingen uppgående till exempelvis en tredjedel av dennas medlemstal. Mot en sådan lösning kan dock anföras att den kan vara ägnad att ge referendum en prägel av partipolitiskt stridsmedel. Under alla omständigheter synes det uppenbart att användningen av beslutande folkomröstning måste begränsas även på annat sätt än genom restriktiva regler för referendumbegäran. I första hand uppställer sig frågan om folkomröstning bör inskränkas till att avse beslut som fattats av kommunernas representationer eller om även folkinitiativ bör tas under övervägande.

1. *Folkinitiativ*

Folkomröstning om beslut, vilka antagits av representationen, kan karakteriseras som en medborgarnas prövningsrätt gentemot de valda förtroendemännen. Folkinitiativet som innebär att förslag vilka väckts utanför representationen framläggas till folkomröstning, utgör en mera långtgående modifiering av det representativa systemet. Redan av denna anledning torde initiativet vara den omröstningsform, vars införande måste anses komma i sista hand. En speciell svårighet skulle vid initiativrätt vidare uppkomma till följd av nödvändigheten att även i denna ordning framlagda förslag måste falla inom de gränser som uppdragas av kommunernas kompetens, vilka ej sällan äro svårtolkade. Tillfälligt sam-

mansatta medborgargrupper, vilka stå bakom ett initiativ, ha uppenbarligen ingalunda alltid möjlighet att bedöma en teknisk fråga av detta slag. Framläggande till folkomröstning av lagstridiga förslag kunde visserligen undvikas, om det föreskrives att initiativens laglighet måste prövas av statlig myndighet, innan omröstning får anordnas. Ett sådant förfarande skulle emellertid vara tämligen omständligt. Då vidare som nyss antytts de allmänna betänkligheter vilka anförts mot ett kommunalt folkomröstningsinstitut med särskild styrka rikta sig mot folkinitiativet, har utredningen kommit till den uppfattningen att införande av en decisiv omröstningsform kan övervägas endast om dess användning begränsas till beslut, som fattats av fullmäktige.

2. *Referendum om beslut av den kommunala representationen*

Det torde vara uppenbart, att möjlighet till folkomröstning ej kan medgivas rörande alla ärenden som fullmäktige ha att behandla. Referendum får ej begagnas på sådant sätt att den kommunala verksamhetens fortgång äventyras. Det kan därför icke komma i fråga att tillåta folkomröstning rörande en hel kommunal stat. Å andra sidan kan det icke heller vara lämpligt att anordna referendum rörande anslag av ringa storlek. Ett visst minimibelopp i proportion till kommunens skatteunderlag eller budgetens totala omslutning måste därför under alla förhållanden fastställas som villkor för att anslagsbeslut skola kunna hänvisas till folkomröstning.

Det är vidare nödvändigt att från referendum undanta fastställandet av skatteprocentsatsen, då det läget annars kunde uppstå att de kommunala myndigheterna saknade medel att bestrida

redan beslutade utgifter. Folkomröstning kan icke heller medgivas rörande beslut som endast utgöra rena tillämpningsföreskrifter till gällande lag. Det torde också kunna betraktas som självfallet att från referendum böra undantas de valfrågor, vilkas avgörande kommunallagarna anförtrott fullmäktige. Följden skulle i annat fall bli att en form av direkta folkval till kommunernas verkställighetsorgan möjliggjordes. Det kan i detta sammanhang nämnas att enligt kommunallagskommitténs förslag kommunalnämnd och drätselkammare överallt skola nyväljas omedelbart efter fullmäktigvalen, varigenom politiska motsättningar mellan fullmäktige och kommunernas styrelser undvikas.

Här ha endast angivits ämnesområden vilka ovillkorligen, hur restriktivt reglerna för referendumbegäran än utformas, måste undandras folkomröstning. Att företa en avgränsning i enlighet med de riktlinjer som sålunda uppdragits erbjuder emellertid, som i det följande skall belysas, betydande praktiska svårigheter.

De befogenheter som tillkomma kommunerna grunda sig dels på den allmänna självbestämmningsrätt som kan härledas ur kommunallagarnas stadganden, dels på föreskrifter i en rad särskilda författningar. Bestämmelserna om de kommunala församlingarnas finansmakt, statsreglering, förvärv och avhändande av egendom m. m. återfinnas huvudsakligen i kommunallagarna. Detta gäller även de representativa organens rätt att reglera sina egna arbetsformer samt att anta instruktioner för nämnder och verk. Enligt kommunallagarna tillkommer det också representationerna att fastställa stadgar om allmän ordning i kommun. Dessa stadgar torde emellertid numera i allmänhet ha ringa omfattning och starkt begränsad

betydelse. Folkomröstning måste därför, utom anslagsfrågor, i främsta rummet komma att gälla sådana allmänna föreskrifter vilka bygga på särskild lagstiftning. Detta förhållande är den främsta anledningen till att, som redan antytts, avsevärda praktiska svårigheter föreligga att avgränsa området för ett kommunalt referendums användning. Det antal författningar, vari kommunerna tilldelats uppgifter av skilda slag, är nämligen numera mycket stort. Några få exempel torde vara tillräckligt belysande.

Om rätt för stad att anta stadsplan stadgas i stadsplanelagen; enligt byggnadsstadgan skola de bestämmelser för ordnandet av byggnadsväsendet i stad, vilka erfordras utöver den reglering som skett genom lag, byggnadsstadga eller andra föreskrifter, utfärdas av fullmäktige i en byggnadsordning; butiksstängningslagen ger kommun rätt att på vissa punkter modifiera bestämmelserna i denna lag; i rusdrycksförordningen behandlas kommunens befogenheter i fråga om försäljning och utskänkning av spritdrycker; beviljandet av spårvägs- och järnvägskoncessioner behandlas i särskilda lagar o. s. v. En grundlig genomgång av alla författningar av detta slag erfordras för att från den allmänna referendurrätten skola undantas sådana kommunala beslut, som endast utgöra tillämpningsföreskrifter, samt sådana som möjligen av annan orsak, t. ex. sin tekniskt komplicerade karaktär, kunna anses olämpliga för folkomröstning. Härtill kommer att vid varje tillfälle, då nya befogenheter av staten tilldelas kommunerna, frågan om folkomröstning skall tillåtas i ämnet måste upptas till prövning. I detta sammanhang kan erinras om att genom lag år 1947 en betydande utvidgning av den kommunala verksamheten

inom det bostadspolitiska området möjliggjorts bl. a. innebärande rätt för kommunerna att i egen regi bedriva bostadsproduktion.

Av vad här sagts torde framgå att utformningen av ett allmänt kommunalt referendum principiellt omfattande alla beslut av de representativa organen uppställer stora tekniska svårigheter. Dessa minskas om blott införande av folkomröstning i begränsad omfattning avses. Det är då möjligt att materiellt avgränsa institutets användning genom att i lagtexten ange de ämnen som skola kunna bli föremål för folkomröstning. Ett referendum av detta slag finnes i flera länder. I Norge och Nya Zeeland är det begränsat till nykterhetsfrågor, i en av de amerikanska delstaterna, Ohio, till beslut om övertagande av allmännyttiga företag (vattenlednings-, gas- och elektricitetsbolag) eller kontrakt med bolag att driva dylik verksamhet.

I Sverige synes frågan om den kommunala nykterhetspolitiken icke längre inta en sådan särställning att regler om folkomröstning enbart i denna fråga te sig motiverade. Det torde över huvud taget vara svårt att på förhand bedöma, inom vilka ämnesområden som anordnande av referendum kan komma att framstå som önskvärt. En lösning av avgränsningsproblemet efter de riktlinjer som här antytts får därför i hög grad en prägel av godtycklighet.

Folkomröstningsutredningen har som tidigare framhållits icke funnit att något starkare behov av kommunal folkomröstning kan anses föreligga. Då å andra sidan som det anförda visar starka invändningar kunna riktas mot det kommunala referendums och då en lämplig begränsning av detta instituts användning, särskilt om det erhåller de-

cisiv karaktär, erbjuder stora svårigheter, vill utredningen icke föreslå införande av rätt för en minoritet att påkalla beslutande folkomröstning i kommunala angelägenheter.

B. Rådgivande folkomröstning

De skäl som kunna anföras mot att införa stadganden om kommunal folkomröstning på begäran av en folkgrupp eller av en minoritet inom representationen bli i vissa avseenden mindre framträdande, om sådan folkomröstning blott tilldelas en rent rådgivande karaktär. Såsom utredningen framhållit vid behandlingen av frågan om folkomröstning i statliga angelägenheter (SOU 1952:7, s. 46) kan representationen vid den konsultativa omröstningsformen, därest resultatet av en omröstning på grund av låg röstningsfrekvens eller knapp majoritet ej ter sig entydigt, anse sig mer eller mindre obunden. Under alla förhållanden gives vid rådgivande folkomröstning möjlighet till sådana modifikationer som befinnas påkallade av praktiska eller andra skäl. Med den konsultativa formen följer också möjligheten att låta de röstande ta ställning till mera allmänt formulerade principer, varefter representationens beslut utformas med ledning av omröst-

ningens resultat. Det decisiva referendum kan däremot göra det nödvändigt att för medborgarna framlägga detaljerade och synnerligen svåröverskådliga förslag.

