

Till statsrådet Lena Hjelm-Wallén

Regeringen beslutade den 2 september 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen.

Till ordförande resp. ledamot i kommittén förordnades fr.o.m. den 13 september 1999 numera f.d. landshövdingen Ulf Lönnqvist och numera f.d. justitiekanslern Hans Regner. Som ytterligare ledamöter i kommittén förordnades fr.o.m. den 12 november 1999 riksdagsledamöterna Helena Bargholtz och Rune Berglund, förste vice talmannen Anders Björck, språkröret Lotta Nilsson Hedström, riksdagsledamöterna Kenneth Johansson och Kenneth Kvist, f.d. kammarrättspresidenten Reidunn Laurén samt riksdagsledamöterna Göran Magnusson och Barbro Hietala Nordlund. Hans Regner entledigades från kommittén fr.o.m. den 14 februari 2001.

Att som experter biträda kommittén förordnades fr.o.m. den 24 november 1999 biträdande kammarsekreteraren Ulf Christoffersson, numera ordföranden och chefen för Statens va-nämnd Stefan Rubenson samt numera ämnesråden Kristina Svahn Starrsjö och Lena Stenwall. Stefan Rubenson och Lena Stenwall entledigades från kommittén fr.o.m. den 14 februari resp. den 7 mars 2001. Som ytterligare experter förordnades fr.o.m. den 1 mars 2001 dispasschören Svante O. Johansson och fr.o.m. den 15 januari 2002 numera föredraganden i konstitutionsutskottet Lars Seger.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 december 1999 hovrättsassessorn Dag Cohen och Lars Seger. Lars Seger entledigades från sekreteraruppdraget fr.o.m. den 15 januari 2002.

Kommittén, som har antagit namnet 1999 års författningsutredning (Ju 1999:13), får härmed överlämna sitt slutbetänkande Den gemensamma valdagen och andra valfrågor (SOU 2002:42). Tidigare har kommittén avlämnat delbetänkandena Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19) och Offentliga valförberedelser –

Anmälan av partier och kandidater (SOU 2001:99). På kommitténs initiativ har även getts ut forskarantologin Skilda valdagar och värval? (SOU 2001:65).

Helena Bargholtz, Anders Björck, Lotta Nilsson Hedström och Kenneth Johansson har avgett en reservation. Ett särskilt yttrande har avgetts av Helena Bargholtz, Anders Björck och Kenneth Johansson.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2002

Ulf Lönnqvist

Helena Bargholtz

Rune Berglund

Anders Björck

Lotta Nilsson Hedström

Kenneth Johansson

Kenneth Kvist

Reidunn Laurén

Göran Magnusson

Barbro Hietala Nordlund

/Dag Cohen

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Utredningsuppdraget	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.2 Utredningsarbetet	26
2 Författningpolitiska utgångspunkter	29
2.1 Riktpunkter för valsystemet.....	29
2.2 Väljarna skall ha inflytande över kandidaturvalet.....	30
2.3 Val skall resultera i ett tydligt medborgarmandat	31
2.4 Utgångspunkternas betydelse för den fortsatta diskussionen	34
3 Bör skilda valdagar införas för riksdagsval och kommunala val?	35
3.1 Inledning.....	35
3.2 Något om den historiska bakgrunden och frågans tidigare behandling	36
3.3 Kort om valdagarnas placering i Danmark och Norge	40
3.3.1 Inledning.....	40
3.3.2 Danmark	40
3.3.3 Norge.....	40

3.4	Översikt över de argument som har förts fram i valdagsdebatten.....	42
3.4.1	Inledning.....	42
3.4.2	Vilka konsekvenser av valdagarnas inbördes placering har deltagarna i valdagsdebatten eftersträvat?	43
3.4.3	Högt valdeltagande.....	44
3.4.4	Kommunalt samband	45
3.4.5	Ansvarsutkrävande	46
3.4.6	Kommunal självstyrelse	49
3.5	Överväganden	50
3.5.1	Inledning.....	50
3.5.2	Utvecklingen av den kommunala demokratin.....	51
3.5.3	Vårt ställningstagande.....	53
4	Bör valdagen flyttas från hösten till våren?.....	59
4.1	Inledning	59
4.2	Kort om författningsregleringen av statsbudgeten och budgetprocessen	60
4.2.1	Grundlagsregleringen.....	60
4.2.2	Författningsregleringen i övrigt	61
4.3	Riksdagskommitténs överväganden	62
4.4	Översikt över de argument som har förts fram i värvalsdebatten.....	64
4.4.1	Skäl för val på våren.....	64
4.4.2	Skäl emot val på våren	64
4.5	Överväganden	66
4.5.1	Inledning.....	66
4.5.2	Vårt ställningstagande.....	67
5	Bör de tre största valkretsarna minskas för att öka personvalsgenomslaget?.....	71
5.1	Inledning	71
5.2	Överväganden	73
5.2.1	Inledning.....	73
5.2.2	Vårt ställningstagande.....	75

Reservation av Helena Bargholtz (fp), Anders Björck (m), Lotta Nilsson Hedström (mp) och Kenneth Johansson (c)	77
Särskilt yttrande av Helena Bargholtz (fp), Anders Björck (m) och Kenneth Johansson (c)	81
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	83
Bilaga 2 Deltagarförteckning	99

Förkortningar

a.	anförd/anförda
a. a.	anfört arbete
bet.	betänkande
c	Centerpartiet
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
fp	Folkpartiet liberalerna
förs.	förslag från riksdagsorgan
Ju	Justitiedepartementet
kap.	kapitel
kd	Kristdemokraterna
KU	konstitutionsutskottet
mp	Miljöpartiet de gröna
NOU	Norges offentlige utredninger
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
rskr.	riksdagsskrivelse
RS	riksdagsstyrelsen
s.	sida
SOU	Statens offentliga utredningar
TK	talmanskonferensen
v	Vänsterpartiet

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att

- utreda frågan om en övergång till skilda valdagar för val till riksdagen resp. till landstings- och kommunfullmäktige,
- utreda frågan om valdagen bör förflyttas från hösten till våren, samt
- överväga om de tre största valkretsarna bör minskas.

I våra direktiv uttalas att det finns olika ståndpunkter och åtskilliga argument såväl för som emot *skilda valdagar*. Även på frågan om *vårval* kan enligt direktiven olika synsätt anläggas och motiveras. Vidare anges att det är angeläget att dessa frågor får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt samt att de rön som forskningen har gjort på området beaktas.

För att få fram ett pålitligt vetenskapligt underlag för våra överväganden har vi anlitat forskare med anknytning till Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för journalistik och masskommunikation samt Centrum för forskning om offentlig sektor – samtliga vid Göteborgs universitet. Resultatet av forskargruppens arbete har presenterats i antologin *Skilda valdagar och vårval?*¹ Forskarmaterialet belyser bl.a. vilka effekter skilda valdagar och val på våren kan ha t.ex. på den kommunala demokratin och valdeltagandet i kommunala val samt effekter och erfarenheter av skilda valdagar och vårval ur ett internationellt perspektiv.

I våra direktiv uppmärksammas det faktum att andelen kandidater som har blivit valda på personröster vid 1998 års riksdagsval är betydligt lägre i *de största valkretsarna* än i flertalet övriga valkretsar. Den främsta orsaken till detta torde vara att

¹ SOU 2001:65.

personvalsspärren på åtta procent motsvarar ett så högt antal röster att det är svårt för andra än välkända kandidater, t.ex. partiledarna i de större partierna, att samla tillräckligt många röster för att komma över spärren. Personvalsgenomslaget i de största valkretsarna har därmed varit påtagligt lågt i förhållande till övriga valkretsar. Rådet för utvärdering av 1998 års val, som bl.a. hade till uppdrag att överväga om spärrnivån bör sänkas, uttalade i delbetänkandet Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen bl.a. att personvalssystemet på grund av detta kan sägas lida av en demokratisk obalans som det är önskvärt att åtgärda.²

Mot denna bakgrund finns det enligt direktiven skäl att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt anges i direktiven att valkretsarna skall vara geografiskt sammansatta och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna.

Författningpolitiska utgångspunkter

Riktpunkter för valsystemet

De valfrågor som vi behandlar i detta betänkande är av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt i vårt land. För att kunna ta ställning till behovet av de förändringar som nu är aktuella är det därför nödvändigt att först beröra de övergripande riktlinjer som grundlagberedningen drog upp för vårt nuvarande valsystem i betänkandet Partiell författningsreform³ och som Folkstyrelsekommittén i betänkandet Folkstyrelsens villkor och regeringen i propositionen Vissa grundlagsfrågor m.m. har ställt sig bakom.⁴ Enligt dessa riktpunkter bör valsystemet vara så utformat

1. att man med undantag för effekterna av en småpartispärr (punkten 5) får en fördelning mellan partierna som är rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela riket (riksproportionalitet),
2. att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtekniska manövrer,
3. att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom ändringar i valkretsindelningen,

² SOU 1999:136 s. 119.

³ SOU 1967:26 s. 149.

⁴ SOU 1987:6 s. 124 och prop. 1987/88:22 s. 33.

4. att systemet leder till en tillfredsställande regional representation som också är så stabil som möjligt med hänsyn till kravet på riksproportionalitet, samt
5. att det försvårar för mycket små partier att vinna representation i riksdagen.

Vi har inte funnit anledning att ompröva den långsiktiga författningpolitiska strategi som kommer till uttryck i dessa riktpunkter. Mot bakgrund av flera viktiga förändringar i det konstitutionella ramverket och samhällsutvecklingen i stort – bl.a. införandet av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen samt EU-medlemskapet och senare tids tendens till minskat valdeltagande – har vi dock funnit att det finns behov av att föra en författningpolitisk strategidiskussion som kompletterar de nyss nämnda riktpunkterna och som fångar in dessa strukturella förändringar.

Väljarna skall ha inflytande över kandidaturvalet

Inledningsvis kan konstateras att vårt valsystem vilar på den uttalade förutsättningen att väljarna vid val röstar på *partier* (3 kap. 1 § första stycket RF). Det uttalade syftet med att införa ett personvalsmoment är dock att väljarna skall få bättre möjlighet att påverka vilka *personer* som skall representera dem. Personvalsmomentet kan med andra ord ses som en garanti för väljarnas inflytande över rangordningen mellan de kandidater som ställer upp i valet.

Val skall resultera i ett tydligt medborgarmandat

Vidare bör ett överordnat mål för valordningen vara att allmänna val skall resultera i ett *tydligt mandat från medborgarna till de folkvalda*. Vi menar att detta syfte redan nu kommer till uttryck genom att det i grundlagen i 1 kap. 1 § andra stycket RF bl.a. anges att den svenska folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt. Kravet på ett tydligt mandat rymmer en kvantitativ och en kvalitativ sida.

Den kvantitativa sidan av ett tydligt medborgarmandat innebär att mandatet bara kan kopplas till själva valhandlingen. Endast vid ett högt valdeltagande ger valresultatet ett tydligt uttryck för vad

majoriteten av de röstberättigade anser om den politiska inriktningen för arbetet i den församling som valet avser. Ett valresultat som inte baseras på ett högt valdeltagande kan alltså inte grunda ett tydligt medborgarmandat. Detta gäller även om det andra, kvalitetsorienterade, kriteriet skulle vara uppfyllt och även om åsiktsrepresentativiteten med avseende på majoriteten av de röstberättigade kan verifieras genom opinionsundersökningar o.d.

Det kvalitetsorienterade kravet på mandatet till de folkvalda innebär att de röstberättigade genomgående skall ha haft bästa tänkbara förutsättningar att utifrån egna preferenser ta ställning i valen. Ansvaret för att detta mål uppnås åvilar i första hand de politiska partierna. I sammanhanget måste även framhållas massmediernas centrala roll som förmedlare av budskap mellan partier och medborgare. Det är dock ytterst en uppgift för det allmänna att trygga att medborgarna har tillgång till bästa tänkbara underlag för sina ställningstaganden i allmänna val. Ett exempel på detta är det kommunala och statliga partistödet.⁵ Man kan också tänka sig stöd som mer eller mindre direkt riktas till medborgarna. Detta kan ske exempelvis inom ramen för skolväsendet eller som folkbildningsinsatser för att öka medborgarnas möjligheter att självständigt och kritiskt värdera de budskap som når dem via partier och massmedier.

Ett tydligt medborgarmandat främjar de folkvaldas demokratiska legitimitet och därmed också den representativa demokratin och den kommunala självstyrelsen. En annan följd av ett tydligt mandat till de folkvalda är vidare att det inom ramen för ett proportionellt valsystem leder till optimala förutsättningar för bildandet av stabila och handlingskraftiga regeringar. Dessutom skänker det en nödvändig demokratisk legitimitet åt regeringen i dess roll som företrädare för Sverige i EU-sammanhang.

⁵ 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) resp. lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Bör skilda valdagar införas för riksdagsval och kommunala val?

Inledning

Den gemensamma valdagen, som tillämpades för första gången vid 1970 års val, har ända sedan införandet varit utsatt för kritik i skilda avseenden. Anhängarna till skilda valdagar har hävdats att en övergång till fristående kommunala val skulle främja den kommunala demokratin. Man har därvid anfört att den kommunala demokratin skulle vitaliseras med en sådan förändring, eftersom skilda valdagar skulle minska rikspolitikens dominans över den lokala politiken. Vidare har hävdats att renodlade kommunala valrörelser skulle kunna öka väljarnas möjligheter att fatta rationella röstningsbeslut i lokalvalen, vilket skulle maximera möjligheterna till ett ansvarsutkrävande på rätt politisk nivå. Dessutom skulle, enligt anhängarna till ett skiljande av valdagarna, skilda valdagar kunna råda bot på problemet att det går alltför lång tid mellan varje tillfälle för väljarna att utkräva ansvar av politikerna.

Förespråkarna av den nuvarande ordningen med gemensam valdag, dvs. motståndarna till skilda valdagar, har som grund för ett bevarande av den gemensamma valdagen gjort gällande att skilda valdagar skulle leda till ett lägre valdeltagande i de kommunala valen samt att det nuvarande systemet innebär en garanti för ett fortsatt högt valdeltagande i kommunalvalen. Det har vidare hävdats att den gemensamma valdagen uppmuntrar väljarna till att göra en helhetsbedömning av de olika partiernas politik på skilda nivåer och att detta leder till utökade möjligheter för väljarna att fatta medvetna röstningsbeslut i de olika valen. Enligt anhängarna till den gemensamma valdagen värnar denna dessutom om det faktiska sambandet mellan riks- och kommunalpolitik, vilket ökar möjligheterna att bedriva en enhetlig politik över hela landet.

Eftersom den nuvarande ordningen med gemensam valdag har kritiserats främst från kommunaldemokratiska synpunkter, är det av stor vikt att först belysa de nuvarande förutsättningarna för den kommunala demokratin.

Utvecklingen av den kommunala demokratin

Forskningsresultat visar att medborgarnas kunskap om och intresse för kommunalpolitik har ökat på senare år.⁶ Av forskarnas studier framgår vidare att massmediernas bevakning av de kommunala valrörelserna under samma tid har blivit allt mer omfattande.⁷ Dessutom är valdeltagandet i de kommunala valen högt. Detta visar de internationella jämförelser som forskarna har gjort.⁸ Resultaten får därmed anses visa att förutsättningarna för lokalt ansvarskrävande har förbättrats. Till detta bör också läggas de förslag som regeringen nyligen har lagt fram i propositionen Demokrati för det nya seklet.⁹ Förslagen innebär bl.a. att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige,¹⁰ att arbetsvillkoren för förtroendevalda i kommuner och landsting förbättras och att möjligheterna till brukarinflytande stärks.¹¹

Den allmänna slutsats som kan dras av det anförda är att förutsättningarna för kommunala valrörelser och därmed också för den kommunala demokratin på ett tydligt sätt har förbättrats sedan införandet av den gemensamma valdagen.

