

Att inhämta synpunkter från medborgarna

Det kommunala omröstnings-
institutet i tillämpning



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU

1993:72

Rapport till Lokaldemokratikommittén

Att inhämta synpunkter från medborgarna

Det kommunala omröstnings-
institutet i tillämpning



SOU

1993:72

Rapport till Lokaldemokratikommittén

Ref KB 0cc



Statens offentliga utredningar
1993:72
Civildepartementet

98

Att inhämta synpunkter från medborgarna

Det kommunala omröstningsinstitutet
i tillämpning

Gunnar Wallin

Rapport till Lokaldemokratikommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13414-4
ISSN 0375-250X

FÖRORD

Lokaldemokratikommittén, som tillsattes våren 1992, har som en övergripande uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén har också i uppgift att följa den pågående utvecklingen på det kommunala området. Denna utveckling kännetecknas av avreglering, marknadsorientering och internationalisering.

Enligt direktiven (dir. 1992:12) skall kommittén överväga och föreslå åtgärder för att öka de enskilda kommunmedlemmarnas inflytande på den kommunala verksamheten och därvid bl.a. se över reglerna för kommunala folkomröstningar och överväga en vidgad användning av det kommunala folkomröstningsinstitutet.

Mot denna bakgrund har kommittén uppdragit till docent Gunnar Wallin att inventera och analysera erfarenheterna av kommunala folkomröstningar efter tillkomsten av 1977 års kommunallag, då folkomröstningsinstitutet infördes på det kommunala området. Författaren svarar själv för innehållet i rapporten.

Rapporten ingår i en serie av skrifter, som utgör underlag för kommitténs arbete.

Stockholm i juni 1993

Lokaldemokratikommittén

Sven Lindgren
Ordförande

Kai Kronvall
Huvudsekreterare

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	1
1 RÄTTSLIG REGLERING OCH REFORMFÖRSLAG	5
1.1 Kommunallagen	5
1.2 Indelningslagen	14
2 UTREDNINGENS AVGRÄNSNING, UPPLÄGGNING OCH KÄLLMATERIAL	18
2.1 Avgränsning och uppläggning	18
2.2 Källmaterial	20
3 "...ATT UTNYTTJAS ENDAST I SÄLLSYNTA UNDANTAGSFALL"	24
3.1 Omröstningsinstitutet i tillämpning	24
3.2 Argumenteringen för och emot omröstningar	36
3.3 Uppslag och avslag - vilka har stått för vad?	42
4 OMRÖSTNINGARNA : FÖRBEREDELSE OCH GENOMFÖRANDE	47
4.1 Administrativa anordningar	47
4.2 Informationsinsatser	52
4.3 Kostnader	55
5 RESULTAT - GENOMSLAG - FUNKTIONER	58
5.1 Röstningsbeteende	58
5.2 Omröstningarna: karakteristika och konsekvenser	62
5.3 Funktioner	69
6 KOMMUNALA FOLKOMRÖSTNINGAR I NÅGRA ANDRA LÄNDER	73
6.1 Inledning	73
6.2 Legal grund	74
6.3 Hur och av vem kan en folkomröstning utlösas?	74
6.4 I vilka ärenden får folkomröstningar hållas?	76
6.5 När får folkomröstningar hållas?	76
6.6 Rådgivande och beslutande folkomröstningar	77
6.7 Deltagandet i folkomröstningar	77

SAMMANFATTNING

I 1977 års kommunallag infördes en paragraf vari fullmäktige gavs befogenhet att som ett led i beredningen av ett ärende inhämta synpunkter från kommunens medlemmar. Ett sådant hörande av folkmeningen kunde ske genom "omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande". Detta nytillskott i det kommunala regelverket föranleddes inte av en strävan att med direktdemokratiska anordningar skapa ett verkningsfullt korrektiv mot det representativa systemet. Tvärtom betonades att omröstningsinstitutet var avsett att tillgripas endast i sällsynta undantagsfall. Det huvudsakliga skälet till att institutet lagfästes var önskan att undanröja en oklarhet om rättsläget. Denna otydlighet bestod i, att en rådgivande folkomröstning, som företogs i former snarlika dem som gällde för allmänna val, enligt ett utslag av regeringsrätten var olaglig, medan däremot en opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär men till den yttre formen något annorlunda inte mötte några rättsliga hinder. Denna, som det ansågs, otillfredsställande situation förorsakade inte blott paragrafens tillkomst utan bestämde också dess utformning i detalj.

Under årens lopp har vid flera tillfällen väckts förslag om att genom olika reformer förstärka institutet och därmed öka förutsättningarna för att omröstningar oftare skulle komma till stånd. Dessa förslag har inte vunnit riksdagens bifall. I förarbetena till 1991 års kommunallag intogs diskussionen om institutet en undanskymd plats, och paragrafen återkom med ett i sak praktiskt taget oförändrat innehåll.

I den översyn av indelningslagstiftningen som skedde under 1970-talets senare hälft - något som främst betingades av den nyligen genomförda kommunindelningsreformen - ägnades stor uppmärksamhet åt frågan om hur ortsbefolkningens inställning till en aktualiserad indelningsändring skulle hanteras. Den år 1979 av riksdagen antagna nya indelningslagen kom att i sin portalparagraf innehålla en bestämmelse om att regeringen vid prövning av en föreslagen indelningsändring skulle ta särskild hänsyn till såväl berörd kommuns som be-

folknings önskemål och synpunkter. Det ansågs emellertid inte tillrådligt, att, för att utröna inställningen hos ors-befolkningen, helt förlita sig på de möjligheter till omröstningar som kommunallagen numera öppnade eller på privat anordnade opinionsundersökningar. Indelningslagen tillfördes därför bestämmelser som gav statliga myndigheter befogenhet att initiera och genomföra omröstningar i indelningsärenden.

Under perioden 1979 - 1992 har 25 omröstningar med anlitande av kommunallagens eller indelningslagens bestämmelser hållits. Av dessa har 20 varit folkomröstningar och 5 opinionsundersökningar. Det kan också noteras, att 18 avsett hel kommun och 7 del(ar) av kommun. Merparten av omröstningarna, 14 stycken, har gällt indelningsärenden. Av de övriga 11 har 4 avsett vägsträckningar/brobyggen, 2 kollektivtrafikförsörjning samt en vardera placering av servicehus, flyktingmottagning, etablering av systembolag, kommunal organisation och kommunnamn.

Indelningsärendenas dominans har två förklaringar. Den ena är att det redan i samband med kommunindelingsreformerna utvecklades en praxis av innebörd att i frågor av detta slag som så starkt engagerade befolkningen borde någon form av opinionsmätning ske. Den andra är indelningslagens konstruktion, vilken öppnade alternativa vägar för ett agerande. Förespråkarna av en omröstning kunde - och detta skedde i flera fall - påkalla statliga åtgärder, om den egna kommunen vågrade, eller förmodades inta denna position, att föranstalta om omröstning.

Det stora flertalet av de förslag till omröstningar som väcktes i fullmäktigeförsamlingarna avvisades av majoriteten. I andra ärenden än indelningsfrågor skedde detta i 9 fall av 10. Innehållsligt spände dessa ärenden över stora fält av det kommunala verksamhetsområdet om än med en viss tyngdpunkt i trafikfrågor (tagna i vid mening), byggnation eller försäljning av fastigheter/anläggningar samt bebyggelse av tidigare oexploaterade områden.

Som skäl för sina avslag anförde kommunerna i ungefär lika stor utsträckning formella skäl och lämplighetsskäl. De formella invändningarna gällde främst, att förslagen var oförenliga med kommunallagens bestämmelser, att omröstning vid föreslagen tidpunkt ej var genomförbar samt att frågan var överspelad till följd av redan tagna beslut. Av lämplighetsskälerna var den allmänna principdeklarationen vanligast: det representativa systemet förutsatte återhållsamhet med omröstningar. En annan typ av invändningar gällde de påfrestningar som en omröstning ansågs innebära för kommunens ekonomi och administrativa apparat. Påfallande sällan framställdes själva omröstningsfrågan som oviktig eller olämplig att föra ut till medborgarna. Däremot hävdades inte så sällan, att det vore bättre att ta upp ärendet i kommande valrörelse, om det nu verkligen var fråga om ett problem som engagerade kommunens invånare.

Omröstningsinstitutet har i betydande utsträckning varit ett instrument som små partier bertjänat sig av i syfte att utmana dem som behärskat den kommunala beslutsapparaten. Initiativtagarnas politiska hemvist utgör en delförklaring till att så få av de föreslagna omröstningarna vunnit bifall. Det kan vidare iakttas, att av de omröstningar som faktiskt kommit till stånd har besluten härom i ytterst få fall fattats av en stor majoritet inom fullmäktige.

Kommunallagen har lämnat fältet fritt för kommunerna att själva bestämma den närmare utformningen av omröstningarna. I regel har kommunerna tagit som utgångspunkt att vallagens bestämmelser skall tillämpas så långt detta framstått som praktiskt möjligt och ekonomiskt försvarbart. På en rad konkreta punkter har kommunerna trots denna gemensamma strävan hamnat i olika beslut. En förklaring härtill är, att man i valet mellan alternativa anordningar i påfallande hög grad låtit kostnadsmässiga överväganden fälla utslaget.

Av de folkomröstningar som hållits har två av tre haft ett högre - i flera fall avsevärt högre - deltagande än 60 procent, och i de opinionsundersökningar som baserats på ett urval individer har cirka 85 procent medverkat. En bidragan-

de orsak till att folkomröstningarna i åtskilliga fall fått tämligen goda deltagandesiffror är den omständigheten, att de fått "draghjälp" av samtidigt anordnade andra förrättningar: fyra folkomröstningar har hållits på samma gång som allmänna val och för fem skedde en tidsmässig anpassning till 1980 års kärnkraftsomröstning.

Vad gäller den hänsyn fullmäktigeförsamlingarna tagit till den vid omröstningar uttalade folkmeningen har detta varierat med sakfrågans karaktär. I indelningsärenden har en gång intagna fontlinjer legat fast. Endast beträffande ett fall kan med bestämdhet hävdas, att de i omröstningen besegrade sträckte vapen och förenade sig med övriga ledamöter i ett enhälligt fullmäktigebeslut. Även i frågor med en tydlig moralisk-etisk dimension - flyktingmottagning och etablering av systembutik - har tvekan eller uttalad "ohörsamhet" visavi folkviljan markerats. I övriga ärenden har med något undantag fullmäktige utan större meningsskiljaktigheter godtagit det votum som elektoratet avgett.

1 RÄTTSLIG REGLERING OCH REFORMFÖRSLAG

1.1 Kommunallagen

Med 1953 års kommunallag (KL) avslutades en sedan länge pågående förändring av folkstyret i rikets kommuner. Det representativa systemet, vars positioner successivt flyttats fram, blev nu allenarådande. Beslutanderätten i de gemensamma angelägenheterna skulle i alla kommuner utövas av fullmäktige. Den rättighet som hittills tillkommit medlemmarna av de minsta landskommunerna att själva, samlade till kommunalstämma, avgöra sin kommuns viktiga ärenden upphörde.

Det representativa styrelseskickets seger kom emellertid inte att innebära, att den direkta demokratin ansågs ha spelat ut sin roll helt och hållet. Modifieringar och kompletteringar av det representativa systemet framstod för flera bedömare som angelägna reformprojekt.

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, som fått i uppdrag att utreda frågan om ett utbyggt folkomröstningsinstitut på riksnivå, tog även i ett särskilt betänkande upp kommunala folkomröstningar till behandling (SOU 1952:47). Utredningens majoritet ansåg, att det inte fanns något verkligt behov av att i form av ett kommunalt folkomröstningsinstitut skapa ett kontrollmedel gentemot fullmäktigeförsamlingarna. Detta uteslöt dock inte, framhölls det, att situationer kunde inträffa, då det i frågor av stort allmänt intresse skulle vara av värde att inhämta kommuninnevånarnas synpunkter. Utredningens slutsats blev därför, att det fanns skäl för att i KL öppna möjligheter för folkomröstningar, men att institutet måste omgärdas med betydande restriktioner. Rätten att påkalla omröstning skulle förbehållas fullmäktige och utfallet av en omröstning skulle inte kunna inskränka fullmäktiges beslutanderätt utan enbart ha rådgivande karaktär. Omröstning skulle endast kunna avse sådana ärenden som låg inom fullmäktiges kompetensområde. Från denna princip borde dock undantag göras för frågor om skatteuttagets storlek och sådana val som fullmäktige hade att förrätta. Det föreslagna institutet borde begränsas till

borgerliga primärkommuner. I landstingskommuner och kyrkliga kommuner fanns ej behov av detsamma. Utredningen utarbetade också förslag till lag om folkomröstning, innehållande detaljerade föreskrifter om omröstningsförfarandet.

I en reservation avgiven av högerens och folkpartiets kommittéledamöter argumenterades, bl.a med hänvisning till storkommunernas bildande och det obligatoriska fullmäktigesystemet, för ett avsevärt mer utbyggt institut. De förordade såväl ett beslutande som ett rådgivande institut - i bägge fallen med rätt för en fjärdedel av fullmäktiges ledamöter att utlösa omröstning - och föreslog att dessa regler också skulle gälla landstingskommuner och kommunalförbund.

Remissopinionen var splittrad. I nära två tredjedelar av svaren tillstyrktes utredningsmajoritetens förslag, medan reservationen blott fick några få instämmanden. En tredjedel av remissinstanserna, däribland de tre kommunförbunden, avstyrkte alla de föreslagna formerna för kommunal folkomröstning (Gustafsson 1975, s.19-26). Betänkandet föranledde ingen proposition till riksdagen.

Frågan aktualiserades emellertid ånyo vid flera tillfällen under sent 60-tal och tidigt 70-tal genom riksdagsmotioner från folkpartiet och moderata samlingspartiet. Framstötarna vann dock inte bifall. Bland annat anfördes efter hand, att det var den 1970 tillsatta utredningen om den kommunala demokratin obetaget att ta upp ämnet till behandling (Gustafsson 1975, s.27-29). Samtidigt pågick den grundlagsreform, som resulterade i 1974 års regeringsform, vari den representativa principen fastslogs som en av de grundsatser efter vilka såväl statsskicket som den kommunala självstyrelsen skulle organiseras.

De direktiv som utredningen om den kommunala demokratin erhållit beträffande ett kommunalt folkomröstningsinstitut var mycket snäva och till sin karaktär i grunden negativa till en reform. Enligt departementschefen var folkomröstningar mycket svåra att förena med ett fungerande representativt system och påtagliga problem uppstod vid avgränsning och

formulering av omröstningsfrågor m.m. Den praktiska betydelsen av en reform måste därför bli starkt begränsad. Utredningen borde i första hand överväga andra åtgärder för att åstadkomma en fastare medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen.

Utredningen lät trots de återhållsamma direktiven företa en ingående undersökning och analys av ett kommunalt folkomröstningsinstituts allmänna förutsättningar och tänkbara funktionssätt. Utredningen hamnade i samma slutsats som departementschefen, nämligen att andra åtgärder borde prövas och utvärderas innan reformer i riktning mot ökade inslag av direkt folkligt deltagande i form av omröstningar och liknande övervägs. "Därför föreslås inte införandet av något särskilt lagreglerat institut för kommunal folkomröstning eller andra dylika opinionsundersökningar. Hållfasta grunder saknas för att införa sådant institut. Problemen är alltför svåröverskådliga, och behovet av en särskild lagstiftning inte styrkt" (SOU 1975:41,s.278).

I och med detta uttalande var emellertid saken inte utagerad. Det existerade, hävdade utredningen, sådan osäkerhet i rättsläget, att det fanns skäl att i KL markera, att fullmäktige har möjlighet att välja de former för ett ärendes beredning som organet i varje särskilt fall anser lämpligt. Vad utredningen åsyftade var, att en rådgivande folkomröstning i valnämndens regi och företagen huvudsakligen i de former som gällde för allmänna val enligt ett utslag av regeringsrätten var olaglig, (regeringsrättens årsbok 1967, ref. 57) medan däremot en opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär men till den yttre formen något annorlunda inte mötte några rättsliga hinder. Denna otillfredsställande situation borde, hävdade utredningen, undanröjas genom ett tillägg i KL av innebörd, att kommunfullmäktige och landstingsmöte som ett möjligt alternativ i beredningen av ett ärende ägde besluta att inhämta kommun(landstings)-medlemmarnas synpunkter på det sätt församlingen själv ansåg ändamålsenligt. Bestämmelsen borde ges sådan placering och utformning att den förmedlade insikten, att det här var fråga om ett beredningsförfarande som var avsett att tilläm-

pas i sällsynta undantagsfall. Utredningen var enig i sitt ställningstagande (SOU 1975:41, s.274-280, 400, 419-422).

I regeringens proposition om kommunal demokrati, ny kommunallag m m till 1975/76 års riksmöte konstaterade departementschefen, att det övervägande flertalet av remissinstanserna delade utredningens negativa inställning till omröstningar. För egen del ansåg han, att starka invändningar kunde resas mot institutet och anslöt sig till utredningens förslag (prop. 1975/76:41, s.305-307).

Behandlingen av propositionen uppsköts till 1976/77 års riksmöte. Den nya riksdagsmajoriteten godtog de bärande tankarna i den förra regeringens förslag. Ett enligt konstitutionsutskottet instämde i försvaret av den representativa demokratin samtidigt som det betonade, att det är "uppenbart att en vidgad medverkan från medborgarnas sida och ett ökat lokalt inflytande för dessa även mellan valen är av stor betydelse för en fördjupning och vidareutveckling av den kommunala självstyrelsen" (KU 1976/77:25, s.34). I frågan huruvida kommunal valnämnd borde anlitas vid omröstningar uppstod dock oenighet mellan de borgerliga partierna och socialdemokraterna; den borgerliga majoriteten tog fasta på utredningens positiva skrivning i frågan. Det förtjänar också nämnas, att man från socialdemokratiskt håll ej bejakade konstitutionsutskottets ändringsförslag beträffande paragrafens utformning. Förslaget innebar att stadgandet skulle tillföras specificeringen, att inhämtande av synpunkter från kommunmedlemmarna skulle kunna ske genom "omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande". Ändringen innebar att ett resonemang som dithittills haft sin hemvist i förarbetena nu föreslogs få lagform. Riksdagen följde utskottet. (KU 1976/77:25, rd prot. 1976/77:87).

Trots den samsyn som var förhärskande förekom meningsskiftet som avslöjade, att det fanns olika nyanseringar vid bedömningen och värderingen den nya paragrafen. Konstitutionsutskottet konstaterade, att det saknades anledning att närmare formalisera själva omröstningsförfarandet. Avsikten var ju inte att omröstningar skulle bli ett ofta förekommande in-

slag i den kommunala verksamheten. I de särskilda fall då omröstningar aktualiseras borde det därför vara vederbörande kommuns/landstings uppgift att utforma de bestämmelser som ansågs böra reglera omröstningsförfarandet (s.35). I ett särskilt yttrande till KU:s betänkande betonade folkpartiets utskottsledamot den väsentliga landvinning som det innebar att folkomröstningar nu blivit lagliga. Om omröstningar skulle bli ett stimulerande och regelbundet förekommande inslag i det kommunala beslutsfattandet -vilket folkpartiet önskade - borde emellertid anordnandet av sådana omröstningar inte grundas på improvisationer från vederbörande kommuns sida. Det fanns behov av en särskild lag som förtydligade och kompletterade kommunallagens bestämmelser. Socialdemokraternas talesman i riksdagsdebatten poängterade däremot, att vad kommunallagen nu öppnade möjlighet för var något helt annat än de kommunala folkomröstningar "som man tidigare har pläderat för från denna talarstol" (s. 25). De omröstningar som skulle kunna ingå som ett möjligt led i fullmäktiges ärendeberedning kunde inte jämföras med kommunala folkomröstningar i begreppets egentliga mening. Häremot genmålde folkpartiets representant, efter att ha citerat lagförslaget, att han för sin del "inte uppfattat att det skulle vara någon skillnad mellan omröstning och folkomröstning" (s. 40).