Även om omröstningsutslagen ej äro formellt bindande, kvarstår dock, såvida folkomröstning kan komma till stånd på begäran av annan än representationen själv, bl. a. nödvändigheten att utsluta vissa ämnen från folkomröstning. Med hänsyn icke minst till svårigheterna att i detta avseende genomföra en tillfredsställande reglering liksom till de allmänna praktiska olägenheter, vilka alltid följa med ett omröstningssystem genom omständligheten i proceduren och de kostnader som äro förenade med förfarandet, måste man även här ställa frågan huruvida i vårt land något verkligt behov framkommit av folkomröstning som ett kontrollmedel mot de kommunala fullmäktigeförsamlingarna. På sätt utredningen tidigare utvecklat kan enligt dess uppfattning ej anses att något dylikt behov givit sig tillkänna. Utredningen kan därför icke heller tillstyrka införande av ett konsultativt referendum, utformat så att folkomröstning kan begäras av minoritetsgrupper inom eller utom fullmäktige och således oberoende av representationen som sådan.

Frivilligt referendum

Ehuru behovet av folkomröstning på det kommunala planet i allmänhet icke kan sägas vara påfallande, skall det ej bestridas att det i vissa fall kan vara av värde om en sådan omröstning anordnas. Liksom i statliga angelägenheter kan det sålunda även när det gäller kommunala problem ibland vara betydelsefullt att folket direkt får tillfälle att uttala sin uppfattning om vilken lösning som är att föredraga. Så t. ex. kan det i fall, där från teknisk synpunkt goda skäl finnas för vardera av två lösningar och saken samtidigt äger stort allmänt intresse, ett bestämt utslag av folkmeningen till förmån för den ena av dessa lösningar befinnas vara av avgörande betydelse.

För ett speciellt slag av ärenden — om ändring i kommunal indelning — vid vilkas handläggning vissa befogenheter tillkomma de berörda kommunernas representativa organ har redan i gällande lagstiftning uppmärksammats önskvärdheten att vid sidan därav låta folkmeningen inom bygden komma till omedelbart uttryck. Den som verkställer utredning med anledning av väckt fråga om indelningsändring äger sålunda enligt särskilt stadgande i samband därmed begära utlysande av stämmor ävensom utlysa andra sammanträden. Vid något tillfälle har vidare förekommit att kommunalnämnd, sedan utredningsman avgivit förslag om inkorporering, föranstaltat om sammankallande av kommunalstämma för att erhålla stämmans yttrande i saken innan

fullmäktige för sin del upptagit ärendet till behandling. I den mån det vore tänkbart att, i likhet med vad som skett i nu angivna fall, med eller utan direkt stöd i lag tilldela kommunalstämman en rådgivande funktion, är denna utväg i varje fall stängd om stämmorna, såsom föreslagits, avskaffas. I mera folkrika kommuner och särskilt i de större städerna är det för övrigt av praktiska skäl uteslutet att sammankalla de röstberättigade invånarna till någon form av stämma eller sammanträde för att de därvid skola ge tillkänna sin uppfattning i en aktuell fråga. Rådgivande folkomröstning erbjuder från praktisk synpunkt en långt lämpligare form för inhämtande av de röstberättigades mening.

I sådana fall där det enligt vad nyss antytts kan vara önskvärt att den allmänna uppfattningen kommer till uttryck vid behandlingen av ett kommunalt ärende, ha fullmäktige själva — om folkmeningen i frågan ej eljest står klar — ett intresse av att folkomröstning kommer till stånd för att därigenom få tillbörligt underlag för ett ställningstagande. För att tillgodose ifrågasvarande syfte synes det därför vara tillräckligt, om rätten att påkalla kommunal folkomröstning begränsas till representationen själv, d. v. s. krav uppställs på beslut av fullmäktige för att folkomröstning skall äga rum.

Värdet av en opinionsyttring av angivet slag torde icke väsentligt minskas därför att folkomröstningen har kon-

sultativ karaktär i stället för decisiv. Mot decisiv folkomröstning efter beslut av fullmäktiges majoritet kan dessutom invändas att denna omröstningsform kan vara ägnad att i viss mån avtrubba representationens känsla av ansvar, då för densamma öppnas möjlighet att i besvärande situationer undandraga sig ett ställningstagande och överlåta detta till en folkomröstning.

Därest kommunal folkomröstning kan komma till stånd endast efter beslut av representationens majoritet och omröstningen blott erhåller rådgivande karaktär, undviks flertalet av de olägenheter och svårigheter vilka följa med ett som minoritetsrättighet utformat referendum. I överensstämmelse med vad hittills gällt i fråga om folkomröstning på det statliga planet torde det sålunda i allmänhet icke vara nödvändigt att — inom ramen för fullmäktiges kompetens — stadga några begränsningar beträffande de frågor, i vilka folkomröstning kan anordnas. Spörsmålet huruvida en viss aktuell fråga på grund av föreliggande omständigheter lämpligen bör göras till föremål för folkomröstning kan i stället huvudsakligen överlåtas å fullmäktige. Det synes dock lämpligt att från kommunal folkomröstning uttryckligen undantaga sådana val som ankomma på fullmäktige liksom frågan om grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt. Sistnämnda undantag utgör givetvis icke hinder mot att ärenden, som innefatta anslagsfråga, bli föremål för folkomröstning. Att anställa sådan omröstning i den — sedan olika anslag bestämts — övervägande tekniska frågan om erforderlig utdebitering av skatt, skulle emellertid sakna mening.

Om det tillkommer fullmäktige att avgöra när folkomröstning skall äga rum, erhålles vidare en viss garanti för att

folkomröstning ej anordnas i sådant läge att den kan befaras leda till en skärpning av motsättningarna mellan olika samhällsgrupper. Även om en sådan rätt för den kommunala representationen själv att anordna rådgivande folkomröstning endast skulle erhålla starkt begränsad användning, anser utredningen det likväl värdefullt att en lagligt reglerad möjlighet sålunda anordnas att underställa en fråga valmännens direkta prövning. Huruvida redan av gällande allmänna bestämmelser om beredning av fullmäktigärenden kan härledas en befogenhet att anordna rådgivande kommunal folkomröstning, måste nämligen anses tvivelaktigt.

Då det kan antagas att ett kommunalt referendum skulle utnyttjas företrädesvis i de större städerna, skulle det möjligen kunna övervägas att inskränka dess användning till dessa. Även annorstädes kan dock, som framgår av det anförda, emellanåt uppkomma behov därav. Enligt utredningens mening bör rådgivande folkomröstning därför tillåtas i alla borgerliga primärkommuner. Tillräcklig anledning att för de kyrkliga kommunerna införa bestämmelser om folkomröstning torde däremot ej föreligga, och tillämpningen av ett folkomröstningsinstitut skulle för övrigt i dessa kommuner ställa sig särskilt vanskligt. Även landstingskommunerna böra enligt utredningens uppfattning undantas.

I enlighet med det anförda vill utredningen föreslå att *fullmäktige i landskommuner, köpingar och städer* skola ha rätt att före ett ärendes avgörande anordna *rådgivande folkomröstning*. Med landskommun torde i detta avseende, liksom eljest i allmänhet sker, böra jämföras municipalsamhälle.

Då frågor som falla utanför fullmäktiges behörighet icke kunna understäl-

las kommunal folkomröstning, kan referendum icke begagnas av en kommun för att låta medborgarnas uppfattning komma till uttryck angående åtgärder vilka falla enbart under de statliga myndigheternas kompetens. Beträffande vissa ärenden äga kommuner eller deras beslutande organ en i lag eller författning fixerad förslags- eller yttranderätt, där det slutliga avgörandet ankommer på statlig myndighet. För sådana fall bör rådgivande kommunal folkom-

röstning ej vara utesluten, om den med hänsyn till ärendets natur anses påkallad. Å andra sidan bör den omständigheten att statlig myndighet — t. ex. i lagstiftningsfråga — inhämtar yttrande från fullmäktige utan samband med ett förvaltningsärende, vars handläggning enligt gällande kompetensregler till någon del ankommer på detta kommunala organ, icke kunna föranleda att kommunal folkomröstning hålles i ämnet.

Speciell motivering

Då möjlighet till folkomröstning medges i ärenden, vilka handläggas av fullmäktige, kunde det synas motiverat att infoga bestämmelserna därom i det förslag till ny kommunallag som nyligen framlagts av kommunallagskommittén, lämpligen såsom ett särskilt kapitel i den blivande lagen. Emellertid torde det vara svårt att utan att bryta den av kommunallagskommittén tillämpade systematiken vinna en även i övrigt lämplig placering för folkomröstningsbestämmelserna i kommunallagen.

På grund av sambandet mellan kommunal och allmän folkomröstning kunde man då i stället överväga att inordna bestämmelserna om den kommunala folkomröstningen i den av utredningen tidigare föreslagna lagen om allmän folkomröstning. Även mot ett sådant förfarande kunna dock invändningar resas. Särskilt kan framhållas att de grundläggande bestämmelserna om rätten att påkalla allmän folkomröstning m. m. enligt det förut framlagda förslaget skola vara av grundlags natur, medan anledning saknas att för kommunal folkomröstning föreslå en motsvarande ordning. En viss olikhet föreligger även därigenom att de hänvisningar, som vid utformningen av omröstningsproceduren kunna göras till motsvarande stadganden om val, vid kommunal folkomröstning av naturliga skäl lämpligen gälla fullmäktigvalen, medan det vid allmän folkomröstning främst är reglerna för andrakammarvalen som böra vara normerande. Som av det följande skall framgå har utredningen vidare

särskilt i fråga om förfarandet vid röstsammanräkningen funnit sig böra för kommunal folkomröstning förordna en annan ordning än den som avsetts skola gälla vid allmän folkomröstning.