Utgångspunkter för våra överväganden

Ett tydligt medborgarmandat ställer dels krav på högt valdeltagande, dels krav på att medborgarnas röstningsbeslut skall vara rationellt grundade. Tydliga medborgarmandat främjar de folkvaldas demokratiska legitimitet på olika politiska nivåer och därmed även den representativa politiska demokratin. Det nu sagda innebär att en övergång till skilda valdagar bara kan accepteras om förändringen leder till ett tydligt medborgarmandat. När det gäller ändring av viktigare regler rörande valordningen bör normalt eftersträvas bred politisk enighet. En ändring av den nuvarande ordningen med gemensam valdag bör alltså bara genomföras om det föreligger en bred parlamentarisk enighet bakom ett ändringsförslag. Det är med detta som utgångspunkt som vi har gjort våra överväganden.

⁶ Folke Johanssons rapport *Röstdelning – skilda valdagar* i antologin *Skilda valdagar och värval?* (SOU 2001:65 s. 105 f. och 121 f.).

⁷ Bengt Johanssons rapport *Finns den kommunala medievalrörelsen?* a. a. s. 215 f.

⁸ Henrik Oscarssons rapport *Mot ett lägre valdeltagande i kommunvalen?* a. a. s. 75 ff.

⁹ Prop. 2001/02:80.

¹⁰ A. prop. s. 51 ff. och 142 f.

¹¹ A. prop. s. 83 ff. och 138 ff. resp. 55 ff. och 144 ff.

Skilda valdagar leder till ett betydligt lägre valdeltagande i de kommunala valen

Forskningsresultat visar att en övergång till skilda valdagar leder till ett betydligt lägre valdeltagande i de kommunala valen. Enligt den uppskattning som har gjorts i antologin – som bygger på en kartläggning av valdeltagandenivåer i ett stort antal länder – torde en övergång till skilda valdagar leda till att valdeltagandet blir tio till tjugo procentenheter lägre i valen till landstings- och kommunfullmäktige än i riksdagsvalen.¹²

En annan, från valdeltagandesynpunkt, negativ effekt av skilda valdagar är enligt forskningsresultaten att om valdagarna skiljs åt skulle valdeltagandeskillnaderna öka mellan olika grupper i samhället.¹³ Grupper som redan i hög grad deltar i den demokratiska processen – äldre, höginkomsttagare, högutbildade, gifta och kyrkobesökare – skulle därmed vara överrepresenterade bland de som röstar medan grupper som är mindre delaktiga, t.ex. ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund, i mindre utsträckning skulle rösta i de kommunala valen.

Dessutom framgår av forskningsresultaten att skilda valdagar kan leda till en förstärkning av de senaste tjugo årens generella trend med ett minskat valdeltagande i de olika allmänna valen.¹⁴

Ett *högt valdeltagande* är mycket viktigt från demokratisk synpunkt. Det är viktigt för att de valda församlingarna skall kunna göra anspråk på legitimitet och för att medborgarna skall vara delaktiga i de olika samhällsfrågorna och inte ställas utanför. Dessutom kan val med lågt valdeltagande inte anses innebära något verkligt *ansvarsutkrävande*.

Materialet ger ett starkt stöd för slutsatsen att en övergång till skilda valdagar skulle innebära ett betydligt lägre valdeltagande i de kommunala valen. Mycket talar också för att grupper som redan i dag är mindre delaktiga i än mindre utsträckning skulle rösta i kommunalvalen. Dessutom finns det skäl att tro att skilda valdagar kommer att förstärka trenden med ett minskat valdeltagande i de olika allmänna valen. Den nuvarande ordningen med gemensam valdag bidrar däremot till ett högt valdeltagande. Det nu anförda talar för att man bör avstå från en ordning med skilda valdagar för val till riksdagen resp. till landstings- och kommunfullmäktige.

¹² Oscarsson a. a. s.

¹³ A. a. s. 91.

¹⁴ Stefan Szücs rapport *En vitaliserad kommunal demokrati?* a. a. s. 157.

Det är tveksamt om skilda valdagar verkligen skulle leda till en ökad fokusering på de lokala frågorna

Som har konstaterats ovan har den kommunala demokratin på ett tydligt sätt utvecklats i positiv riktning sedan införandet av den gemensamma valdagen. Forskningsresultat visar vidare att sambandet är svagt mellan, å ena sidan, medborgarnas intresse och engagemang för kommunalpolitik och, å andra sidan, förekomsten av röstdelning.¹⁵ De uppgifter som föreligger visar alltså att med gemensam valdag är förutsättningarna för lokalt *ansvarsutkrävande* goda. Det kan med andra ord inte hävdas att den gemensamma valdagen har inneburit ett hinder mot en utveckling av den kommunala demokratin. Mot bakgrund av tillgängliga forskningsresultat är vi övertygade om att vitaliseringen av den kommunala demokratin kommer att fortsätta med en bevarad gemensam valdag.

Forskningsresultat visar dessutom att även efter en övergång till skilda valdagar skulle de rikspolitiska frågorna alltjämt spela en betydande roll i de kommunala valrörelserna.¹⁶ Att nationella frågor dominerar i lokala val är enligt Oscarsson ett generellt fenomen i moderna demokratier som endast i begränsad omfattning tycks ha att göra med om de olika valen anordnas gemensamt eller skilda från varandra. På grund av det starka sakliga samband som föreligger mellan riks- och kommunpolitik är det dessutom av stor vikt att medborgarna får möjlighet att bedöma partiernas politik på samtliga nivåer vid ett och samma tillfälle. Genom att värna sambandet mellan politiken på olika nivåer – det *kommunala sambandet* – ökas möjligheten att bedriva en enhetlig politik över hela landet. Detta gäller framför allt på de olika välfärdsområdena vård, skola och omsorg. Den gemensamma valdagen kan därför sägas säkra ett helhetsperspektiv på politiken.

Mot denna bakgrund är det inte mycket som talar för att skilda valdagar skulle innebära att de lokala frågorna kommer mer i fokus.

Vår sammanfattande bedömning

Att införa ett system med skilda valdagar innebär ett lägre valdeltagande i de kommunala valen. Detta är från demokratisk synpunkt oacceptabelt. Det är också av värde att den kommunala

¹⁵ Szücs a. a. s.

¹⁶ Oscarsson a. a. s. 95.

sambandet tydliggörs. Systemet med gemensam valdag har vidare inte utgjort något hinder mot en utvecklad kommunal demokrati. Vi är därför helt säkra på att vitaliseringen av kommunal-demokratin kommer att kunna fortsätta med en bevarad gemensam valdag. Införandet av skilda valdagar utgör alltså inte någon förutsättning för denna utveckling. Tvärtom riskerar en övergång till skilda valdagar att äventyra sådana viktiga inslag i den kommunala demokratin som är kopplade till ett högt valdeltagande. Vår samlade bedömning är således att det saknas tillräckliga skäl att överge den nuvarande ordningen med gemensam valdag.

Bör valdagen flyttas från hösten till våren?

Inledning

De som på senare tid har förespråkat att valdagen bör flyttas från hösten till våren har fört fram detta som ett sätt att komma till rätta med en rad praktiska problem knutna till riksdagens arbetsordning och budgetberedningen. Enligt värvalsförespråkarna är dessa problem direkta konsekvenser av den budgetprocess med kalenderårsbudget som gäller sedan år 1997.

Det är rimligt att anta att den nuvarande förläggningen av valdagen kommer att medföra svårigheter att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiften. Frågan är då om man av detta skäl bör ändra på budgetprocessen eller på placeringen av valdagen. Vad gäller detta spörsmål delar vi Riksdagskommitténs uppfattning i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet, nämligen att valdagens förläggning bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden samt att budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kan vägas in, men att utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömning av valdeltagande.¹⁷ Genomgripande förändringar av valordningen, som att t.ex. förflytta valdagen, bör därför bara genomföras om man är övertygad om att dessa leder till att den representativa politiska demokratin stärks. En förflyttning av valdagen till våren kan med andra ord inte accepteras om den leder till ett minskat valdeltagande, eftersom en sådan situation medför risk bl.a. för att de valda församlingarna förlorar sin legitimitet och inte uppfattas

¹⁷ 2000/01:RS1 s. 64 ff.

som representativa av medborgarna. Vidare får idén om den goda valrörelsen anses förutsätta att så många medborgare som möjligt faktiskt har möjlighet att delta.

Det kan inte uteslutas att vårval leder till ett lägre valdeltagande

Liksom för närvarande måste valet föregås av en minst fyra veckor lång valkampanj under vilken riksdagsarbetet inte rimligen kan pågå. Vidare är det väsentligt att välja en valtidspunkt där det inte pågår alltför många aktiviteter som kan konkurrera med intresset för valen. Valrörelsen och de efterföljande valen bör alltså äga rum under en tid som inte avbryts av några stora helger, semestrar eller skollov. Om valdagen flyttas till någon tidpunkt i april, maj eller juni – skulle det dels vara svårt att hitta en period där man inte skulle behöva göra några sådana avbrott,¹⁸ dels skulle riksdagens arbete under valårsvararna behöva avbrytas på ett olyckligt sätt. Vad gäller alternativet att placera valen i början juni kan nämnas att internationell forskning visar att sommar- och vinterväl har ett lägre valdeltagande än val som förläggs på våren eller hösten.¹⁹ I sammanhanget kan även noteras det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet (38,8 procent i det svenska valet till Europaparlamentet) som hölls den 13 juni.

Mot den angivna bakgrunden är det svårt att hitta någon tidpunkt under perioden april–juni som erbjuder samma förutsättningar för den goda valrörelsen och för ett högt valdeltagande som den nuvarande ordningen med allmänna val den tredje söndagen i september. Vi menar att man redan på dessa grunder bör avstå från att flytta valdagen till våren.

Det är möjligt att klara av budgetarbetet även under valår med regeringsskiften

En tillträdande regering bör efter ett regeringsskifte hinna lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Under valår är det nämligen möjligt att lämna budgeten något senare än annars. Dessutom finns möjligheten att göra vissa begränsade ändringar i budgeten i riksdagen. Den nya regeringen kan vidare återkomma med förslag på våren efter valet, t.ex. på tilläggsbudget. Det nu

¹⁸ Henrik Oscarssons och Nicklas Håkanssons rapport *Val på våren?* a. a. s. 231 f.

¹⁹ A. a. s. 231.

sagda får i betydande omfattning anses försvaga argumentet att det är svårt för en ny regering efter ett regeringsskifte att hinna forma sitt budgetalternativ.

Värval påverkar riksdagens nuvarande arbetsrytm

Med en valordning där valen äger rum på våren krävs det dessutom, som nyss har nämnts, ett uppehåll i riksdagsarbetet under valrörelsen. Om man tänker sig att årets riksdagsval skulle äga rum den 19 maj eller den 9 juni, torde riksdagen behöva avsluta riksmötet i mitten av april. resp. i början av maj. Vidare är ärendevolymen i riksdagen normalt sett stor under våren. Av detta följer alltså att det skulle ställa till problem för riksdagen att avsluta riksmötet redan i april eller maj. Dessutom skulle ett riksdagsval i maj eller juni innebära att riksdagens arbete med att utse statsminister skulle komma att ske under riksmötets sommaruppehåll. Också det anförda talar emot ett införande av värval.

Vår sammanfattande bedömning

Klart övervägande skäl talar alltså emot en förflyttning av valdagen till våren. Den nuvarande kollisionen mellan valrörelsen och budgetarbetet bör i stället lösas genom förändringar av budgetprocessen. Vår samlade bedömning är således att det saknas tillräckliga skäl att ändra den nuvarande förläggningen av valdagen.

Bör de tre största valkretsarna minskas för att öka personvalsgenomslaget?

Inledning

För val till riksdagen är landet enligt 3 kap. 6 § första stycket RF indelat i valkretsar. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att mandaten i riksdagen utgörs av trehundratio fasta valkretsmandat och trettionio utjämningsmandat. Inför varje riksdagsval fördelas enligt tredje stycket i bestämmelsen de fasta valkretsmandaten mellan valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela landet.

Indelningen i valkretsar för val till riksdagen regleras i 2 kap. 2 § vallagen, där det anges att landet är indelat i 29 valkretsar. Dessa motsvarar i princip länsindelningen. Stockholms län utgör dock två valkretsar, Skåne län fyra valkretsar och Västra Götalands län fem valkretsar. Valkretsarnas storlek varierar när det gäller antalet röstberättigade. Vid 1998 års val uppgick antalet röstberättigade i de två största valkretsarna, Stockholms läns valkrets och Stockholms kommun, till omkring 730 000 resp. 550 000. De två närmast största valkretsarna var Göteborgs kommun och Östergötlands län med ca 340 000 resp. 310 000 röstberättigade. Antalet röstberättigade i de övriga valkretsarna uppgick till mellan 100 000 och 250 000. Undantaget var Gotlands län med 44 000 röstberättigade.

Som redan har nämnts är personvalsgenomslaget i de största valkretsarna påtagligt lågt i förhållande till övriga valkretsar. Det är mot denna bakgrund som det finns skäl att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas.

Riksproportionalitet och regional representation

Grundlagberedningen framhöll i betänkandet Partiell författningsreform att man vid utformningen av ett nytt valsysteem i första hand borde försöka tillgodose önskemålet att mandatfördelningen i riksdagen skall vara riksproportionellt rättvisande.²⁰ Vidare uttalades att principen om riksproportionalitet kunde förverkligas även om man behöll ordningen med valkretsvisa val där alla mandaten besattes med kandidater som hade nominerats i valkretsarna av partiernas lokala organisationer. Enligt beredningen stimulerade denna ordning till lokal politisk aktivitet och bidrog till att ge demokratin fast förankring hos folket. Beredningen anförde därvid att garantier för riksproportionalitet kunde uppnås om kravet på regional representation begränsades till att avse anspråk på att valkretsarna praktiskt sett skall få stabil regional representation med variationer från val till val på högst ett eller ett par mandat och att mandatfördelningen inom en valkrets i regel skall ge god överensstämmelse med valutslaget inom samma valkrets.

Dessa resonemang har alltjämt bärkraft. En förändring av de största valkretsarna kan alltså bara accepteras om den inte

²⁰ SOU 1967:26 s. 148.

försämrar riksproportionaliteten och den regionala representationen i valsystemet.

Partiernas nomineringsarbete

Valkretsarna har stor betydelse för partiernas regionala representation. De politiska partiernas regionala verksamhet blir därför nära knuten till valkretsarna. Geografiskt sett överensstämmer partiernas regionala organisationer i allmänhet med de tre nu aktuella valkretsarna. Vissa avvikelser förekommer dock. En del partier har nämligen en regional organisation som i vissa avseenden rent geografiskt avviker från de tre största riksdagsvalkretsarna. Såvitt känt har denna brist på symmetri inte gett upphov till några problem i partiernas nomineringsarbete.

Ändrad valkretsindelning

Nomineringsrätts- och valkretskommittén, som bl.a. hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att dela de största valkretsarna, konstaterade i betänkandet Vissa valfrågor att utrymmet för att ändra riksdagsvalkretsarna är begränsat inom ramen för det nuvarande valsystemet.²¹ Av de mycket ingående valtekniska undersökningar som kommittén hade låtit utföra framgick att det nuvarande valsystemet endast medgav att Stockholms kommuns eller Stockholms läns valkretsar delades i två nya valkretsar. Mera omfattande ändringar i valkretsindelningen krävde ändringar i andra delar av valsystemet. I annat fall vore sådana förändringar ägnade att leda till från proportionalitets-synpunkt oacceptabla resultat. Dessutom skulle det i vissa fall kunna leda till att mandat omfördelades mellan valkretsarna.²² Kommittén pekade dock på möjligheten att med bibehållen riksproportionalitet genomföra vissa ytterligare ändringar i valkretsindelningen. En förutsättning var då antingen att man vid mandatberäkningen sänkte den s.k. första divisorn till 1,3 (se vidare 20 kap. 1 § vallagen) eller att antalet utjämningsmandat utökades. Vid valet mellan dessa alternativ förordade kommittén en sänkning av första divisorn, eftersom man menade att de fasta mandaten

²¹ SOU 1995:143 s. 265.

²² A. s.

bättre än utjämningsmandaten tillgodoser valsystemets personvalsinslag.