Refererade diskussion förebådar en lång rad av meningsutbyten under år som följde. Det förtjänar här framhållas, att den nya kommunallagen enligt en av alla partier omfattad åsikt skulle ha karaktär av ramlag med detaljföreskrifter så långt möjligt utrensade. Den motsättning som ovan refererats och som efter hand kom att bli än tydligare gällde uppenbarligen inte i främsta rummet frågan om en reglerings allmänna ändamålsenlighet utan snarare om omröstningar skulle ses som en undantagsföreteelse eller som ett mera normalt inslag i det kommunala beslutsfattandet.

Den paragraf i 1977 års kommunallag som reglerade omröstningsinstitutet fick följande lydelse:

Fullmäktige får besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller

landstingskommunen. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om ej nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom. Landstingskommun får dock anlita valnämnd endast om kommunfullmäktige beslutar det. Kommun har rätt att få ersättning för de kostnader som föranledes av att landstingskommun anlitar valnämnden.

Förarbetena till paragrafen gav bl a följande anvisningar om dess räckvidd och rätta tillämpning. En undersökning av opinionsläget kan begränsas till en del av kommun eller landstingskommun eller till ett urval kommunmedlemmar. Av allmänna kommunalrättsliga grundsatser följer emellertid, att kommunmedlemmarnas likställighet inte får äventyras. Alla som anmodas att delta i omröstning måste ha en reell möjlighet att yttra sig, garanterad rätt till anonymitet och rätt till likvärdig information. Ett fullmäktigebeslut om omröstning bör alltid föregås av noggrann beredning, som bör innehålla förslag om undersökningens uppläggning, frågeformulering, finansiering m m. Vallagens bestämmelser är inte automatiskt giltiga för omröstningar av det slag kommunallagen reglerar, men det står fullmäktige fritt att besluta att vissa av vallagens bestämmelser skall tillämpas.

Den borgerliga regeringen lät hösten 1977 tillkalla en kommitté med uppgift att utreda vissa kommunaldemokratiska frågor. Bakgrunden var enligt departementschefen (dir. 1977:96) de försämrade förutsättningar för den kommunala demokratin som kommunindelningsreformen fört med sig. De nyligen genomförda utredningarna och beslutade reformerna kunde inte anses helt ha undanröjt dessa nackdelar och skingrat de farhågor som fanns. Det var därför angeläget att följa den fortsatta utvecklingen och få till stånd ytterligare reformer. En uppgift borde härvid vara att följa tillämpningen av de bestämmelser om opinionsundersökningar av olika slag som införts i den nya kommunallagen. Kommittén var oförhindrad att ta initiativ till ytterligare regleringar "för att åstadkomma en lämplig utveckling av folkomröstningsinstitutet som ett led i en fördjupad kommunal demokrati". Kommittén lät utarbeta en översikt av de omröstningar som hållits 1978 och 1980 (Ds Kn 1981:2) men kom aldrig att redovisa

några egna synpunkter eller ställningstaganden i ärendet.

Under den tid 1977 års kommunallag ägde giltighet blev dess paragraf om att inhämta synpunkter från kommunmedlemmarna vid flera tillfällen aktualiserad i riksdagen genom motioner från de borgerliga partierna, främst folkpartiet. Ett genomgående krav i dessa motioner och i reservationer till konstitutionsutskottets skrivningar i ärendet var, att en lag om förfarandet vid omröstningar borde utarbetas. Skälen härtill utvecklades efter två linjer. Den ena var, att ett regelsystem skulle underlätta anordnandet av omröstningar och därmed i praktiken leda till ett mer frekvent utnyttjande. Den andra var, att bristen på bestämmelser skapade osäkerhet om vad som var tillåtet respektive inte tillåtet, vilket i sin tur vållade - onödiga -konflikter på lokal nivå (KU 1980/81:2, 1983/84:32, 1985/86:15, 1986/87:221, 1989/90:KU 3 och 1990/91:KU 3). Vid några tillfällen väcktes dessutom frågan om en formell utvidgning av institutet. I folkpartimotion till 1989/90 års riksdag (K 625) förespråkades, att beslut om omröstning skall kunna fattas av en kvalificerad minoritet inom fullmäktige, t ex 1/3, och även andra former, bl a folkiniciativ, borde utredas. I motion från en moderat riksdagsman (1987/88:K 610) föreslogs att omröstningar skall kunna utlösas av en minoritet inom fullmäktige eller en viss andel, t ex 1/10, av de röstberättigade.

Frågan om kommunala folkomröstningar aktualiserades också i anslutning till frikommunförsöket. Med anledning av regeringens proposition i ärendet (1983/84:152) föreslogs från folkpartihåll (mot. 1983/84:2868) att försöksverksamheten också borde avse en särskild förfarandelag för folkomröstningar. Konstitutionsutskottet avvisade för sin del framställningen med hänvisning till att det ankom på frikommunerna själva att till regeringen inkomma med förslag, varför riksdagen inte borde befatta sig med ärendet (KU 1983/84:32). År 1987 hemställde Helsingborgs kommun om att inom ramen för frikommunförsöket få tillämpa regeln, att 1/3 av fullmäktiges ledamöter gavs rätt att besluta om folkomröstning. Regeringen avvisade framställan med motiveringen, att det här gällde en grundläggande demokratifråga och att en

generall tillämpning av förslaget skulle innebära en försvagning av det representativa systemet. Förslaget var därför inte lämpligt att pröva i försöksverksamheten (Reg.be-slut 1987-03-19).

I det omfattande utredningsarbete som föregick riksdagens beslut om 1991 års kommunallag intog diskussionen om folkomröstningsinstitutet en undanskymd plats. 1983 års demokrati-beredning (SOU 1985:29) föreslog, att gällande paragraf överflyttades till den nya kommunallagen. Beredningens principskiss blev föremål för en juridisk-språklig översyn av en arbetsgrupp inom civildepartementet, vilken bl a föreslog, utan närmare motivering, att termen "omröstning" ersattes med "folkomröstning" samt att passusen om att landstingen måste ha kommunfullmäktiges medgivande för att anlita valnämnd slopades (Ds 1988:52). 1988 års kommunallagskommitté (SOU 1990:24) konstaterade med en kort hänvisning till den representativa demokratis primat, att det inte fanns skäl till ändringar i sak. Eftersom frågan om särskilda bestämmelser rörande omröstningsförfarandet aktualiserats framhöll utredningen vidare, att en reglering skulle innebära en onödig formalisering som i vissa situationer skulle kunna motverka institutets syfte, nämligen att på ett enkelt sätt skapa ett fördjupat beslutsunderlag i vissa särskilt angelägna frågor. I reservationer från folkpartiets, moderata samlingspartiets, centerns och miljöpartiets kommittéledamöter efterlystes närmare regler för omröstningsinstitutets hantering. Moderata samlingspartiets företrädare förordade dessutom en utvidgning av möjligheterna till omröstningar.

Ytterst få remissinstanser anförde några synpunkter i folkomröstningsfrågan. Av kommunerna begärde fyra särskilda förfaranderegler, medan en kommun och ett landsting efterlyste en utvidgning av institutet (Ds 1991:17, s.192-193).

I propositionen om ny kommunallag utvecklade regeringen sin principiella syn på folkomröstningsinstitutet på följande sätt (prop.1990/91:117,s.17):

Sett från ett medborgarperspektiv kan det vara betydelsefullt att kunna ge uttryck för åsikter i olika frågor även mellan de allmänna valen. Möjligheten att ordna

folkomröstningar som ett led i beredningen inför fullmäktiges avgörande bör därför finnas kvar. Vi är däremot inte beredda att gå längre genom att införa någon form av beslutande folkomröstningar eller minoritets- eller medborgarinitiativ, vilket har diskuterats. Detta skulle, enligt vår mening, innebära en icke önskvärd urholkning av den representativa demokratin.

I motioner avgivna såväl under den allmänna motionstiden som med anledning av propositionen utvecklades andra synsätt. Moderata samlingspartiet yrkade på en utredning om vidgade möjligheter till kommunala folkomröstningar (K 49). Folkpartiet hade samma yrkande men med preciseringen att såväl folkinitiativ som omröstningar begärda av 1/3 av fullmäktiges ledamöter borde övervägas (K 51, K 619). I refererade motioner liksom i motion från centern (K 55) och miljöpartiet (K 48) efterlystes närmare regler för förfarandet vid omröstningar. I en gemensam reservation till KU:s betänkande yrkade de fyra partiernas ledamöter, att riksdagen måtte hemställa om förslag till särskilda förfaranderegler. I riksdagens debatt ägnades ärendet mycket liten uppmärksamhet (prot.1990/91:128).

Det må som en allmän kommentar till ovan beskrivna process tillfogas, att det tidigare till formen terminologiska men i sak substansiella stridsämne som gällde, huruvida termen folkomröstning skulle tillåtas vinna insteg i kommunallagen, nu - så långt källorna ger besked - var utmönstrat. I och med den nya kommunallagen kan man utan reservationer tala om det kommunala folkomröstningsinstitutet även om den för institutet anlitade paragrafen har ett vidare tillämpningsområde.

Reglerna om folkomröstning m m i 1991 års KL intogs i kapitel 5 och erhöll följande lydelse:

34 § Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

35 § Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

1.2 Indelningslagen

Som bakgrund till en skildring av folkomröstningsinstitutets praktiska tillämpning är det motiverat att också ge några notiser om den speciella diskussion och lagstiftning som varit knuten till frågor rörande den kommunala indelningen.

I den kommunala indelningslagen av år 1919 (med senare ändringar) fanns inga särskilda bestämmelser om ortsbefolkningens inflytande i ärenden som gällde ändring av den kommunala indelningen. Det betraktades dock som självklart, att den direkt berörda befolkningens mening, i den mån denna kommit till uttryck, skulle vägas in i bedömningen av vilket beslut som skulle fattas i en aktualiserad indelningsfråga. I praktiken kom också denna principiella syn att i åtskilliga fall få betydelse för utgången (SOU 1978:32:94-101).

Det finns också skäl att omnämna en bestämmelse i indelningslagen som reglerade de befogenheter som tillkom den myndighet eller den särskilt tillsatte person som hade att svara för utredning om indelningsändring. Det stod enligt lagen utredaren fritt att själv utlysa eller hos vederbörande kommunalt organ begära att sammanträde utlystes med berörd befolkning. I samband med 1952 års indelningsreform utnyttjades denna bestämmelse tämligen ofta. Inför den andra indelningsreformen förekom också möten men mera sällan, eftersom de med dåvarande kommunstorlek framstod som mindre ändamålsenliga. I stället kom på utredares initiativ någon gång andra former att tillämpas, t ex enkätundersökningar (ibid. s. 114-15).

År 1974 utfärdades direktiv till en översyn av indelningslagstiftningen vad gällde såväl dess materiella innehåll som dess lagtekniska utformning. Som skäl anfördes i främsta rummet den nya situation som uppstått i och med den nyligen

genomförda kommunindelningsreformen. Den för översynen tillsatta utredningen, indelningslagskommittén, avgav sitt betänkande 1978. Kommittén framhöll bl a, att den funnit det naturligt att såväl i lagtekniskt som språkligt hänseende i görligaste mån knyta an till 1977 års kommunallag och fortsatte med att deklarerat

att det kommunaldemokratiska synsätt som återspeglas i 1977 års kommunallagstiftning i största möjliga utsträckning bör slå igenom även i den nya indelningslagstiftningen (SOU 1978:32, s.78).

Med den angivna formuleringen som en av sina utgångspunkter kom kommittén att ägna stor uppmärksamhet åt frågan hur befolkningens inställning till en aktualiserad indelningsändring skulle hanteras.

När det gällde indelningsändringar som omfattade hel kommun såg kommittén det som något självklart att kommunfullmäktige representerade befolkningen i kommunen. Det saknades därför anledning att för sådana fall införa några bestämmelser om särskild hänsyn till befolkningens inställning. Det stod ju f ö fullmäktige fritt att med stöd av kommunallagens omröstningsinstitut inhämta kommunmedlemmarnas synpunkter om så ansågs befogat.

Förhållandet tedde sig annorlunda vid indelningsändringar som i första hand berörde del av kommun, antingen så, att det var fråga om att bryta ut en kommundel för att låta den bilda en självständig enhet, eller så, att det gällde överföring av område från en kommun till en annan. Här kunde av flera anledningar intresseemotsättningar uppstå mellan kommun och kommundel. Förutsättningar måste därför skapas för de i indelningsärendet involverade statliga organen att göra en välgrundad avvägning av de skäl som talade i olika riktningar. En bestämmelse av innebörd att särskild hänsyn skulle tas till inställningen hos ortsbefolkningen - varmed avsågs befolkningen i berörd kommundel - borde därför införas i indelningslagen.

Hur skulle då kunskap om denna inställning erhållas? Det kunde inte anses tillräckligt, hävdade kommittén, att hänvi-

sa till av kommun enligt kommunallagen föranstaltade omröstningar eller till privat anordnade opinionsmätningar. Vad gällde det förstnämnda alternativet vore det fullt tänkbart, att kommun vågrade att utnyttja det, vad gällde det sistnämnda kunde problem uppstå beträffande tillförlitligheten. Mot denna bakgrund fann kommittén det nödvändigt, att det i lagen infördes ett stadgande som gav den statliga utredningsmyndigheten rätt att med länsstyrelsen som verkställande organ avlyssna folkmeningen (ibid. s. 115 -118).

Remissopinionen var övervägande välvillig till de förslag från kommittén som var avsedda att säkra ett hänsynstagande till folkopinionen. Några få instanser fann dock propåerna alltför långtgående och ifrågasatte deras förenlighet med den representativa demokratin (prop. 1978/79:157, bilaga 3).

Regeringen avvisade i sin proposition i ärendet med bestämdhet invändningar av denna art och slöt helt upp bakom kommitténs resonemang och förslag. Omröstningar enligt KL sades anvisa "den mest naturliga vägen" för att utröna folkmeningen, men den var inte alltid framkomlig, varför förslag av den art som kommittén fört fram vore nödvändiga. Regeringen tog också avstånd från en av några remissinstanser efterlyst närmare reglering av omröstningsförfarandet. Uppläggningsen av en omröstning borde lämpligen bestämmas av de förutsättningar som gällde i varje särskilt fall (ibid. s. 44-54).

Vid riksdagsbehandlingen restes emellertid invändningar mot delar av förslaget. Konstitutionsutskottet instämde i behovet av lagbestämmelser om hörande och hänsynstagande till medborgaropinioner. Steget i denna riktning borde t o m ha tagits ut än mer. Det tillämpningsområde som i den föreslagna lagtexten angetts var i två skilda avseenden alltför restriktivt. För det första borde det utvidgas till att gälla även sammanläggningar av två självständiga kommuner. För det andra borde den inskränkning som innebar att bestämmelserna uttryckligen endast gällde ortsbefolkningen i områden som skulle brytas ut eller överföras utgå ur lagen. Härigenom skulle göras tydligt, att hänsyn även kommer att tas till opinioner i den återstående kommundelen. Detta stred i och

för sig inte mot de resonemang som utvecklats i propositionen men med den utformning bestämmelserna där getts kunde de "i onödan försvåra den ofta komplicerade avvägning mellan olika faktorer och intressen som måste göras vid avgörandet av frågor om indelningsändring" (KU 1978/79:40, s. 5). Utskottet var enigt i sitt ställningstagande, och kammaren biträdde utskottets hemställan utan debatt (prot.1978/79:152, s. 83).

Den nya indelningslagen fick som ett resultat av refererade beslutsprocess följande utformning i de delar som i föreliggande sammanhang är av särskilt intresse:

1 kap. 1 § Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i komuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Därvid får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av indelningen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

1 kap. 24 § När det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, skall han anmäla detta till kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen beslutar om sådana undersökningar i ärenden som länsstyrelsen utreder.

Undersökningen skall göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får därvid anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom.

2 UTREDNINGENS AVGRÄNSNING, UPPLÄGGNING OCH KÄLLMATERIAL

2.1 *Avgränsning och uppläggning*

Undersökningar av medborgaropinioner på kommunal nivå kan, som framgått av det föregående, ske i flera olika former. Om man som särskiljande kännetecken tar fasta på vem som anordnar (ansvarar för) sådan undersökning framträder tre huvudtyper:

1. Omröstning tillkommen efter beslut av kommunfullmäktige.
2. Av enskilda organisationer/individer anordnad omröstning.
3. Av regeringen, kammarkollegiet eller länsstyrelse beslutad omröstning i indelningsärende.

Avgörande för uppdelningen är således vem som har det formella ansvaret för undersökningen, ej vem som tagit det ursprungliga initiativet, ej heller vem som svarat för det faktiska genomförandet eller vilka förfaranden som anlitats för att utröna opinionen. Frågeställningar av detta slag kommer dock givetvis att uppmärksammas i den löpande framställningen.

I föreliggande utredning har omröstningar anordnade av enskilda huvudmän (typ 2) ej blivit föremål för närmare studium. Blott i den mån sådana undersökningar - några av dem har mer eller mindre slumpartat blivit kända - ger fakta som skänker intressant belysning av villkoren för av KF anordnade omröstningar har de uppmärksammats. Det bör emellertid i detta sammanhang framhållas, att en mer systematisk undersökning - om materialläget m m skulle tillåta en sådan - av på enskild väg anordnade omröstningar skulle kunna ge ytterligare viktig information. Som särskilt intressant framstår frågan av vilka skäl privata opinionspejlingar föredragits framför den av KL sanktionerade typen. Det förtjänar måhända också betonas, att uteslutningen av privata opinionsmätningar inte får tolkas som om deras faktiska effekter bedömts vara negligerbara. Det erbjuder inga svårigheter att ta fram belegg för att sådana mätningar av folkmeningen, förutsatt att de har bedömts som tillförlitliga, har till-

mätts stor betydelse.

Självfallet utgör opinionsmätningar enligt KL (typ 1) den centrala utredningsuppgiften, och det skulle kunna anföras goda skäl för att endast sådana blev behandlade. Omröstningar enligt typ 3 är ju anordnade i statlig regi och i så måtto väsensskilda från det omröstningsinstitut som KL reglerar. I sin faktiska utformning skiljer sig emellertid de bägge typerna inte på något avgörande sätt från varandra, varför båda två behandlats i förhoppning om att medborgarnas och de kommunala beslutsfattarnas förhållande till direktdemokratiska inslag härmed skall få en fulligare beskrivning.

Opinionsmätningar av skiftande slag har ute i kommunerna ej getts någon enhetlig terminologi. Opinionsundersökning, opinionsmätning, opinionspejling, folkomröstning och omröstning används ofta som synonymer i det kommunala samtalet. För den följande framställningen framstår behovet av entydiga definitioner som angeläget. Begreppet *folkomröstning* kommer att förbehållas omröstningar som uppfyller kraven att a) vara föranstaltade av offentliga organ; b) ge varje person som uppfyller generellt formulerade rösträttsvillkor rättighet att deltaga samt c) även i övrigt genomföras i överensstämmelse med gällande valrättsliga principer. Omröstning som inte uppfyller alla dessa villkor benämns *opinionsundersökning*. Hit förs t ex av privat huvudman anordnad omröstning (uppfyller i vart fall ej villkor a); urvalsundersökningar (uppfyller i vart fall ej villkor b); totalundersökningar i form av enkäter eller intervjuer (uppfyller svårligen villkor c). Som samlingsbeteckning på folkomröstning och opinionsundersökning används regelmässigt termen *omröstning*.