Folkomröstningsutredningen har av nu anförda skäl stannat vid att föreslå en särskild lag om kommunal folkomröstning. Det förutsättes härvid att i den blivande kommunallagen på lämplig plats — t. ex. i förslagets 2 kap. 19 § — införes uttrycklig erinran om att angående kommunal folkomröstning är särskilt stadgat. Motsvarande erinran bör även intagas i den särskilda lagen om kommunalstyrelse för Stockholm.

Rörande de särskilda bestämmelserna i det framlagda förslaget till lag om kommunal folkomröstning må utöver den allmänna motiveringen ytterligare anföras följande.

1 §.

I lagförslagets 1 § upptages det grundläggande stadgandet angående omfattningen av det föreslagna kommunala folkomröstningsinstitutet. I enlighet med de överväganden, för vilka redogjorts i den allmänna motiveringen, föreslås därvid den regeln att fullmäktige i landskommun, köping och stad vid handläggning av ärende skola äga att, innan det avgöres, förordna att folkomröstning anställas inom kommunen för inhämtande av de röstberättigades mening i ärendet eller i en därtill hörande fråga. Med kommun jämställes municipalsamhälle.

Såsom i den allmänna motiveringen

anförts har utredningen ansett sig böra uttryckligen från kommunal folkomröstning undantaga val samt frågan om grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt.

2 §.

Rösträtten vid kommunal folkomröstning har i paragrafen anslutits till rösträtten vid fullmäktigval inom kommunen.

3 §.

Utredningen har utgått från att det bör ankomma på kommunens styrelse att föranstalta om verkställighet av kommunal folkomröstning, sedan fullmäktige beslutat att sådan omröstning skall äga rum. I anslutning härtill ålägges det i förevarande § kommunens styrelse att bestämma dagen för dylik omröstning.

Liksom allmänna val bör folkomröstning alltid företagas å sön- eller helgdag. Ett naturligt önskemål är vidare att folkomröstning verkställas så snart efter beslutet därom som möjligt. För att erforderliga förberedelser för förrättningen skola kunna fullgöras måste emellertid viss tid förflyta från det fullmäktige beslutat att folkomröstning skall äga rum till dess denna verkställs. För den händelse fullmäktiges beslut om folkomröstning skulle överklagas, synes även lämpligt att omröstningen äger rum först något efter utgången av den för besvärs anförande bestämda tiden (enligt kommunallagskommitténs förslag tre veckor). I paragrafen stadgas därför att folkomröstning ej må ut sättas tidigare än å trettonde dagen efter det att verkställd justering av protokollet rörande fullmäktiges beslut i vederbörlig ordning tillkännagivits. Även utan uttryckligt stadgande därom torde det åligga styrelsen att tillse att beslutad folkomröstning utan onödigt dröjsmål kommer till stånd.

Vid kommunal — liksom vid allmän — folkomröstning synes det lämpligt att de för val meddelade bestämmelserna i största möjliga utsträckning erhålla motsvarande tillämpning. I andra och tredje styckena av förevarande § stadgas i enlighet härmed att valdistrikt vid val av fullmäktige jämväl skola utgöra omröstningsdistrikt för kommunal folkomröstning samt att den myndighet inför vilken sådant val förrättas — dvs. valnämnd, magistrat eller dess deputerade — även skall tjänstgöra som omröstningsförrättare.

4 §.

I paragrafen återfinnes till en början en allmän hänvisning beträffande kommunal folkomröstnings kungörande och förrättande till motsvarande bestämmelser i kommunala vallagen angående fullmäktigval. Dessa bestämmelser skola tillämpas i den mån ej särskilda föreskrifter upptagits i det föreliggande lagförslaget. Hänvisningen innebär bl. a. att kungörelse om kommunal folkomröstning skall utfärdas sist å nittonde dagen före den dag då omröstningen hålles och även i övrigt i den ordning som stadgas i 20 § 2 mom. kommunala vallagen. Vidare skola vid förrättning för kommunal folkomröstning iakttagas de för valen meddelade föreskrifterna om den tid på dagen, under vilken röstningen skall pågå, liksom angående de yttre anordningarna vid röstningen, ordningens upprätthållande m. m.

Föreskrifterna i paragrafens andra t o. m. fjärde stycken angående innehållet i kungörelsen om kommunal folkomröstning överensstämma i princip med vad som föreslagits i fråga om kungörelse vid allmän folkomröstning.

5—7 §§.

Dessa bestämmelser, vilka reglera innebörden av de svar som skola avges

vid kommunal folkomröstning ävensom beskaffenheten av röstsedlar och röstkuvert jämte deras tillhandahållande, överensstämma i princip med motsvarande stadganden i 6—8 §§ av den föreslagna lagen om allmän folkomröstning.

8—10 §§.

Liksom vid val och folkomröstning i statliga angelägenheter bör det i fråga om kommunal folkomröstning vara allmän regel att de röstberättigade personligen inställa sig inför omröstningsförrättaren för att rösta. För att underlätta röstningen böra även de regler som gälla för bl. a. kommunala val om röstning genom make med begagnande av valsedelsförsändelse äga motsvarande tillämpning vid kommunal folkomröstning.

Frågan huruvida därutöver särskilda bestämmelser kunna meddelas i syfte att vid kommunal folkomröstning möjliggöra röstning för personer, vilka på grund av bortovaro från hemkommunen eller eljest äro förhindrade att själva eller genom make utöva rösträtt vid omröstningsförrättningen, kräver särskilt beaktande. Vid folkomröstning liksom vid val är det angeläget att såvitt möjligt icke någon grupp bland de röstberättigade hindras att utöva sin rösträtt av orsak, varöfver de själva ej kunna råda. Vad angår kommunala folkomröstningar måste man emellertid ifrågasätta lämpligheten av att i samband med dem tillämpa regler om röstning på postanstalt och liknande efter de linjer som gälla vid de politiska och kommunala valen. Till skillnad från valen äro kommunala folkomröstningar ej bundna till en bestämd tidpunkt av året. Att för sådana omröstningar av rent lokal karaktär och för de jämförelsevis få röstande, varom här som regel i varje särskilt fall är fråga, an-

ordna en hela landet omfattande möjlighet till poströstning synes knappast från praktisk synpunkt lämpligt. I varje fall synes en sådan lösning icke böra tillgripas utan tvingande skäl. Frågan huruvida ett förenklat poströstningsförfarande skulle kunna anordnas, synes å andra sidan icke kunna upptagas till prövning enbart såvitt rör kommunal folkomröstning. Man kan vid en sådan förenkling icke bortse från risken för missbruk, och frågan om någon förenkling av poströstningsförfarandet över huvud taget är möjlig bör därför, i den mån anledning därtill skulle förekomma, i hela sin vidd prövas i ett sammanhang.

Enligt de för val givna reglerna om poströstning intaga bl. a. vissa yrkeskategorier jämte de som fullgöra militärtjänst en särställning. Då nämnda personer till följd av sin tjänst ofta äro förhindrade att rösta på valdagen, ha de erhållit rätt att redan före nämnda dag utöva sin rösträtt genom poströstning. Med tillämpning av samma princip synes det möjligt att även vid kommunal folkomröstning anordna en form för röstning före omröstningsdagen för de avsedda persongrupperna, dock utan att statliga organ anlitas på det sätt som sker vid röstning på postanstalt. Utredningen har i anslutning till denna tankegång under 9 och 10 §§ upptagit regler för röstning före omröstningsdagen inför kommunens styrelse. Förfarandet har i formellt avseende utformats på huvudsakligen samma sätt som poströstningsförfarandet.

Kommunens styrelse skall enligt förslaget i denna del kunna förordna särskild person — t. ex. en ledamot av styrelsen eller hos kommunen anställd tjänsteman — att i sitt ställe fungera som röstmottagare. Röstning inför styrelsen eller sådan särskild röstmottaga-

re kan äga rum när som helst under den tid som förflyter från det dagen för omröstningen fastställts t. o. m. dagen före omröstningsdagen, vilken tidrymd ej kan understiga 19 dagar. Det torde därigenom finnas goda utsikter att röstberättigade tillhörande någon av ifrågavarande yrkesgrupper skola komma i tillfälle att utöva sin rösträtt åtminstone under någon del av nämnda tid. Genom förslaget torde således i varje fall huvuddelen av de röstberättigade, för vilka särbestämmelser i fråga om röstningen äro särskilt påkallade, vara tillbörligt tillgodosedda. Då rätten till röstning inför kommunens styrelse begränsats till vissa närmare angivna grupper bland de röstberättigade, synes förfarandet å andra sidan icke kunna få sådan tillämpning att det blir för de offentliga organen särskilt betungande.