Vid kontakter med partiorganisationer i valkretsarna hade dock framkommit att dessa i många fall intog en avvisande hållning till delning av de aktuella valkretsarna. Kommittén fann därför att ett förslag till ny utformning av valkretsarna borde anstå.²³ Även Rådet för utvärdering av 1998 års val övervägde i delbetänkandet Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen frågan om att göra de största valkretsarna mindre på så sätt att de delades upp i fler och mindre valkretsar.²⁴ På samma grunder som Nomineringsrätts- och valkretskommittén hade anfört avstod man dock från att lägga fram förslag om en ny valkretsindelning.

Vad gäller alternativet att dela upp de största valkretsarna i fler och mindre valkretsar har också vi inhämtat lokala synpunkter. De kontakter som vi har haft med partiorganisationer i de berörda valkretsarna har dock visat att det fortfarande föreligger en negativ inställning till förändringar av valkretsindelningen. För närvarande saknas alltså politiska förutsättningar för en delning av de största valkretsarna. Dessutom medför, som har framgått ovan, en ändrad valkretsindelning flera svårhanterade problem i fråga om riksproportionaliteten i valsystemet. Liksom Nomineringsrätts- och valkretskommittén menar vi således att några större förändringar av valkretsindelningen inte är möjliga med hänsyn till valordningens uppbyggnad och utgångspunkter.²⁵

Vår sammanfattande bedömning

För närvarande saknas alltså politiska förutsättningar för en delning av de största valkretsarna. Vidare innebär en ändrad valkretsindelning en rad svårhanterade problem när det gäller riksproportionaliteten i valsystemet. Mera ingripande förändringar kräver därvid ändringar i andra delar av systemet. Vi anser därför att frågan om att förbättra personvalsgenomslaget bör bli föremål för fortsatta överväganden inom ramen för en mer genomgripande översyn av hela valsystemet. Vår samlade bedömning är således att frågan om delning av de största valkretsarna bör anstå och i stället övervägas i annat lämpligt sammanhang.

²³ A. bet. s. 266.

²⁴ A. bet. s. 119.

²⁵ A. bet. s. 263 ff.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Uppdraget

Våra ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 2 september 1999.¹ I dessa direktiv gavs vi i uppdrag att

- lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket RF,
- utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick, samt
- närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

Genom tilläggsdirektiv beslutade av regeringen den 16 mars 2000 gavs vi vidare i uppdrag bl.a. att föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § RF, se bilaga 1.² Dessutom fick vi genom ytterligare tilläggsdirektiv, beslutade av regeringen den 21 september 2000, i särskilt uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.³

¹ Dir. 1999:71.

² Dir. 2000:21.

³ Dir. 2000:61.

Våra förslag och överväganden när det gäller ovanstående delar av vårt uppdrag har vi i februari 2001 redovisat i delbetänkandet *Vissa grundlagsfrågor*.⁴

Genom tilläggsdirektiven den 16 mars 2000 gavs vi också i uppdrag att

- utreda frågorna om skilda valdagar och värval,
- överväga om de tre största valkretsarna bör minskas,
- se över partibegreppet i 3 kap. 7 § RF, samt
- överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Våra förslag och överväganden avseende frågorna rörande partibegreppet och valsedlar som saknar partibeteckning har vi i december 2001 redovisat i delbetänkandet *Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater*.⁵ Det är således frågorna om skilda valdagar, värval och de största valkretsarna som behandlas i detta betänkande.

1.2 Utredningsarbetet

Vi har sammanträtt regelbundet. Vidare har vi anlitat ett flertal forskare vid Göteborgs universitet som har avlämnat rapporter rörande frågorna om skilda valdagar och värval. Dessa har i augusti 2001 publicerats i forskartidningen *Skilda valdagar och värval?* (se vidare i avsnitt 3.1).⁶

Vi har också besökt Oslo den 15 oktober 2001 för att inhämta information om den norska diskussionen om valdagarnas placering. Därvid sammanträffade vi med bl.a. två företrädare för det norska Valglovutvalget, professorn Bernt Aardal och numera parti-sekreteraren Martin Kolberg, samt med professorn Tore Hansen, Institutt for statsvitenskap vid Oslo universitet, som forskar om kommunal demokrati.

Dessutom har vi anordnat ett seminarium om skilda valdagar i riksdagen i november 2001. Vid detta deltog bl.a. lokala partiföreträdare och partiombudsmän på olika nivåer, se [bilaga 2](#).

Härutöver har experten Ulf Christoffersson och sekreteraren tillsammans med filosofie doktorn Henrik Oscarsson, redaktör för

⁴ SOU 2001:19.

⁵ SOU 2001:99.

⁶ SOU 2001:65.

den nyss nämnda forskarantologin, besökt Köpenhamn den 18 februari 2002. Vid detta besök gav lektorerna Roger Buch, Institut for Statskundskap vid Syddansk universitet, och Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskap vid Københavns universitet, sin syn på 2001 års gemensamma val i Danmark. Slutligen har lektorn Ulrik Kjør, Institut for Statskundskap vid Syddansk universitet, skriftligen lämnat vissa kommentarer till det nyss nämnda valet.

2 Författningspolitiska utgångspunkter

2.1 Riktpunkter för valsystemet

De valfrågor som behandlas i detta betänkande är av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt i vårt land. För att kunna ta ställning till behovet av förändringar av nu gällande ordning på området är det därför nödvändigt att först beröra de övergripande riktlinjer som har dragits upp för konstruktionen av vårt nuvarande valsystem. Dessa riktlinjer kan ses som ett uttryck för en långsiktig författningspolitisk strategi för utformningen av valsystemet som har vunnit bred parlamentarisk anslutning.

Det valsystem till riksdagen som infördes genom den partiella författningsreformen år 1969 överfördes i allt väsentligt oförändrat vid den totala författningsreform som ledde till att riksdagen år 1974 antog den nuvarande RF. I betänkandet *Partiell författningsreform*¹ slog grundlagberedningen i sammanhanget fast att valsystemet bör vara så utformat

1. att man med undantag för effekterna av en småpartispärr (punkten 5) får en fördelning mellan partierna som är rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela riket (riksproportionalitet),
2. att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtekniska manövrer,
3. att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom ändringar i valkretsindelningen,
4. att systemet leder till en tillfredsställande regional representation som också är så stabil som möjligt med hänsyn till kravet på riksproportionalitet, samt

¹ SOU 1967:26 s. 149.

5. att det försvåras för mycket små partier att vinna representation i riksdagen.

Även folkstyrelsekommittén ställde sig i betänkandet Folkstyrelsens villkor helt bakom dessa riktpunkter för konstruktionen av valsystemet.² Vid behandlingen av detta betänkande i propositionen Vissa grundlagsfrågor m.m. anslöt sig också regeringen helt till dessa utgångspunkter.³

Inte heller vi har funnit anledning att ompröva den långsiktiga författningspolitiska strategi som kommer till uttryck i dessa riktpunkter. Som anges i våra direktiv har dock viktiga förändringar ägt rum i samhället sedan folkstyrelsekommittén slutförde sitt uppdrag. Det gäller både det konstitutionella ramverket och samhällsutvecklingen i stort. Konstitutionella reformer som särskilt har berört valsystemet är införandet av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen. Bland övriga viktiga samhällsförändringar märks särskilt effekterna av EU-medlemskapet. Till bilden hör också senare tids tendens till minskat valdeltagande och att allt fler uppgifter har lagts på kommunerna. En annan aspekt som nämns i direktiven är att det parlamentariska läget i dag är ett helt annat än vid tiden då folkstyrelsekommittén var verksam. I dag finns det sju partier i stället för fem representerade i riksdagen. Mot den anförda bakgrunden har vi funnit att det finns behov av att föra en författningspolitisk strategidiskussion som kompletterar de tidigare angivna riktpunkterna, och som fångar in dessa strukturella förändringar. I de närmaste avsnitten kommer vi att redovisa den diskussionen.

Redan inledningsvis bör också nämnas att våra bedömningar rörande behovet av förändringar i valordningen även utgår från idén om den goda valrörelsen. Denna aspekt kommer vi närmare att beröra i avsnitt 3.5.2.

2.2 Väljarna skall ha inflytande över kandidaturvalet

I samband med partiöverläggningar under hösten 1993 enades partierna om att införa ett system med personval enligt den s.k. modifierade danska modellen. Partierna enades vidare om att grundlagen skulle ändras för att lyfta fram personvalsinslaget. Mot bakgrund av överenskommelserna beslutade riksdagen om

² SOU 1987:6 s. 124.

³ Prop. 1987/88:22 s. 33.

grundlagsändringar, vilka trädde i kraft den 1 januari 1995, varigenom det bl.a. infördes en ny andra mening i 3 kap. 1 § första stycket RF. Stycket erhöll därefter följande lydelse.

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. Vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst.

Genom 1993 års partiöverenskommelse och den därpå följande ändringen av 3 kap. 1 § RF har ett ökat inslag av personval blivit en del av det svenska valsystemet. En återgång till en ordning utan möjlighet till särskild personröstning är inte möjlig utan en grundlagsändring.

Det svenska valsystemet vilar således på den uttalade förutsättningen att väljarna vid val röstar på *partier*. Det uttalade syftet med att införa ett personvalsmoment i valsystemet är, som konstitutionsutskottet angav i betänkandet Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor, emellertid att väljarna skall få bättre möjlighet att påverka vilka *personer* som skall representera dem.⁴ Personvalsmomentet kan med andra ord ses som en garanti för väljarnas inflytande över rangordningen mellan de kandidater som ställer upp i valet.

2.3 Val skall resultera i ett tydligt medborgarmandat

Ett överordnat mål för valordningen bör vara att allmänna val skall resultera i ett tydligt mandat från medborgarna till de folkvalda. Vi menar att detta syfte redan nu kommer till uttryck i den inledande paragrafen i 1 kap. RF, dvs. det kapitel som behandlar grunderna för statsskicket. I 1 kap. 1 § andra stycket RF anges nämligen bl.a. att den svenska folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt. Kravet på ett tydligt mandat rymmer därvid enligt vår mening både en kvantitativ och en kvalitativ sida. I det följande kommer vi att utveckla diskussionen rörande dessa båda aspekter.

Den kvantitativa sidan av ett tydligt medborgarmandat innebär att mandatet bara kan kopplas till själva valhandlingen. Endast vid ett högt valdeltagande ger valresultatet ett tydligt uttryck för vad majoriteten av de röstberättigade anser om den politiska inriktningen för arbetet i den församling som valet avser. Ett valresultat som inte baseras på ett högt valdeltagande kan

⁴ Bet. 1993/94:KU44 s. 18.

visserligen ändå vara representativt för majoriteten av de röstberättigades åsikter men har ändå en lägre grad av legitimitet. Valresultatet kan då inte grunda något tydligt medborgarmandat i den nu aktuella meningen. Detta gäller således även om det andra, kvalitetsorienterade, kriteriet skulle vara uppfyllt och även om åsiktsrepresentativiteten med avseende på majoriteten av de röstberättigade kan verifieras genom opinionsundersökningar o.d. Den kvantitativa sidan av ett tydligt medborgarmandat rymmer alltså ett krav på högt valdeltagande.

Det kvalitetsorienterade kravet på mandatet till de folkvalda innebär att de röstberättigade genomgående skall ha haft bästa tänkbara förutsättningar att utifrån egna preferenser ta ställning i valet. Vi vill understryka att ansvaret för att detta mål uppnås i första hand åvilar de politiska partierna. Partiernas valbudskap och deras kampanjverksamhet utgör grunden för de röstningsbeslut som medborgarna fattar. I sammanhanget går det emellertid inte heller att bortse från massmediernas centrala roll i dagens samhälle som förmedlare av budskap mellan partier och medborgare. Ytterst är det därvid enligt vår mening en uppgift för det allmänna att trygga att medborgarna har tillgång till bästa tänkbara underlag för sina ställningstaganden i allmänna val. Ett exempel på detta är det kommunala och statliga partistödet.⁵ Stödet kan emellertid också vara mer eller mindre direkt riktat till medborgarna. Detta kan ske exempelvis inom ramen för skolväsendet eller som folkbildningsinsatser för att öka de enskilda individernas möjligheter att självständigt och kritiskt värdera de budskap som når dem via partier och massmedier. Ett valresultat som inte bygger på att de röstberättigade genomgående har haft bästa tänkbara förutsättningar att utifrån egna preferenser ta ställning i valet kan inte heller anses grunda något tydligt mandat i den nu aktuella meningen.

Ett tydligt medborgarmandat främjar de folkvaldas demokratiska legitimitet på olika politiska nivåer. Därmed främjas också den representativa demokratin, som utgör en av hörnpelarna i vårt statskick. Även den kommunala självstyrelsen, som vid sidan av parlamentarismen utgör ett viktigt instrument för att förverkliga folkstyrelsen, främjas på detta sätt. Ett tydligt medborgarmandat på den kommunala nivån är alltså en förutsättning för en vital kommunal demokrati.

⁵ 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) resp. lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Ett tydligt medborgarmandat innebär med andra ord dels ett högt valdeltagande, dels att väljarna genomgående har haft bästa tänkbara förutsättningar att utifrån egna preferenser ta ställning mellan partierna. Enligt vår uppfattning leder ett tydligt medborgarmandat därmed även till ett optimalt ansvarsutkrävande på olika politiska nivåer i samhället inom ramen för den befintliga relationen mellan stat och kommun. Denna slutsats innefattar inte i sig något ställningstagande från vår sida till hur relationen mellan olika politiska nivåer i samhället *bör* vara utformad. Den frågan ligger utanför vårt uppdrag. Spörsmålet om vilka uppgifter och befogenheter kommunerna skall ha får alltså tas upp till bedömning i annat sammanhang.⁶

Vi anser vidare att en annan följd av ett tydligt medborgarmandat är att det inom ramen för ett proportionellt valsysteem leder till optimala förutsättningar för bildandet av stabila och handlingskraftiga regeringar. Detta kan få konkret betydelse, inte minst i lägen då samhället till följd av yttre omständigheter – exempelvis vid en allmän nedgång i den ekonomiska världskonjunkturen – utsätts för svåra påfrestningar. I sammanhanget bör uppmärksamheten även riktas mot den centrala roll som regeringen har att fylla när det gäller att företräda Sverige i EU-samarbetet. Sveriges medlemskap i EU innebär bl.a. att regeringen tillsammans med de andra medlemsstaternas regeringar i vissa fall fattar beslut som riksdagen annars skulle ha fattat för svensk del. Regeringen är emellertid även på dessa områden konstitutionellt och politiskt ansvarig inför riksdagen för sitt agerande (1 kap. 6 § RF). Som regeringen anförde i propositionen Sveriges medlemskap i Europeiska unionen måste den grundläggande principen om folkstyret värnas även vid ett svenskt medlemskap. Det gäller att genom riksdagen behålla en förankring hos folket även på de områden där Sverige utövar beslutanderätten gemensamt med andra länder i ministerrådet.⁷ Ett tydligt medborgarmandat i den nu beskrivna bemärkelsen skänker enligt vår mening en nödvändig demokratisk legitimitet också åt regeringen i dess roll som företrädare för Sverige i EU-sammanhang.

⁶ Av regeringspropositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80 s. 72, 99 och 112) framgår att regeringen avser att göra en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting.

⁷ Prop. 1994/95:19 s. 532.

2.4 Utgångspunkternas betydelse för den fortsatta diskussionen

Vi skall i detta betänkande ta ställning till frågorna om skilda valdagar och värval samt överväga om de tre största riksdagsvalkretsarna bör minskas. De nu redovisade författningpolitiska utgångspunkterna innefattar inte i sig något konkret ställningstagande till de olika reformalternativ som därvid kan stå till buds. Ett sådant ställningstagande blir möjligt först då konsekvenserna av olika reformalternativ analyseras mot bakgrund av de nu beskrivna riktlinjerna. Av stor betydelse blir således om t.ex. alternativet med separata dagar för val till riksdagen resp. till landstings- och kommunfullmäktige i större utsträckning än den gemensamma valdagen kan antas resultera i bl.a. ett tydligare medborgarmandat i den nu beskrivna meningen. På motsvarande sätt blir frågan t.ex. om en ändrad valkretsindelning rubbar riksproportionaliteten i valsystemet.