Den empiriska undersökningen redovisas i tre kapitel. Det första utgör en presentation av de omröstningar som hållits och de initiativ till omröstningar som avvisats av kommunfullmäktiges majoritet. Bl a beskrivs antalet aktiviteter av respektive slag, liksom omröstningsärendenas sakinnehåll och när omröstningar hållits eller förslag härom avvisats. Vidare identifieras initiativtagarna och presenteras de motiveringar som dessa anfört för sina framställningar. Vad

gäller de förslag som stoppats av kommunfullmäktige redovisas de skäl som föranlett fullmäktiges ställningstagande och storleksförhållandet mellan majoritet och minoritet uppmärksammas.

Nästa kapitel utgör en redogörelse för förfarandet vid de omröstningar som anordnats. Omröstningarnas allmänna karaktär beskrivs, de regler som utfärdats för själva röstningsförfarandet presenteras liksom de informationsåtgärder som vidtagits. Frågan om kostnader för anordnande av omröstning avslutar framställningen i detta kapitel.

I det kapitel som härafter följer redovisas röstningsdeltagande och röstspridning vartill omröstningsutfallens tendenser och sakliga innehåll beskrivs. Vidare diskuteras de effekter omröstningarna haft för sakfrågornas fortsatta behandling och avslutningsvis görs ett försök att allmänt karaktärisera omröstningsinstitutets tänkta och faktiska funktionssätt.

Till sist refererades en del data från en inom Europarådet företagen kartläggning av det kommunala folkomröstningsinstitutet i några av medlemsländerna.

2.2 Källmaterial

I avsikt att skapa förutsättningar för en allsidig beskrivning av omröstningsinstitutets ianspråkstagande och sätt att fungera har utredaren ställt sig uppgiften att insamla det material som finns bevarat i de kommunala arkiven. I november 1992 utsändes av denna anledning en enkät till samtliga kommuner (med undantag för de två som nybildats vid årets ingång) med begäran om vissa upplysningar. Enkäten innehöll endast två frågor:

1. Har folkomröstning (opinionsundersökning) enligt KL ägt rum i Er kommun?
2. Har förslag om folkomröstning (opinionsundersökning) väckts i fullmäktige men avvisats av fullmäktiges majoritet?

Om svaret på någon av frågorna blev ja, begärdes uppgifter

om vilka ärenden aktiviteterna gällt och när de ägt rum. I missivbrevet ombads vidare de kommuner, som uppgett att omröstning aktualiserats, att översända det material i form av fullmäktigehandlingar, valprotokoll, informationsbroschyrer, mötesreferat och andra dokument som de förfogade över och som kunde tänkas kasta ljus över vad som förevarit. Praktiskt taget alla kommuner besvarade enkäten, därtill med berömvärd snabbhet. Före årsskiftet 1992/93 hade 280 kommuner, d v s 99 procent av samtliga, översänt sina svar. Dessa avsåg självfallet förhållandena fram till datum för avlämnandet av respektive svar. Vid detta tillfälle befann sig emellertid flera nyligen aktualiserade omröstningsärenden någonstans i den kommunala beslutsprocessen. För sådana ärenden har uppgifter om handläggningen fram till mitten av mars 1993 inhämtats.

En fullständig förteckning över faktiskt genomförda omröstningar torde ha erhållits i och med den gjorda undersökningen. Det förtjänar nämnas, att kommunernas enkätsvar beträffande denna punkt i samtliga fall utom fyra utgjorde bekräftelser på inom utredningen redan kända förhållanden.

Vad beträffar förslag som avvisats av fullmäktiges majoritet är källmaterialet däremot inte helt tillförlitligt. Två skilda omständigheter föranleder detta påstående. Den ena är att långt ifrån samtliga kommuner allt sedan 1977 haft sådan diarietföring att ärenden av detta slag någorlunda snabbt låter sig lokaliseras. Inför utsikten att gå igenom omfattande protokollsviter tycks man på sina håll ha "chansat" och uppgett icke förekomst av omröstningsärende som korrekt enkätsvar; det finns några tydliga bevis för att ett sådant förfarande lett till att ärenden tappats bort. Den andra omständigheten är knuten till de fall, då omröstningsärende inte väckts motionsvägen utan aktualiserats under pågående fullmäktigedebatt i någon sakfråga. För den händelse en sådan framställan blivit föremål för fullmäktiges formella ställningstagande och härvid avvisats vittnar protokollen om detta, men lokaliseringen av sådana fall erbjuder givetvis särskilda svårigheter. Flera kommuner har i sina svar påpekat detta förhållande och av denna anledning lämnat sina

uppgifter med uttrycklig reservation för deras riktighet. Ett än besvärligare läge uppstår i de fall, då förslag om omröstning väckts under pågående överläggning i sakfråga men propån ej utmynnat i ett särskilt yrkande, kanske därför att förslagsställaren förmärkt ett alltför svagt gensvar. På detta vis uppkomna situationer lämnar självfallet bidrag till kunskapen om hur folkomröstningsinstitutet hanterats. De är emellertid som regel omöjliga att i efterhand dokumentera. I det insända materialet finns dock några notiser härom, vilka levererats av minnesgoda uppgiftslämnare. Sammanfattningsvis kan konstateras att det antal avvisade initiativ som redovisas i denna utredning utgör en underskattning - oviss hur stor - av det verkliga antalet. Det bör dock samtidigt framhållas, att förslag väckta i form av motioner torde vara tämligen väl täckta, vilket är särskilt värdefullt, eftersom härigenom skälen för föreslagna omröstningar ofta finns bevarade i dokument.

Det sistnämnda för över till några reflexioner rörande de dokument som skickats till utredningen. Materialet växlar, inte överraskande, från kommun till kommun såväl i fråga om kvantitet som kvalitet. I flera fall har telefonkontakt tagits med kommuner som har bedömts sitta inne med för utredningen intressant material och på så sätt har värdefulla kompletteringar kunnat göras. Alla "underlåtenhetssynder" från kommunalt håll har emellertid inte följts upp på detta sätt. Det finns anledning att i detta sammanhang starkt framhålla, att syftet med materialinsamlingen inte i främsta rummet varit att skapa en fullständig databank, utan snarare att skaffa fram underlag för en probleminventering, fyl- lig nog att medge en nyanserad diskussion av institutets sätt att fungera.

Utöver det material som kommunerna ställt till utredningens förfogande har flera andra källor utnyttjats. Här må nämnas på civildepartementet förvarade akter rörande indelningsår- renden, ett begränsat antal tidningsartiklar samt några se- minarieuppsatser utarbetade vid universiteten. Vidare har det offentliga trycket och litteratur inom ämnesområdet ut- nyttjats - säkerligen skulle dock mer finnas att hämta vid

ett systematiskt studium av lokalhistoriska skrifter.

I den följande framställningen har landstingen inte uppmärksamats. Samtal med initierade bedömare har lett fram till slutsatsen att mycket litet står att hämta vid en undersökning på denna nivå.

3 "...ATT UTNYTTJAS ENDAST I SÄLLSYNTA UNDANTAGSFALL"

3.1 Omröstningsinstitutet i tillämpning

Undersökningen av i vilken utsträckning och på vilket sätt omröstningsinstitutet tillämpats spänner över en tidsrymd av drygt 15 år. Förteckningar över de omröstningar som genomförts under dessa år upptar 25 fall (se tabellerna 1 och 2). Praktiskt taget oavsett vilken måttstock som används måste omdömet bli, att omröstningsinstitutet förblivit vad dess flesta tillskyndare avsåg, nämligen - för att citera det föredragande statsrådet - ett institut avsett "att utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall". Något hot mot det representativa systemet har det aldrig utgjort. Om man som ett rent räkneexempel konstruerar ett "normalinstitut" innebärande att var och en av kommunerna genomför en omröstning vart femte år skulle antalet omröstningar under 15-årsperioden ha blivit cirka 900; den faktiska frekvensen är mindre än 3 procent av denna siffra. Utöver den låga omröstningsfrekvensen tillkommer emellertid flera omständigheter som är viktiga att ha i åtanke vid bedömningen av hur institutet fungerat. Två av dem skall redan här diskuteras.

Den första omständigheten har att göra med vilka frågor som omröstningarna gällt. Av tabellerna framgår att merparten avsett indelningsändringar. I och för sig uppfyller ärenden av detta slag utan tvivel villkoret att vara viktiga kommunala frågor. Problemen är av annat slag, nämligen dels att omröstningar i dessa ärenden är svårbedömda som uttryck för en kommuns eller en lokal meningsriktnings önskan att åstadkomma en kartläggning av folkopinionen, dels att det kan ifrågasättas om KL:s bestämmelser har haft någon egentlig relevans för dessa omröstningar. Detta har att göra med den speciella konstruktion som införts i indelningslagen och som inneburit en rätt för statliga organ att föranstalta om omröstning på kommunal nivå.

Tabell 1. Omröstningar i indelningsärenden/gränsregleringar

Kommun	Om- röst- nings- år	Besluts- fattare/ verk- ställare	Förfarande	Hela/ del av kommun
1 Vaxholm	1978	KF/KF	folkomröstning	hela
2 Härjedalen	1978	KF/KF	- " -	- " -
3 Vara	1980	KF/KF	- " -	- " -
4 Norsjö	1981	KF/Lst	- " -	- " -
5 Botkyrka	1981	KF/KF	- " -	- " -
6 Gullspång	1982	Reg/Lst	- " -	- " -
7 Sigtuna	1982	Reg/Lst	- " -	- " -
8 Nyköping	1989	KK/Lst	opinionsundersökn. urval telefonintervju	- " -
9 Örebro	1990	KF/KF	folkomröstning 1)	del
10 Södertälje	1991	KF/KF	- " -	- " -
11 Nacka	1992	KF/KF	- " -	hela
12 Motala	1992	KF/KF	opinionsundersökn. urval postenkät	- " -
13 Tanum (gränsreglering)	1982	KK/Lst	opinionsundersökn. samtliga röstd. postenkät	del
14.Vara (gränsreglering)	1982	KK/Lst	opinionsundersökn. samtliga röstd. postenkät	- " -

Förkortningar: KF=kommunfullmäktige, KK=kammarkollegiet
Lst=länsstyrelse, Reg=regeringen

1) I Örebro företogs även en kompletterande urvalsundersökning medelst telefonintervjuer i en församling.

Beslutsprocessen från initiativ till slutligt avgörande kan med stöd av befintligt material i sina huvuddrag rekonstrueras för samtliga de fall som förtecknats i tabell 1. Initiativen har genomgående vad gäller de egentliga indelningsärendena (fall 1-12) tagits på lokal nivå och härvid, inte överraskande, av organisationer/individer som önskat en ändring och som varit hemmahörande i den kommunal vars frigörelse varit framstötens drivkraft. Initiativen har

innehållit förslag om indelningsändring eller utredning om sådan; omröstningsproblematiken har i detta skede som regel ej haft aktualitet. Två skilda adressater för dessa framställningar har varit tänkbara, nämligen kommunens fullmäktigeförsamling och regeringen/kammarkollegiet. Den förstnämnda vägen har anlitats i sju fall, den senare i fem. Vad ligger det för överväganden bakom att så att säga sidsteppa den egna kommunens beslutsmaskineri? Det är knappast djärvt att hävda, att beteendet helt eller delvis bottnar i föreställningar om att förslaget inte skulle vinna majoritet i fullmäktige och som följd härav riskerade att inte föras vidare för bedömning av de statliga organen. Att även tillgripandet av alternativet omröstning i privat regi hade denna bevekelsegrund har omvitnats (Hagård, 1989, s. 38). Om en framställan däremot ställs till regeringen eller kammarkollegiet och detta organ finner en vidare utredning av ärendet befogad kommer en sådan till stånd oberoende av vilken uppfattning kommunens beslutande organ har i ärendet. Det statliga organets beslut om utredning innefattar - förr eller senare i processen - regelmässigt påbud om hörande av ortsbefolkningens mening, såvida inte kommunen föregriper ett sådant ställningstagande genom att själv ta initiativ till omröstning.

I tabell 1 redovisas vilket organ som fattat beslut om att omröstning skall hållas och vem som verkställt beslutet. Förteckningen lämnar besked om att de kommunala organen agerat i flertalet fall, men också att den statliga interventionen ingalunda är försumbar. Det förtjänar i sammanhanget påpekas, att de två omröstningarna under 1978 skedde innan den nya indelningslagen öppnade möjligheter för ett aktivt agerande från statens sida. Det är emellertid inte särskilt meningsfullt att anställa några exakta jämförelser av hur ofta de bägge huvudalternativen praktiserats. Studierna av beslutsprocesserna har nämligen förmedlat ett starkt intryck av att det förekommit såväl intim samverkan mellan statliga och kommunala organ som något av ett politiskt spel dem emellan. Det skall slutligen också påpekas, att processerna ofta innehållit en tredje deltagare, vars ställningstagande säkerligen påverkat den fortsatta processen. Härmed avses

Tabell 2. Omröstningar i övriga ärenden

Kommun	Om- röst- nings- år	Omröstnings- ärende	Förfarande	Hela/ del av kommun
1. Falkenberg	1980	brobygge	folkomröstning	hela
2. Ovanåker	1980	kommunnamn	- " -	- " -
3. Täby	1980	kollektiv- trafik	- " -	- " -
4. Vallentuna	1980	kollektiv- trafik	- " -	- " -
5. Uppsala	1985	vägsträckning	- " -	del
6. Sandviken	1985	områdesindeln.	- " -	- " -
7. Norsjö	1987	systembutik	- " -	hela
8. Sjöbo	1988	flykting- mottagning	- " -	- " -
9. Linköping	1989	vägsträckning	- " -	- " -
10. Heby	1991	placering av servicehus	opinionsunder- sökning urval telefonintervju	del
11. Ekerö	1991	vägsträckning	folkomröstning	hela

Svenska kommunförbundets utredningsman vilken i flera fall gett tydliga rekommendationer om att ortsbefolkningens synpunkter borde inhämtas.

Det skall understrykas, att ovan gjorda genomgång inte får tas till intäkt för slutsatsen, att omröstningarna i anslutning till föreslagna indelningsändringar haft mindre tyngd än andra som uttryck för folkmeningen. Däremot visar den, att det faktum, att en omröstning kommit till stånd, inte entydigt kan föras tillbaka på en uttalad önskan härom från vederbörande kommuns beslutande organ, och dessutom att beslutsprocesserna fram till verkställandet av omröstningarna fortgått utan att KL:s bestämmelser utgjort en allmänt anlitad och central referenspunkt. Det sistnämnda kan också formuleras så, att det 25-tal omröstningar som genomförts sedan

KL försågs med ett omröstningsinstitut långtifrån undantagslöst kan krediteras detta institut. Å andra sidan är det naturligtvis obestridligt, att kommunallagens och indelningslagens omröstningsinstitut baseras på samma grundvärderingar och tidsmässigt sköljde in med en och samma reformvåg.

Den andra omständighet, som förtjänar närmare uppmärksamhet vid en granskning av omröstningsinstitutet, är det förfarande som anlitas vid inhämtandet av kommunmedlemmarnas åsikter. Av de två huvudformer som stått till buds har, som tabellerna 1 och 2 visar, folkomröstning anordnats i 20 fall och opinionsundersökning i 5 fall. Det är således fråga om en mycket klar övervikt för det förstnämnda alternativet. Konstaterandet kan tyckas göra det tämligen överflödigt att här närmare diskutera de bägge förfaringssättens olika funktionssätt och effekter. Det finns emellertid en viktig demokratiaspekt som är värd att lyftas fram i sammanhanget. Här förtjänar också erinras om den enkät som lokaldemokratikommittén tillställde kommuner och landsting våren 1992 och som bl a innehöll frågan:

Använder kommunen/landstinget medborgar- eller serviceenkäter med syfte att undersöka kommuninvånarnas inställning till eller uppfattning om den service som kommunen/landstinget tillhandahåller?

47% av de kommuner/landsting som besvarade frågan kryssade för ja-alternativet. Även om speciella förhållanden, nämligen Svenska kommunförbundets då pågående attitydprojekt, bidrog till siffrans höjd, kan konstateras att opinionsundersökningar, företagna vid sidan av det i KL upptagna institutet, på många håll blivit ett inslag i kommunernas/landstingens beslutsfattande. Också detta förhållande utgör ett skäl för den redovisning och diskussion som följer.

Då statsmakterna vid 70-talets mitt bestämde sig för en ny kommunallag kan det bärande motivet bakom reformverket sägas ha varit att stärka den kommunala demokratin genom olika åtgärder som vidgade medborgarnas deltagande i och inflytande på den kommunalpolitiska verksamheten. Att inhämta kommunmedlemmarnas åsikter i sådana viktiga frågor som fördes upp på dagordningen under icke-valtid var härvid en av de vägar

- om än inte den som i första hand borde beträddas - som ansågs bidra till förverkligandet av det uppställda demokratiseringsmålet: "en vidgad medverkan från medborgarnas sida och ett ökat lokalt inflytande för dessa även mellan valen är av stor betydelse för en fördjupning och vidareutveckling av den kommunala självstyrelsen" (KU 1976/77:24, s.34). I kommunallagen infördes bestämmelsen om direktdemokratiska inslag i form av "omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande". Någon diskussion som upptog en jämförelse mellan dessa olika förfaringssätt vad beträffade deras lämplighet som redskap för en demokratisering av beslutsfattandet fördes däremot inte.

Så långt det för föreliggande utredning insamlade materialet bär vittnesbörd har man inte heller vid paragrafens tillämpning gjort några mer ingående analyser av de olika förfaringssätten utifrån en demokratiaspekt. Möjligen kan dock en nyligen hållen opinionsundersökning i Motala tas till intäkt för att någon gradering av detta slag ägt rum; i detta fall har opinionsundersökningen betraktats som en preliminär avlyssning av folkmeningen efter vilken en folkomröstning setts som en tänkbar uppföljning av mer utslagsgivande karaktär. I valet mellan olika alternativ har det dock vanligen varit överväganden baserade på tekniska och ekonomiska faktorer som fällt utslaget. Som exempel må återges följande utsnitt ur PM från valnämnden i Heby:

1. Folkomröstning

Valnämnden anser att tiden är alltför kort för att hinna genomföra en folkomröstning i samband med ordinarie val. Om omröstningen sker separat blir kostnaden mycket stor.

2. Opinionsundersökning

Enligt SCB blir kostnaden för en opinionsundersökning ca 60-70000 kronor. Kommunen kan då erhålla ett underlag som är bredare än vid en folkomröstning. Kommunens egen insats minimeras.

3. Egen enkät

Detta alternativ kräver ganska stora egna resurser, och kvalitén på svaret blir inte lika högt som om ett professionellt institut genomför undersökningen.

För alla alternativen gäller att en noggrann kostnadsbe-

räkning måste medfölja de olika alternativen och stor vikt måste läggas vid hur frågorna formuleras.