Vad särskilt angår personer i militärtjänst ha de som inkallats till sin första tjänstgöring i allmänhet ännu icke uppnått rösträttsåldern. Beträffande övriga kategorier i sådan tjänst — fast anställd personal samt värnpliktiga som inkallats till repetitionsövning eller dylikt — kan väl antagas att dessa, även om de på omröstningsdagen äro hindrade av sin tjänst, ej sällan kunna utöva rösträtt genom röstning inför kommunens styrelse. Förhållandena kunna emellertid också vara sådana att detta icke kan ske. Ej heller torde det alltid vara möjligt undvika att kommunal folkomröstning utsättes till sådan tid då militära inkallelser förekomma i större omfattning. Det synes därför önskvärt att anordningar vidtagas för att bereda möjlighet åt personer i militärtjänst att i samband med kommunal folkomröstning utöva sin rösträtt vid det förband där tjänstgöringen äger rum. Lämpligast torde vara att för ändamålet i erforderlig utsträckning för-

ordnas särskilda röstmottagare vid förbanden, inför vilka röstning kan ske på huvudsakligen samma sätt som inför kommunens styrelse. För uppgiften kan ifrågakomma auditör, regementsintendent, kassaförvaltare eller annan lämplig person i befälsställning. Det synes böra ankomma på regementschef och befälhavare i motsvarande ställning att för honom underställda förband efter omständigheterna förordna en eller flera röstmottagare för kommunal folkomröstning.

Röstberättigad som önskar utöva rösträtt inför militär röstmottagare bör hos denne anmäla sin önskan att rösta. Det ligger därvid i den röstberättigades eget intresse att denna anmälan göres så snart som möjligt sedan kommunal folkomröstning utsatts. Saknar den röstberättigade erforderligt röstlängdsutdrag, bör röstmottagaren på begäran biträda honom vid rekvisition därav. Sedan röstning skett inför den militäre röstmottagaren i den ordning som stadgas för röstning inför kommunens styrelse, bör röstmottagaren till kommunens styrelse eller omedelbart till vederbörande omröstningsförrättare översända mottaget ytterkuvert med inneliggande röstkuvert. Det är av vikt att insändandet sker i så god tid före omröstningen, att de sålunda avgivna rösterna med säkerhet äro omröstningsförrättaren tillhanda innan röstningen i distriktet avslutats, enär de eljest icke kunna tagas i beräkning. Såsom en allmän regel torde därför böra gälla att militär röstmottagare, i den mån röstning dessförinnan äger rum inför honom, skall vidarebefordra de därvid mottagna ytterkuverten senast omkring två eller tre dagar före omröstningsdagen.

Bestämmelser om förfarandet för röstmottagning vid militära förband en-

ligt de riktlinjer som nu antytts torde böra utfärdas av Kungl. Maj:t. Hänvisning härtill har upptagits i tredje stycket av 9 §.

I samband med allmänna val anordnas — med tillämpning av poströstningsförfarandet — i viss utsträckning röstmottagning på sjukhus, särskilt avsedd för de patienter vilka eljest icke skulle kunna utöva sin rösträtt. Även om kommunal folkomröstning har endast rådgivande karaktär, är det önskvärt att röstningen för sjuka personer också i sådant fall underlättas i den mån det av praktiska hänsyn kan ske. På grund härav har i 9 § andra stycket upptagits ett stadgande, varigenom kommunens styrelse erhåller möjlighet att, i den mån skälig anledning därtill föreligger, anordna särskild röstmottagning på sjukvårdsanstalt. Styrelsen skall för ändamålet äga utsätta viss tid — lämpligen under någon av dagarna närmast före omröstningsdagen — då sådan röstmottagning skall äga rum. Röstmottagning på sjukhus kommer helt naturligt i första hand i fråga där sjukhuset är beläget inom kommunen. Men hinder föreligger icke att sådan röstmottagning hålles även på sjukhus utanför kommunen, t. ex. ett länslasarett, där ett ej obetydligt antal röstberättigade från kommunen äro intagna för vård. För detta fall kan det ibland vara lämpligt att kommunens styrelse såsom röstmottagare förordnar någon som är bosatt på den ort där det ifrågavarande sjukhuset är beläget, t. ex. en statlig eller kommunal befattningshavare på platsen.

När utredningen i vad gäller kommunal folkomröstning stannat vid att ej förorda mera omfattande undantag än de som ovan angivits från de allmänna, i 8 § givna reglerna om röstning, har utredningen letts av önskan att göra

det föreslagna institutet lätt tillämpligt i praktiken och begränsa kostnaderna. Man måste också förutsätta att kommunal folkomröstning utsättes till lämplig tidpunkt. Folkomröstning bör sålunda, för att erhålla verkligt värde, uppenbarligen icke förläggas till de delar av året, då deltagandet i omröstningen till följd av arbets- eller semesterförhållandena på orten kan väntas bli lägre än eljest.

11 §.

I paragrafen avhandlas förfarandet för sammanräkning av de avgivna rösterna.

Vid allmänna val sammanräknas rösterna till en början endast preliminärt av valförrättaren. Den slutliga sammanräkning som sedermera verkställs jämte prövning av rösternas giltighet ankommer på länsstyrelsen eller, vid fullmäktigval i stad med magistrat, på denna. Ett motsvarande förfarande med länsstyrelsen som sammanräknande myndighet har av utredningen tidigare föreslagits beträffande folkomröstning i statliga angelägenheter. Emellertid torde det beträffande sådana rent lokala omröstningar varom nu är fråga vara att föredraga, om sammanräkningen i sin helhet kan utföras inom kommunen i omedelbar anslutning till omröstningsförrättningen. På grund av de i allmänhet jämförelsevis enkla förhållandena vid kommunal folkomröstning av den typ som här föreslagits har utredningen också funnit det möjligt förorda att omröstningsförrättaren i detta fall skall omedelbart verkställa definitiv röstsammanräkning och i samband därmed även pröva giltigheten av avgivna röster. Stadgandena i paragrafen ha utformats i enlighet med denna uppfattning.

12 och 13 §§.

De regler om röstsedels ogiltighet m., vilka upptagits i dessa två paragra-

fer, överensstämma i sin helhet med motsvarande bestämmelser i förslaget till lag om allmän folkomröstning, 14 och 15 §§.

14 och 15 §§.

Då de olika kommunerna vanligen äro indelade i flera omröstningsdistrikt, måste utgången av omröstningsförrättningen för kommunen i dess helhet särskilt fastställas i en eller annan form. Den nämnda avslutningen av förfarandet synes lämpligen böra ankomma på kommunens styrelse. Sedan omröstningsförrättarna, var och en för sitt distrikt, slutfört omröstningsförrättningen genom kungörande av utgången av röstningen i distriktet, bör i enlighet med vad nu sagts protokollet jämte de röstomslag, i vilka de avgivna röstsedlarna inlagts, skyndsamt överlämnas till kommunens styrelse, varefter det åligger styrelsen att med ledning av de mottagna protokollen sammanräkna de inom kommunen avgivna rösterna och förklara omröstningen avslutad. Uppgift om justeringen av styrelsens häröver förda protokoll skall i vanlig ordning anslås. För det fall att endast ett omröstningsdistrikt finnes i kommunen, innebär den angivna regeln att uppgiften i omröstningsprotokollet angående röstningsresultatet tages till styrelsens protokoll jämte förklaring att omröstningen är avslutad.

16 §.

Redan av de allmänna regler, som enligt kommunallagstiftningen gälla i fråga om kommunal besvärshätt, följer att talan kan föras mot fullmäktiges beslut om kommunal folkomröstning inom de gränser, som uppdragits för nämnda besvärshätt. Såsom grund för besvär kan således främst åberopas att beslutet ej tillkommit i formellt riktig ordning, me-

dan däremot beslutets lämplighet icke kan i besvärsväg komma under bedömande. Detsamma gäller beslut av kommunens styrelse, varigenom dagen för omröstningen bestämts. Det har icke ansetts erforderligt att i det framlagda lagförslaget intaga särskild erinran angående dessa förhållanden.

Vad beträffar själva omröstningsförrättningen stadgas i förevarande paragraf klagorätt i samma omfattning som vid allmänna val och enligt utredningens förslag angående allmän folkomröstning. Såsom enda grund för besvär upptages sålunda att omröstning icke försiggått i laga ordning. Angående villkoren för utövning av talerätt synas i övrigt enahanda regler böra gälla som för kommunal besvärshätt i allmänhet. I enlighet härmed hänvisas i paragrafen beträffande tid och sätt för besvärsanförande till vad i kommunallagen stadgas om klagan över beslut av kommunens styrelse. Av en jämförelse med den under 15 § intagna bestämmelsen rörande omröstnings avslutande följer därvid att besvärstid alltid löper från dagen för tillkännagivande av justering av kommunens styrelses protokoll över resultatet av omröstningen och dess avslutande, oavsett mot vilken åtgärd i samband med förrättningen som den förda talan närmast riktar sig.

Ikraftträdande

De föreslagna bestämmelserna om kommunal folkomröstning synas lämpligen kunna träda i tillämpning samtidigt med ikraftträdandet av den nya kommunallagen, vilket avsetts skola ske den 1 januari 1955. Som förut anförts, förutsättes att i sistnämnda lag, liksom i den särskilda kommunalstyrelselagen för Stockholm, intages en hänvisning till de ifrågavarande bestämmelserna.