3 Bör skilda valdagar införas för riksdagsval och kommunala val?

3.1 Inledning

Det nuvarande valsystemet innebär att ordinarie val till riksdagen förrättas vart fjärde år (3 kap. 3 § RF). Av 5 kap. 5 § första stycket kommunallagen (1991:900) framgår att även de ordinarie kommunalvalen äger rum vart fjärde år. Vidare föreskrivs i 1 kap. 10 § första stycket vallagen (1997:157) att dessa val skall hållas samma dag.¹

Enligt våra direktiv skall vi bl.a. utreda frågan om en övergång till skilda valdagar för val till riksdagen resp. landstings- och kommunfullmäktige. I direktiven uttalas därvid att det finns olika ståndpunkter såväl för som emot skilda valdagar. Vidare anges att det är angeläget att frågan får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt samt att de rön som forskningen har gjort på området beaktas. Beträffande frågan om inhämtande av ny forskning uttalas i direktiven följande.

När frågan om skilda valdagar senast utreddes hade t.ex. Folkstyrelsekommittén tillgång till en omfattande statsvetenskaplig forskning som bedrivits kring frågeställningar med anknytning till den gemensamma valdagen. Folkstyrelsekommittén inhämtade även olika specialundersökningar från den statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Den forskning som Folkstyrelsekommittén inhämtade avser huvudsakligen perioden 1970–1985 och har därför blivit föråldrad. Stora förändringar har ägt rum både när det gäller samhällsutvecklingen i stort, där medlemskapet i EU står i blickpunkten, och i fråga om det konstitutionella ramverket, framför allt införandet av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen. Till bilden hör också senare tids tendens till minskande valdeltagande och att allt fler uppgifter lagts på kommunerna. En annan aspekt är att det parlamentariska läget i dag

¹ Med begreppet "kommunala val" avses val till såväl landstings- som kommunfullmäktige.

är ett helt annat än för femton år sedan. I dag finns det sju partier i stället för fem representerade i riksdagen. Mot denna bakgrund är det angeläget att det inhämtas ny forskning om vilka effekter skilda valdagar och val på våren kan ha på t.ex. den kommunala demokratin och valdeltagandet i kommunala val.

Enligt våra direktiv skall vi således inhämta forskning som ur ett statsvetenskapligt perspektiv belyser bl.a. de frågeställningar som anges ovan. I direktiven anges vidare att vi också skall inhämta forskning som ur ett internationellt perspektiv belyser effekter och erfarenheter av bl.a. skilda valdagar. Den inhämtade forskningen bör enligt direktiven ligga till grund för de sakliga och politiska överväganden som vi har att göra i denna del. De överväganden som görs beträffande frågan om skilda valdagar bör med andra ord baseras på ett tillförlitligt forskningsunderlag.

För att få fram ett pålitligt vetenskapligt underlag har vi anlitat forskare med anknytning till Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för journalistik och masskommunikation samt Centrum för forskning om offentlig sektor – samtliga vid Göteborgs universitet. Resultatet av forskargruppens arbete har presenterats i antologin *Skilda valdagar och värval*.²

Vissa författningpolitiska utgångspunkter för våra överväganden i detta betänkande har vi redan diskuterat i kapitel 2. I detta kapitel lämnas i avsnitt 3.2 en kortfattad redogörelse för den historiska bakgrunden och frågans tidigare behandling. Vidare lämnas i avsnitt 3.3 en kortare beskrivning av senare års diskussion om valdagarnas inbördes placering i Danmark och Norge. Därutöver redogör vi i avsnitt 3.4 för de argument för och emot skilda valdagar som har förts fram i den offentliga debatten under 1900-talet. Våra överväganden när det gäller frågan om riksdagsvalen bör skiljas från valen till landstings- och kommunfullmäktige redovisas i avsnitt 3.5.

3.2 Något om den historiska bakgrunden och frågans tidigare behandling

På 1980-talet utreddes frågan om en övergång till en ordning med skilda valdagar av bl.a. Folkstyrelsekommittén, som i betänkandet

² SOU 2001:65.

Folkstyrelsens villkor lämnade följande redogörelse för de nuvarande reglernas tillkomst.³

Den nuvarande ordningen med gemensam valdag och treårig mandatperiod bygger på den överenskommelse som träffades mellan de politiska partierna i grundlagberedningen 1967. Den gemensamma valdagen söker främst tillgodose två synpunkter. Den ena är att riksdagen i sin helhet skall förnyas vid ett och samma tillfälle, den andra att det skall finnas ett valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval. Den treåriga mandatperioden är resultatet av en avvägning mellan önskemålen att inte alltför lång tid skall förflyta mellan de allmänna valen och att de politiska organen skall ha tillräcklig tid att verka mellan valen.

Redan i grundlagberedningen anfördes kritik mot den gemensamma valdagen. Farhågor yppades för att en koncentration av alla politiskt betydelsefulla val till ett och samma tillfälle skulle kunna leda till att det blev svårt eller omöjligt att effektivt utkräva ansvar för den lokala politiken av de kommunala förtroendemännen. Mot detta synsätt invändes bl.a. att det i främsta rummet var andra faktorer än valsyste- met som var av betydelse för möjligheterna att få till stånd en debatt om kommunala frågor i valrörelserna och intressera en större allmänhet för kommunalpolitikens åtgärder och framtidsplaner.

Kritiken mot den gemensamma valdagen från kommunaldemokratisk synpunkt fortsatte under 1970-talet och ledde 1977 till att den kommunaldemokratiska kommittén fick i uppdrag att analysera verkningarna av den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden på den kommunala demokratin. Kommitténs sammanfattande bedömning var att de kommunala frågorna på ett helt annat sätt än tidigare kunde bära upp en egen valrörelse.

Den fortsatta beredningen av frågan anförtröddes åt grundlagskommittén som tillsattes av regeringen 1980. Kommitténs borgerliga majoritet förordade en övergång till skilda valdagar. Detta motiverades med att regionala och kommunala frågor därigenom skulle kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. Vad gäller mandatperiodens längd ansåg majoriteten att fyra år mellan valen var en lämplig avvägning mellan behovet av en längre planeringsperiod och väljarnas berättigade anspråk på att relativt ofta få säga sin mening i val.

De socialdemokratiska ledamöterna av kommittén ansåg kritiken mot den gemensamma valdagen överdriven och missriktad. Om den gemensamma valdagen skulle ifrågasättas borde det i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut. Även önskemålet om en längre mandatperiod till riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna skulle

³ SOU 1987:6 s. 95 f.

förutsätta en omprövning av den gemensamma valdagen. Enligt de socialdemokratiska ledamöternas mening krävdes ytterligare utredning och analys innan tiden var mogen för ett definitivt ställningstagande.

Vpk-ledamoten förordade i en reservation att den gällande ordningen med gemensam valdag och treårig mandatperiod behölls. Det ökade sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik talade enligt hans mening för att väljarna skulle ges möjlighet att vid ett och samma tillfälle ställa partierna till svars för deras politik på skilda nivåer.

Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning. I stället fortsatte överläggningarna mellan partierna i den arbetsgrupp under justitieministerns ledning som tillsattes 1981. Hösten 1982 publicerade arbetsgruppen ett diskussionsunderlag med titeln *Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor*. I början av 1984 stod det klart att det inte fanns förutsättningar för att uppnå enighet i huvudfrågorna i tid för att ett förslag till grundlagsändringar skulle kunna behandlas av riksdagen i samband med 1985 års val. Arbetsgruppen var emellertid enig om att utredningsarbetet borde fullföljas i en parlamentarisk kommitté. I detta önskemål instämde konstitutionsutskottet (KU 1983/84:26) och i juni 1984 tillkallades folkstyrelsekommittén.

Kommittén föreslog att den gemensamma valdagen skulle behållas, men att mandatperioden skulle förlängas till fyra år.⁴ De borgerliga ledamöterna av kommittén reserverade sig emellertid beträffande frågan om den gemensamma valdagen och anförde bl.a. att ett återinförande av skilda valdagar för kommunala församlingar och riksdagen var ett viktigt led i strävandena att vidga och fördjupa den kommunala demokratin.⁵ De förordade att valen skulle hållas åtskilda med två års mellanrum. Ledamoten från Vänsterpartiet kommunisterna föreslog däremot att den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden skulle behållas.⁶ Kommitténs förslag i fråga om mandatperiodens längd behandlades av regeringen i propositionen *Vissa grundlagsfrågor m.m.*, men ledde på grund av bristande politisk enighet inte till lagstiftning.⁷ Efter partiöverläggningar under åren 1992–1993 uppnåddes dock enighet om att förlänga mandatperioden till fyra år. Förlängningen infördes med början fr.o.m. 1994 års ordinarie val. Även vid detta tillfälle motsatte sig Socialdemokraterna en övergång till ett system med skilda valdagar.

⁴ A. bet. s. 107 ff.

⁵ A. bet. s. 273 ff.

⁶ A. bet. s. 275 f.

⁷ Prop. 1987/88:22 s. 32.

Frågan om skilda valdagar har också behandlats av Demokratiutredningen i betänkandet *En uthållig demokrati!*.⁸ Utredningen – som förordade en övergång till skilda valdagar – uttalade därvid att det inte kan uteslutas att mandatperiodens förlängning kan ha bidragit till ett lägre valdeltagande. Vidare anförde utredningen bl.a. följande.

Det starkaste argumentet för skilda valdagar har att göra med att valrörelser har en mobiliserande effekt på väljarna, och inte minst partiorganisationerna. Med långa mandatperioder riskerar verksamheten att tappa i tempo. I samband med riksdagsval ökar andelen som upplever sig som anhängare till ett parti jämfört med mellanvalen. Det finns även en risk att partiorganisationerna får en svacka på ett par år efter valet under en fyraårsperiod.

Det uppfordrande allvaret i våra parti- och valstudier gör att vi tilldelar detta argument en särskild tyngd. Vi menar att i det prekära läge som det svenska partisystemet nu befinner sig finns det skäl att noggrant pröva flera vägar att stimulera partiarbetet och lokala politiska diskussioner. Skilda valdagar kan vara ett sätt att lösa problemet med långa mandatperioder. Men, och detta är viktigt, det är en stor utmaning för det lokala partiarbetet att på sikt utveckla de lokala valen på ett sådant sätt att särskilt de medborgare som känner starkt utanförskap finner valet meningsfullt.

Utredningen menade att skilda valdagar skulle underlätta väljarnas möjligheter att identifiera var de politiska frågorna behandlas och att det därigenom skulle bli lättare för väljarna att utkräva ansvar.⁹ Det bör dock uppmärksammas att två av utredningens socialdemokratiska ledamöter och en av utredningens experter i ett särskilt yttrande förklarade att de inte kunde ställa sig bakom en övergång till skilda valdagar.¹⁰ Utredningens förslag har remissbehandlats, men ännu inte tagits upp av regeringen.¹¹

⁸ SOU 2000:1 s. 189 f.

⁹ A. bet. s. 190.

¹⁰ A. bet. s. 276.

¹¹ Remissammanställningen Politik för folkstyrelse på 2000-talet (Ds 2001:26 s. 353 ff.)

3.3 Kort om valdagarnas placering i Danmark och Norge

3.3.1 Inledning

Frågan om valdagarnas placering har under senare år varit föremål för diskussion också i Danmark och Norge. I de närmast följande avsnitten lämnas därför en kortfattad beskrivning av gällande rätt och debatten i dessa länder. Redovisningen baserar sig dels på skriftligt källmaterial, dels på vad som har framkommit vid våra kontakter med bl.a. olika forskare i Danmark resp. Norge (se vidare avsnitt 1.2).

3.3.2 Danmark

Folketingets medlemmar väljs för en period om fyra år. Val till folketinget skall hållas på en och samma dag i hela landet.¹² Det åligger statsministern att inom valperioden bestämma tidpunkt för nästa ordinarie val. Dessutom kan folketinget upplösas och nyval utlysas på statsministerns begäran. Valtidpunkten för folketingsvalen kan således variera. Val av amtsråd och kommunalbestyrelse äger rum på en och samma dag vart fjärde år. Med början år 1989 har valdagen varit den tredje tisdagen i november. I november 2001 hölls för första gången allmänna val samtidigt på samtliga politiska nivåer. Jämfört med tidigare val ökade därvid valdeltagandet i de två lokalvalen med ca femton procentenheter.¹³

3.3.3 Norge

Val till Stortinget skall äga rum vart fjärde år. I alla landets kommuner skall då val av stortingsrepresentanter hållas på en och samma dag i september. Val av fylkesting och kommunestyre skall också hållas i alla landets kommuner på en och samma dag i september vart fjärde år. Av tradition är dock valdagarna för, å ena

¹² Särskilda regler som innebär ett förskjutande av valdagen kan dock tillämpas i fråga om Färöarna och Grönland.

¹³ Vid våra kontakter med danska forskare har lektorn Ulrik Kjær (Institut for Statskundskap vid Syddansk universitet) uttryckt den uppfattningen att, å ena sidan, ledde den gemensamma valdagen till negativa konsekvenser för den lokala demokratin, eftersom folketingsvalrörelsen i hög grad erövrade massmediernas intresse och trängde ut de lokala frågorna. Enligt Kjær förde, å andra sidan, den gemensamma valdagen också med sig positiva konsekvenser för lokaldemokratin dels genom att valdeltagandet ökade i de kommunala valen, dels beroende på att väljarna i stor utsträckning röstade olika i de olika valen.

sidan, stortinget och, å andra sidan, de två lokalvalen inte gemensamma. Stortingsvalet och de lokala valen varvas med varandra, vilket innebär att allmänna val äger rum i september vartannat år. Eftersom det på samtliga politiska nivåer saknas upplösningsmöjlighet av de valda församlingarna, har val i princip alltid ägt rum med två års intervall.

År 1997 tillkallades en kommitté, Valglovutvalget, med uppdrag att se över valordningen. I betänkandet *Velgere*, valgordning, valgte diskuterade kommittén frågan om när de olika valen bör hållas.¹⁴ Kommittén uttalade i betänkandet att det var den generella debatten om lokaldemokrati – och då särskilt problemet med det sjunkande valdeltagandet i de lokala valen – som hade aktualiserat diskussionen om valdagarnas inbördes placering.¹⁵ I betänkandet diskuterades fyra huvudalternativ för valdagarnas placering.

1. Gemensam valdag för alla val.
2. En gemensam valdag för val till Stortinget och fylkesting. Val av kommunestyre äger rum vid annan tidpunkt.
3. Ett rullande system med årliga val till kommunestyre.
4. En helt fri ordning där den enskilda kommunen själv får bestämma tidpunkten för val till kommunestyre.

Utvalget avvisade tankarna på en övergång till gemensam valdag. I stället förordades ett bevarande av den nuvarande ordningen. Utvalget framhöll därvid som avgörande argument att med en gemensam valdag skulle de två lokalvalen hamna i skuggan av rikspolitiken samt att skilda valdagar på ett bättre sätt skapar ett intresse för och sätter fokus på de lokala frågorna. Vidare framhölls som betydelsefullt att vissa väljare skulle vara nära 22 år innan de skulle ha möjlighet att delta i sitt första allmänna val.¹⁶ Enligt utvalgets mening kunde inte hänsynen till en eventuell ökning av valdeltagandet i de lokala valen – som sannolikt skulle följa av en sammanläggning av samtliga val – uppväga nackdelarna med en ordning med gemensam valdag. Det bör dock uppmärksammas att företrädaren för Arbeiderpartiet förordade en övergång till ett system med gemensam valdag för att öka valdeltagandet i de lokala valen.¹⁷ Kommunal- och regionaldepartementet har behandlat

¹⁴ NOU 2001:3 s. 121 ff.

¹⁵ Av Henrik Oscarssons rapport *Mot ett lägre valdeltagande i kommunvalen?* (se den i avsnitt 3.1 nämnda antologin s. 84) framgår att valdeltagandet i de norska lokalvalen har minskat med omkring tjugo procentenheter under de senaste tjugo åren.

¹⁶ A. bet. s. 123.