Här förtjänar även nämnas, att det i Svenska kommunförbundets utredningar om förutsättningar för indelningsändringar i flera fall framhölls att opinionsundersökningar var det lämpligaste förfarandet när det gällde att utröna ortsbefolkningens inställning. Särskilt tydligt kom detta synsätt fram i "Delningsutredning för Nacka kommun" (s.46):

En undersökning om vad kommuninvånarna har för uppfattning i indelningsfrågan kan ske genom *folkkomröstning* eller *opinionsundersökning*.

I valet av undersökningsmetod förordar utredningen den senare. Vid en folkkomröstning vid "fel" tidpunkt - dvs mellan ordinarie kommun- och riksdagsval - visar erfarenheterna från tidigare folkkomröstningar i indelningsärenden att man får ett lågt valdeltagande. Endast de verkligt engagerade - *för* eller *emot* - går till vallokalen.

Eftersom kommunen redan fattat beslut om att genomföra en folkkomröstning under våren 1992 rekommenderar utredningen att denna kompletteras med en opinionsundersökning.

Vid en jämförelse mellan de två huvudalternativen, d v s folkkomröstningar och sådana opinionsundersökningar som avser ett mindre, representativt urval förtjänar främst opinionsbildningsprocessen uppmärksammas. Grovt taget kan två typer av informationskanaler urskiljas, dels en allmän, öppen information förmedlad genom t ex massmedia, offentliga möten m m , dels en information direktsänd till dem som är röstberättigade respektive ingår i ett urval. Det finns goda skäl för att påstå, att den förstnämnda kanalen blir flitigare utnyttjad och att den förestående omröstningen över huvud taget blir ägnad större uppmärksamhet om den är en gemensam angelägenhet för kommunens hela vuxna befolkning. Vad gäller det specialdestinerade informationsmaterialet har det förutsättningar att bli mer allmänt diskuterat och magelfaret om alla får det. Ett urval personer, som kan antas ha en mycket begränsad kunskap om vilka andra personer som ingår i urvalet, riskerar att bli tämligen avskärmade från omgivningen och får därmed färre möjligheter att pröva sina

argument och föreställningar i diskussion med andra. Det något ironiska i sammanhanget är, att ju mer de statistiska urvalsmetoderna förfinas och därmed möjligheterna att med ett mindre antal personer skapa ett representativt urval ökar, desto starkare gör sig nämnda isoleringseffekter gällande (jfr Holmberg-Petersson 1980, s. 244).

Ett annat förhållande värt att framhålla är skillnaden mellan att å ena sidan avlämna sin röstsedel enligt ett välkänt förfarande, utvecklat vid de allmänna valen, och å den andra sidan skriftligen eller telefonledes besvara frågor ställda av ett institut för opinionsundersökningar, om än med kommunen som uppdragsgivare. Det kan knappast med framgång bestridas, att den först nämnda formen i högre grad av deltagarna uppfattas som medverkan i en kommunalpolitisk beslutsprocess.

Ovan förda resonemang har utvecklats med anledning av den argumentering som på sin tid anfördes för de åtgärder som syftade till att stärka den kommunala demokratin. Målet var att bredda och fördjupa medborgarnas deltagande och inflytande, att hos dem skapa åsikten och insikten att den lokala politiken var något som angick dem och därmed på sikt utveckla deras samhällsansvar. Instrumentet med vilket detta mål kan nås är folkomröstning, ej opinionsundersökning: ett större antal personer dras in i opinionsbildningsprocessen och denna har en omisskännlig koppling till den kommunala verksamheten och organisationen.

Om man däremot ser på omröstningsinstitutet utifrån ett snävare perspektiv, nämligen att dess huvudsakliga funktion är att i särskilda frågor bredda och fördjupa politikernas beslutsunderlag, då krymper skillnaderna mellan folkomröstningar och opinionsundersökningar. De sistnämnda kan i allmänhet sägas ge ett representativt uttryck för en rådande - om än inte särskilt upplyst - opinion och kan tack vare ett smidigt och professionellt förfarande ge nyanserade besked om folkmeningen eller t o m om olika, mindre medborgargrupper åsikter i det aktuella ärendet. Frågor som medger en kvalitetsmätning av svaren brukar också ingå.

Det kan emellertid å andra sidan inte förnekas, att fullmäktiges ledamöter och andra tongivande politiker genom att de tenderar att i större utsträckning engagera sig i folkomröstningar, dels tvingas att mer grundligt än eljest sätta sig in i omröstningsfrågans olika aspekter, dels genom kontakten med väljarna får en värdefull direktinformation om opinioner och stämningar. Bägge tingen kan ses som värdefulla inslag i beslutsunderlaget inför det slutliga avgörandet.

Så långt de allmänna reflexioner som presentationen av de hållna omröstningarna av olika typ föranleder. Det kan nu vara tid att föra in de av fullmäktigeförsamlingarna avvisade initiativen till omröstningar i framställningen. Inalles har 80 sådana initiativ registrerats. Som förut framhållits bör detta betraktas som en siffra i underkant, men dock tillräckligt rättvisande för att utgöra underlag för några analyser.

De 80 initiativen fördelar sig på 58 kommuner. I särklass flest uppslag har fullmäktigeledamöterna i Stockholm svarat för, nämligen 8 stycken. En sammanläggning med de siffror som nyss meddelades beträffande hållna omröstningar ger till resultat, att 105 omröstningsärenden initierats under perioden fördelade sig på 78 kommuner. Med andra ord har drygt en fjärdedel av kommunerna på det ena eller andra sättet haft konkreta omröstningsärenden uppe för avgörande. Till detta kan läggas ett halvt dussintal fall, där motioner väckts med förslag om att fullmäktige principiellt borde uttala sig för att omröstningsinstitutet skulle anlitas i för kommunen viktiga frågor.

När omröstningarna hållits och när förslag om omröstningar avvisats av vederbörande beslutande organ framgår av tabell 3. Det hade varit bättre med en förteckning som visade när de ursprungliga initiativen tagits, men uppgifterna härom är mindre tillförlitliga. Tidsutdräkten från initiativ till de förhållanden som förtecknas i tabellen uppgår i allmänhet till mindre än ett år, vad gäller indelningsärenden dock något längre tid. Förskjutningarna påverkar inte de allmänna

Tabell 3. Tidpunkt för omröstningar och för beslut om avslag på förslagna omröstningar

	1/7 1977-82	1983-87	1988-92	Okänt år
omröstningar	13	3	9	-
avslag	13	18	46	3
totalt	26	21	55	3

slutsatser som låter sig dragas om hur ofta institutet anlätats under olika perioder.

Det förhållandevis stora antalet initiativ under den första femårsperioden har utan tvekan sin främsta förklaring i de många kommunsammanläggningar som ägde rum under 70-talets förra hälft och som på sina håll mottogs med uttalad besvikelse. Själva sammanläggningsprocesserna interfolierades på åtskilliga håll av omröstningar av olika slag (se Gustafsson 1975, bilaga B). Det fanns alltså något av en direktdemokratisk tradition då det gällde meningsyttringar i indelningsärenden, vartill kom den nya indelningslagens positiva skrivningar i frågan. Ytterligare draghjälp fick det kommunala omröstningsinstitutet i den intensiva debatt som 1979-80 ägnades direktdemokratiska inslag på nationell nivå i anslutning till kärnkraftsomröstningen. Det finns i det här genomgångna materialet flera belägg för ett sådant samband.

Vad gäller mellanperioden 1983-87 kan däremot inga speciella faktorer utpekas som inspirationskällor till omröstningar på lokal nivå. En mindre nedgång kan registreras.

Den mest anmärkningsvärda upplysning som tabellen lämnar är den påtagliga ökning som skett under den sista perioden, även om den reservationen måste göras, att den nyss påpekade underskattningen av den faktiska frekvensen främst drabbat

de tidigare perioderna. Den observerade ökningen blir än mer intressant vid en närmare granskning av frekvensfördelningen inom femårsperioden. Inte mindre än 24 av de 55 fallen har blivit föremål för ställningstagande under 1992 (plus de två första månaderna under 1993). Det finns alltså anledning att tala om ett mindre genombrott för omröstningsinstitutet under allra senaste tid, men - väl att märka - endast då det gäller antalet handlagda initiativ till omröstningar, däremot ej beträffande faktiskt genomförda omröstningar. Det finns två högst påtagliga förklaringar till den ökade uppmärksamhet som institutet rönt. Den ena är folkomröstningen i Sjöbo 1988 rörande flyktingmottagning. Sjöboomröstningen blev något av en riksangelägenhet. Som ett av flera tänkbara mått på detta kan anföras att ett forskningsprojekts studium

Tabell 4 Föreslagna omröstningsärenden

Ärendekategori	Godkända	Avslagna 1)
1. kollektivtrafikförsörjning	2	1
2. sträckning av trafikleder, brobyggen	4	14
3. anläggning av flygplats	-	3
4. byggnation, försäljning, placering av fastighet/anläggning	1	19
5. exploatering, bebyggelse av område	-	13
6. energiförsörjning	-	5
7. indelningsändring, gränsjustering	14	4
8. flyktingmottagning	1	8
9. etablering av systembolag	1	2
10. kommunal organisation	1	4
11. skattesats, budgetdirektiv	-	3
12. övrigt	1	4
totalt	25	80

1) Här ingår några ärenden som ännu ej slutbehandlats men där utgången förefaller given.

av 50 tidningar gav till resultat 4000 urklipp (Alsmark-Uddman, 1990 s.53). Den andra omständighet, som det inte är för djärvt att tillägga ett inflytande i sammanhanget, är den under åren 1991 och, i synnerhet, 1992 förda debatten om en folkomröstning rörande medlemskap i EG. Ytterligare en omständighet värd att framhålla i detta sammanhang är förändringar i fullmäktigeförsamlingarnas partistruktur; närmare härom längre fram.

Nästa redovisning som skall lämnas avser de ärenden som föreslagits bli föremål för omröstning. Tabell 4 ger besked härom. Materialet har kategoriserats efter ämnesområden. Som synes är det ett brett spektrum av ämnen som bedömts som lämpliga för en avlyssning av folkmeningen. KL innehåller inga restriktioner beträffande omröstningsärendenas sakinnehåll, men i lagens förarbeten utsades, att omröstningarna borde förbehållas viktiga frågor. Att åtskilliga av de i tabellen förtecknade ärendena uppfyller detta villkor är obestridligt. Att peka ut några av de väckta förslagen såsom liggande utanför den angivna ramen ställer sig svårare. Ett sådant ställningstagande förutsätter en mer närgången granskning av enskilda ärenden än vad materialet tillåter.

I detta sammanhang må erinras om ståndpunktstagandena i 1950 års utredning. Såväl majoritet som minoritet hävdade, att alla de frågor som tillhörde fullmäktiges kompetens inte var lämpliga att föra ut till omröstning. Särskilt intressant är härvid avvisandet av omröstningar rörande skatteuttagets storlek. Tabell 4 visar att det tre gånger väckts förslag om sådana omröstningar. I inget fall har dock detta vunnit fullmäktiges bifall.

Indelningsärendena är, som flerstädes påpekats i det föregående, av speciell karaktär. I tabell 4 avspeglas detta tydligt genom den höga kvot som uppstått mellan antalet faktiskt genomförda omröstningar och antalet avvisade. Ett annat förhållande, som dock inte belyses i tabellen, men som kan konstateras när nu hela undersökningsmaterialet presenteras, är indelningsärendenas tidsbundenhet. De har genomgående aktualiserats vid eller i närheten av 15-årsperiodens

bägge ändpunkter. Ett annat ämnesområde vars tidsbundenhet är än mer frapperande är flyktingmottagning. Samtliga nio fall har blivit föremål för ställningstagande under den senaste 5-årsperioden.

De ämnesområden, frånsett indelningsärenden, som oftast förts fram som omröstningsobjekt, är nr 2, 4 och 5. Grovt taget gäller för alla dessa kategorier, att de innefattar planfrågor av det ena eller andra slaget. Då departementschefen i propositionen rörande 1977 års KL diskuterade omröstningsinstitutet fann han sig föranlåten att särskilt omnämna ärenden av detta slag och samtidigt varna för dem: "Om det skulle bli regel att separata allmänna folkomröstningar anordnades i t ex frågor som rör den fysiska planeringen, skulle en långsiktig kommunal planering avsevärt försvåras" (prop. 1975/76:187, s. 306). Det är måhända mot denna bakgrund man bör betrakta vad som kan utläsas i tabellen, nämligen att endast vart 10:de förslag till omröstning inom detta område erhållit fullmäktigemajoritetens godkännande; i själva verket har i materialet hittats flera referenser till det citerade statsrådsuttalandet.

3.2 Argumenteringen för och emot omröstningar

En redovisning av den i rubriken angivna problemställningen måste nödvändigtvis bli tämligen kort och onyanserad. Flera omständigheter bidrar till detta förhållande. För det första är, som tidigare påpekats, omröstningsproblematiken som regel en perifer fråga, snarast en följdforeteelse, när indelningsärenden är föremål för inblandade organs överväganden. För det andra innehåller det från kommunerna insända materialet i flera fall luckor som förhindrar en närmare beskrivning av det meningsskifte som förevarit. För det tredje har inte sällan de framställda förslagen till omröstningar behandlats påfallande summariskt; motioner har avstyrkts utan motivering.

En första fråga som inställer sig är, hur den lokalt förda argumenteringen förhåller sig till de resonemang och stånd-

punkter som utvecklats i parlamentariska utredningar, regeringskansli och riksdag.

Knappast överraskande går det mycket sällan att finna någon tydlig koppling till den centrala nivån i de motioner som innehållit förslag till omröstningar. Dessa aktstycken har dominerats av beskrivningar av den specifika situation som varit för handen i den egna kommunen och förstärkts med allmänt hållna motiveringar för den föreslagna omröstningen.

Annorlunda förhåller det sig med de utredningar som kommunkanslierna svarat för och som utgjort beslutsunderlag för kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Här möter förhållandevis ofta utförliga referat av förarbetena till riksdagsbeslutet om omröstningsinstitutets införande i 1977 års KL. Det stora flertalet omröstningsförslag blev, som nyss visats, avvisade av kommunens beslutande organ, vilka i regel följde de förslag till ställningstagande som utarbetats på tjänstemannanivå. De referat av KL:s förarbeten som gjordes tycks i sak ha varit korrekta, men de fick inte sällan en slagsida mot de till omröstningar skeptiska eller negativa uttalandena; förarbetena kan sägas ha spelat rollen av en argumentarsenal som utnyttjats för att stoppa förslag om omröstningar. En intressant iakttagelse är, att man i åtskilliga kommuner såg det som en särskild poäng att framhålla det svala intresse för ett omröstningsinstitut som flertalet remissinstanser visat. Härmed hade man markerat, att det inte varit ett rent partipolitiskt ställningstagande som legat bakom bristen på entusiasm för kommunala omröstningar.

De skäl som ute i kommunerna anförts till stöd för omröstningar kan, något schematiserat, sägas ha bestått av variationer på tre skilda teman.

Allra vanligast var att framhålla den tilltänkta omröstningsfrågans stora betydelse. En argumentationslinje var härvid att betona, att ärendet djupt grep in i kommuninnevärnarnas nuvarande eller framtida tillvaro. Ett annat ofta framfört skäl var ärendets ekonomiska räckvidd och, särskilt under senare år, en erinran om kommunens kärva ekonomi.

Det andra temat gällde folkopinionen. Dels framhölls att frågan länge diskuterats av gemene man, vilket var ett klart bevis inte enbart för att ämnet väckt intresse utan också för att medborgarna var insatta i frågan. Dels, om än mera sällan, ansåg förslagsställarna att de väl kände till vad folket tyckte i den aktuella frågan och att tongångarna nere i folkdjupet var andra än i de kommunala organen. Med andra ord: kommunfulläktiges representativitet betvivlades.

Det tredje temat gällde läget i fullmäktige. Antingen framhölls att motsättningarna mellan fullmäktiges partier var hårda och omöjliga att överbrygga eller också gjordes gällande att uppfattningarna inte följde partigränserna, eventuellt att en enighet inom partierna var ett sken, orsakat av att man låtit partipiskan vira. Oavsett vilka av dessa beskrivningar som gjordes ansågs situationen motivera en undersökning av medborgarnas inställning.

Vad gäller de skäl som av kommunerna anförts mot föreslagna omröstningar är materialet i 61 fall - d v s i 75 % av de fall som registrerats - så pass utförligt eller entydigt att ett försök till innehållslig kategorisering har gjorts. Ibland har flera skäl, utan inbördes prioritering, anförts vid behandlingen av ett och samma ärende. Som framgår av tabell 5 har detta lett till att 82 skäl antecknats för de 61 fallen. Skälen har indelats i formella skäl, lämplighetsskäl samt ingen motivering, d v s blankt avslag. Den sistnämnda kategorin har det självfallet inte erbjudit några svårigheter att avgränsa. Med tanke på de tämligen många fall som "platsat" inom denna kategori bör understrykas, att det här är fråga om det beslutsunderlag respektive beslutsinnehåll som har protokollförts. Att det muntliga meningsutbytet kan ha haft en annan, eventuellt mångfacetterad karaktär ligger i sakens natur. Gränsdragningen mellan formella skäl och lämplighetsskäl, liksom mellan några av subkategorierna, kan framstå som något diffus. Emellertid är distinktionerna tydligare än vad de korta rubrikerna anger; ofta har det varit tämligen enkelt att ta fasta på själva andemeningen i de förda resonemangen.

Ett studium av tabell 5 ger vid handen, att de skäl som anförts på formella grunder varit nästan lika många som lämplighetsskäl. Dessa jämförelsevis många invändningar av formellt slag kan sägas innebära något av ett underbetyg åt aktörerna. Men vem skall detta mindre smickrande vitsord utdelas till? I första hand kommer initiativtagarna i fråga som mottagare. Det är lätt att konstatera, att många uppslag inte varit särskilt genomarbetade eller genomtänkta med på-

Tabell 5. Av kommuner anförda skäl mot föreslagna omröstningar

FORMELLA SKÅL

1. omröstningen olaglig	9
2. omröstningsförslaget för sent/för tidigt väckt	8
3. ärendet inaktuellt	6
4. ärendet har nyligen avgjorts	4
5. frågeformuleringen erbjuder svårigheter	4
	—
summa	31

LÄMPLIGHETSSKÅL

6. kostnader	3
7. administrativa olägenheter	5
8. sakfrågan oviktig/olämplig att omrösta om	4
9. ärendet inte kontroversiellt/ingen artikulera folkmening föreligger	5
10. om behov av ökad kunskap om folkopinionen skulle föreligga kan denna med fördel inhämtas på andra sätt än genom omröstning	4
11. ärendet bör tagas upp i valrörelse/har nyligen uppmärksamats i valrörelse	3
12. det representativa systemet förutsätter återhåll- samhet med omröstningar/skall vara allenarådande	11
	—
summa	35

INGEN MOTIVERING	16
------------------	----

följd att beslutsfattarna lätt har kunnat avvisa dem med hänvisning till formalia. Den iakttagelsen kan också göras, att initiativ som i och för sig inte drabbas av denna kritik men som haft sin grund i uttalad misstro mot makthavarna i flera fall avfärdats med hänvisning till formfrågor. Här hamnar exempelvis framstötar vilkas syfte varit att om möjligt riva upp nyligen tagna beslut. Det finns emellertid också underlag för påståendet, att underbetyg ibland bör tilldelas den kommunala beslutsapparaten. Vad som i tabellen registrerats under punkterna 2 och 3 har i flera fall hamnat där på grund av en påtagligt långsam handläggning av det väckta ärendet.