Reservation av herrar Bergvall och Håstad

I vår reservation till folkomröstningsutredningens betänkande om *Allmän folkomröstning* ha vi utvecklat de synpunkter som enligt vår mening gör en utbyggnad av det svenska statliga folkomröstningsinstitutet önskvärd. De skäl, som där anförts till förmån för folkomröstning i statliga angelägenheter, tala i väsentliga avseenden för införande också av kommunalt referendum. Även när det gäller kommunala ärenden måste det sålunda betraktas som värdefullt om möjlighet beredes den enskilde att ta ställning till särskilt betydelsefulla frågor oberoende av partitillhörighet; tydligt är också att den stimulans av intresset för allmänna angelägenheter, som skapas därav att medborgarna få tillfälle att deltaga i omröstningar och ej blott i val, skulle utgöra en tillgång såväl i det kommunala livet som inom rikspolitiken. Beträffande de allmänna motiven för införande av ett kommunalt referendum kunna vi därför i huvudsak hänvisa till vad vi anført i reservationen till betänkandet om allmän folkomröstning.

Vid ställningstagandet till frågan om kommunal folkomröstning bör man beakta att, bortsett från städerna, självstyrelsen inom våra kommuner ännu till för några årtionden sedan var förankrad i stämmorna, på vilka alla de då röstberättigade kunde hävda sin mening och vilka åtminstone i åtskilliga socknar samlade stort deltagande. Fullmäktigesystemets införande — i och för sig motiverat av kravet på kontinuitet och effektivitet i den kommunala ledningen samt behovet av garantier mot upp-

komsten av tillfälliga majoriteter — innebar att medborgarnas inflytande på de kommunala ärendena i huvudsak begränsades till de vart fjärde år återkommande kommunalvalen. Detta betydde att de stora värden som lågo i medborgarnas direkta ansvar måste offras. Den försvagning av medborgarnas kontakt med de kommunala angelägenheterna som sålunda ägt rum har ytterligare accentuerats genom storkommunernas tillkomst, som medfört en betydande minskning av antalet valda förtroendemän.

Det är vår uppfattning att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skulle vara ägnat att motverka denna utveckling. Det kan visserligen inte vara frågan om att införa referendum som en ersättning för det gamla stämmsystemets direkta demokrati; i de moderna kommunerna måste en funktionsduglig självstyrelse vara väsentligen representativ, och i likhet med majoriteten inom utredningen anse vi det uteslutet att ens för någon grupp av ärenden överväga införande av obligatoriskt referendum. Det skulle emellertid innebära en värdefull anknytning till äldre traditioner, därest möjlighet skapades att låta viktigare kommunala frågor gå till omröstning bland medborgarna.

Ur vissa synpunkter erbjuder det mindre svårigheter och risker att införa folkomröstning på det kommunala än på det statliga planet. Ett av de oftast återkommande argumenten mot riksreferendum har i den svenska debatten utgjorts av påståendet att folkomröstning och parlamentarism ej vore fören-

liga. Eluru vi icke finna detta antagande hållbart, vilja vi dock här understryka att något regeringsproblem av samma art som inom rikspolitiken icke föreligger i kommunerna, vilkas styrelser, valda av fullmäktige för viss tid, innesluta representanter för alla de stora partierna. Som ett annat argument mot folkomröstning brukar anföras risken för upprivande, hänsynslöst bedrivna kampanjer, i vilka de ekonomiska resurserna kunna bli avgörande. Denna risk, som enligt vår mening i hög grad överdrivits, är emellertid ännu mindre när det gäller kommunala omröstningar än då det är fråga om riksomfattande referenda. Några mer kostsamma kampanjer torde man knappast behöva räkna med annat än möjligen i de största städerna.

Det har hävdats att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skulle göra det svårare att övervinna inom de nya storkommunerna förekommande motsättningar mellan kommundelar, som tidigare utgjort självständiga enheter, och att därigenom små lokala gruppers intressen skulle löpa risk att undertryckas. Enligt vår uppfattning måste dessa farhågor vara i huvudsak ogrundade. Utländska erfarenheter ge tvärtom vid handen att förekomsten av ett folkomröstningsinstitut gör det nödvändigt för de styrande att i särskilt hög grad beakta lokala intressen. Det kan nämnas att folkomröstningssystemet i det av konfessionella och språkliga motsättningar präglade Schweiz betraktas som en sammanhållande, icke en splittrande faktor. Om ett kommunalt referendum infördes först år 1955 i samband med ikraftträdandet av kommunallagskommitténs förslag till ny kommunallag, något som av praktiska skäl synes lämpligt, kan man vidare räkna med att de av kommunsammanslagningarna be-

tingade motsättningarna vid denna tidpunkt dämpats och kanske på många håll helt försvunnit.

De kommunala församlingarna ha icke i samma utsträckning riksdagen att ta ställning till stora principfrågor. Det har gjorts gällande att av denna anledning något större behov av ett kommunalt referendum icke skulle föreligga. Emellertid beröra de kommunala frågorna ofta medborgarna mera direkt än de statliga; många kommunala ärenden kunna ur denna synpunkt anses särskilt lämpade för folkomröstning, då de innefatta problem rörande vilka de röstande kunna väntas hysa en på egna erfarenheter grundad uppfattning.

Behovet av folkomröstning är otvivelaktigt ej lika starkt i alla slag av kommuner. Enligt vår uppfattning saknas, i varje fall för närvarande, anledning att införa bestämmelser om folkomröstning i de *kyrkliga* kommunerna. Såsom utredningen framhållit, är kyrkostämman alltjämt det enda beslutande organet i mer än hälften av landsförsamlingarna och någon förändring av församlingsindelningen av samma slag som den vilken genomförts i fråga om de borgerliga kommunerna torde icke vara avsedd. Visserligen planeras en ingripande omreglering av pastoratsindelningen och tänkbart är att församlingarnas uppgifter i viss utsträckning komma att överföras till de nybildade pastoraten. Det är emellertid ovisst om och i vilken utsträckning detta kan komma att ske. Slutligen må erinras om att ett införande av bestämmelser om folkomröstning i de kyrkliga kommunerna kompliceras därav att en sådan reform kräver kyrkomötets godkännande.

Vad de *borgerliga* kommunerna angår torde man icke kunna räkna med

att något större behov av folkomröstning föreligger inom *landstingskommunerna*, vilkas uppgifter huvudsakligen omfatta sjukvårdsfrågor. Att av denna anledning begränsa ett kommunalt referendum till primärkommunerna synes emellertid icke lämpligt, då detta skulle innebära att i de städer, som ej deltaga i landsting, vissa ärenden kunde framläggas till folkomröstning, vilka i övriga delar av landet skulle såsom hörande till landstingens befogenhet vara undandragna referendum. Av liknande och andra skäl torde folkomröstning böra vara tillåten även beträffande frågor som handläggas av kommunalförbund och av municipalsamhällen. Det förslag till bestämmelser om kommunal folkomröstning som vi i det följande framlägga är därför avsett att inbegripa såväl *städer*, *köpingar* och *landskommuner* som *landstingskommuner* samt *municipalsamhällen* och *kommunalförbund*. Rätten till referendum i kommunala frågor blir därigenom lika omfattande överallt.

Då folkomröstningsinstitutet till sin natur är en folkrättighet, som gör det möjligt att fastställa huruvida i särskilda frågor överensstämmelse i uppfattning råder mellan majoriteten inom representationen och flertalet bland medborgarna, borde folkomröstning kunna komma till stånd oberoende av representationens medgivande. Det ur principiell synpunkt riktigaste synes oss därför i och för sig vara att rätten att begära referendum tilldelas en grupp röstberättigade. Denna lösning innebär likväl vissa praktiska olägenheter. Som vi utvecklade i fråga om folkomröstning i statliga angelägenheter utgör bl. a. den nuvarande ordningen för budgetärendenas behandling i riksdagen en svårighet, vilken enligt vår mening måste tillmätas

avgörande vikt. Att införa ett på namninsamlingsförfarande bland de röstberättigade grundat kommunalt referendum erbjuder emellertid mindre svårigheter med tanke på ikraftträdandet av de beslut, rörande vilka folkomröstning skulle vara medgiven. Dessutom behöver man icke befara att möjligheten att framkalla folkomröstning begränsas till stora organisationer i samma utsträckning som om ifrågakarande system infördes för statliga referenda.

Vid ställningstagandet till frågan om sättet för begäran av referendum ha vi väglett av den utsträckning som ett kommunalt folkomröstningsinstitut i vårt land enligt vår mening för närvarande bör erhålla. Som vi understrukt i vår reservation till betänkandet om statlig folkomröstning, bjuder klokheten att en referendumdemokrati, om den skall införas, bygges upp gradvis och att erfarenheterna undan för undan få avgöra om eller när nya steg skolas för folkets direkta medverkan vid avgörandet av allmänna angelägenheter. Med hänsyn härtill synes det oss lämpligast att rätten att påkalla folkomröstning tills vidare tilldelas en minoritet inom de kommunala församlingarna, då en dylik ordning lättare låter sig förena med det representativa systemet. Vi vilja emellertid understryka att det i framtiden kan te sig önskvärt att då erfarenhet vunnits om folkomröstningsinstitutets verkningssätt i vårt land, införa rätt för visst antal medborgare — exempelvis 5 % av de röstberättigade — att begära referendum.

Enligt vårt förslag till folkomröstning i statliga angelägenheter skall folkomröstning komma till stånd på begäran av en fjärdedel av ledamöterna i var och en av riksdagens kamrar. I överensstämmelse därmed förordade vi att *en fjärdedel* av antalet ledamöter i en kom-

munal representation skall äga rätt att påkalla referendum.