¹⁷ A. bet. s. 123 f.

utvalgets betänkande i en proposition till stortinget.¹⁸ När det gäller frågan om valdagarnas placering har även departementet med åberopande av i huvudsak samma skäl som utvalget föreslagit ett bevarande av den nuvarande ordningen.¹⁹

3.4 Översikt över de argument som har förts fram i valdagsdebatten

3.4.1 Inledning

Det finns som redan har nämnts i avsnitt 3.1 olika ståndpunkter och åtskilliga argument såväl för som emot skilda valdagar för val till riksdagen resp. landstings- och kommunfullmäktige. Som ett underlag för våra överväganden i denna del lämnar vi därför i avsnitten 3.4.3–3.4.6 en sammanställning av de argument för och emot skilda valdagar som har förts fram i den offentliga debatten under 1900-talet. Naturligtvis kan även andra grunder åberopas för eller emot en ordning med skilda valdagar. Det är emellertid främst omkring de nedan redovisade argumenten som den författningspolitiska diskussionen om valdagarnas inbördes placering har rört sig.

Till grund för vår sammanställning ligger främst innehållet i den i avsnitt 3.1 nämnda forskarantologin. Vi har därvid i första hand utgått dels från de analyser av den aktuella debatten som Hanna Kjellgren har gjort i rapporterna *Från skilda valdagar till gemensam valdag* och *Debatten om valdagens placering*,²⁰ dels från innehållet i Henrik Oscarssons rapport *Skilda valdagar och vårval? – En sammanfattning*.²¹ Vidare har även innehållet i Folke Johanssons rapport *Röstdelning – skilda valdagar* legat till grund för sammanställningen.²² Vår översikt baserar sig också på den sammanställning av argument för och emot den gemensamma valdagen som togs upp av grundlagskommittén i betänkandet *Grundlagsfrågor*,²³ vilken år 1982 redovisades av en arbetsgrupp under den dåvarande justitieministern i diskussionsunderlaget ”Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor” (1982 års diskussionsunderlag).

¹⁸ Ot.prp. nr. 45.

¹⁹ A. prop. s. 82 ff.

²⁰ A. a. s. 19 ff.

²¹ A. a. s. 241 ff.

²² A. a. s. 99 ff.

²³ SOU 1981:15 s. 28 ff.

3.4.2 Vilka konsekvenser av valdagarnas inbördes placering har deltagarna i valdagsdebatten eftersträvat?

Deltagare i valdagsdebatten har lyft fram vissa konsekvenser av valdagarnas inbördes placering som i sig önskvärda. Vissa har därvid framhållit ett *högt valdeltagande* som ett mål i sig (se avsnitt 3.4.3). Andra har i stället framhållit olika aspekter på det *kommunala sambandet* som önskvärda mål (se avsnitt 3.4.4). Att allmänna val först och främst bör handla om *ansvarsutkrävande* samt att utkrävandet av ansvar bör följa den reella makten och ske på rätt politisk nivå har också framhållits som en önskvärd konsekvens av valdagarnas placering (se avsnitt 3.4.5). Vidare har en del framhållit främjandet av den *kommunala självstyrelsen* som ett eftersträvansvärt mål (se avsnitt 3.4.6).

Det har dock i debatten förekommit olika uppfattningar om i vad mån skilda valdagar faktiskt bidrar till sådana konsekvenser som har betraktats som i och för sig eftersträvansvärda. I dessa fall har debatten alltså handlat om i vilken utsträckning skilda valdagar som medel är ägnat att uppnå vissa i och för sig önskvärda målsättningar. Skilda uppfattningar har också kunnat spåras när det gäller dels synen på vilka konsekvenser som över huvud taget är eftersträvansvärda, dels synen på i vilken utsträckning vissa konsekvenser är eftersträvansvärda. Det är vår ambition att i det följande lämna en samlad redovisning av argument som talar för och emot skilda valdagar med avseende på såväl önskvärda som faktiska konsekvenser.

I sammanhanget kan även noteras att samtliga önskvärda konsekvenser kan kopplas till argument såväl för som emot skilda valdagar. Dessutom kan vissa argument relateras till flera av de mål som har ansetts önskvärda. I några fall återkommer därför samma argument under flera olika rubriker. Självfallet kan skälen för den nuvarande ordningen med gemensam valdag också betecknas som skäl emot skilda valdagar.

I avsnitten 3.4.3–3.4.6 redovisar vi alltså i princip alla de argument som i valdagsdebatten under 1900-talet har åberopats för skilda valdagar eller gemensam valdag i anslutning till de konsekvenser som ovan har angetts. Det bör dock framhållas att redovisningen inte innebär att vi tar ställning till de redovisade argumentens bärkraft, utan våra överväganden när det gäller frågan om ett skiljande av valdagarna återfinns först i avsnitt 3.5.

3.4.3 Högt valdeltagande

Anhängare till skilda valdagar

- Ett högt valdeltagande är inte ett mål i sig. Det viktiga är att valdeltagandet ligger på en acceptabel nivå och att de som röstar vet vad de faktiskt röstar på. Vidare är det inte önskvärt med "konstgjord andning" på de lokala och regionala valen. Med glesa val riskerar partierna dessutom att tappa sin kompetens vad gäller valkampanjer och därför bli sämre på att mobilisera väljarna.²⁴
- Skilda valdagar kan – under förutsättning att de lokala partierna orkar driva självständiga och ambitiösa valrörelser – leda till något större uppmärksamhet för kommunala frågor i medierna. Sannolikt kan en ökad mediebevakning i sin tur komma att innebära ett ökat intresse och engagemang för lokalpolitik hos väljarna.²⁵
- Oftare anordnade val innebär en mer frekvent "motion" för demokratin, vilket samtidigt medför en ökad, men jämnare arbetsbelastning för i första hand de lokala partiorganisationerna och de lokalt partiaktiva.²⁶ Vidare innebär tätare val att genomsnittsåldern för gruppen förstagsängsväljare minskar något, eftersom vissa årskullar får möjlighet att rösta vid ett tidigare tillfälle i livet än vad de annars skulle ha fått.²⁷ Tätare val kan också bidra till att hålla intresset för politik vid liv bland väljarna.²⁸

Anhängare till den gemensamma valdagen

- Gemensam valdag ger ett högt valdeltagande, vilket har ett demokratiskt egenvärde.²⁹ Ett skiljande av valdagarna skulle leda till ett klart lägre valdeltagande i de kommunala valen. Uppskattningsvis skulle valdeltagandet i genomsnitt bli tio till tjugo procentenheter lägre i dessa val än i riksdagsvalen. Därmed skulle den kommunala demokratin gå miste om

²⁴ Kjellgren a. a. s. 54.

²⁵ Oscarsson a. a. s. 244.

²⁶ A. a. s. 245.

²⁷ A. s.

²⁸ Kjellgren a. a. s. 42.

²⁹ A. a. s. 54.

mellan en halv och en miljon röster. I första hand skulle grupper med låg social status och socialt icke-integrerade grupper inte längre delta i kommunalvalen.

- Skilda valdagar skulle leda till större variationer i valdeltagande mellan kommunerna. I och med det skulle faktorer som skillnader i mediebevaktning och socioekonomisk struktur mellan kommunerna få större spelrum. Det kommunala valdeltagandet kan då förväntas bli beroende av förekomsten av "brännande" frågor som exempelvis nyetableringar av företag och industrier, infrastruktursatsningar eller förvaring av kärnavfall. Dessutom kan ett införande av skilda valdagar förstärka den generella trenden mot ett minskat valdeltagande i Sverige under 1980- och 1990-talen.³⁰
- Allmänna val med kortare mellanrum än för närvarande kan bli för arbetsamt för partierna och även för väljarna.³¹

3.4.4 Kommunalt samband

Anhängare till skilda valdagar

- Valresultaten i de kommunala valen är oftast i alltför hög grad bundna till hur vederbörande parti har lyckats i riksdagsvalet. Kommunalvalen följer med andra ord trenden i riksdagsvalet.³²
- Det kan befaras att uppkomsten av lokala småpartier främjas av den gemensamma valdagen, eftersom de i kommunalpolitiken verksamma rikspartierna också måste ägna sig åt riksfrågor medan de lokala småpartierna kan koncentrera sig på lokala frågor.³³

³⁰ Oscarsson a. a. s. 244.

³¹ 1982 års diskussionsunderlag s. 37.

³² A. a. s. 36.

³³ A. s.

Anhängare till den gemensamma valdagen

- Genom att värna om sambandet mellan riks- och kommunalpolitik maximeras möjligheterna att bedriva en enhetlig politik i hela landet. Detta gäller främst i fråga om vård, skola och omsorg.³⁴ Dessutom har det sakliga sambandet mellan riks- och kommunalpolitik ökat. Det går inte längre att lämna rikspolitiken utanför den kommunala valrörelsen och inte heller att lämna kommunalpolitiken utanför den rikspolitiska valrörelsen.³⁵ Vidare kräver sambandet mellan riks- och kommunalpolitik att väljarna på en gång får ställa riks- och kommunalpolitiker till svars för resp. partiets åtgärder, när dessa ger uttryck för partiernas allmänna värderingar.³⁶
- Skilda valdagar kan medföra att ett stort antal lokala småpartier skulle bli företrädare i kommunala beslutande församlingar.³⁷

3.4.5 Ansvarsutkrävande

Anhängare till skilda valdagar

- Om samtliga allmänna val hålls på samma dag med fyra år mellan valen, sker ansvarsutkrävande för sällan – vilket skadar demokratin. Med skilda valdagar går det att kombinera längre mandatperioder med krav på ansvarsutkrävande ofta.³⁸
- Massmedierna har i många fall en tendens att uppmärksamma riksdagsvalrörelsen och ta alltför lätt på de kommunala valen. Det gäller främst TV, men också radio (frånsett lokal- och närradio) samt tidningspressen på orter som inte har några egna lokala tidningar.³⁹ Under förutsättning att de lokala partierna orkar driva självständiga och ambitiösa valrörelser kan skilda valdagar leda till något större uppmärksamhet för kommunala frågor i medierna. Det är sannolikt att en ökad

³⁴ Kjellgren a. a. s. 56.

³⁵ 1982 års diskussionsunderlag s. 35.

³⁶ A. s.

³⁷ A. a. s. 36.

³⁸ Kjellgren a. a. s. 54.

³⁹ 1982 års diskussionsunderlag s. 36.

mediebevakning i sin tur kan komma att innebära ett ökat intresse och engagemang för lokalpolitik hos väljarna.⁴⁰

- Möjligheten att rösta på olika partier, s.k. röstdelning eller röstsplitrning, utnyttjas bättre vid skilda valdagar.⁴¹
- Med fristående kommunalval skulle det bli lättare för väljarna att kräva ut ansvar av sina förtroendevalda. Att de kan göra det har blivit mera angeläget allteftersom den kommunala självstyrelsen har byggts ut och kommunernas åtaganden har ökat. En sådan ordning skulle även underlätta införandet av direktvalda kommundelsorgan.⁴²
- Renodlade kommunala valkampanjer kan dels öka väljarnas möjligheter att fatta rationella röstningsbeslut i kommunvalen, dels maximera möjligheterna till ett ansvarsutkrävande på rätt nivå.⁴³
- En valrörelse som också gäller riksdagsval domineras av de rikspolitiska frågorna.⁴⁴ Skilda valdagar vitaliserar den kommunala demokratin genom att minska rikspolitikens dominans över kommunpolitiken.⁴⁵ Demokratin skadas, om de kommunpolitiska frågorna kommer i skymundan för de rikspolitiska frågorna.⁴⁶

Anhängare till den gemensamma valdagen

- Val med lågt valdeltagande innebär inte något verkligt ansvarsutkrävande.⁴⁷ Sambandet mellan riks- och kommunalpolitik kräver att väljarna på en gång får ställa riks- och kommunpolitiker till svars för resp. partiets åtgärder, när dessa ger uttryck för partiernas allmänna värderingar.⁴⁸

⁴⁰ Oscarsson a. a. s. 244.

⁴¹ 1982 års diskussionsunderlag s. 36.

⁴² A. a. s. 35.

⁴³ Oscarsson a. a. s. 13.

⁴⁴ 1982 års diskussionsunderlag s. 35.

⁴⁵ Oscarsson a. a. s. 13.

⁴⁶ 1982 års diskussionsunderlag s. 36.

⁴⁷ Kjellgren a. a. s. 44.

⁴⁸ 1982 års diskussionsunderlag s. 35.

- Massmediernas bevakning av de kommunala valrörelserna blir allt mer omfattande. Intresset och beredskapen för att bevaka kommunala val har gradvis ökat hos den svenska dagspressen under lång tid.⁴⁹
- En växande andel väljare fattar separata röstningsbeslut i riksdags- och kommunalval. En indikator är att röstdelningen har ökat kontinuerligt sedan den gemensamma valdagens införande år 1970. Samtidiga val maximerar väljarnas möjligheter att fatta medvetna röstningsbeslut i val på olika nivåer.⁵⁰
- Mediebevakningen av och de politiska diskussionerna under kommunala valrörelser kan vid skilda valdagar komma att domineras av olika storstadsproblem på grund av att medierna tenderar att i första hand koncentrera sin bevakning till de områden där de flesta prenumeranterna finns.⁵¹
- Avsaknaden av ett samband mellan, å ena sidan, väljarnas intresse och engagemang för kommunalpolitik och, å andra sidan, förekomsten av röstdelning reser frågor om i vad mån den kommunala demokratin kan vitaliseras genom att skilja valdagarna åt.⁵²
- Möjligheterna att påverka de kommunala valrörelsernas innehåll genom valordningen är mycket begränsade.⁵³
- Den kommunala politiken har vitaliserats fr.o.m. år 1970, då den gemensamma valdagen infördes.⁵⁴ Vidare har väljarnas kunskaper om och intresse för kommunpolitik ökat sedan den gemensamma valdagens införande.⁵⁵
- Också vid fristående kommunalval finns en risk för att valrörelserna domineras av rikspolitiska frågor och att väljarna röstar efter rikspolitiska sympatier.⁵⁶

⁴⁹ Oscarsson a. a. s. 242.

⁵⁰ A. a. s. 13.

⁵¹ A. a. s. 244 f.

⁵² A. a. s. 245.

⁵³ Kjellgren a. a. s. 54.

⁵⁴ 1982 års diskussionsunderlag s. 35.

⁵⁵ Oscarsson a. a. s. 242.

⁵⁶ A. s.

3.4.6 Kommunal självstyrelse

Anhängare till skilda valdagar

- Valresultaten i de kommunala församlingarna är oftast i alltför hög grad bundna till hur vederbörande parti har lyckats i riksdagsvalet. Kommunalvalen följer med andra ord trenden i riksdagsvalet. Med skilda valdagar vitaliseras den kommunala demokratin genom att rikspolitikens dominans över kommunpolitiken minskas.⁵⁷
- Fristående kommunalval skulle göra det lättare för väljarna att kräva ut ett ansvar av sina förtroendevalda på rätt politisk nivå. Att de kan göra det har blivit mera angeläget allteftersom den kommunala självstyrelsen har byggts ut och kommunernas åtaganden har ökat. En sådan ordning skulle också underlätta införandet av direktvalda kommunalorgan.⁵⁸

Anhängare till den gemensamma valdagen

- Gemensam valdag främjar den kommunala självstyrelsen genom att den frivilliga länken mellan stat och kommun stärks.⁵⁹
- Skilda valdagar kan minska utrymmet för kommunalpolitiska ställningstaganden när väljare fattar sina röstningsbeslut. Väljare kan då nämligen komma att känna en stark press att rösta på det parti som de brukar vara trogna.⁶⁰ Avsaknaden av ett samband mellan, å ena sidan, medborgarnas intresse och engagemang för kommunalpolitik och, å andra sidan, förekomsten av röstdelning reser frågor om i vad mån den kommunala demokratin kan vitaliseras genom att skilja valdagarna åt.⁶¹
- Den kommunala politiken har vitaliserats sedan år 1970, då den gemensamma valdagen infördes.⁶²

⁵⁷ Oscarsson a. a. s. 13.

⁵⁸ 1982 års diskussionsunderlag s. 35.

⁵⁹ Kjellgren a. a. s. 54.