Ett speciellt intresse tilldrar sig punkt 1, som upptar förslag som förklarats vara lagstridiga. Det förtjänar påpekas, att någon enhetlig bedömning inte genomgående förelegat; vad som i en kommun förklarats sakna lagstöd har i en annan fått passera utan invändningar. Det gäller exempelvis tolkningen av KL:s passus att omröstning skall vara "ett led i beredningen av ett ärende". Förutsätter detta att ärendet redan är anhängiggjort när förslag om omröstning väcks? Frågan har besvarats med såväl ja som nej. Olika uppfattningar har också hävdats beträffande den närliggande problematiken, huruvida omröstning som väckts kort efter det att ärende avgjorts skall anses ha stöd i lag. I bägge dessa tolkningsfrågor ger handläggningen av några ärenden i Stockholm exempel på en restriktiv tolkning. Andra ogiltighetsförklaringar har gällt förslag om beslutande omröstningar samt huruvida omröstningsärende uppfyllt kravet att ligga inom kommunfullmäktiges beslutsområde. Såväl invändningen att föreslaget omröstningsärende varit en statlig angelägenhet som att det gällt en verkställighetsåtgärd, vilken det ankommit på kommunal nämnd att utföra, har framförts. Det bör också nämnas, att man såväl i kommuner där omröstningsförslag avvisats som i sådana fall där fullmäktige sagt ja till omröstning haft bekymmer med att hantera ärenden i vilka det slutliga avgörandet åvilat statligt organ eller landsting. En omröstning i sådana fall måste, för att vara lagenlig, ses som ett led i utarbetandet av ett remissyttrande eller annan framställning från kommunen.

Vad gäller lämplighetsskålen kan iaktagas, att beslutsfattarna sällan uttalat sig om föreslaget omröstningsärendes betydelse och allmänna lämplighet för en avlyssning av folkmeningen (punkt 7). Argumenteringen har i stället koncentrerats till den mer specifika problematik som en omröstning aktualiserar. Det kan emellertid här vara skäl att ta upp en frågeställning som just gäller själva innehållet och karaktären hos ett föreslaget omröstningsärende. Detta belyses bäst med material som hämtas från meningsutbytet i två kommuner, där fullmäktiges majoritet bejakade en omröstning, men där starka minoriteter gjorde kraftiga invändningar. Det gäller Norsjö, där en omröstning kom till stånd tack vare ordförandens utslagsröst och Sjöbo, där minoriteten blott var en röst svagare än majoriteten.

I Norsjö gällde omröstningen etablerande av systembutik. Minoriteten hävdade, att en omröstning i ett ärende av denna karaktär var olämplig, ja meningslös eftersom man inte kunde begära av en representant i fullmäktige att han/hon lät utslaget i en folkomröstning väga tyngre än den personliga uppfattningen. Detta blev mer än en principdeklaration genom att företrädare för flera partier öppet tillkännagav att de ej skulle låta sig påverkas av opinionsmätningen.

Folkomröstningen i Sjöbo 1988 rörande flyktingmottagning placerade för en tid det kommunala omröstningsinstitutet i centrum för den politiska debatten, nationellt såväl som lokalt. Meningsutbytet kom att gälla såväl folkomröstningar som beslutsmetod som det lämpliga i att föra ut en fråga av detta slag till omröstning. Själva anslaget till kritiken mot att låta flyktingmottagning, egentligen flyktingpolitik, bli föremål för opinionsmätning levererades redan i reservationer mot kommunfullmäktiges beslut bl a i skrivningen, att omröstningen var "klart olämplig sett från mänsklig utgångspunkt". Temat utvecklades efter hand och kom att kretsa kring begreppen solidaritet och humanism samt sammanfattades i den slagordsmässiga formuleringen, att "man kan inte rösta om medmänsklighet". (Alsmark-Uddman 1990, s. 33, 231-243)

För att nu återgå till de i tabell 5 upptagna lämplighetsskäl talar kategorierna och frekvenserna i stort sett för sig själva. Några kommentarer bör dock göras till den klart största kategorin (12). Mer än för andra kategorier är det här fråga om ett principiellt ställningstagande, i flera fall med uttrycklig hänvisning till kommunallagens förarbeten. I andra fall har principståndpunkten formulerats utan en sådan referens och med en i sak påtaglig distans till statsmakternas överväganden - om medvetet eller omedvetet må här lämnas osagt. Det finns flera exempel på motiveringar som utgjort variationer på formuleringen, att föreslagen omröstning bör avvisas "med hänvisning till den representativa demokratin som gäller för vårt land".

Sammanfattningsvis ger denna genomgång av kommunernas protokoll och andra handlingar ett intryck av en kärv inställning till försöken att flytta fram omröstningsinstitutets positioner. Omdömet grundas såväl på hur avslagen utformats och motiverats som på den inte sällan konstaterade frånvaron av protokollförd argumentering. Huvudförklaringen till detta är inte svår att ange. Förslag till omröstningar utgör som regel en utmaning mot dem som innehar de politiska förtroendeuppgifterna. Detta gäller alltifrån utspel som andas en tydlig misstro mot "etablissemangen" till mer modesta och nyanserade krav på en ärendehantering som innebär och även uppfattas som en störning av den normala beslutsprocessen. Ytterligare en viktig faktor måste emellertid föras in i bilden: mottagandet har ett samband med varifrån det väckta förslaget kommer.

3.3 Uppslag och avslag - vilka har stått för vad?

Ärenden rörande omröstningar - här bortses tills vidare från dem som gällt indelningsändringar - har, så långt det utnyttjade materialet ger besked, med få undantag anhängiggjorts i fullmäktige genom motioner. De sällsynta undantagen avser yrkanden framställda under pågående ärendebehandling i fullmäktige och i något eller några fall vardera i form av framställning från kommunstyrelsen, från kommunstyrelsen med

uttrycklig hänvisning till en intressegrupps skrivelse samt hemställan från annan kommun.

Vilka har väckt motionerna? I flertalet fall har initiativtagarens partipolitiska hemvist kunnat fastställas. Ofta framgår det direkt eller indirekt att förslaget väckts på partigrupps vägnar. Inte sällan tycks det dock vara fråga om en framstöt utan gruppens uttryckliga godkännande att döma av den behandling flera motioner rönt vid fullmäktigebehandlingen. En delförklaring till den sist nämnda iakttagelsen kan vara, att det väckta omröstningsärendet haft en utpräglad lokal karaktär och därför inte attraherat dem som bött i andra delar av kommunen. I de fall partiidentifiering har kunnat göras fördelar sig motionärerna på följande sätt (hänsyn har inte kunnat tagas till om det varit fråga om partimotioner eller enskilda motioner):

centerpartiet	16
vänsterpartiet	11
moderata samlingspartiet	10
lokala småpartier	9
folkpartiet	7
miljöpartiet	6
ny demokrati	4
SAP	4
KDS	3
flera samverkande partier	4
	74

En helt tillförlitlig analys av dessa siffror förutsätter att partistruktur, partisamarbete och andra relevanta omständigheter fastställs för var och en av kommunerna för den tidpunkt då omröstningsärendet aktualiserades. Något sådant kan det självfallet inte bli fråga om här. Några viktiga slutsatser kan dock dras en sådan analys förutan.

Det viktigaste resultatet låter sig bäst illustreras med en jämförelse mellan ny demokrati och SAP. Det förra partiet har blott verkat under en halv mandatperiod, därtill långt

ifrån i alla kommuner, socialdemokratin däremot har under hela undersökningsperioden haft representation i alla fullmäktigeförsamlingar och därtill merendels varit största parti. De bägge partierna har svarat för lika många initiativ, 4 stycken vardera. Exemplet utgör en - visserligen extrem - belysning av vad den presenterade uppställningen har att berätta. Omröstningsinstitutet har i slående grad varit ett instrument varmed små partier, i flera fall intagande en flygelposition, sökt att utmana dem som behärskat den kommunala beslutsapparaten, "de etablerade partierna" för att begagna en terminologi som gång efter annan dyker upp i motionerna. Påståendet kan befastas genom en uträkning som visar att vänsterpartiet, lokala småpartier, miljöpartiet, ny demokrati och KDS tillsammans svarat för nära hälften av initiativen. Vad gäller den andra hälften medger de närmare omständigheter som dokumenten redovisar i flera fall tolkningen, att partier tillhörande oppositionen genom att föreslå en opinionsmätning sökt en utväg att "komma åt" majoritetsblockets övertag. Den nyss lämnade uppgiften att kommunstyrelserna praktiskt taget aldrig framträtt som initiativtagare stärker tesen om omröstningsinstitutet som ett minoritetens, i synnerhet de "utanförstående" partiernas, speciella redskap. Det skall till sist påpekas, att någon välgrundad förklaring till centerpartiets klara tätposition inte kan åstadkommas med den tämligen ytliga studie som här gjorts.

Om initiativen i indelningsfrågor går det att fatta sig kort. Som tidigare påpekats har ärenden av detta slag regelmässigt förts upp på dagordningen av personer eller organisationer hemmahörande i den kommun del vars självständighet varit aktionens yttersta mål. Detta hindrar givetvis inte, att initiativen i flera fall också har haft en mer eller mindre tydlig partipolitisk dimension. Denna tycks emellertid i sådana fall ha varit underordnad ortsintressena. Det som är intressant att konstatera är emellertid främst, att det i indelningsärenden i likhet med vad som nyss konstaterades för övriga omröstningsinitiativ är en minoritet som aktualiserat ett avlyssnade av folkopinionen. Bl a föreligger dock den skillnaden, att de som initierat indelningsänd-

ringar har haft ett alternativ till föresatsen att övertyga majoriteten i den egna fullmäktigeförsamlingen. De har kunnat utlösa en statlig intervention i ärendet.

Vad härefter gäller fullmäktigebehandlingen av de väckta förslagen har den föregående framställningen i grova drag gett en föreställning om vad som försiggått: det stora antalet avvisade förslag tyder på att meningsmotsättningar i regel yppats medan å andra sidan initiativtagarnas partipolitiska tillhörighet ger anledning förmoda att majoriteten ofta varit förkrossande stor.

Ett närmare studium av beslutsfattandet i de fall motioner avslagits bekräftar i stort sett denna allmänna beskrivning. Som regel har flera yrkanden ställts, men det är förhållandevis sällan som några större bataljer utkämpats. För de drygt 60-talet beslutssituationer som de insamlade protokollen ger klara besked om har i tre fall av fyra avgörandet fattats utan att votering begärts eller med mycket stor röstövertikt för majoriteten. Med tanke på att det i debatten om omröstningsinstitutets konstruktion föreslagits, att en minoritet skulle ges rättighet att utlösa omröstning har voteringar där minoriteten samlat minst en tredjedel av rösterna - detta är det tal som oftast förts fram av reformförespråkarna - blivit lokaliserade. I nio fall har minoritetens röstsiffror överskridit detta tal. Med reservation för att läget i ett fall inte till fullo kunnat klarläggas har minoriteter av denna styrka gällt fall där företrädare för centern, folkpartiet, moderata samlingspartiet eller socialdemokraterna stått som motionärer. De nio fallen är onekligen ett mått på vilka effekter införandet av en minoritetsrättighet skulle ha fått, men de berättar naturligtvis endast en del av sanningen. I ett läge där en sådan rättighet är lagfäst ageras det utifrån denna verklighet. De större utsikterna till framgång skulle rimligtvis ha lett till ett större antal omröstningsförslag. Av de beslut som resulterade i ett ja till omröstning var flera omstridda. I några fall formerade sig åsiktsgrupperna utifrån delade uppfattningar om det önskvärda med en omröstning. I några kommuner, där enighet i denna fråga förelåg, yppades meningsskiljak-

tigheter beträffande omröstningens närmare utförande. I en kommun var man oense om tidpunkten för omröstningen, i en annan om dess geografiska omfattning.

Vad gäller fullmäktigebesluten i indelningsärenden är deras exakta innebörd i några fall svårtolkad. Var det i dessa fall själva delningsärendet eller folkomröstningen som utgjorde stridsfrågan? I likhet med vad som nyss påpekats för beslut i icke-indelningsärenden uppstod vidare på sina håll oenighet om hur omröstningen skulle utformas. I en kommun gällde motsättningen tidpunkten för omröstning, i en annan röstade majoriteten för en enkätundersökning i hela kommunen och minoriteten för en folkomröstning omfattande enbart den kommundel vars frigörelse omröstningsfrågan gällde.

Det kan här till sist vara läge att kontrastera indelningsfrågor mot övriga ärenden vad gäller "omröstningsklimatet", detta självfallet gjort i medvetande om de skillnader i förutsättningar som i det föregående flerstädes framhållits. Av förslag i indelningsärenden resulterade 14 av 18, d v s 78% i ja till omröstning, medan motsvarande siffror för övriga ärenden var 11 av 87, d v s 13%. Bägge procenttalen, särskilt det sist anförda, är något för höga eftersom alla avvisade förslag inte bokförts. I själva verket torde högst vart 10:de förslag som gällt annan fråga än indelningsändring ha vunnit fullmäktigeförsamlingarnas bifall. Slutsatsen att omröstningsinstitutet hanterats fundamentalt olika i indelningsärenden och i övriga ärenden inom fullmäktiges kompetensområde kan knappast belysas mer övertygande.

4 OMRÖSTNINGARNA : FÖRBEREDELSE OCH GENOMFÖRANDE

4.1 Administrativa anordningar

Kommunallagen har lämnat fältet fritt för kommunerna att själva bestämma hur omröstningarna skall gå till. I de fall där alternativet opinionsundersökning inte närmare övervägts eller genomförts förefaller det som om man genomgående haft som utgångspunkt att tillämpa vallagens bestämmelser så långt detta framstått som praktiskt möjligt och ekonomiskt försvarbart. En sådan gemensam ambition har inte hindrat att kommunerna hamnat i olika beslut på en rad konkreta punkter. Härtill kommer att ett ställningstagande krävts i flera frågor som legat utanför vallagens regelsystem. Följande uppräknings utgör en inventering, som inte gör anspråk på fullständighet, av frågor som kommunerna - i växlande utsträckning - brottats med:

- ▣ rösträttsvillkor
- ▣ formulering av de frågor som skall bli föremål för omröstning
- ▣ tidpunkt för omröstning bl a frågan om samtidighet med allmänna val eller med folkomröstning på nationell nivå
- ▣ omröstningens omfattning (hela kommunen eller del av densamma) samt den därtill knutna frågan om valkretsindelning
- ▣ vallokaler och deras öppethållande
- ▣ om röstning medelst valsedelsförsändelse skall tillåtas
- ▣ om poströstning, röstning på fartyg och institution skall tillåtas
- ▣ om röstkort skall utfärdas
- ▣ om valskjutsar skall anordnas
- ▣ röstsedlarnas utseende och beskaffenhet
- ▣ regler för preliminär och slutlig sammanräkning samt rapportering
- ▣ finansiering av omröstning

Detta är som synes en lång lista på ärenden vilka tillsammans ofta krävt en betydande arbetsinsats. Det kan också konstateras, att man i åtskilliga kommuner avslöjat en viss

osäkerhet om vilken hantering som varit lämplig. Det redovisas inte sällan i handlingarna, att kontakter tagits med i synnerhet riksskatteverket och postverket men ibland även med länsstyrelse, departement, andra kommuner eller institut för opinionsundersökningar för att få synpunkter på lämpligt tillvägagångssätt. När detta är sagt skall emellertid också framhållas, att materialet inte har att berätta om några egentliga svårigheter att utforma erforderligt regelverk. Det förtjänar också nämnas, att antalet ogiltigförklarade röster i de omröstningar som hållits med något undantag varit mycket lågt. Såvitt känt har det dessutom hört till de sällsynta undantagen att kommunala åtgärder gällande omröstningar blivit överklagade. I intet fall har genomförd omröstning upphävts av kammarrätt och regeringsrätten har inte upptagit något sådant ärende till sakprövning.

Av de ovan förtecknade punkterna skall några kort kommenteras. Det gäller rösträttsbestämmelser, frågeformulering, omröstningstidpunkt samt poströstning. I ett följande avsnitt ägnas kostnaderna uppmärksamhet.

Rösträttsvillkoren har såvitt känt inte varit en fråga som vållat meningsmotsättningar. Genomgående har vallagens regler ansetts lämpliga att använda. Ett av skälen härtill har säkerligen varit den uppenbara fördel som utnyttjandet av en redan upprättad röstlängd inneburit. Det må i detta sammanhang påpekas, att formuleringen i kommunallagens omröstningsparagraf, att det är synpunkter från medlemmar i kommunen som skall inhämtas, öppnar möjlighet för en kommun att låta såväl en snävare som en vidare personkrets än de i kommunala val röstberättigade innevanarna delta i omröstning.

Formulering av omröstningsfrågorna - en uppgift som självfallet ligger utanför ramen för vad vallagen reglerar - har på sina håll ägnats betydande uppmärksamhet. Denna har dock främst gällt överväganden av teknisk natur och frågor om hur mycket av rent informativ text som röstsedlarna bör föras med. Så gott som genomgående har man däremot varit ense om två grundprinciper för frågeutformningen, nämligen dels att frågorna bör kunna besvaras med ja eller nej, dels att an-

talet frågor ej bör vara fler än två. Dessa riktlinjer har kommit att innebära att de röstande som regel försetts med tre röstsedlar att välja mellan, en ja-sedel, en nej-sedel samt en för blankröstning. Av de folkomröstningar som hållits har endast tre avvikit från detta mönster. De hänförs sig alla till de första åren av det lagbundna folkomröstningsinstitutets tillvaro. I Falkenberg (1980) fick väljarna ta ställning till tre alternativa förslag till brofrågans lösning och i Gullspång (1982) fördes likaså tre alternativ ut i indelningsfrågan. I Vaxholm (1978) presenterades väljarna tre frågor rörande kommunens eventuella delning, var och en med flera svarsalternativ. Röstsedeln karaktär av ett mindre frågeformulär bör måhända ses mot bakgrund av att kommunen anlitat ett opinionsundersökningsinstitut, SIFO, som konsult.

Tidpunkten för omröstning har ofta blivit föremål för överväganden. Anledningen härtill har varit, att det i många omröstningsförslag uttalats ett önskemål om att omröstningen borde samordnas med nästkommande kommunalval eller kyrkofullmäktigeval eller aviserad folkomröstning på riksnivå. Tidigare i framställningen (se tabell 5) har redovisats, att flera förslag avvisats med motiveringen att de varit för sent väckta; det har som regel varit med hänvisning till föreslagen samtidighet med annan valförrättning som dessa ställningstaganden gjorts. I motionerna har sällan någon närmare motivering utvecklats för den föreslagna tidsmässiga samordningen. I den mån några skäl anförts har man framhållit de fördelar en samordning skulle innebära för kommunen såväl kostnadsmässigt som i fråga om arbetsinsats.