Då som vi här ovan framhållit referendumsystemet bör införas gradvis och med försiktighet, finna vi det för närvarande ej påkallat att införa folkinitiativ, d. v. s. rätt för en medborgargrupp utanför representationen att till folkomröstning framlägga förslag. Vi hänvisa på denna punkt till de skäl som anförts av kommitténs majoritet. Det kan också erinras om att det kommunala folkinitiativet utom i några amerikanska städer uppenbarligen icke varit av större betydelse.

Enligt vår uppfattning är det önskvärt att möjlighet införes att anordna såväl *rådgivande* som *beslutande* folkomröstning i kommunala angelägenheter. Vårt förslag överensstämmer även på denna punkt med vad vi tidigare förordat beträffande statligt referendum. Det konsultativa referendum synes oss på ett lyckligt sätt kunna komplettera det decisiva. Medan en decisiv omröstning endast kan avse godkännande eller förkastande av redan fattade beslut, gör den konsultativa omröstningsformen det möjligt att till väljarna ställa mera allmänt formulerade frågor av principiell innebörd. Därigenom att enligt vårt förslag en minoritet inom den kommunala representationen kan påverka rådgivande folkomröstning och sådana omröstning ej behöver avse ärende som är under de kommunala organens handläggning, skapas en smidig ersättning för det otympliga folkinitiativet. Detta innebär att folkomröstningsinstitutet kan användas i pådrivande och ej blott — vilket skulle vara fallet om enbart decisivt referendum infördes — i bromsande syfte. Det decisiva referendum utgör ett medel att i efterhand korrigera representationens beslut, det

konsultativa referendum fungerar som vägledning för denna. Vi vilja således understryka att ett konsultativt referendum icke ensamt kan tillfredsställande fylla de uppgifter som här angivits, i all synnerhet icke om såsom utredningen föreslagit omröstning kan komma till stånd endast efter majoritetens beslut inom representationen.

Om folkomröstning — av rådgivande eller beslutande karaktär — kan komma till stånd endast på begäran av en fjärdedel bland den kommunala representationens medlemmar, ett villkor vilket måste betraktas som restriktivt, torde det icke vara nödvändigt att snävt begränsa ämneskretsen för folkomröstning. Detta är en betydande fördei, då en dylik avgränsning erbjuder stora praktiska svårigheter. Att vissa ärenden undantas från den allmänna rätten till referendum i frågor som falla under representationens kompetens synes dock ofrånkomligt. Varken rådgivande eller beslutande folkomröstning bör sålunda medgivas beträffande valfrågor eller i fråga om grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt. Vi ansluta oss härvidlag till utredningens förslag angående rådgivande folkomröstning. Från det decisiva referendum böra dessutom undantagas sådana anslagsbeslut, som ej innefatta beviljande av nytt eller höjning av utgående anslag. Att föreskriva ett visst minimibelopp som villkor för att anslagsbeslut skola kunna hänvisas till folkomröstning synes oss däremot icke ändamålsenligt, då även små anslag kunna aktualisera viktiga principfrågor. Man torde kunna utgå från att referendum ej begäres rörande betydelselösa anslagsärenden.

Någon risk för att genom anordnande av folkomröstning i anslagsfråga svårighet skulle uppstå att före årets slut fastställa skatteutagningsprocenten sy-

nes icke föreligga. Skulle — något som mera sällan torde komma att ske — efter fullmäktiges fastställande av utgiftsstaten referendum komma till stånd rörande anslag av sådan storlek att omröstningens resultat kan påverka beslutet om utdebiteringsgrunden, inträder ingen annan olägenhet än att en motsvarande nedsättning av skatteuttagningen göres nästföljande år. Frågan om en eventuell jämkning av nu gällande bestämmelser angående uppbördssystemet kan om så skulle befinnas nödvändigt upptagas sedan någon tids erfarenheter vunnits av det kommunala folkomröstningsinstitutets tillämpning.

Det synes oss ej nödvändigt att från referendum undanta sådana ärenden som endast utgöra tillämpningsföreskrifter till gällande lag, då anledning icke finnes antaga att en fjärdedel av ledamöterna i en kommunal representation skulle framställa krav på folkomröstning rörande sådana beslut.

Att folkomröstning ej bör anordnas om sådana yttranden som kommunal representation har att avge på anmodan av statlig myndighet utan att ärendets handläggning enligt lag till någon del ankommer på nämnda representation, synes oss självfallet. Genom ordalagen i den av oss framlagda lagtexten har avsetts att ge uttryck för denna begränsning.

Det är enligt vår mening icke möjligt att undantagslöst tillämpa principen att folkomröstning skall kunna komma till stånd i alla av representationen behandlade frågor frånsatt de här undantagna. Den kommunala församlingen bör ha samma rätt som enligt vårt förslag till statligt referendum tilldelats riksdagen, nämligen möjlighet att hindra folkomröstning rörande ärende vars avgörande den finner icke utan allvarligt men kunna uppskjutas. Vi fö-

reslå att denna »tvångslägesklausul» skall gälla såväl rådgivande som beslutande folkomröstning.

När referendum påkallats av det stadgade minimiantalet ledamöter, bör det åvila den kommunala representationen att fastställa, huruvida de lagliga förutsättningarna för anordnande av folkomröstning föreligga. Församlingens beslut härom — liksom i frågan om tvångsläge kan anses föreligga — bör kunna överklagas och prövas i vanlig ordning och efter de principer som i övrigt gälla för kommunala besvär.

Utkast till *lagbestämmelser*, utformade i anslutning till de av oss sålunda förordade riktlinjerna för ett kommunalt folkomröstningsinstitut, finnes såsom *bilaga* fogat vid detta betänkande (s. 46 f.).

Beträffande förfarandet i den kommunala representationen vid handläggning av fråga om anordnande av kommunal folkomröstning få vi ytterligare anföra följande.

Rådgivande folkomröstning

Det har tidigare framhållits att det konsultativa referendum gör det möjligt att till folkomröstning framlägga principer i stället för detaljförslag. Detta gör emellertid frågeställningens utformning synnerligen betydelsefull. Vi hänvisa till vad som härutinnan anföres i betänkandet om statlig folkomröstning. Det kan enligt vår uppfattning icke vara riktigt att den minoritet, som påkallat folkomröstning, ensam bestämmer frågeställningen; å andra sidan bör avgörandet icke överlätas till representationens majoritet med risk att de syftemål som legat bakom minoritetens begäran förvanskas. I de fall då enighet om formuleringen ej kan uppnås, anse vi det ofrånkomligt att såväl majoritetens som

minoritetens frågeställningar framläggas till folkomröstning. Med hänsyn framför allt till vikten av en god frågeformulering synes det oss nödvändigt att förslag om anordnande av konsultativt referendum bli föremål för omsorgsfull beredning av de kommunala organen.

Enligt vår mening lämpligast är att samma regler gälla beträffande rätten att föreslå rådgivande folkomröstning som i fråga om anhängiggörande av andra ärenden i den kommunala representationen. Man torde kunna räkna med att förslag om referendum företrädesvis komma att väckas motionsvis; även kommunens styrelse eller annan nämnd kan emellertid tänkas framlägga dylikt förslag. Vi ha övervägt huruvida den kommunala representationen bör åläggas att till behandling upptaga även sådana förslag om referendum som överlämnas till densamma av enskilda medborgare. Något behov av ett dylikt petitionsinstitut kan emellertid på grund av den vidsträckta motionsrätten knappast anses föreligga, och vi ha därför icke ansett oss böra förorda ett sådant system.

Fråga om rådgivande folkomröstning bör alltid beredas. Såvida det icke från början framstår som klart att yrkandet om folkomröstning saknar varje utsikt att vinna erforderlig anslutning inom representationen bör denna beredning avse även spörsmålet om frågeställningens utformning.

Av den rådgivande folkomröstningens funktion att tjäna till ledning för representationens ställningstagande följer att, därest förslag om anordnande av sådan omröstning väckts i ärende som redan är under de kommunala organens prövning, behandlingen av ärendet måste vila tills frågan huruvida folkomröstning skall äga rum avgjorts. Beredning-

en av referendumyrkanden bör därför slutföras med största skyndsamhet.

Sedan beredningen avslutats, avgöres frågan om folkomröstning skall komma till stånd vid sammanträde med representationen. Sådan omröstning skall hållas, därest en fjärdedel av representationens ledamöter understödjer förslaget härom och församlingen icke genom ett enligt vanliga majoritetsregler fattat beslut uttalar att avgörandet av den fråga, vari referendum begärts, ej utan allvarligt men kan uppskjutas. Föreligga flera förslag till frågeformulering, bör varje sådant förslag, som vinner stöd av det stadgade minimiantalet ledamöter, framläggas till folkomröstning. Därigenom blir det möjligt att tillgodose det tidigare uttalade önskemålet att icke den minoritet som påkallat folkomröstning ensam skall fastställa frågeställningen utan att denna skall kunna påverkas eller kompletteras även av den majoritet som principiellt motsatt sig referendum.

Beslutande folkomröstning

Då frågeställningen vid ett decisivt referendum är given — godkännande eller förkastande av ett av representationen fattat beslut — synes det överflödigt att för behandling av fråga om anordnande av sådan omröstning kräva beredning.