⁶⁰ Johansson a. a. s. 123 f.

⁶¹ Oscarsson a. a. s. 245 f.

⁶² 1982 års diskussionsunderlag s. 35.

3.5 Överväganden

3.5.1 Inledning

Det nuvarande systemet med gemensam valdag bygger som tidigare har nämnts på den överenskommelse om kammersystemet som år 1967 träffades mellan de politiska partierna i grundlagberedningen (se vidare avsnitt 3.2). Den gemensamma valdagen, som tillämpades för första gången vid 1970 års val, har dock ända sedan införandet varit utsatt för kritik i olika avseenden.

I den efterföljande författningspolitiska debatten om valdagarnas inbördes placering har, som har framgått av redogörelsen i avsnitt 3.4, anhängarna till *skilda valdagar* hävdats att en övergång till fristående kommunala val skulle främja den kommunala demokratin. Man har därvid anfört att den kommunala demokratin skulle vitaliseras med en sådan förändring, eftersom skilda valdagar skulle minska rikspolitikens dominans över den lokala politiken. Vidare skulle renodlade kommunala valrörelser kunna öka väljarnas möjligheter att fatta rationella röstningsbeslut i lokalvalen, vilket skulle maximera möjligheterna till ett ansvarsutkrävande på rätt politisk nivå. Dessutom skulle, enligt anhängarna till ett skiljande av valdagarna, skilda valdagar kunna råda bot på problemet att det går för lång tid mellan valen och att det därmed går alltför lång tid mellan varje tillfälle för väljarna att utkräva ansvar av politikerna.

Förespråkarna av den nuvarande ordningen med *gemensam valdag* har som grund för denna ordning gjort gällande att skilda valdagar skulle leda till ett lägre valdeltagande i de kommunala valen samt att det nuvarande systemet innebär en garanti för ett fortsatt högt valdeltagande i kommunalvalen. Det har vidare hävdats att den gemensamma valdagen uppmuntrar väljarna till att göra en helhetsbedömning av de olika partiernas politik på skilda nivåer och att detta leder till utökade möjligheter för väljarna att fatta medvetna röstningsbeslut i de olika valen. Enligt anhängarna till den gemensamma valdagen värnar denna dessutom om det faktiska sambandet mellan riks- och kommunpolitik, vilket ökar möjligheterna att bedriva en enhetlig politik över hela landet.

Den nuvarande ordningen med gemensam valdag har således kritiserats främst från kommunaldemokratiska synpunkter. Enligt vår uppfattning är det därför av stor vikt att först belysa de nuvarande förutsättningarna för den kommunala demokratin.

3.5.2 Utvecklingen av den kommunala demokratin

Utgångspunkter

Utgångspunkten för diskussionen rörande frågorna om skilda valdagar och värval i den ovan nämnda forskarantologin har varit idén om den goda valrörelsen.⁶³ Med den "goda valrörelsen" menas därvid att demokratins centrala aktörer – väljare, partier och medier – har vissa kvaliteter och ges vissa förutsättningar att genomföra bra valrörelser. Beträffande dessa egenskaper och villkor anförs i antologin bl.a. följande.⁶⁴

Några av dessa krav är att *partierna* klarar av att presentera tydliga alternativ, föra en saklig politisk debatt och mobilisera medlemmar och sympatisörer. *Medborgarna* bör besitta ett starkt samhälls-engagemang och förmå att informera sig om de politiska alternativen så att de kan väga dem mot varandra på ett rationellt sätt. *Medierna* skall granska partier och kandidater, kommentera politiska händelser och utspel och med saklighet och djup informera medborgarna om politik.

Vi delar i allt väsentligt detta synsätt. Bedömningen av frågan om skilda valdagar bör således göras bl.a. mot bakgrund av idén om den goda valrörelsen. Särskilt bör då förutsättningarna för valrörelser på kommunal nivå sättas i blickpunkten. (Se vidare i nästa avsnitt för ytterligare utgångspunkter våra överväganden.)

Forskarstudierna m.m.

Forskningsresultat visar att förutsättningarna för goda kommunala valrörelser i många avseenden har förbättrats under de senaste trettio åren. Det handlar därvid om ett antal generella utvecklingstendenser som enligt forskargruppen uppvisar få tecken på avmattning. Dessa forskningsresultat kan sammanfattas i följande punkter.

- Mediernas bevakning av de kommunala valrörelserna blir allt mer omfattande. Intresset för att bevaka kommunala val har gradvis ökat hos svensk dagspress.⁶⁵

⁶³ Oscarsson a. a. s. 7 ff. samt 241 f.

⁶⁴ S. 241.

⁶⁵ Bengt Johanssons rapport *Finns den kommunala medievalrörelsen?* a. a. s. 215 f.

- Väljarnas kunskaper om och intresse för kommunpolitik har ökat sedan den gemensamma valdagen infördes år 1970.⁶⁶
- En växande andel väljare fattar separata röstningsbeslut i de olika valen. En indikator på detta är att röstdelningen har ökat kontinuerligt sedan den gemensamma valdagen infördes.⁶⁷
- Väljarnas kunskaper om huruvida det är staten eller kommunen som har huvudansvaret för olika verksamheter har ökat sedan år 1966.⁶⁸

Det har även framhållits att den ökade partipolitiseringsen i kommunerna, den reellt ökade betydelsen av kommunalpolitiken för medborgarna samt det allt vanligare bildandet av nya kommunala partier utövar en positiv kraft på den kommunala demokratin.⁶⁹

I sammanhanget bör vidare nämnas att regeringen i propositionen Demokrati för det nya seklet föreslår ett antal konkreta åtgärder med tonvikt på den lokala demokratin.⁷⁰ Förslagen innebär bl.a. att fullmäktige får besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige,⁷¹ att arbetsvillkoren för förtroendevalda i kommuner och landsting förbättras och att möjligheterna till brukarinflytande stärks.⁷² Dessutom förordar regeringen en del nya demokratiska arbetsformer – medborgarpaneler och ungdomsråd – i syfte att främja den kommunala demokratin.⁷³

Förutsättningarna för den kommunala demokratin är goda

Vi kan konstatera att forskarstudierna visar att medborgarnas kunskaper om och intresse för kommunalpolitik har ökat på senare år. Av materialet framgår vidare att massmediernas bevakning av de kommunala valrörelserna under samma tid har blivit allt mer omfattande. Dessutom är valdeltagandet i de kommunala valen högt. Detta visar de internationella jämförelser som forskarna har

⁶⁶ Folke Johansson a. a. s. 105 f. och 121 f.

⁶⁷ A. a. s. 122 ff.

⁶⁸ Oscarsson a. a. s. 225 f.

⁶⁹ A. a. s. 242.

⁷⁰ Prop. 2001/02:80.

⁷¹ A. prop. s. 51 ff. och 142 f.

⁷² A. prop. s. 83 ff. och 138 ff. resp. s. 55 ff. och 144 f.

⁷³ A. prop. s. 63 ff.

gjort. Resultaten av undersökningarna får därmed anses visa att förutsättningarna för lokalt ansvarsutkrävande har förbättrats. Till detta bör också läggas de nyss nämnda regeringsförslagen som syftar till att förstärka den lokala demokratin.

Den allmänna slutsats som kan dras av det anförda är att förutsättningarna för goda kommunala valrörelser och därmed också för den kommunala demokratin på ett tydligt sätt har förbättrats sedan införandet av den gemensamma valdagen. Vidare menar vi att de åtgärder som har föreslagits i den ovan nämnda propositionen kommer att leda till ytterligare förbättring av lokaldemokratin. Mot denna bakgrund hävdar vi att förutsättningarna för den kommunala demokratin är goda.

3.5.3 Vårt ställningstagande

Utgångspunkter

Ett överordnat mål för valsystemet är att allmänna val skall resultera i ett tydligt medborgarmandat. Ett tydligt mandat från medborgarna till de folkvalda ställer dels krav på högt valdeltagande, dels krav på att medborgarnas röstningsbeslut skall vara rationellt grundade. Tydliga medborgarmandat främjar de folkvaldas demokratiska legitimitet på olika politiska nivåer och därmed även den representativa politiska demokratin.⁷⁴ Mot bakgrund av det sagda kan en övergång till skilda valdagar enligt vår mening bara ske om det leder till ett tydligt medborgarmandat. Med andra ord måste en grundläggande utgångspunkt vara att institutionella förändringar, som t.ex. en övergång till skilda valdagar, enbart skall genomföras om man är övertygad om att förändringen leder till en förstärkning av den representativa politiska demokratin. Frågan om ett skiljande av valdagarna måste därför avgöras utifrån en diskussion om olika demokratiska värden, t.ex. en bedömning av vilken inverkan den tänkta förändringen har på den kommunala demokratin i stort. En annan aspekt, som redan har nämnts i föregående avsnitt, är att en ordning med skilda valdagar inte heller får leda till att förutsättningarna för goda valrörelser på såväl nationell som lokal nivå försämras.

Inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för den representativa demokratins funktionssätt – som t.ex. viktigare regler rörande

⁷⁴ Mera om de författningpolitiska utgångspunkterna för våra överväganden i kapitel 2.

valordningen – bör vidare normalt eftersträvas bred politisk enighet. En ändring av den nuvarande ordningen med gemensam valdag bör således bara genomföras om det föreligger en bred parlamentarisk uppslutning bakom ett ändringsförslag.

Det är med detta som utgångspunkt som vi har gjort våra överväganden.

Skilda valdagar leder till ett betydligt lägre valdeltagande i de kommunala valen

Forskningsresultat visar att en övergång till skilda valdagar leder till ett betydligt lägre valdeltagande i de kommunala valen.⁷⁵ Enligt gjorda uppskattningar – som bygger på en kartläggning av valdeltagandenivåer i nationella och kommunala val i ett stort antal länder – torde skilda valdagar leda till att valdeltagandet blir tio till tjugo procentenheter lägre i valen till landstings- och kommunfullmäktige än i riksdagsvalen. En övergång från gemensam valdag till skilda valdagar för riksdagsval resp. val till landstings- och kommunfullmäktige skulle alltså med största sannolikhet leda till ett avsevärt lägre valdeltagande i de sistnämnda valen.

En annan, från valdeltagandesynpunkt, negativ effekt av skilda valdagar är enligt forskningsresultaten att om valdagarna skiljs åt skulle valdeltagandeskillnaderna öka mellan olika grupper i samhället.⁷⁶ Det innebär exempelvis att grupper som redan i hög grad deltar i den demokratiska processen – äldre, höginkomsttagare, högutbildade, gifta och kyrkobesökare – skulle vara överrepresenterade bland de som röstar medan grupper som är mindre delaktiga, t.ex. ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund, i mindre utsträckning skulle rösta i de kommunala valen.

Vidare framgår av forskningsresultaten att skilda valdagar kan leda till en förstärkning av de senaste tjugo årens generella trend med ett minskat valdeltagande i de olika allmänna valen.⁷⁷

Enligt vår mening är ett *högt valdeltagande* mycket viktigt från demokratisk synpunkt. Det är viktigt för att de valda församlingarna skall kunna göra anspråk på legitimitet och för att medborgarna skall vara delaktiga i de olika samhällsfrågorna och

⁷⁵ Henrik Oscarssons rapport *Mot ett lägre valdeltagande i kommunvalen?* a. a. s. 75 ff.

⁷⁶ A. a. s. 91.

⁷⁷ Stefan Szücs rapport *En vitaliserad kommunal demokrati?* a. a. s. 157.

inte ställas utanför. Dessutom kan val med lågt valdeltagande inte anses innebära något verkligt *ansvarsutkrävande*.

Enligt vår mening ger materialet ett starkt stöd för slutsatsen att en övergång till skilda valdagar skulle innebära ett betydligt lägre valdeltagande i de kommunala valen. Mycket talar också för att ett skiljande av valdagarna skulle leda till att grupper som redan i dag är mindre delaktiga i än mindre utsträckning skulle rösta i kommunalvalen. Dessutom finns det skäl att tro att skilda valdagar kommer att förstärka trenden med ett minskat valdeltagande i de olika allmänna valen. Den nuvarande ordningen med gemensam valdag bidrar däremot till ett högt valdeltagande. Att en gemensam valdag för nationella och kommunala val verkligen uppmuntrar till valdeltagande i de sistnämnda valen illustreras dessutom klart av erfarenheterna från det senaste danska valet (se avsnitt 3.3.2). Enligt vår mening talar det nu anförda för att man bör avstå från en ordning med skilda valdagar för val till riksdagen resp. landstings- och kommunfullmäktige.

Det är tveksamt om skilda valdagar verkligen skulle leda till en ökad fokusering på de lokala frågorna

Som vi redan har konstaterat i föregående avsnitt har den kommunala demokratin på ett tydligt sätt utvecklats i positiv riktning sedan införandet av den gemensamma valdagen. Det handlar då främst om att medborgarnas kunskaper om och intresse för kommunala frågor har ökat. Av stor betydelse i sammanhanget är också massmediernas ökade bevakning av kommunala frågor. Forskningsresultat visar vidare att sambandet är svagt mellan, å ena sidan, medborgarnas intresse och engagemang för kommunalpolitik och, å andra sidan, förekomsten av röstdelning.⁷⁸ De uppgifter som föreligger visar alltså att med gemensam valdag är förutsättningarna för lokalt *ansvarsutkrävande* goda. Det nu anförda reser således frågor om i vad mån den kommunala demokratin verkligen kan vitaliseras genom att skilja valdagarna åt.

Det kan med andra ord inte hävdas att den gemensamma valdagen har inneburit ett hinder mot en utveckling av den kommunala demokratin. Mot bakgrund av tillgängliga forskningsresultat är vi övertygade om att vitaliseringen av den kommunala demokratin kommer att fortsätta med en bevarad gemensam valdag.

⁷⁸ Szücs a. a. s.

Forskningsresultat visar dessutom att även efter en övergång till skilda valdagar skulle de rikspolitiska frågorna alltså spela en betydande roll i de kommunala valrörelserna.⁷⁹ Att nationella frågor dominerar i lokala val är enligt Oscarsson ett generellt fenomen i moderna demokratier som endast i begränsad utsträckning tycks ha att göra med om de olika valen anordnas gemensamt eller skilda från varandra.⁸⁰ På grund av det starka sakliga samband som föreligger mellan riks- och kommunpolitik är det dessutom av stor vikt att medborgarna får möjlighet att bedöma partiernas politik på samtliga nivåer vid ett och samma tillfälle. Genom att värna om sambandet mellan politiken på olika nivåer – det *kommunala sambandet* – ökas möjligheten att bedriva en enhetlig politik över hela landet. Detta gäller framför allt på de olika välfärdsområdena vård, skola och omsorg. Den gemensamma valdagen kan därför sägas säkra ett helhetsperspektiv på politiken.⁸¹

Mot bakgrund av det ovan sagda är det inte mycket som talar för att skilda valdagar skulle innebära att de lokala frågorna skulle komma mer i fokus.

Vår sammanfattande bedömning

Enligt vår mening har ett högt valdeltagande ett stort demokratiskt värde. Att införa ett system med skilda valdagar innebär ett lägre valdeltagande i de kommunala valen. Detta är från demokratisk synpunkt oacceptabelt. Det är också av värde att det kommunala sambandet tydliggörs. Medborgarna måste ha rätt att kräva att det nära sambandet mellan, å ena sidan, staten och, å andra sidan, kommuner och landsting kan bedömas i ett sammanhang. Den lokala demokratin har vidare utvecklats i positiv riktning under de dryga trettio år som har gått sedan införandet av den gemensamma valdagen. Systemet med en gemensam valdag kan därför inte anses ha utgjort något hinder mot en utvecklad kommunal demokrati. Vi är därför säkra på att vitaliseringen av kommunaldemokratin kommer att kunna fortsätta med en bevarad gemensam valdag. Införandet av skilda valdagar utgör alltså inte någon förutsättning

⁷⁹ Oscarsson a. a. s. 79 ff.

⁸⁰ A. a. s. 87.