För ställningstagandena inom den kommunala beslutsapparaten har, så långt materialet ger besked, i synnerhet kostnadsargumentet getts stor vikt i pläderingen för samtidiga förrättningar. Arbetsbesparingen har också tillmätts betydelse, även om det på sina håll hävdats, att det skulle leda till en orimlig arbetsbörda för valnämnden att samtidigt med förberedelserna för de allmänna valen svara för uppläggningsen av en folkomröstning. Det har också höjts varningar för att en tidsmässig ansamling av fyra valförrättningar skulle leda

till svårigheter för väljarna vad gällde det praktiska förfarandet. Så t ex kunde risk för sammanblandning av valsedlar uppstå. Som en positiv effekt har emellertid ett par kommuner framhållit, att röstdeltagandet i folkomröstningen skulle bli högre vid en samordning med valen. Däremot har inte påträffats resonemang om hur parallellt förda valrörelser och omröstningskampanjer kunde tänkas påverka varandra eller om de mer långsiktiga konsekvenserna för partistrukturen. Samtal och bedömningar beträffande dessa frågeställningar har självfallet förekommit; att de inte avsatt spår i de offentliga dokumenten är knappast förvånande. En belysning av problematiken gavs däremot i rikt mått i anslutning till folkomröstningen i Sjöbo såväl i det allmänpolitiska meningsutbytet som senare i den forskning som ägnats omröstningen i fråga (Se Fryklund-Peterson 1989 och Alsmark-Uddman 1990). Avslutningsvis skall här konstateras att av de 20 folkomröstningar som hållits har hälften varit fristående, 5 samordnade med kärnkraftsomröstningen, 4 med allmänna val och 1 med val till kyrkofullmäktige.

Frågan om förhandsröstning på posten berördes av konstitutionsutskottet i dess betänkande om ny kommunallag. Enligt utskottets mening var det uppenbart, att ett sådant arrangemang i normalfallet inte skulle komma att tillämpas (KU 1976/77:25, s. 59). Detta uttalande har refererats av flera kommuner som stöd för avhållsamhet eller återhållsamhet vad gällt poströstning. Framför allt har det emellertid varit de ekonomiska aspekterna på frågan som ventilerats. Poströstning har framstått som en stor utgiftspost. För de kommuner som beslutat en tidsmässig samordning med de allmänna valen eller kärnkraftsomröstningen har problemet reducerats genom att utgifterna begränsats till de marginalkostnader som postverket skulle komma att åsamkas genom den lokala folkomröstningen. Detta oaktat beslutade en av dessa kommuner att med hänvisning till kostnaderna säga nej till poströstning men att som "kompensation" se till att fler valskjutsar än vad som var brukligt vid valen ställdes till väljarnas förfogande. Kommuner som beslutat sig för fristående omröstningar har ägnat problemet med poströstning stor uppmärksamhet. Flera har beslutat sig för att helt avstå. Andra har

bejakat arrangemanget men i regel med allehanda begränsningar i förhållande till vad som gäller vid allmänna val. För det första borde det endast avse röstning på kontor belägna inom den egna kommunen. Denna restriktion har iakttagits även vid omröstningar som samordnats med allmänna val, enligt uppgift dock med undantag för Sjöbo-omröstningen, där samtliga kontor i Skåne fungerat som röstmottagare. För det andra har litet utrymme getts för extra öppethållande av kontoren och återhållsamhet med att inrätta tillfälliga postkontor på institutioner. För det tredje har en begränsning gjorts av den period under vilken förhandsröstning tillåts.

En särskild redovisning av den "förenklade poströstning" som kom att genomföras i Nacka kan vara på sin plats. Här beslöt sig kommunen för att tillåta förhandsröstning under så lång tid som vallagen föreskrev men att förenkla röstningsförfarandet på så sätt, att man lät väljarna skicka sina valsedlar till valnämnden per post eller lämna dem direkt till nämnden. Arrangemanget visade sig vara attraktivt. Inte mindre än 2/3 av de röstande utnyttjade denna möjlighet. Som jämförelse kan nämnas att poströstningen vid allmänna val i kommunen brukade anlitas av ca 1/4 av väljarna. Emellertid blev experimentet så till vida ett misslyckande som en mycket stor del av de förtidsröstande - nära 20 procent - inte kunde identifieras, eftersom deras försändelser inte innehöll något röstkort utan enbart röstsedel och röstkuvert. Av samtliga i kommunen avgivna röster blev härigenom 12 procent ogiltigförklarade.

Ytterligare ett administrativt problem uppstod i anslutning till denna omröstning. Kommunen önskade förse röstkorten med sådana uppgifter som normalt upptas på korten, såsom valdistrikt och löpnummer i röstlängden. Datainspektionen krävde emellertid, att kommunen visade vilket lagrum den stödde sig på i sin ansökan om att få utnyttja aktuellt register hos riksskatteverket. Eftersom detta villkor ej kunde uppfyllas och tidsbrist uppstod kom röstkorten att endast uppta namn och adress på de röstberättigade. Detta ledde till ett betydande merarbete vid röstsammanräkningen.

Som framgått av den tidigare framställningen har opinionsundersökningar anordnats i fem fall. De två, helt små med avseende på undersökningspopulation, som gällt gränsjustering och genomförts av berörda länsstyrelser kan här förbigås. De övriga har avsett placering av servicehus för äldre (Heby) samt indelningsfrågor (Nyköping och Motala). För uppläggningsen och genomförandet har i samtliga fall externa institut för opinionsundersökningar anlitats.

Samråd med beställarna har i första hand skett beträffande frågeformuleringarna. I Heby hade de svarande endast en sakfråga att ta ställning till. I Nyköping och Motala var frågeregistret större. De utvalda ombads tillkännage sin uppfattning i själva delningsfrågan, de skäl de hade för sitt ställningstagande, om de tagit del av den information de fått sig tillsänd samt för motalabornas del dessutom om de skulle delta i en eventuell, kommande folkomröstning i delningsfrågan. För alla tre opinionsmätningarna gällde dessutom, att de svarande ombads lämna besked om huruvida de var säkra i sin uppfattning eller ej. I analyserna av utfallet fördes vidare i alla tre fallen in några bakgrundsfaktorer. Sålunda redovisades svarsfördelningar efter kön, ålder och bösättningsort, i Motala dessutom efter inkomst.

Urvalet drogs i samtliga fall inom gruppen röstberättigade. I Heby och Nyköping "telefonsattes" härefter de utvalda, vilket medförde ett mindre bortfall. I Motala användes en postal enkät. Denna kompletterades emellertid med en telefonuppföljning för ett mindre urval i avsikt att höja svarsfrekvensen. Undersökningen kom därför att "ligga ute" i cirka sex veckor, medan mätningarna i Heby och Nyköping tog ungefär en till två veckor i anspråk.

4.2 Informationsinsatser

En redovisning och analys av opinionsbildningsprocesserna inför omröstningarna måste i stor utsträckning bygga på annat material än det här utnyttjade, t ex tidningarnas ledaravdelningar, insändarspalter och mötesreferat samt mate-

rial från partier, aktionsgrupper och andra organisationer som tagit på sig opinionsbildande uppgifter. (Två fallstudier av detta slag redovisades på sin tid i Ds Kn 1981:2. Se även Alsmark-Uddbom, 1990, om omröstningen i Sjöbo). Här måste därför ambitionen inskränkas till att beskriva de informationsåtgärder som diskuterats och vidtagits av kommunala organ. Men ej ens denna mer begränsade målsättning låter sig uppfyllas i önskvärd utsträckning. Informationsbroschyrer och liknande material förefaller inte att ha arkiverats i samma utsträckning som protokollssviter med tillhörande handlingar.

En självfallen åtgärd kan anses vara att i god tid före utsatt omröstningsdag informera de röstberättigade om hur omröstningen skall gå till och dessutom att förse dem med röstsedlar. Med utnyttjande av olika kanaler synes kommunerna genomgående ha tillgodosett rimliga krav i detta hänseende.

Vad gäller informationen om själva sakfrågan samt de mer propagandistiska inslagen kan först konstateras, att inga belägg finns för att de kommunala organen ägnat sig åt sistnämnda verksamhet. Det material som granskats ger ett intryck av att man vid utarbetandet av sin information vinnlagt sig om en saklig och opartisk beskrivning. Den nästan totala frånvaron i materialet av protester mot kommunernas hantering av stoffet förstärker den här redovisade läsupplevelsen.

Vad beträffar beskrivningen av omröstningsärendet växlade ambitionerna från kommun till kommun. Några kommuner underlät helt att gå ut med informationsmaterial av detta slag. I Sjöbo t ex avslogs en motion om en informationskampanj med i detta omröstningsärende sedvanlig knapp majoritet (Alsmark - Uddman, 1990, sid. 211). I kommuner där indelningsfrågan utgjorde föremål för omröstningen presenterades som regel sammanfattningar av de utredningar som föregått omröstningen. Under senare år har detta oftast inneburit att de röstberättigade fått en resumé av den utredning som kommunförbundet svarat för. I omröstningsfrågor rörande andra ämnen förefal-

ler de ansvariga kommunala organen i regel ha uppfattat själva sakläget som förhållandevis oproblematiskt och därför nöjt sig med korta redogörelser. I de vägsträckningsfrågor som var föremål för omröstning belystes de alternativ som de röstande ställdes inför enkelt och pedagogiskt med kartskisser.

Den information som kommunerna svarade för förmedlades framför allt genom trycksaker som distribuerades till hushållen. Inte sällan blev det kommunens reguljära informationsblad som tilldelades uppgiften att hårbärgera denna specialinformation. I någon utsträckning förekom även annonsering i lokalpressen och på sina håll anordnades särskilda informationsträffar i kommunal regi.

Kommunerna såg alltså som sin huvudsakliga uppgift att svara för en objektiv upplysningsverksamhet. Vilket ansvar ansåg de sig ha för opinionsbildningsprocessen i övrigt? Flera menade sig ha gjort sitt i och med den information de lämnat, eventuellt åtföljd av uppmaningar till mangrant deltagande. Andra visade genom sitt handlande, att de uppfattade sig ha ett vidare ansvar. Blott i ett par fall tog sig emellertid detta uttryck i att aktionsgrupper tilldelades kommunalt anslag till sin propagandaverksamhet. Något vanligare var att kommunen anordnade informationsträffar eller debatter där representanter för partier/aktionsgrupper utgjorde panel, ett arrangemang som uppenbarligen kan ses som ett kommunalt stöd till den agitatoriska verksamheten. Oftast tog sig emellertid detta stöd den formen att partier och/ eller aktionsgrupper tilldelades ett utrymme i kommunens informationsmaterial. Här fick de fritt plådera för sina uppfattningar. En kommun anordnade en skärmutställning på biblioteket där ja- och nejsidorna fick utrymme för att redovisa sina argument

Informationsbroschyrerna kunde som följd av nu refererade innehåll bli tämligen omfattande alster. Den största, utgiven av Nacka kommun inför 1992 års omröstning om indelningsändring, omfattade 16 sidor. I denna tidning liksom i informationsmaterial i övriga kommuner i stockholmsregionen

uppläts även utrymme för information på de språk som talades av större invandrargrupper inom respektive kommun.

Det skall här till sist erinras om att opinionsundersökningarna i Nyköping och Motala innehöll frågor till svars-personerna huruvida de läst det informationsmaterial de erhö-llit. I Nyköping svarade 71% ja medan andelen i Motala ej redovisats. Däremot ger svarsfördelningen på en annan fråga i motalaundersökningen vissa hållpunkter för en bedömning av befolkningens engagemang. Frågan "kände Du till något om förslaget till delning av kommunen innan Du fick detta brev?" besvarades sålunda : Ja, kände till det väl = 18%; ja, men bara obetydligt = 56%; nej, inte alls = 25%.

4.3 Kostnader

Som flera gånger påpekats i den föregående framställningen har de kostnader som en omröstning beräknats dra varit ett viktigt överläggningsämne. Utgifternas storlek har anförts som skäl för att avvisa förslag till omröstningar men framför allt bestämt den närmare utformning som beslutade omröstningar erhö-llit.

Kommunerna har att själva stå för de kostnader som omröstningarna drar med sig. Statliga bidrag har inte varit att påräkna även om uppgifter i materialet tyder på att flera kommuner närt förhoppningar härom. Då det gällt omröstningar i indelningsärenden har i flera fall gjorts framställningar till regeringen om kostnadsersättning, men dessa har kategoriskt avvisats. Kontakter med riksskatteverket, postverket m fl har även gett nedslående besked till kommunföreträdare som räknat med ett statligt stöd. I de förhandlingar som förts har verkens företrädare gjort klart, att kommunerna måste köpa tjänster på affärsmässig bas.

De kostnadskalkyler som återfinns i materialet upptar oftast enbart utgifter som hänför sig till de administrativa anordningar som beräknas bli vidtagna med anledning av en möjlig eller faktiskt beslutad omröstning. De utgifter som kan beräknas uppstå till följd av informationsinsatser är i all-

mänhet särredovisade eller har inte påträffats. Vidare gäller att den interna resursförbrukning i form av utnyttjad arbetskraft som kommunkansliets och valnämndens förberedelser inneburit ej har upptagits som en faktisk kostnad.

De kalkyler och slutredovisningar som studerats har upptagit ett totalbelopp på cirka 100.000 -200.00 kronor i små och medelstora kommuner i början av 80-talet men har ökat med tiden och har givetvis dragit avsevärt större belopp i större kommuner. Där har under senare år någon eller några miljoner kronor setts som en realistisk kalkyl.

En huvudfråga har varit hur mycket man kan reducera kostnaderna genom att "åka snålskjuts" på andra valförrättningar. I Stockholm har gjorts följande kalkyler : "modell allmänna val" d v s hela den kommunala valapparaten ställs på fötter för genomförandet av en fristående omröstning = 4,6 milj. kr enligt en beräkning 1985 och 5,9 milj. kr enligt en beräkning 1989; "modell kyrkofullmäktigeval" d v s en reducerad organisation liknande den vid kyrkofullmäktigeval = 1.75 milj.kr respektive 2.25 milj.kr; "modell samtidig röstning"= begränsad merkostnad för själva folkomröstningen. I Göteborg gjordes 1987 en kalkyl som slutade på 8 milj.kr för fristående omröstning och på 2 milj. kr för samtidig förrättning (här inräknades visst informationsmaterial). Skillnaderna i belopp hänförde sig framför allt till avlöning av valförrättare (3.2 milj,kr respektive 0.3 milj.kr) och poströstning (1.4 milj.kr respektive 0.4 milj.kr). Kalkyler i mindre kommuner har proportionellt ungefär samma skillnader mellan de två alternativen och dessa skillnader betingas främst av samma poster som i göteborgsfallet.

Vad gäller utgifter som är att hänföra till tryckning och utskick av informationsmaterial är det material som stått till buds alltför magert för att medge några generella slutsatser, Det enda som med bestämdhet låter sig utläsas är stora variationer i beloppens storlek.

Opinionsundersökningar har utgjort ett billigt alternativ till folkomröstningar. De ovan redovisade beräkningarna i

Stockholm kompletterades med uppgifter om vad sådana mätningar i egen regi skulle kosta. Som ungefärliga summor uppgavs 60.000 respektive 75.000 kronor. Av externa institut genomförda undersökningar, som krävt förhållandevis stor undersökningspopulation för att medge statistiskt säkerställda redovisningar av olika undergruppers svarsmönster, har givetvis betingat klart större kostnader.

5. RESULTAT - GENOMSLAG - FUNKTIONER

5.1 Röstningsbeteende

Det har av den föregående redovisningen framgått, att förutsättningarna för omröstningarna i åtskilliga hänseenden varit mycket olika. Detta gäller naturligtvis i första hand betingelserna för folkomröstningar respektive opinionsundersökningar, men även inom respektive huvudtyp föreligger stora skillnader i fråga om de anordningar som vidtagits. I detta avsnitt, där röstningsbeteendet skall redovisas och analyseras, blir några av dessa anordningar och beslut om förrättningsarnas utformning lanserade som tentativa förklaringar till utfallet.

I vilken utsträckning har medborgarna deltagit i de folkomröstningar som genomförts på den lokala nivån? Svaret ges i tabell 6. Ett av de besked som tabellen ger är, att det förekommit mycket stora skillnader i röstningsfrekvens. Den lägsta siffran är 29% och den högsta 88% och däremellan förekommer högst skiftande värden. Situationen kontrasterar markant mot den påtagliga stabilitet som gällt för deltagandet i kommunalvalen. En av de faktorer som har betydelse för vilken röstningsfrekvens som presenteras är omfattningen av det område som omröstningen gällt. Omröstningsfrågorna, särskilt de som avsett indelningsändringar, engagerar inte sällan folk i olika delar av en kommun i olika grad. Folkomröstningar som detta oaktat har genomförts inom hela kommunområdet tenderar i sådana fall att få en låg deltagandeprocent. "Bottennoteringarna" från Botkyrka (29%) och Vaxholm (36%) är exempel på detta.

Den jämförelse som görs i tabellen mellan deltagandet i folkomröstningar och i kommunalval ger ett aldeles entydigt besked. I samtliga 20 fall har de kommunala valen samlat större väljarskaror. I flertalet fall är det berättigat att tala om mycket stora skillnader. Underskottet är störst i fråga om de fristående omröstningarna och minst då omröstningarna ägt rum på valdagen. Däremellan kommer de omröstningar som

Tabell 6. Deltagandet i folkomröstningarna. Procenttal

Kommun	Deltag.i folk- omröstn. 1	Deltag.i kommunal- val 2	Differens 1 - 2	Anmärkning
<i>indelningsärenden</i>				
Vaxholm	36	92	- 56	fristående
Härjedalen	68	87	- 19	- " -
Vara	67	90	- 23	= k.kraftsomr.
Norsjö	68	93	- 25	fristående
Botkyrka	29	85	- 56	- " -
Gullspång	88	89	- 1	- " -
Sigtuna	82	87	- 5	= val
Örebro	75	84	- 9	fristående
(Lekeberg)				
Södertälje	56	82	- 26	= val
(Järna m fl)				
Nacka	61	84	- 23	fristående
<i>övriga ärenden</i>				
Falkenberg	63	91	- 28	= k.kraftsomr.
Ovanåker	61	92	- 31	- " -
Täby	74	90	- 16	- " -
Vallentuna	75	91	- 16	- " -
Uppsala	58	90	- 32	fristående
(Knivsta)				
Sandviken	63	92	- 29	= kyrkofull- mäktigeval
(Jäderfors)				
Norsjö	57	87	- 30	fristående
Sjöbo	83	88	- 5	= val
Linköping	50	87	- 37	fristående
Ekerö	82	90	- 8	= val

Anm. Siffrorna från kommunalvalen hänför sig till de val som hölls närmast före eller samtidigt med resp. folkomröstning. Där folkomröstning omfattat endast del av kommun har deltagandet i kommunalval beräknats för samma område. Källa: SOS, Allmänna valen 1976-1991. Del 2. Kommunala valen

genomförts samtidigt med kärnkraftsomröstningen; det må här i förbigående nämnas att kärnkraftsomröstningen samlade 7 - 14 procentenheter fler röstande än de samtidiga lokala folkomröstningarna (Johansson 1980, appendix).

Enstaka avvikelser från detta mönster kan iakttas men som en approximativ beskrivning av förhållandena är omdömet giltigt. Den närliggande tolkningen är givetvis, att de lokala folkomröstningarna erhållit draghjälp av övriga samtidigt hållna förrättningar. Med draghjälp förstås härvid såväl en stimulans av det politiska engagemanget som ett underlättande av röstavgivningen genom ökad tillgång till vallokaler, poströstning m m.

Nyss påpekades att deltagandet i folkomröstningarna ibland uppvisade stora inomkommunala variationer. För omröstningar gällande indelningsärenden inträffade detta i flertalet fall. Den största spännvidden uppstod i Botkyrka och Vaxholm där deltagandet var cirka två och en halv gång större i komundelar med den högsta deltagandefrekvensen jämfört med dem med den lägsta och på valdistriktsnivå var skillnaderna ännu större. Även i folkomröstningar som gällde andra ärenden kan i några fall liknande iakttagelser göras. Studeras siffrorna på valdistriktsnivå uppdagas vid omröstningen i t ex Uppsala (Knivsta) extremvärdena 13 och 86 procent och i Norsjö 45 och 70 procent. Uppenbarligen berörde omröstningsfrågorna innevånarna i olika delar av kommunen mycket olika. I bägge fallen kan en "avståndseffekt" sägas ha spelat in.