Beträffande förfarandet vid begäran om beslutande kommunal folkomröstning kunna två alternativ länkas. Enligt det *ena* utformas reglerna för tillvägagångssättet i huvudsaklig överensstämmelse med vad vi föreslagit i vår reservation beträffande statlig folkomröstning. Begäran om referendum skall, om denna lösning väljes, inlämnas av det föreskrivna antalet ledamöter till fullmäktiges ordförande senast andra dagen efter det att fullmäktige fattat det

beslut, som folkomröstningen skall avse. Vid närmast följande sammanträde ha fullmäktige att ta ställning till frågan, om begäran skett i behörig ordning och om det beslut, rörande vilket referendum påkallats, kan anses vara av så brådskande karaktär att folkomröstning ej bör medgivas.

Det torde emellertid vara ofrånkomligt att en lösning med två dagars respittid för begäran om kommunal beslutande folkomröstning ibland framstår som mindre lyckad från praktisk synpunkt. Då fullmäktige i primärkommunerna ha spridda dagskorta sammanträden och även mötesperioden i landsting är kort, skulle regeln bli att folkomröstningsbegäran inges *efter* sammanträdet slut. Man måste emellertid på ett eller annat sätt lämna fullmäktige (landstinget) tillfälle bedöma om ett tvångsläge föreligger, som hindrar folkomröstning. Vad särskilt landstinget angår skulle man ofta tvingas utlysa urtima ting (sådant kan f. ö. enligt gällande lag utsättas tidigast två månader efter det lagtima tinget). Extra sammanträde kunde bli nödvändigt även i primärkommuner, särskilt i mindre sådana med långa intervall mellan de ordinarie sammanträdena. I varje fall förorsakar folkomröstningsbegäran vid denna utformning av förfarandet ett längre eller kortare uppskov.

Enligt det *andra* alternativet för påkallande av beslutande folkomröstning skall fullmäktig, som med anledning av beslut vid fullmäktigesammanträde önskar väcka fråga om beslutande folkomröstning, göra anmälan därom innan sammanträdet avslutas. Yrkande om sådan folkomröstning med anledning av landstings beslut skall på motsvarande sätt väckas å det möte vid vilket beslutet fattats. Om mötet pågår flera dagar därefter, torde även kunna fordras att

yrkandet ej framställs senare än å den närmast efter beslutet följande mötesdagen. Sedan referendum begärts, avgöres frågan såvitt möjligt omedelbart. Folkomröstning skall äga rum, om yrkandet härom understöddes av det stadgade minimiantalet ledamöter och representationen ej finner erforderligt begagna »tvångslägesklausulen».

Detta alternativ ansluter sig som synes såtillvida närmare till vårt förslag angående konsultativt kommunalt referendum som det ger den enskilde ledamoten rätt att ställa yrkande om folkomröstning. Genom den snabba handläggningen undvikas de praktiska olägenheter som följa med det först nämnda alternativet. Några tungt vägande invändningar torde ej kunna riktas mot att man i kommunerna med deras — i förhållande till riksdagen — ej särskilt månghövdade representativa församlingar (högst 100, lägst 15) och mindre antal stora principfrågor fordrar ett omedelbart ställningstagande till frågan om beslutande folkomröstning. Vi förorda därför denna lösning.

Om besvär anföras över ett beslut mot vilket folkomröstning begärts, bör omröstningen uppskjutas tills besvären avgjorts; undanröjer besvärsmyndighetens beslutet, skall självfallet icke någon folkomröstning anordnas. Har det överklagade beslutet däremot fastställts i oförändrad form, bör folkomröstning verkställas med minsta möjliga dröjsmål. Önskvärt är, att då folkomröstning påyrkats, besvärärendet handlägges skyndsamt så att omröstningen icke uppskjutes alltför lång tid.

Vid prövning av besvärstalan mot en kommunal representations beslut kan någon gång inträffa att beslutet blott delvis fastställs men i övrigt i något avseende ändras. För sådana relativt sällsynta fall torde en med anledning av

beslutet väckt fråga om folkomröstning böra upptagas till förnyad behandling i representationen så snart lagakraftägnade utslag av besvärinstansen föreligger. Enligt vanliga regler bör därvid konstateras, huruvida erforderligt antal ledamöter påkalla folkomröstning beträffande det ändrade beslutet och om förutsättningar i övrigt föreligga för att sålunda hänskjuta frågan till de röstberättigade. Vad angår landstings beslut skulle den anförda regeln kunna föranleda utsättande av extra landstingsmöte. Emellertid förekommer det över huvud taget endast i mycket ringa utsträckning att landstings beslut överklagas — genomsnittligt är det ej mera än ett par fall årligen för hela riket. Den ifrågasvarande undantagsbestämmelsen torde därför såvitt angår landstingen knappast behöva få ens någon praktisk tillämpning.

Såvida referendum begärts mot beslut som skall underställas statlig myndighet, synes det riktigaste vara att underställning sker först efter det att omröstningen ägt rum, då den statliga myndighetens prövning i detta fall avser ej blott den rättsliga grunden för beslutet utan även dettas ändamålsenlighet och ett på sådant sätt fastställt beslut ej bör kunna undanröjas genom folkomröstning.

Beträffande såväl rådgivande som beslutande folkomröstning är det en förut-

sättning för att ett sådant system skall fylla sin funktion att medborgarna kunna erhålla tillfredsställande information i de frågor som underställas de röstande. I Schweiz och Förenta staterna förekommer vid såväl statliga som kommunala omröstningar viss offentlig upplysningsverksamhet. Denna består däri att texterna till framlagda förslag tillställas de röstberättigade, eventuellt tillsammans med en kommenterande framställning. Särskilt i Schweiz ha dessa upplysningsbroschyrer bidragit till att öka intresset för samhällets utveckling. Behovet av dylik s. k. *objektiv upplysning* växlar emellertid beroende på kommunernas storlek och frågornas art. Det bör också framhållas att det då meningarna äro starkt kontroversiella, erbjuder stora svårigheter att göra framställningen invändningsfri.

Enligt vår uppfattning böra kommunerna icke åläggas att organisera någon informationsverksamhet i samband med folkomröstningar. Då emellertid de kommunala frågorna icke i samma utsträckning som de rikspolitiska äro föremål för pressens och radions uppmärksamhet, torde offentlig, objektiv upplysning ofta fylla ett större behov vid kommunala än vid statliga referenda. Kommunal representation bör därför äga rätt att fatta beslut om anordnande av sådan verksamhet.

Förslag

till

lag om kommunal folkomröstning¹

1 §.

Kommunal folkomröstning må, efter vad i denna lag stadgas, äga rum i landskommuner, köpingar, städer och landstingskommuner; och skola därom meddelade bestämmelser äga motsvarande tillämpning jämväl för municipalsamhällen och kommunalförbund.

Vad nedan sägs om fullmäktige skall i landstingskommun gälla landstinget eller ledamöter därav samt i kommunalförbund förbundets direktionschef eller dess ledamöter. Den befattning med kommunal folkomröstning som enligt denna lag åvilar kommunens styrelse skall i landstingskommun fullgöras av förvaltningsutskottet, i municipalsamhälle av municipalnämnden och i kommunalförbund av dess verkställande organ.

2 §.

Fullmäktiges beslut, varigenom ärende avgjorts, skall underställas folkomröstning inom kommunen, därest bland fullmäktige minst en fjärdedel av hela antalet påkalla sådan omröstning (*beslutande kommunal folkomröstning*).

Fråga om anslag må hänskjutas till beslutande folkomröstning endast såvitt beslutet innefattar beviljande av nytt eller höjning av utgående anslag. Från beslutande folkomröstning undantagas vidare val ävensom fastställelse av grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt (landstingsskatt). Ej heller må folkomröstning äga rum i det fall, att fullmäktige med hänsyn till ärendets beskaffenhet finna tillämpning av beslutet icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på dylik omröstning.

3 §.

Kommunal folkomröstning skall jämväl anställas för inhämtande av de röstberättigades mening i fråga, som ankommer på fullmäktiges prövning.

¹ Det förutsättes att hänvisningar till denna lag införas i den blivande kommunallagen — förslagsvis under 1 kap. 4 § — samt i lagarna om landsting, om kommunalförbund och om kommunalstyrelse i Stockholm.

därest så begäres av minst en fjärdedel av hela antalet fullmäktige (*rådgivande kommunal folkomröstning*).

Rådgivande folkomröstning må dock ej ske beträffande val eller i fråga om grunden för utdebitering av allmän kommunalskatt (landstingsskatt) eller där fullmäktige med hänsyn till frågans beskaffenhet finna dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på omröstningen.

4 §.

Vill fullmäktig, med anledning av beslut vid fullmäktigesammanträde, väcka fråga om beslutande folkomröstning, skall anmälan därom göras innan sammanträdet avslutas. Yrkande om sådan folkomröstning med anledning av landstings beslut skall av landstingsman väckas å det möte vid vilket beslutet fattats och, därest landstinget är samlat längre tid, senast å första dagen efter beslutet, då sammanträde hålles.

Yrkas beslutande folkomröstning, skall frågan såvitt möjligt utan uppskov företagas till avgörande. Biträdes därvid yrkandet av minst det antal fullmäktige som anges i 2 §, och är ej sådant hinder som i andra stycket av nämnda § sägs, skall det omedelbart meddelas kommunens styrelse.

Har folkomröstning i nu angiven ordning påkallats angående fullmäktiges beslut, och föres mot beslutet talan genom besvär, skall folkomröstningen uppskjutas till dess besvären slutligen avgjorts. Varder fullmäktiges beslut efter besvärstalan undanröjt, har frågan om folkomröstning förfallit. Därest besvären eljest leda till ändring av beslutet, varde frågan huruvida folkomröstning angående det sålunda ändrade beslutet skall äga rum upptagen till avgörande vid fullmäktigesammanträde på sätt i andra stycket sägs.