⁸¹ Av forskarstudierna framgår dessutom att vissa av partiernas lokala företrädare, kommunstyrelseordföranden och lokalt kampanjansvariga, är måttligt intresserade av en övergång till skilda valdagar (Oscarsson a. a. s. 242 f.). Eftersom den goda lokala valrörelsen får anses börja med de lokala partiorganisationerna, är även detta något som talar emot en övergång till skilda valdagar.

för denna utveckling. Tvärtom riskerar en övergång till skilda valdagar att äventyra sådana viktiga inslag i den kommunala demokratin som är kopplade till ett högt valdeltagande. Vår samlade bedömning är således att det saknas tillräckliga skäl att överge den nuvarande ordningen med gemensam valdag.

4 Bör valdagen flyttas från hösten till våren?

4.1 Inledning

I 1 kap. 1 § RO föreskrivs att ordinarie val till riksdagen skall hållas i september. Av 1 kap. 10 § vallagen (1997:157) framgår att valdagen är den tredje söndagen i september. Vidare föreskrivs i bestämmelsen att ordinarie val till riksdagen och ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige skall hållas samma dag. Mellan de ordinarie valen får regeringen enligt 3 kap. 4 § första stycket RF förordna om extra val. Ett extra val ändrar dock inte tidpunkten för det ordinarie valet.

Enligt våra direktiv skall vi utreda bl.a. frågan om valdagen bör flyttas från hösten till våren. I direktiven uttalas därvid att på frågan om värval kan olika synsätt anläggas och motiveras. Det anges vidare att det är angeläget att frågan får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt samt att de rön som forskningen har gjort på området beaktas. Enligt direktiven skall följaktligen de sakliga och politiska överväganden som görs i denna del baseras på ett tillförlitligt forskningsunderlag.

För att få ett så heltäckande underlag som möjligt för våra överväganden har vi, som redan har nämnts i avsnitt 3.1, anlitat forskare med anknytning till Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för journalistik och masskommunikation samt Centrum för forskning om offentlig sektor – samtliga vid Göteborgs universitet. Resultatet av forskargruppens arbete har redovisats i en antologi (se avsnitt 3.1). I en av forskningsrapporterna i antologin, *Val på våren?*, har Henrik Oscarsson och Nicklas Håkansson behandlat frågeställningar med anknytning till valdagens placering under året.¹

Som skäl för val på våren har under senare år främst åberopats att valrörelsen sammanfaller med budgetprocessen som en följd av

¹ A. a. s. 229 ff.

övergången till kalenderårsbudget och att de problem som detta innebär blir ännu mer uttalade om valet resulterar i ett regeringsskifte. I kapitlet lämnas därför i det följande en översiktlig redogörelse för författningsregleringen av statsbudgeten och budgetprocessen (avsnitt 4.2) samt Riksdagskommitténs överväganden beträffande frågan om valdagens förläggning under året (avsnitt 4.3). Vidare redovisar vi i avsnitt 4.4 de argument som på senare år har förts fram i värvalsdebatten. Våra överväganden när det gäller frågan om val till riksdagen skall äga rum på våren eller hösten redovisas i avsnitt 4.5.

4.2 Kort om författningsregleringen av statsbudgeten och budgetprocessen

4.2.1 Grundlagsregleringen

Grundläggande regler om statsbudgeten och budgetprocessen återfinns i RF.² Att riksdagen har den s.k. *finansmakten* – dvs. rätten att besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel skall användas – framgår av bestämmelsen i 1 kap. 4 § andra stycket RF. I begreppet ”finansmakt” ligger också rätten att besluta om annat förfogande över statens tillgångar än utgifter. Vidare föreskrivs i 8 kap. 3 § andra stycket RF att föreskrifter om skatt till staten skall meddelas genom lag.

RF:s närmare bestämmelser om finansmakt och *budgetreglering* finns i 9 kap. Med budgetreglering avses det förfarande genom vilket statsbudgeten tillkommer. Förfarandet innefattar dels en beräkning av statsinkomsternas storlek, dels fastställande av anslag. Den huvudsakliga bestämmelsen om finansmakten finns i 9 kap. 2 § första stycket RF, där det stadgas att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Paragrafen slår alltså åter fast att makten över statens medel ligger hos riksdagen. Över användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen enligt bestämmelsens andra stycke genom budgetreglering.

I RF:s föreskrifter om budgetreglering (9 kap. 3–6 §§ RF) anges att riksdagen skall företa budgetreglering för det närmast följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för annan

² Se vidare för en utförlig redogörelse för den statliga budgetprocessen Ingvar Mattson, *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*, 1998 samt även Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, 12 uppl., 2000, s. 148 ff.

budgetperiod. Riksdagen skall, på förslag av regeringen, i en statsbudget bestämma till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisa anslag till angivna ändamål. Om budgetreglering inte hinner avslutas före budgetperiodens början – t.ex. på grund av tidskrävande förhandlingar om regeringsbildningen efter ordinarie riksdagsval – bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden är slutförd. Riksdagen kan även ge finansutskottet i uppdrag att fatta sådana provisoriska anslagsbeslut på riksdagens vägnar. För ett löpande budgetår kan riksdagen dessutom på tilläggsbudget göra nya beräkningar av statsinkomster samt ändra eller anvisa nya anslag.

När det gäller regeringens behörighet att disponera över statens medel gäller enligt huvudregeln att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (9 kap. 8 § RF). Av bestämmelsen i 9 kap. 9 § RF framgår dock att riksdagen i den omfattning som behövs skall fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den.

4.2.2 Författningsregleringen i övrigt

I RO finns bestämmelser om riksdagens arbete och arbetsformer, bl.a. i fråga statsbudgeten och budgetreglering. Av 3 kap. 2 § första stycket RO framgår att budgetåret börjar den 1 januari och att regeringen dessförinnan skall avlämna en *budgetproposition* med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret samt en redovisning av statens tillgångar och skulder. Vidare föreskrivs i bestämmelsens andra stycke att budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget samt förslag till reglering av statsbudgeten. Förslaget skall enligt bestämmelsen också innehålla en fördelning av anslag på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena.

Budgetpropositionen skall enligt RO:s tilläggsbestämmelse 3.2.1 avlämnas senast den 20 september. Under år då riksdagsval hålles i september, skall dock budgetpropositionen avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande, dvs. omkring tre veckor efter valdagen. Om detta inte är möjligt på grund av regeringsskifte, skall budgetpropositionen enligt tilläggsbestämmelsens andra stycke avlämnas inom tio dagar efter skiftet, dock senast den 15 november. Om regeringen anser att proposition med förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för

löpande budgetår (*ekonomisk vårproposition*) bör behandlas under pågående riksmöte, skall enligt tilläggsbestämmelsens tredje stycke en sådan proposition lämnas senast den 15 april.

Ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

4.3 Riksdagskommitténs överväganden

Riksdagskommittén – som talmanskonferensen tillsatte år 1998 för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer – behandlade bl.a. budgetprocessen i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet.³ Beträffande spørsmålet om valdagens förläggning under året uttalade kommittén bl.a. följande.

När Riksdagsutredningen föreslog att budgetprocessen skulle flyttas till hösten övervägde den också att flytta valdagen. Två alternativ diskuterades, antingen val på våren eller ett par veckor före nuvarande datum i september. Riksdagsutredningen övervägde främst det sistnämnda (förs. 1993/94:TK1 s. 75), men stannade för att inte föreslå någon ändring. Eftersom tiden under ett valår kunde bli knapp övervägde Riksdagsutredningen två olika lösningar. Antingen fastställs en provisorisk statsbudget omedelbart före budgetårsskiftet varefter den definitiva budgetregleringen genomförs en bit in på det nya budgetåret. Eller använder man sig av en förenklad behandlingsordning som medför att budgetarbetet kan avslutas före budgetårsskiftet (förs. 1993/94:TK2 s.31).

Den nya budgetprocessen har hittills endast prövats en gång under valår (hösten 1998) och erfarenheten därifrån är att det efter de då givna förutsättningarna med en förenklad behandlingsordning fungerade någorlunda väl. Riksdagen hade kortare tid till sitt förfogande, men vår bedömning av arbetet, som bl.a. grundas på en enkät till ledamöterna samt intervjuer med partikanslierna och ett antal utskottsordförande, är att det kunde genomföras utan större problem.

En svårighet som vi har kunnat notera hade sitt upphov i den ändrade parlamentariska situationen efter valet. Förhandlingar upptogs då mellan företrädare för regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Särskilt företrädare för de båda oppositionspartierna har vittnat om att det var mycket knappt om tid för att genomföra förhandlingarna och att de kom i en position där det var svårt att utöva ett inflytande över budgeten. Det berodde bl.a. på att förberedelserna i Regeringskansliet var så långt komna.

³ 2000/01:RS1 s. 64 ff.

Övriga oppositionspartier menade att de klarade av att arbeta fram sina alternativa budgetförslag under valåret tack vare att de dels hade förberett förslag redan under våren, dels hade presenterat sin politik under valrörelsen. De svårigheter som uppstod hade mer att göra med att riksdagsgruppens storlek och sammansättning ändrats som en konsekvens av valet. Det ledde till vissa organisatoriska svårigheter.

Det finns en befogad farhåga för att det kommer att bli besvärligare att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Man kan därför fråga sig om det finns anledning att ändra på budgetprocessen eller på valdagen.

Vi anser att valdagens förläggning bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden. Budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kan vägas in i sammanhanget, men utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömning av valdeltagande.

Riksdagskommittén övervägde sedan frågan om ändringar borde företas i budgetprocessen. Man gjorde därvid den bedömningen att erfarenheterna hittills hade varit så goda att det inte krävdes några större ändringar. Riksdagskommittén anförde vidare.

Slutligen finns det också anledning att kommentera en annan typ av kritik som vi har fångat upp, bl.a. i de intervjuer som referensgruppen genomfört, mot den nya budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Kritiken går ut på att det är svårt för en tillträdande regering att hinna forma sitt budgetalternativ. Eftersom den avgående regeringen i praktiken redan har gjort nödvändiga förberedelser för att kunna lägga fram en budget, hänvisas i stort sett den nya regeringen till att lägga fram den gamla regeringens budgetförslag. Kritikerna menar att detta är ett odemokratiskt inslag. En ny majoritets vilja måste kunna få utslag i den tillträdande regeringens första budget.

Att det är svårt för en tillträdande regering att lägga fram ett budgetalternativ där alla dess förslag får genomslag omedelbart är uppenbart. Vi kan emellertid av flera skäl inte dela uppfattningen att detta förhållande skulle vara odemokratiskt eller ens anses olämpligt.

En väl förberedd ny majoritet hinner lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Ändringar kan också göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen, även om utskottsinitiativ endast bör tillgripas i begränsad omfattning. Om den nya majoriteten inte hinner få med allt, kan den återkomma med förslag på våren, t.ex. på tilläggsbudget. Det betyder i praktiken att en ny regering kan få snabbare genomslag för sin politik än i den ordningen som innebar att en ny regering tillträdde på hösten och lade fram sin budget i januari, vilken trädde i kraft vid halvårsskiftet, dvs. nio månader efter valet.

4.4 Översikt över de argument som har förts fram i vårvalsdebatten

4.4.1 Skäl för val på våren

Vart fjärde år sammanfaller budgetprocessen med valrörelsen

Under valår sammanfaller valrörelsen delvis med budgetprocessen. Genom att förflytta valdagen till våren undviker man olyckliga kollisioner mellan valkampanjernas förläggning och budgetprocessen.

Svårigheter att hinna med budgetprocessen vid regeringsskiften och snabbare genomslag för valresultatet

Den nuvarande ordningen innebär dessutom svårigheter att hinna med budgetprocessen vid regeringsskiften, eftersom den tillträdande regeringen står inför den komplicerade uppgiften att överlämna den slutgiltiga budgeten mycket kort efter sitt tillträde. Vidare kan eventuella problem med regeringsbildningen komma att leda till allvarliga förseningar i budgetprocessen. En förflyttning av valdagen till våren innebär att en tillträdande regering har större möjligheter att genomföra förändringar av nästföljande års statsbudget. Om de allmänna valen anordnas tidigare under budgetåret, skulle därmed ett regeringsskifte få ett snabbare genomslag i faktisk politik.

4.4.2 Skäl emot val på våren

Budgetprocessen kan klaras av även under valår

En väl förberedd ny majoritet hinner lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Därutöver är det under valår möjligt att lämna budgetpropositionen något senare än annars. Vidare kan smärre ändringar i budgeten göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen. Om den nya regeringen inte hinner få med allt, kan den återkomma med förslag under våren efter valet, t.ex. på tilläggsbudget (se avsnitten 4.2.2 och 4.3).

Värval medför negativa konsekvenser för valdeltagandet

För att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett högt valdeltagande krävs det att valet – liksom för närvarande normalt är fallet – föregås av en minst fyra veckor lång valrörelse där partierna ges möjlighet att bedriva en sammanhängande valkampanj.⁴ Vidare gäller det att välja en valtidspunkt där så många medborgare som möjligt är tillgängliga för demokratin. Mot denna bakgrund är september en bra månad för allmänna val, eftersom de flesta av samhällets verksamheter då är i gång efter sommarsemestrarna och de vädermässiga förutsättningarna för kampanjverksamhet är goda över hela landet.⁵ Förutsättningarna för ett högt valdeltagande är med andra ord sämre om valet förläggs på våren.

En majoritet av medborgarna och partiernas lokalt kampanjansvariga är negativt inställda till värval

SOM-institutets vid Göteborgs universitet enkätundersökning för år 2000 visar att en majoritet av såväl medborgarna som de kampanjansvariga i de etablerade politiska partierna har en negativ inställning till tanken på värval.⁶ Av de som tillfrågades om sin åsikt om förslaget att flytta tidpunkten för de allmänna valen till våren svarade 66 procent att förslaget var varken bra eller dåligt. Bland de medborgare som uttryckte en åsikt fanns dock en klar övervikt för en negativ inställning, dvs. förslaget var "ganska dåligt" eller "mycket dåligt".

Även bland partiernas kampanjansvariga på lokal nivå förelåg en övervikt för de som ansåg att förslaget var dåligt. I samtliga partier var dock det vanligaste svaret att förslaget varken var bra eller dåligt. Inte i något enda parti stöddes förslaget av mer än en fjärdedel av de tillfrågade.

Sammantaget kan sägas att förslaget om värval i mycket begränsad omfattning har ansetts som viktigt samt att värvalsförslaget inte har något starkt stöd bland de medborgare och lokalt kampanjansvariga som har uttryckt en åsikt.

⁴ Oscarsson och Håkansson a. a. s. 231 f.

⁵ A. a. s. 232.

⁶ A. a. s. 234 ff.

Värval skulle kräva stora förändringar av riksdagens arbete

Ett riksdagsval i maj eller juni skulle innebära att riksdagens arbete med att utse statsminister skulle komma att ske under sommaren, dvs. under riksmötets sommaruppehåll. Vidare torde riksdagen – om man tänker sig att årets riksdagsval skulle hållas i mitten av maj eller i början av juni – behöva avsluta riksmötet i mitten april resp. i början av maj för att få plats med en minst fyra veckor lång valrörelse. Man bör i sammanhanget också betona att våren är allmänt hårt belastad och att det därför skulle ställa till problem att sluta riksmötet redan i april eller maj.

4.5 Överväganden

4.5.1 Inledning

De som på senare tid har förespråkat att valdagen bör flyttas från hösten till våren har fört fram detta som ett sätt att komma till rätta med en rad praktiska problem knutna till riksdagens arbetsordning och budgetberedningen. Enligt värvalsförespråkarna är dessa problem direkta konsekvenser av den budgetprocess med kalenderårsbudget som gäller sedan år 1997.⁷ Det har dock i de aktuella motionerna inte förts fram några konkreta förslag till värvalsdatum. Man har emellertid i mera allmänna ordalag föreslagit olika tidpunkter för allmänna val på våren eller under försommaren. Några motionärer har därvid föreslagit att valen bör hållas i nära anslutning till att riksdagen avslutar sitt arbete för våren.⁸ Vidare har det i en annan av motionerna föreslagits att valen anordnas i maj eller juni.⁹ Andra motionärer har framhållit såsom lämpligt att de allmänna valen bör äga rum i slutet av maj.¹⁰ Dessutom har en motionär föreslagit våren eller försommaren som ny tidpunkt för de allmänna valen.¹¹ Avslutningsvis har man i en motion anfört att det bör göras en ordentlig prövning av frågan om en förflyttning av valdagen från september till första veckoslutet i juni.¹² När vi i den fortsatta framställningen talar om "värval" avses

⁷ Se t.ex. motionerna 1998/99:K226 [c], 1998/99:K227 [mp], 1998/99:K241 [c], 1998/99:K269 [kd], 1998/99:K283 [fp] och 1998/99:K326 [v] samt riksdagsbehandlingen av dessa i konstitutionsutskottets bet. 1999/2000:KU2 s.12 och i rskr. 1999/2000:5.