Det saknas anledning att här närmare redovisa de konfliktdimensioner som präglade omröstningarna. Ämnet kommer dock att något behandlas i nästa avsnitt. Här skall blott konstateras, att det tillgängliga materialet - vilket har betydande luckor på denna punkt - upplyser om att motstridiga ortsintressen gjort sig gällande i åtskilliga fall, att det i andra förefaller ha skett en formering som bestämts av partisympatier samt att det i inte så få fall varit fråga om en svårfångad blandning av dessa bägge dimensioner. Någon gång kan också andra linjer skymtas, men materialet är för bräckligt för att medge några bestämda utsagor härom.

Antalet opinionsundersökningar som registrerats i denna utredning uppgår som bekant till fem stycken. För den som genomfördes i en del av Vara kommun är omröstningsresultatet endast bekant i så måtto, att en av de föreslagna lösningarna uppgetts ha samlat en stor majoritet. För de fyra övriga föreligger utförligare information, i tre fall i form av rapporter från de opinionsundersökningsinstitut som anlåtats.

Svarsfrekvensen blev nästan identiskt lika stor i de fyra fallen, nämligen mellan 84 och 87 procent. I växlande utsträckning insattes indrivningsåtgärder fram till dess en acceptabel svarsprocent ansågs vara uppnådd. Ett särskilt intresse tilldrar sig ambitionen att "kvalitetssätta" svaren. I Tanum presenterades de röstberättigade svarsalternativet "saknar intresse". Ingen bejakade detta. I de större undersökningarna i Heby, Nyköping och Motala utgjordes - med skiftande formuleringar - ett av svarsalternativen ungefär "varken ja eller nej". I Heby anslöt sig 21 % till detta alternativ, i Nyköping och Motala 28 respektive 34 procent. Man kanske kan uttrycka saken så, att det var motsvarigheten till dem som i folkomröstningar stod för bortfall eller blankröstning som bildade dessa stora grupper; de odeciderade synliggjordes genom opinionsundersökningarnas teknik på ett mer påtagligt sätt än vid folkomröstningar. I Nyköpings- och Motalaundersökningarna drevs analysen ytterligare ett steg genom att de som anslutit sig till ja- eller nejalternativet ombads ange hur säkra de var i sitt ställningstagande. I Nyköping markerade 22 % av dem osäkerhet och motsvarande siffra uppgick till cirka 32 % i Motala. Sammantagna ger de refererade mätresultaten underlag för slutsatsen, att i bägge kommunerna hade blott ungefär hälften av de svarande en bestämd uppfattning om huruvida delning eller inte delning var att föredra. Och härtill kom de 15 % som svarsvägrade. För ställningstagandet i sakfrågan spelade såväl partipolitisk som geografisk hemvist in i bägge fallen. Att notera är vidare att i Nyköpingsfallet inträffade det unika, att centralortens invånare i större utsträckning än omgivningen var positiva till en kommunindelning.

5.2 Omröstningarna : karakteristika och konsekvenser

Det omröstningsinstitut som kommunallagen innehåller är ett instrument vars hantering helt och fullt anförtrotts kommunfullmäktige. Fullmäktige bestämmer när instrumentet ifråga skall tagas i anspråk och avgör i vilken mån hänsyn skall tagas till de opinioner som kommer till uttryck i de omröstningar som hålls. Med en allmänt vedertagen terminologi låter sig institutet beskrivas som *frivilligt* och *rådgivande*. Ett institutet av diametralt motsatt karaktär benämns *obligatoriskt* och *beslutande*. Det existerar ett faktiskt om än inte logiskt ofrånkomligt samband mellan de bägge bestämningsfaktorerna, exempelvis så, att om det finns föreskrivet att en viss typ av ärenden måste föras ut till omröstning, måste (bör) också folkets meningsyttring bli utslagsgivande för dessa ärendens fortsatta behandling. I svensk debatt har en konstruktion av detta slag knappast ägnats någon uppmärksamhet. Möjligen var det dock detta som föresvävade den s k Lindbeckkommissionen. Dess rekommendation var att folkomröstning skall vara obligatorisk i de fall kommunfullmäktige föreslår höjning av kommunalskatten, men den uttalade ingen mening om sådana omröstningars beslutskraft (SOU 1973:16, s. 171-172).

I debatten, såväl på nationell som kommunal nivå, har rådgivande respektive beslutande omröstningar emellertid på senare tid allt mindre framstått som de enda alternativ utifrån vilka en omröstnings utslag bör bedömas. Snarare har de kommit att utgöra ytterpunkterna på en skala av följande utseende:

X-----	X-----	X-----	X-----
rådgivande	vägledande	bindande	beslutande

Den högra polen är rättsligt fixerad, även om denna bestämning kan vara försedd med särskilda villkor - reglerna om den svenska grundlagstiftningen är ett exempel härpå. Den vänstra ändpunkten kan däremot sägas utgöra startläget för ett register av flexibla bestämmingar.

Rådgivande i dess rena form kan sägas stå för att medborgarna bereds tillfälle att avge en meningsyttring, vilken ingår som en del av representantförsamlingarnas beslutsunderlag och av dessa avvägs mot de övriga förhållanden de önskar beakta vid handläggning av ett ärende.

Vad som menats med *vägledande* står inte alldeles klart. I flera kommuner där termen använts - företrädesvis av motionärer - ges inte någon närmare bestämmning, och det är möjligt att ordet ibland utnyttjats som synonym till rådgivande. I flera fall lägger man emellertid in mera än så; det är inte endast fråga om ett råd som fullmäktige beaktar i den utsträckning som församlingen ifråga anser lämpligt. Det är tvärtom fråga om en mer eller mindre tydlig uppfordran att följa det utslag som omröstningen gett. (Det är i denna betydelse som begreppet används i den fortsatta framställningen.) Ibland kunde begreppet ges ett alldeles speciellt innehåll. I Södertälje (1991) användes genomgående termen *vägledande* i omröstningen beträffande eventuell indelningsändring; den gängse formuleringen var "en vägledande folkomröstning...i principfrågan ja eller nej till Järna egen kommun". För den händelse omröstningen skulle utfalla med en majoritet för ja skulle detta leda till "en fördjupad och fullständig utredning om en kommunindelning med alla dess konsekvenser". Med *vägledande* avsågs tydligen att opinionsyttringen endast skulle betraktas som ett principuttalande, men att detta skulle ha i förväg fastställda konsekvenser för den fortsatta hanteringen.

Med *bindande* omröstning menas en omröstning som reellt men inte formellt förpliktigar beslutsfattarna att följa utfallet. Krav på att omröstningar skall ha en sådan effekt är långtifrån ovanliga i kommunala sammanhang. Ibland påträffas också - som skäl för att omröstning bör hållas - formuleringar av typ "invånarna i kommunen skall ges möjlighet att själva bestämma" men andemeningen tycks härvidlag vara densamma som då termen *bindande* använts. Hur vanligt det varit att individer eller partier inom fullmäktigeförsamlingarna i förväg, d v s innan omröstning hållits, deklarerat sin beredskap att rätta sig efter omröstningsresultatet kan med

det material som stått till förfogande inte avgöras. Att sådana deklARATIONER avgetts finns det dock belägg för.

I flera motioner har uttryckligen krävts att föreslagen omröstning skall vara *beslutande*. I några fall har sådana förslag avvisats med hänvisning till deras olaglighet, och i några fall har andra skäl anförts för avslag.

Den gjorda genomgången har gjorts i avsikt att redovisa det skiftande klimat i vilket omröstningarna hållits. Kraven och förväntningarna på kommunfullmäktige har uppenbarligen skiftat.

Det bör till sist bör påpekas att framställningen har gällt folkomröstningar. Då opinionsundersökningar har varit på tal har diskussionen om deras önskvärda konsekvenser som regel hamnat på den vänstra delen av den skala som ovan presenterats.

Vilka omständigheter har kommunerna ansett sig böra ta hänsyn till i sin bedömning av och ställningstagande till omröstningsresultaten? Uttryckligt redovisade kriterier lyser nästan helt med sin frånvaro i materialet. Endast i ett fall har i förväg fastställda bedömningsgrunder protokollförts. Det gäller frågan om delning av Örebro kommun (1990). Inför omröstningen i Lekebergs kommun del beslutade kommunstyrelsen att följande tre faktorer skulle beaktas: 1) valdeltagandet, 2) röstfördelningen, 3) geografiska skillnader inom kommunen beträffande valdeltagande och röstfördelning. Ironiskt nog kom denna precisering att utgöra upptakten till en tolkningstvist.

I omröstningen deltog cirka 75 procent av de röstberättigade och två tredjedelar av dem röstade ja, d v s för att Lekeberg skulle bilda egen kommun. I fem av valdistrikten var ja-rösterna i majoritet, medan i den sjätte, Hidinge, nära 60 procent röstade nej. Kommunens förvaltningskontor föreslog med anledning av denna utgång, att Lekeberg skulle bilda egen kommun, men att Hidinge alltså skulle ingå i Örebro kommun. Förslaget sändes ut på remiss. Lekebergs kom-

mundelsnämnd framhöll i sitt svar att frågeformuleringen vid omröstningen varit "skall Lekebergs kommun del utgöra egen kommun fr o m 1992" och att det i det informationsmaterial som tillställts de röstberättigade inte med ett ord berörts, att omröstningen skulle gälla något annat än just det geografiska område som Lekebergs kommun del utgjorde. Någon särbehandling av Hidinge var därför med tanke på dessa omständigheter utesluten, men om en aviserad opinionsundersökning skulle visa att Hidingeborna fortsättningsvis ville tillhöra Örebro kommun borde en sådan opinionsyttring tillmätas stor vikt. Ja-kommittén vände sig också bestämt mot förvaltningskontorets förslag. Nej-kommittén anslöt sig för sin del till förslaget men framhöll, att eftersom tolkningen av omröstningen ej var självklar var det angeläget att opinionen i Hidinge pejlades. En av SCB genomförd undersökning gav dock inte någon "statistiskt säkerställd övervikt" för något av alternativen och fullmäktige beslutade omsider att förorda en kommunal nybildning omfattande hela kommundelen Lekeberg.

Att det anförda exemplet gällde ett indelningsärende är symptomatiskt. Frågor av det slaget vållade i åtskilliga fall tolkningstvister och olika ställningstaganden hos de organ som var inblandade i beslutsprocesserna. Till en del kan den omständigheten att beslutsprocessen är lång och synlig samt att lagbestämmelserna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar ha förorsakat denna osäkerhet. Härtill kom givetvis den stora vikt och betydelse som vissa grupper tillmätte just dessa ärenden. Hanteringen av de uppkomna problemen skall här redovisas. Det bör förutskickas att de meningsmotsättningar som skall uppmärksammas, dels gällde den kommunala nivån, d v s splittring inom kommunfullmäktige, dels avsåg skiljaktiga ställningstaganden på kommunal och statlig nivå.

I mer än hälften av fallen - materialet är ofullständigt och tillåter därför inte en mer preciserad utsaga än så - har de motsättningar som yppats vid omröstningarna återspeglats i fullmäktigeförsamlingarnas ställningstaganden. Blott beträffande Motala kan med bestämdhet sägas, att de i omröstningen besegrade sträckte vapen och förenade sig med öv-

riga i ett fullmäktigebeslut av innebörd, att opinionsmätningen gett sådant resultat, att kommunen avstod från att hos regeringen ansöka om delning.

I Vaxholm blev omröstningens utfall sådant, att fullmäktige hamnade i beråd om vilket agerande som var det lämpligaste. Visserligen röstade två tredjedelar ja till delning, men ett närmare studium av röstsiffrorna i valdistrikten visade, att den uppdelning av kommunen som omröstningen gällde inte framstod som den lämpligaste. Sifo, som fungerade som kommunens konsult, hävdade för sin del, att det ytterst låga valdeltagandet i vissa områden borde betraktas som ett skäl för kommundelning; det underströk "hur relevant en delning är". Emellertid borde enligt SIFO med hänsyn till de opinioner som framkommit en något annan gränsdragning ske mellan de nya kommunerna än vad man utgått från då riktlinjerna för omröstningen dragits upp. Kommunfullmäktige beslutade så småningom med knapp majoritet att säga nej till delning, bl.a. med argumentet att församlingen inte kunde ansluta sig till ett delningsförslag som inte utretts och som inte förts ut till omröstning. Efter kompletterande utredningar, föranstaltade av regeringen, fattade denna omsider beslut om delning enligt det nya alternativet.

Samma problemställning aktualiserades även i Nacka. Omröstningen gav totalt sett ett mycket klart utslag mot kommunens delning, och fullmäktiges majoritet avstyrkte på denna grund delningsförslaget. Minoriteten menade däremot, att eftersom en kommundelning erhållit majoritet i Saltsjöbaden /Fisksätra borde fullmäktige ha tillstyrkt en delning i två kommuner - med Saltsjöbaden/Fisksätra som den ena - trots att omröstningen gällt en tredelning av Nacka kommun.

Om sökarljuset nu i stället inriktas på relationen kommun - regering kan konstateras, att 10 av de kommunindelningsärenden, som föranlett avlyssning av folkmeningen, förts upp på regeringsnivå. I flera fall har regeringen gått emot kommunfullmäktige. Det nyss relaterade Vaxholmsfallet kan sägas i viss utsträckning ha haft denna karaktär. Örebros ansökan om delning avvisades våren 1991 av den dåvarande regeringen,

främst med hänvisning till att de synnerliga skäl för en delning som måste föreligga, då beslut härom skall fattas senare än ett år före indelningsändringens ikraftträdande, inte var för handen. En förnyad ansökan från kommunen 1992 bifölls. I Vara och Botkyrka resulterade omröstningarna i majoritet för oförändrad kommunindelning, men inom de kommundelar som önskade bilda egen kommun fanns majoritet för detta. Fullmäktige i de bägge kommunerna avstyrkte indelningsändring, men regeringen ställde sig positiv, bl a med hänvisning till omröstningsresultatet. Södertälje överlämnade sitt ärende till kammarkollegiet för bedömning av folkomröstningsresultatet och meddelade samtidigt, att kommunen för sin del "inte för tillfället ämnar gå vidare med frågan". Omröstningen, företagen i de kommundelar vars lösgörande det var frågan om, hade visserligen gett majoritet för delning, men inte i alla kommundelarna. Kammarkollegiet gjorde samma bedömning som kommunen, men efter överklagande har regeringen 1992 uppdragit åt kollegiet att utreda frågan ytterligare.

Det är väl känt, att man inom socialdemokratin haft en klart mer restriktiv inställning till kommundelningar än vad de borgerliga partierna haft. De fem refererade fall där regeringsbesluten inneburit ett positivt ställningstagande till delning har samtliga fattats av borgerliga regeringar. Endast i ett fall, Nyköping, har en socialdemokratisk regering bifallit ansökan om delning, något som för övrigt skedde trots en kraftig socialdemokratisk aktivitet på det lokala planet för en även fortsättningsvis odelad kommun. Vad beträffar den lokala bedömningen av den företagna opinionsundersökningen har det även sitt intresse att notera, att man inom kommunen väl tog vara på den information som svaren på de olika frågorna i opinionsundersökningen gett och använde dem i sin argumentering för sina respektive ståndpunkter.

För att nu övergå till omröstningar, som avsett andra ärenden än kommundelningar, förorsakade dessa som regel inte någon större uppståndelse i de beslutsprocesser som följde efter det att folkopinionen klarlagts. Fullmäktige godtog

det votum som avgetts. Några notiser må dock lämnas.

Först bör redovisas det fall då fullmäktige kan sägas ha tagit ett beslut som inte låg i linje med utfallet i folkomröstningen. Det gällde brofrågan i Falkenberg. I omröstningen 1980 deltog 63 procent av de röstberättigade. Av dessa uttalade sig 79 % mot en ny bro och 14 % för byggande av den s k Söderbron. Efter omröstningen utarbetade en särskild arbetsgrupp ett förslag till trafikplanering vari Söderbron ingick men - jämfört med omröstningsförslaget - med vissa justeringar beträffande anslutningarna till bron. Kommunstyrelsen anslöt sig till förslaget. I fullmäktige uppstod en längre debatt, och protokollet hade bl a följande att meddela:

Under överläggningen ajournerades sammanträdet under tiden kl 18.35 - 20.40 på order av polischefen med anledning av intelefonerat bombhot mot stadshuset.

Kommunstyrelsens förslag bifölls så småningom med knapp majoritet. I reservationer till beslutet framhölls med skärpa den bristande respekt för folkmeningen som fullmäktiges ställningstagande förmenades innebära.

Omröstningen i Norsjö gav exempel på en problematik av annat slag, nämligen frågan om hur länge resultatet av en omröstning skulle anses ha verkningskraft. I omröstningen 1987 gick majoriteten av de röstande emot förslaget om att en systembutik skulle etableras i kommunen och fullmäktige följde detta utslag. Ärendet kom ellertid så småningom åter upp på dagordningen med ett positivt fullmäktigebeslut som resultat. En butik öppnas våren 1993.

Till sist skall nämnas att de kommuner som företog omröstningar i syfte att beveka beslutsfattare utanför den egna kommunen hade föga framgång. Ekerös remissyttrande över regionplan 1991 innehöll ett bestämt nej till Västerleden, bl a med hänvisning till det starka stöd denna ståndpunkt hade hos befolkningen. Västerleden togs emellertid med i Dennisöverenskommelsen, vilken senare godkändes av landstinget. Vad beträffar de kraftiga opinionsyttringarna i Täby och Vallentuna mot landstingets planer att förlänga tunnel-

banan norrut var de verkningslösa så till vida att lands-
tinget kort efter omröstningarna tog ett beslut som innebar
att det vidhöll sin uppfattning. Några år senare fick dock
en mening, som överensstämde med den som framkommit i de
bägge kommunerna, majoritet i landstinget.

5.3 Funktioner

I framställningen i närmast föregående avsnitt har de effek-
ter, som de genomförda omröstningarna haft, endast uppmärk-
sammats i den mån de gällt de omedelbara konsekvenserna för
beslutsfattandet i fullmäktige samt, där detta varit rele-
vant, för reaktioner på statlig och landstingskommunal nivå.
Effekter av annat, väl så intressant slag, exempelvis kort-
och långsiktiga följder för de politiska partierna och för
det politiska systemet över huvud taget, har måst lämnas
därhän. Denna begränsning hindrar emellertid inte en rad
allmänna iakttagelser och slutsatser beträffande omröst-
ningsinstitutets sätt att fungera.

Institutet lanserades som ett "undantagsinstitut" och så har
det förblivit. Under de allra senaste åren har emellertid
förmärkts ett ökat intresse för att ta det i bruk. Som en av
orsakerna till detta förtjänar framhållas en växande miss-
tro mot det politiska systemet och dess aktörer. Denna för-
ändring av stämmingsläget har förstärkt intresset för di-
rektdemokratiska arrangemang: hos makthavarna i deras försök
att ge ökad legitimitet åt sina ställningstaganden, hos e-
tablissemangets vedersakare i deras strävan att skapa ökad
lyhördhet för vad de uppfattar som folkets vilja i konkreta
samhällsfrågor.