5 §.

Fråga om rådgivande folkomröstning må väckas i den ordning, som för anhängiggörande av ärende hos fullmäktige i allmänhet är stadgad.

Beredning av fråga om rådgivande folkomröstning skall, där omständigheterna ej annat föranleda, jämväl avse, hur frågeställningen vid sådan omröstning i ännu lämpligen bör utformas.

Sedan frågan blivit i erforderlig utsträckning beredd, skall den skyndsamt företagas till avgörande vid fullmäktigesammanträde. Före sig därvid fullmäktige till det antal som i 3 § sägs om yrkande, att viss fråga skall framläggas till rådgivande folkomröstning, och är ej hinder varom i nämnda § andra stycket förmåles, skall kommunens styrelse därom omedelbart underrättas.

6—20 §§.

Dessa §§ innehållande verkställighetsbestämmelser m. m. beträffande kommunal folkomröstning, torde kunna utformas i huvudsaklig överensstämmelse med majoritetsförslagets 2—16 §§.

därut så begäres en ändring af förslaget af dels såväl tillhörande kommun-
nämnda kommunalt följande förslaget.
Härförande förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant
om förändring af förslaget till kommunalt följande förslaget
eller där tillhörande förslaget till kommunalt följande förslaget
görande icke kunna utan avsevärd men uppehållas i nämnda
nämnda.

§ 4

Vid tillägg till förslaget till kommunalt följande förslaget
våra fråga om bestående förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant
innan sammantaget avslutas. Förslaget om sådana förklarar man dock af sig
ledning af handläggningarna såväl af handläggningarna såväl af handläggningarna
vilket beslutet tillika och därutöver tillika och därutöver tillika och därutöver
föreligger dagen i det beslutet om sammantaget tillika.

Förslaget till kommunalt följande förslaget skall förklarar man dock af sig
skov förklarar till nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant
tillhörande som nämnda § 2 och är ett sådant tillhörande som nämnda § 2
av nämnda § 2, såväl som nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant

I det förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
ligger beslutet och förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande
ningen uppgiften till dess bestämt tillhörande som nämnda § 2 och är ett sådant
ligger beslutet eller bestämt tillhörande som nämnda § 2 och är ett sådant
föreligger. Därutöver bestämt tillhörande som nämnda § 2 och är ett sådant
hurvid förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
rätt uppgiften till nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant
skjulet sägs.

§ 5

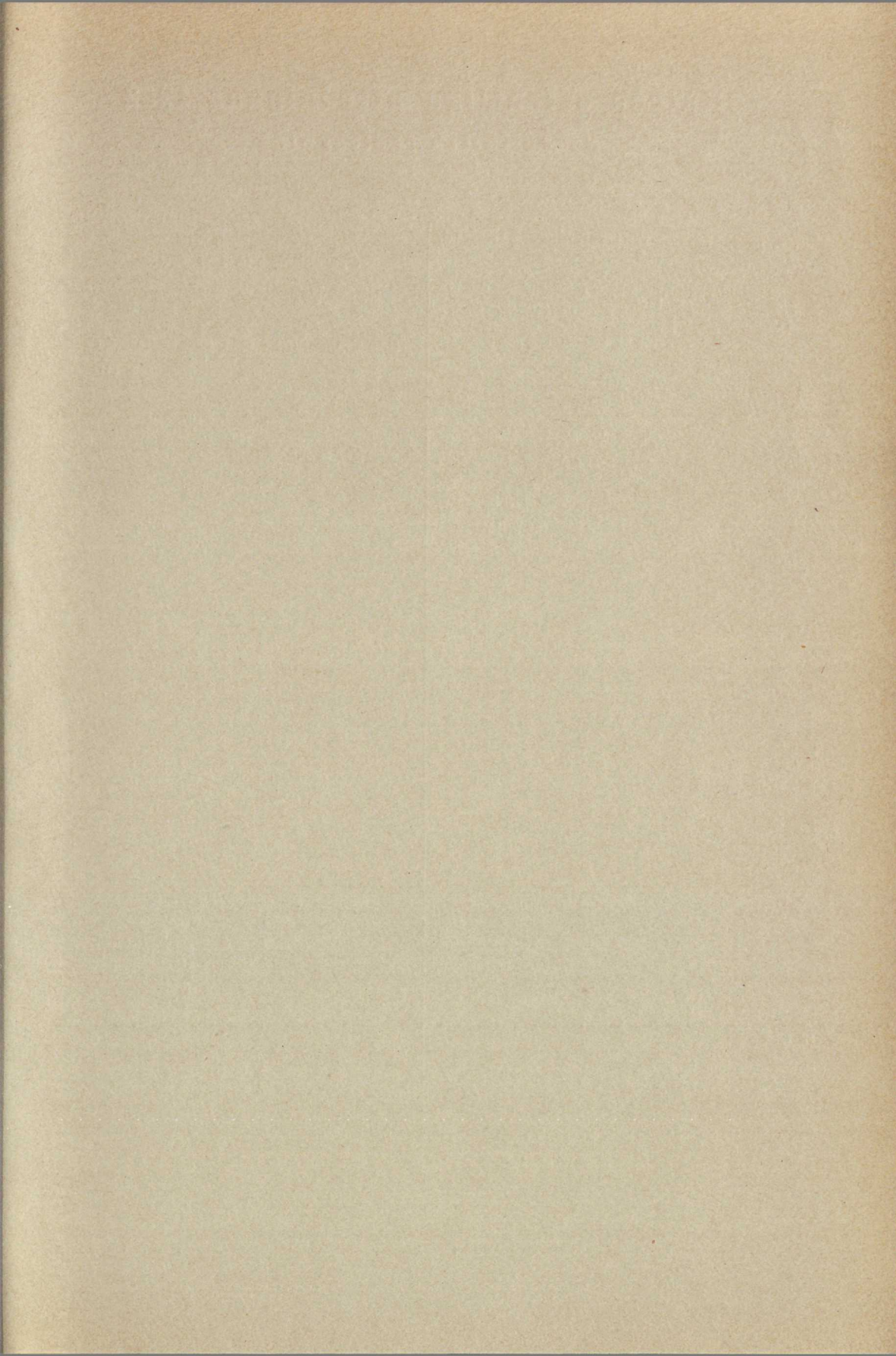
Fråga om tillhörande förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
anförande av nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2

Bestämning av fråga om tillhörande förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
beträffande ett annat förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
omfattning i nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2

Sådan förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
samt förklarar till nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
vid tillhörande till det beslutet som i § 2 sägs om förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
framfåges till nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
in å andra skjulet förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
underlåter.

§ 6-10

Den § nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
kommunalt förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2
slutligen med nämnda förklarar man dock af sig bestämt att ett sådant tillhörande som nämnda § 2



Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Det yngsta fångvårdsklientelet. [5]
Räjongplan för fångvården. [21]
Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. [24]
Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. [25]
Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m. m. [28]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Löneplan eller kollektivavtal. [3]
Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. [6]
Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredningens betänkande. 2. [7] Bilaga 1. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. [8] Bilaga 2. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. [9] Bilaga 3. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. [18] 3. Kommunal folkomröstning. [47]
Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter och organisation. [35]

Kommunalförvaltning.

Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. [14]

Statens och kommunernas finansväsen.

1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. [1]
Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner. [44]
Bestämmelser och praxis rörande statens budget. [45]

Politi.

1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. [12]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Sjömännens sjukförsäkring. [10]
Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutredningens betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [11]
Semester åt husmödrar, lantbrukare m. fl. [19]
Betänkande med förslag angående arbetsmarknadsstatistiken. [34]
Stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m. m. [36]
Behovsprövning på bostadsmarknaden. Hyresregleringskommitténs betänkande. 1. [37]
Hemhjälp. Bostadskollektiva kommitténs betänkande. 1. [38]
Socialförsäkringsutredningen. Sjukförsäkring och yrkesakadeförsäkring. [39]

Hälso- och sjukvård.

Betänkande angående hälso- och sjukvården vid krig och andra utomordentliga förhållanden. [22]
Betänkande angående psykopatvård m. m. [46]

Allmänt näringsväsen.

Nordiskt patentsamarbete. [48]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovatten därstädes och i Jämtlands län m. m. [18]
Den jordbruksekonomiska undersökningen. [41]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. [15]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Busslinjeutredningen. 1. Betänkande med förslag till beräknande av tilläggsvärde (goodwill) för bussföretag m. m. [20]
Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande vägföreningar m. m. [26]
Betänkande med förslag till förbättrade kommunikationer i Härjedalen och nordvästra Hälsingland. [27]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]
Förslag om samförvaltning av stadshypoteks- och bostadskreditorganisationerna. [32]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Bokutredningen. [23]
Vidgat tillträde till högre studier. [29]
Rekrutering och utbildning av polispersonal. [30]
Supplement nr 8 till Sveriges familjenamn 1920. [31]
Den första lärarhögskolan. [33]
Yrkesvägledningen och skolan. [42]

Försvarsväsen.

Militärpsykologi och personaltjänst. Arbetsuppgifter och central organisation. [40]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. [4]
Tull- och valutalättnader i resandetrafiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. [16—17]