Det förhållandet att endast ett 25-tal omröstningar genom-
förts under de 15 år som institutet funnits till har bl a
förhindrat uppkomsten av allmänna normer och etablerad prax-
is för hur de problem som är förknippade med kommunallagens
direktdemokratiska modell skall hanteras. Ute i de kommuner,
där omröstningsfrågor aktualiserats, har man därför i bety-
dande utsträckning i sina ställningstaganden varit hänvisad
till det egna omdömet och till vad den lokala politiska mil-

jön bjuder. Följaktligen kan stora variationer i handläggningen iakttas.

Ett centralt problem har självfallet varit i vilken grad man skall ta hänsyn till, respektera, den folkopinion som fastsatts vid de omröstningar som hållits. Som visats i det föregående har resonemangen rört sig kring tre skilda förhållningssätt : att uppfatta utslaget som rådgivande i begreppets bokstavliga mening, d v s som en av de många faktorer som skall vägas in i beslutsunderlaget; att se det som vägledande, d v s som ett utslag som ger en bestämd anvisning om vilket beslut som skall fattas samt, slutligen, att se det som bindande, d v s som ett uppdrag som det representativa systemet skall verkställa. En utveckling som kännetecknas av ökade krav på de representativa församlingarna att respektera, ja ovillkorligen följa folkets viljeyttringar är utan tvivel på gång. Detta innebär något av en omdefiniering av det rådgivande folkomröstningsinstitutets grundläggande funktion. Institutet som ett medel att hantera relationer mellan medborgarna och deras representanter får en ny framtoning: folkets råd skall följas, inte begrundas.

Ett annat problem, förutsatt att fullmäktige tillerkänts en viss handlingsfrihet, har varit vilka kriterier som skall uppställas för bedömningen av en omröstnings utfall. Är det majoritetens uppfattning som skall vara enda rättesnöre? Är det tillåtet att tillmäta olika gruppers meningsyttringar olika tyngd? Skall hänsyn tagas till hur stor andel av elektoratet som deltagit? Det är de två första frågorna som framför allt vållat bryderier och meningsskiljaktigheter. Deltagandefrekvensen har, så långt materialet bär, behandlats mera som en restpost i kalkylerna. Problemet helheten kontra delarna har fått sin framträdande position i diskussionerna bl a på grund av att det naturligt aktualiseras vid omröstningar i indelningsärenden. En aktionsgrupp i Botkyrka mobiliserade 1800-talsliberalen Adolf Hedins fältrop "Lika rösträtt för alla skall vara lösen!" i sin iver att belysa den grundfråga som äger giltighet i sammanhanget. Detta är för övrigt ett klassiskt tvisteämne i det svenska folkomröstningsinstitutets historia. Inför 1922 års riksomfattande

omröstning om införande av rusdrycksförbud utgjorde den s k särskillnadsfrågan , d v s en redovisning av männens och kvinnornas röster var för sig, ett hett debattämne. En särredovisning, menade arrangemangets motståndare, motiverades av en avsikt att ge rösterna olika vikt, något som var "en kränkning av jämlikhetens och demokratins principer" (Wallin 1966, s. 330 f). Vad gäller indelningsärendenas hantering sett från denna utsiktspunkt kan i flera fall en motsättning iakttas mellan ställningstaganden i berörd kommun och regering. Hanteringen av detta problem på ett ensartat sätt har försvårats av att praxis vacklat beträffande vilka som fått göra sin röst hörd; ibland har det varit en kommuns hela befolkning, ibland endast innevånarna i mest berörd kommunedel.

Folkomröstningsinstitutets funktioner anges ofta som korrigerande respektive legitimerande. Med korrigerande menas härvid dess roll som ett folkligt redskap mot en självtillräcklig representativ församling, med legitimerande ett instrument ägnat att förstärka en av beslutsorganet intagen position.

Den konstruktion som det kommunala omröstningsinstitutet erhållit ger inte mycket utrymme för den korrigerande funktionen. Det är fullmäktiges majoritet och ingen annan som bestämmer när institutet skall användas. De många avvisade initiativen till omröstning ger bevis för att fullmäktigeförsamlingarna värnat om denna befogenhet.

Den legitimerande funktionen har i flera fall kommit att omsättas i faktiskt handlande. Det har i främsta rummet gällt fall där kommun uppträtt som part i ett slags förhandling med utanför kommunen verkande organ. Som paradexempel härpå framstår Ekerös hantering av Västerledsfrågan. I december 1990 uttalade kommunfullmäktige att "kommunen är beredd att med alla lagliga medel motarbeta ledens genomförande", några månader senare beslutades om folkomröstning och dess resultat anfördes i kommunens remissyttrande över regionplan 1991 som ett av argumenten mot att leden skulle anläggas.

Några av de omröstningar som hållits - här bortses från om-

röstningar i indelningsärenden vilka svårligen låter sig inpassas i ett generellt mönster - kan varken karaktäriseras som korrigerande eller legitimerande. De har snarare haft en renodlat konsultativ karaktär. Fullmäktige har antingen varit odeciderad i sin inställning i viss fråga eller också har positionerna mellan olika partier varit helt låsta - i bägge fallen har ett hörande av medborgarnas uppfattning framstått som angelägen.

6. KOMMUNALA FOLKOMRÖSTNINGAR I NÅGRA ANDRA LÄNDER

6.1 Inledning

Europarådets ledningsgrupp för lokala och regionala organ (Steering committee on local and regional authorities) skickade år 1992 ut en enkät till medlemsstaterna med frågor om det kommunala folkomröstningsinstitutet: vilka regler gäller, vilka erfarenheter har man gjort vid tillämpningen? Svar erhöles från 16 stater. En särskild redovisning av förhållandena i Schweiz hade presenterats för kommittén tidigare under året. Kommitténs sekretariat utarbetade under hösten 1992 en sammanställning av enkätsvaren.

Ett studium av rapporten, vilken inkluderar redogörelsen om Schweiz, ger anledning till några inledande kommentarer. Det visar sig att gällande regelsystem i påfallande hög grad är av färskt datum, bl a beroende på demokratiseringsprocesserna inom det forna östblocket. Detta faktum föranleder två slutsatser. Den ena är att institutet befinner sig på tydlig frammarsch, den andra att man på åtskilliga håll ännu saknar större erfarenheter av institutets sätt att fungera. Sistnämnda brist förenad med en i många länder av allt att döma ofta begränsad kunskap om institutets praktiska tillämpning har lett till att rapporten huvudsakligen fått karaktär av en presentation av befintliga lagregler och statuter.

I det följande refereras anordningar och problemställningar som kan förmodas ha särskilt intresse för en svensk läsekrets. Denna inriktning innebär bl a, att mycket av vad rapporten har att meddela om förhållandena i Schweiz kommer att förbigås. I Schweiz med dess många små kommuner - fyra av fem har färre än 2000 invånare - har blott 15 procent valt ett representativt organ, typ kommunfullmäktige. Det dominerande arrangemanget påminner i viss mån om den svenska kommunalstämman : en folkförsamling öppen för samtliga röstberättigade kommuninnevånare samlas för diskussion av kommunens angelägenheter. Emellertid varierar i hög grad församlingarnas beslutsfunktioner. I vissa kommuner skall

många av de viktiga frågorna hänskjutas till folkomröstning, i andra har församlingen större beslutsbefogenheter, men kommuninnevånarna har goda möjligheter att genom initiativ av olika slag föra ut ärendena till omröstning. Detta, vad man skulle kunna kalla dubbla direktdemokratiska system, saknar uppenbarligen aktualitet i Sverige.

Det bör vidare påpekas, att i Schweiz liksom i den andra förbundsstat som ingår i rapporten, d v s Tyskland, ligger befogenheten att lagstifta om den kommunala nivån inte på de nationella organen utan på kantoner respektive delstater. Detta har i bägge länderna lett till en stor variation i regelsystemen. I Schweiz accentueras detta av att den kantonala lagstiftningen i dessa stycken är dispositiv, d v s varje kommun kan inom en given, generell ram anta sitt eget reglemente. Detta skall dock underställas kantonala myndigheter.

Det förtjänar till sist upplysas att det representativa kommunala organet av praktiska skäl i nedanstående framställning, oavsett vilket land som behandlas, benämns (-kommun)fullmäktige och det ledande beredande/exekutiva organet kommunstyrelse.

6.2 Legal grund

I det stora flertalet länder är folkomröstningsinstitutet lagfäst. Emellertid är detta ett konstaterande av begränsat intresse, eftersom merparten av de länder - bland dem Danmark - som saknar en lagreglering har känt sig oförhindrade att anordna omröstningar sådana bestämmelser förutan.

6.3 Hur och av vem kan en folkomröstning initieras och utlösas?

Svaren på rubrikens fråga är många men låter sig inordnas i fyra skilda kategorier.

(1) Initiativet tillkommer enbart kommunala organ. I denna grupp hamnar de länder, som inte har något lagfäst omröst-

ningsinstitutet, samt ett antal länder vars bestämmelser utgör kombinationer av olika anordningar. *Sverige* är tämligen unikt genom sin enkla konstruktion, d v s majoritetsbeslut i fullmäktige. *Norge* ligger nära ett sådant arrangemang men dess folkomröstningsinstitutet påfordrar inte någon större uppmärksamhet, eftersom det tillåtna ämnesområdet för omröstningar är mycket smalt. I *Frankrike*, för att ta ett exempel på ett mer komplicerat system, kan initiativ till omröstning väckas av borgmästaren eller i stora kommuner av 1/3 av fullmäktiges ledamöter och i små kommuner efter majoritetsbeslut i fullmäktige. I samtliga fall är det fullmäktiges majoritet som avgör principerna för och arrangemangen kring en omröstning.

(2) Initiativrätt tillkommer såväl kommunalt organ som en viss andel röstberättigade men i bägge fallen är det fullmäktige som beslutar om omröstning. *Finland* hamnar i denna kategori. Vad gäller folkinitiativ kan här ett minimum av 2 procent av de röstberättigade, i absoluta tal dock inte färre än 100 personer (50 personer i kommuner med mindre än 4000 invånare) väcka förslag om omröstning gällande fråga inom kommunens kompetensområde. Kommunstyrelsen skall bereda ärendet och snarast möjligt förelägga det för fullmäktige, som fattar beslut med enkel majoritet. En enskild medborgare kan också väcka förslag, men i sådant fall avgör kommunstyrelsen om ärendet skall föras vidare till fullmäktige.

(3) Vissa länder har ett dubbelt system innebärande att omröstning kan initieras och utlösas såväl av kommunalt organ som av ett antal medborgare. I *Luxemburg* tillkommer denna rätt fullmäktige och 1/5 (i mindre kommuner 1/4) av elektoratet. I *Ungern* har rätten tillagts 1/4 av fullmäktiges ledamöter, utskott inom fullmäktige, styrelsen för "lokal samhällelig organisation" samt 10 - 25 procent av elektoratet. I *Tyskland* är variationerna stora, men i regel är det fullmäktige och cirka 10 procent av de röstberättigade som har rätt att utlösa folkomröstning.

(4) För vissa ärenden föreskrivs i lag att folkomröstning skall hållas. Det har tidigare påpekats att detta i varie-

rande utsträckning gäller för kommuner i *Schweiz*. Det stora flertalet av dem har det gemensamt, att ärenden rörande den kommunala organisationen och territoriet (delning respektive sammanslagning) samt antagande av budget och bestämmande av skattesats skall föras ut till folket för beslut. Bl a i *Ungern, Tjeckiska republiken, Slovakien och Italien* finns också bestämmelser om obiligatorisk omröstning. Ett genomgående drag i dessa länder är, att sådana omröstningar i främsta rummet skall gälla ändringar i den kommunala indelningen, däremot inte frågor - hur viktiga de än må vara - som avser aktuella problem inom det ramverk som en kommun utgör.

6.4 I vilka ärenden får folkomröstningar hållas?

Vanligen sammanfaller ämnesområdet för folkomröstningar med fullmåktiges kompetensområde. I *Finland* föreskrivs dessutom bl a, att i ärenden i vilka kommun avger remissyttrande eller eljest tar initiativ men där det tillkommer icke-kommunalt organ att fatta beslut (t.ex. indelningsändringar och vägplanering) får folkmeningen avlyssnas. I praktiken har omröstningar i ärenden av just detta slag anordnats förhållandevis ofta (jfr Sverige). I åtskilliga länder finns vissa frågor uttryckligen undantagna från omröstning. Dessa undantag gäller främst två typer av ärenden, nämligen dels budget- och skattefrågor, dels frågor av administrativ natur och personalärenden. På sina håll inskräps vidare, att ärende som anförtrotts kommun av högre myndighet ej får hänskjutas till folket för avgörande.

6.5 När får folkomröstningar hållas?

På många håll har införts bestämmelser som inskränker friheten att när som helst anordna omröstningar. Den vanligaste restriktionen är kravet, att viss tid måste förflyta innan omröstning i ett och samma ärende upprepas. Både ett och två års "karantän" finns föreskrivet. Andra restriktioner värda ett omnämnande är följande. I *Finland* får omröstning ej hållas samtidigt med kommunala eller nationella val och i *Frankrike* är det ej tillåtet med folkomröstning under en

tämligen lång tid före valen till kommunfullmäktige. I *Tjeckiska republiken* är folkomröstningar förbjudna under de sex första månaderna av fullmäktiges mandatperiod.

6.6 Rådgivande och beslutande folkomröstningar

I de flesta länderna har omröstningarna en rådgivande status. Beslutande omröstningar gäller emellertid i flera länder och ett samband finns mellan denna form och bestämmelser om obligatoriska omröstningar likaväl som om folkiniciativ. Undantag från det sistnämnda är *Finland* och *Luxemburg* där kombinationen rådgivande omröstning och folkiniciativ gäller. I *Schweiz* är beslutande omröstningar den utan gensägelse vanligaste formen, men rådgivande omröstningar företas i undantagsfall som en ersättning för beslutande. De rådgivande omröstningarna ges här epitetet "orienterande" och anses tillåta en annan frågeteknik än den som gäller för de beslutande omröstningarna : fler frågor kan ställas och mer nyanserade svar än ja - nej kan med fördel avkrävas de röstande. De rådgivande omröstningarna anses till följd av sin karaktär ej fordra samma noggranna formella reglering som de beslutande. T ex har man i *Schweiz* ansett att större frihet bör gälla vid bestämningen av vilka som skall ges rätt att delta; opinioner från grupper som inte har kommunal rösträtt anses kunna utgöra värdefulla tillskott till beslutsunderlaget.

Frågan hur länge folkets meningsyttring skall respekteras av fullmäktige har i något fall avsatt särskilda bestämmelser. I *Tyskland* finns i några delstater stipulationen, att beslut taget vid folkomröstning inte får ändras inom två år (i ett par delstater tre år) utan folkets medgivande, manifesterat vid ny omröstning.

6.7 Deltagandet i folkomröstningar

En påfallande brist på statistik ägnad att belysa det folkliga deltagandet i omröstningarna kännetecknar situationen i de länder som behandlas i rapporten. Inte ens i *Schweiz* har man tillgång till annat än spridda uppgifter. Här liksom i

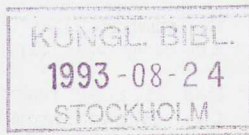
övriga länder beskrivs därför deltagandefrekvensen i huvudsak med svepande omdömen, som regel av innebörd att situationen är otillfredsställande. Deltagandet har merendels inte nått upp till de nivåer som reservationslöst tillåter utsagor av typ "folket har talat". Från flera länder uppges, att det ofta varit mindre än hälften av elektoratet som utnyttjat sina rättigheter. I Schweiz har också gjorts iakttagelsen, att deltagandet i folkomröstningar ibland underskridit det minimala som krävts för det folkiniciativ som utlöst omröstningen i fråga. En annan observation är, att deltagandet i hög grad fluktuerar med omröstningsfrågans materiella innehåll. I Schweiz samlar te ex omröstningar i skattefrågor avsevärt större väljarskaror än i andra ämnen.

Vilka botemedel bör sättas in mot de iakttagna förhållandena? Dels har diskuterats åtgärder i form av bättre information och anordningar som underlättar deltagandet, dels har speciella lagbestämmelser övervägts och i några fall genomförts. Några länder har infört röstplikt. Det som framför allt diskuterats har emellertid varit krav på att en viss minimiandel av de röstberättigade måste delta för att utslaget i företagen omröstning skall ges beslutsverkan. När det finns kvorumbestämmelser för fullmäktige varför skall inte motsvarande krav ställas på elektoratet? Så har problemet ibland formulerats. I Schweiz har arrangemanget avvisats, men i Ungern stipuleras ett deltagande på minst 50 procent och i några delstater i Tyskland krävs att den segrande sidan i en omröstning skall ha minst 25 procent av de röstberättigade bakom sig.

REFERENSER

- | | |
|--|---|
| Civildepartementet | Regeringsbeslut i indelnings-
ärenden |
| Council of Europe,
Steering Committee
on Local and Regional
Authorities, 1992 | Local Referendums. Secretariat
Memorandum prepared by the
Directorate of the Environment
and Local Authorities |
| Ds 1988:53 | Remissynpunkter på demokratibered-
ningens och några andra utredning-
ars förslag |
| Ds 1991:17 | Remissyttranden över betänkandet
(SOU 1990:24) Ny kommunallag.
En sammanställning från kommunal-
lagsgruppen |
| Ds Kn 1981:2 | Kommunala folkomröstningar i
Sverige 1978 och 1980. Betänkande
V av kommunaldemokratiska
kommittén |
| | Regeringsrättens årsbok |
| | Riksdagens protoll med bihang |
| SOS | Allmänna valen 1976, 1979, 1982,
1985, 1988, 1991. Del 2, Kommunala
valen |
| SOU 1952:47 | Kommunal folkomröstning. 1950 års
folkomröstnings- och valsättsut-
rednings betänkande |
| SOU 1975:41 | Kommunal demokrati. Huvudbetänk-
ande. Utredningen om den kommuna-
la demokratin |
| SOU 1978:32 | Ny indelningslag för kommuner,
landstingskommuner och församling-
ar. Betänkande av indelningslags-
kommittén |
| SOU 1985:29 | Principer för ny kommunallag. Be-
tänkande från 1983 års demokrati-
beredning |
| SOU 1990:24 | Ny kommunallag. Betänkande av 1988
års kommunallagskommitté |
| SOU 1993:16 | Nya villkor för ekonomi och poli-
tik. Ekonomikommissionens förslag |

- | | |
|--------------------------------------|--|
| Alsmark, G.-
Uddman, P. 1990 | Att möta främlingar. Vision och vardag. Lund University Press |
| Fryklund, B.-
Peterson, T., 1989 | Vi mot dom. Det dubbla främ-
lingsskapet i Sjöbo. Lund Univer-
sity Press |
| Gustafsson, A. 1975 | Probleminventering rörande kommu-
nal folkomröstning. Utredningen
om den kommunala demokratin |
| Hagård, B. 1989 | Vadstena egen kommun. Kampen för
självständighet 1977-1979. Före-
ningen Gamla Vadstena. Småskrift
nr 34 |
| Holmberg, S.-
Petersson, O., 1980 | Inom felmarginalen. En bok om
politiska opinionsundersökning-
ar. Publica Liber Förlag. Välling-
by |
| Johansson, L. 1980 | Kärnkraftsomröstningen i kommu-
nerna. Lunds universitet. Stats-
vetenskapliga institutionen. Med-
delande 1980:3 |
| Wallin, G. 1966 | Folkomröstningsinstitutet. Samhäl-
le och riksdag II, sid. 263-358.
Almqvist & Wiksell. Stockholm |



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
 - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
 - Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
 - kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlåningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
 - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
 - Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.

74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]

Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola,

barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Organisationernas bidrag. [71]

Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]

Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]

Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]