⁸ 1998/99:K226.

⁹ 1998/99:K227.

¹⁰ 1998/99:K241.

¹¹ 1998/99:K283.

¹² 1998/99:K326.

en valtidspunkt som är förlagd någon gång under perioden april-juni.

På frågan om vårval kan, som anges i våra direktiv, olika synsätt anläggas och motiveras. Som ett underlag för våra överväganden i denna del har vi därför i avsnitten 4.4.1 och 4.4.2 lämnat en redogörelse för olika argument för och emot en övergång från höst- till vårval. Självfallet kan man åberopa även andra grunder för och emot vårval, men det är kring de nyss redovisade argumenten som diskussionen har förts de senaste åren. Tidigare förslag och argument i vårvalsfrågan, dvs. från tiden före den nya budgetprocessen, får därmed numera anses vara av mindre betydelse i sammanhanget.

4.5.2 Vårt ställningstagande

Inledning

Det är rimligt att anta att den nuvarande förläggningen av valdagen kommer att medföra svårigheter att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Vad gäller spørsmålet om man av detta skäl bör ändra på budgetprocessen eller på valdagen delar vi Riksdagskommitténs uppfattning (se avsnitt 4.3), nämligen att valdagens förläggning bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden samt att budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kan vägas in, men att utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömning av valdeltagande. Vi menar därför att genomgripande förändringar av valordningen – som att exempelvis förflytta valdagen – enbart bör genomföras om man är övertygad om att det leder till att den representativa demokratin stärks. En förflyttning av valdagen till våren kan med andra ord inte accepteras om den leder till ett minskat valdeltagande, eftersom en sådan situation medför en risk bl.a. för att de valda församlingarna förlorar sin legitimitet och inte uppfattas som representativa för medborgarna. Vidare får idén om den goda valrörelsen anses förutsätta att så många medborgare som möjligt faktiskt har möjlighet att delta (se vidare avsnitt 3.5.2).

Det kan inte uteslutas att vårval leder till ett lägre valdeltagande

När man diskuterar valdagens förläggning på året och vilken betydelse denna har för valdeltagandet är det viktigt att beakta att valet, liksom för närvarande, måste föregås av en minst fyra veckor lång valkampanj under vilken riksdagsarbetet inte rimligen kan pågå. Vidare är det väsentligt att välja en valtidspunkt där antalet med valen konkurrerande verksamheter är så få som möjligt, dvs. det får inte pågå alltför många aktiviteter som kan konkurrera med intresset för valen. Av det sagda följer att valrörelsen och de efterföljande valen bör äga rum under en tid som inte avbryts av några stora helger, semestrar eller skollov. Om valdagen ändras till någon tidpunkt i april, maj eller juni – skulle det dels vara svårt att hitta en period där man inte skulle behöva göra några sådana avbrott,¹³ dels skulle riksdagens arbete under valårsvårarna behöva avbrytas på ett olyckligt sätt. Beträffande alternativet att valen skall hållas i början av juni kan dessutom tilläggas att internationell forskning visar att sommar- och vinterväl har ett lägre valdeltagande än val som förläggs på våren eller hösten.¹⁴ I sammanhanget kan även noteras det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet (38,8 procent i det svenska valet till Europaparlamentet) som hölls den 13 juni.

Vår bedömning är därför att det är svårt att hitta någon tidpunkt under perioden april–juni som erbjuder samma förutsättningar för den goda valrörelsen och för ett högt valdeltagande som den nuvarande ordningen med allmänna val den tredje söndagen i september. Sammantaget kan man alltså inte utesluta att en flyttning av valdagen från hösten till våren skulle få negativa konsekvenser för valdeltagandet. Vi menar därför att man redan på dessa grunder bör avstå från att flytta valdagen till våren.

Det är möjligt att klara av budgetarbetet även under valår med regeringsskiften

Härutöver kan tilläggas att vi delar Riksdagskommitténs synsätt också vad gäller vårvalsargumentet att det är svårt för en tillträdande regering efter ett regeringsskifte att hinna forma sitt budgetalternativ. En ny regering skulle således enligt vår uppfattning kunna hinna lägga in flera av sina prioriterade frågor i

¹³ Oscarsson och Håkansson a. a. s. 231 f.

¹⁴ A. a. s. 231.

budgetpropositionen. Dessutom finns möjligheten att göra vissa begränsade ändringar i budgeten i riksdagen. Den nya regeringen kan vidare återkomma med förslag på våren efter valet, t.ex. på tilläggsbudget. Det nu anförda får i betydande omfattning anses försvaga det nyss nämnda argumentet för en förflyttning av valdagen till våren.

Värval påverkar riksdagens nuvarande arbetsrytm

Vidare kan framhållas att med en valordning där valen äger rum på våren krävs det som nyss har nämnts ett uppehåll i riksdagsarbetet under valrörelsen. Om man tänker sig att årets riksdagsval skulle äga rum den 19 maj eller den 9 juni, torde riksdagen behöva avsluta riksmötet i mitten april resp. i början av maj. Som också tidigare har nämnts är vidare ärendevolymen i riksdagen normalt sett stor under våren. Av det nu sagda följer alltså att det skulle ställa till problem för riksdagens arbete att avsluta riksmötet redan i april eller maj. Dessutom skulle ett riksdagsval i maj eller juni innebära att riksdagens arbete med att utse statsminister skulle komma att ske under riksmötets sommaruppehåll. Också det anförda talar emot ett införande av värval.

Vår sammanfattande bedömning

Som har framgått av det ovan anförda menar vi att klart övervägande skäl talar emot en förflyttning av valdagen till våren. Vi anser vidare att man i stället bör lösa den nuvarande kollisionen mellan valrörelsen och budgetarbetet genom förändringar av budgetprocessen. Vår samlade bedömning är således att det saknas tillräckliga skäl att ändra den nuvarande förläggningen av valdagen.

5 Bör de tre största valkretsarna minska för att öka personvals-genomslaget?

5.1 Inledning

För val till riksdagen är landet enligt 3 kap. 6 § första stycket RF indelat i valkretsar. En valkrets definieras i 2 kap. 1 § vallagen som ett geografiskt avgränsat område för vilket det skall väljas ledamöter till den beslutande församling som valet gäller. I bestämmelsen i 3 kap. 6 § andra stycket RF föreskrivs att mandaten i riksdagen utgörs av trehundra fasta valkretsmandat och trettionio utjämningsmandat. Inför varje riksdagsval fördelas enligt bestämmelsens tredje stycke de fasta valkretsmandaten mellan valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela landet.

I 3 kap. 8 § första stycket RF föreskrivs att de fasta mandaten i varje valkrets efter valet skall fördelas proportionellt mellan partierna efter deras röstetal i valkretsen. Utjämningsmandaten fördelas enligt andra stycket i bestämmelsen i princip så att mandatfördelningen mellan partierna i riksdagen blir proportionell mot partiernas röstetal i hela landet. Vid mandatfördelningen mellan partierna skall man enligt vad som föreskrivs i stadgandets tredje stycke använda uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4 (se vidare 20 kap. 1 § vallagen). Det parti som vid varje mandatberäkning får det största jämförelsetalet tilldelas ett mandat.

Indelningen i valkretsar för val till riksdagen regleras i 2 kap. 2 § vallagen, där det anges att landet är indelat i 29 valkretsar. Riksdagsvalkretsarna motsvarar i princip länsindelningen. Stockholms län utgör dock två valkretsar¹, Skåne län fyra valkretsar²

¹ Stockholms kommun och Stockholms läns valkrets.

² Malmö kommun, Skåne läns västra valkrets, Skåne läns södra valkrets och Skåne läns norra och östra valkrets.

och Västra Götalands län fem valkretsar.³ Valkretsarnas storlek varierar i fråga om antalet röstberättigade. Vid 1998 års val uppgick antalet röstberättigade i de två största valkretsarna, Stockholms läns valkrets och Stockholms kommun, till omkring 730 000 resp. 550 000. De två näst största valkretsarna var Göteborgs kommun och Östergötlands län med ca 340 000 resp. 310 000 röstberättigade. Antalet röstberättigade i övriga valkretsar uppgick till mellan 100 000 och 250 000. Undantalet var Gotlands län med 44 000 röstberättigade.

I samband med personvalsreformen år 1995 infördes en personvalsspärr. Av 18 kap. 38 § vallagen framgår att kandidater för att bli personvalda i riksdagsvalet måste få särskilda personröster till ett antal av minst åtta procent av partiets röstetal i valkretsen. För riksdagsvalet medför spärren således att en kandidat för att bli personvald måste få så många särskilda personröster som motsvarar minst åtta procent av det sammanlagda antalet röster som ligger till grund för fördelningen av mandat inom partiet. Personvalsspärren bygger på en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över urvalet av kandidater till valda församlingar. Nivån för spärren fastställdes vid partiöverläggningar under hösten 1993.⁴

De riksdagsmandat som tillförs partier i en valkrets besätts med kandidater för dessa partier som har nominerats i valkretsen. Detta gäller både för fasta valkretsmandat och för utjämningsmandat (3 kap. 8–9 §§ RF samt 18 kap. 18–23 §§ och 37–39 §§ vallagen). Underlaget för beräkningen av personvalsspärren utgörs därför av röstetalet i valkretsen för vart och ett av de partier som har tillförts mandat i samma valkrets.

I våra direktiv uppmärksammas det faktum att andelen kandidater som har blivit valda på personröster vid 1998 års riksdagsval är betydligt lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar. Enligt våra direktiv torde den främsta orsaken till detta vara att det är svårt för andra än välkända kandidater, t.ex. partiledarna i de större partierna, att samla tillräckligt många röster för att komma över spärren. Personvalsgenomslaget i de största valkretsarna har med andra ord varit påtagligt lågt i förhållande till övriga valkretsar. Rådet för utvärdering av 1998 års val (Rådet), som bl.a. hade till uppgift att överväga om spärrnivån bör sänkas, uttalade i delbetänkandet Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen bl.a. att personvalssystemet på grund av detta

³ Göteborgs kommun, Västra Götalands läns västra valkrets, Västra Götalands läns norra valkrets, Västra Götalands läns södra valkrets och Västra Götalands läns östra valkrets.

⁴ Bet. 1996/97KU16 s. 11.

kan sägas lida av en demokratisk obalans som det är önskvärt att åtgärda.⁵

Mot denna bakgrund finns det enligt direktiven skäl att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt anges i direktiven att valkretsarna skall vara geografiskt sammansatta och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna.

Vissa författningspolitiska utgångspunkter för våra överväganden i detta betänkande har redan diskuterats i kapitel 2. Våra överväganden när det gäller frågan om de tre största valkretsarna bör minskas redovisas i avsnitt 5.2.

5.2 Överväganden

5.2.1 Inledning

Riksproportionalitet och regional representation

Som nyss har nämnts har vi i kapitel 2 bl.a. presenterat de övergripande riktlinjer som har dragits upp för konstruktionen av vårt nuvarande valsysteem. Vi har därvid förklarat att det inte föreligger skäl att ompröva den författningspolitiska strategi som kommer till uttryck i dessa riktpunkter. Eftersom det enligt vår mening är mycket viktigt att en ny valkretsindelning är förenlig med dessa principer, berör vi i förevarande avsnitt på nytt två av dessa riktpunkter.

En av riktpunkterna innebär ett krav på *riksproportionalitet*. Enligt detta krav bör valsysteem vara så konstruerat att man, med undantag för effekterna av en småpartispärr, får en fördelning mellan partierna som är rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela riket. Kravet på riksproportionalitet kan också formuleras som ett krav på att varje parti som får delta vid mandatfördelningen skall erhålla en så stor andel av riksdagsmandaten som motsvarar partiets andel av rösterna i landet som helhet.

Ytterligare en riktpunkt som har angetts för valsysteemets konstruktion är att detta bör vara utformat på det viset att systemet leder till en tillfredsställande *regional representation* som också är så stabil som möjligt med hänsyn till kravet på riksproportionalitet.

⁵ SOU 1999:136 s. 119.

Grundlagberedningen framhöll i betänkandet Partiell författningsreform att man vid utformningen av ett nytt valsystem i första hand borde försöka tillgodose önskemålet att mandatfördelningen i riksdagen skall vara riksproportionellt rättvisande.⁶ Vidare uttalade beredningen att principen om riksproportionalitet kunde förverkligas även om man behöll ordningen med valkretsvisa val där alla mandat besattes med kandidater som hade nominerats i valkretsarna av partiernas lokala organisationer. Enligt beredningen stimulerade denna ordning till lokal politisk aktivitet och bidrog till att ge demokratin fast förankring hos folket. Beredningen anförde därvid att garantier för riksproportionalitet kunde uppnås om kravet på regional representation begränsades till att avse anspråk på att valkretsarna praktiskt sett skall få stabil regional representation med variationer från val till val på högst ett eller ett par mandat och att mandatfördelningen inom en valkrets i regel skall ge god överensstämmelse med valutslaget inom samma valkrets.⁷

Enligt vår uppfattning har dessa resonemang allttjämt bärkraft. En förändring av de största valkretsarna kan alltså bara accepteras om den inte försämrar riksproportionaliteten och den regionala representationen i valsystemet.

Partiernas nomineringsarbete

Som har framgått sker nomineringen av riksdagskandidater valkretsvis. Härigenom har valkretsarna stor betydelse för partiernas regionala organisation. De politiska partiernas regionala verksamhet blir därför nära knuten till valkretsarna. Geografiskt sett överensstämmer partiernas regionala organisationer i allmänhet med de tre nu aktuella riksdagsvalkretsarna. Vissa avvikelser förekommer dock. En del partier har nämligen en regional organisation som i vissa avseenden rent geografiskt avviker från de tre största riksdagsvalkretsarna. Såvitt känt har denna brist på symmetri inte i sig gett upphov till några problem i partiernas nomineringsarbete. Som man konstaterade i departementspromemorian Valkretsindelningen i Malmöhus län kan emellertid riksdagsvalkretsarnas utformning även få betydelse för exempelvis de i valkretsarna ingående kommunernas möjligheter att placera

⁶ SOU 1967:26 s. 148.

⁷ A. s.

sina representanter på valbar plats på listorna.⁸ En viktig faktor vid ställningstagandet till eventuella indelningsförändringar torde således vara betydelsen i nomineringsprocessen av kandidaters anknytning till ett visst geografiskt område inom valkretsen.

5.2.2 Vårt ställningstagande

Ändrad valkretsindelning

Nomineringsrätts- och valkretskommittén hade bl.a. i uppdrag att undersöka möjligheterna att dela de största valkretsarna. Kommittén, som i sitt arbete koncentrerade sig på de fyra största valkretsarna, konstaterade i betänkandet Vissa valfrågor att utrymmet för att ändra riksdagsvalkretsarna är begränsat inom ramen för det nuvarande valsystemet.⁹ Av de mycket ingående valtekniska undersökningar som kommittén hade låtit utföra framgick att det nuvarande valsystemet endast medgav att Stockholms kommuns eller Stockholms läns valkretsar delades i två nya valkretsar. Mera omfattande förändringar i valkretsindelningen krävde ändringar i andra delar av valsystemet. I annat fall vore sådana förändringar enligt kommittén ägnade att leda till från proportionalitetssynpunkt oacceptabla valresultat. Dessutom skulle det i vissa fall kunna inträffa att mandat omfördelades mellan valkretsarna.¹⁰ Kommittén pekade dock på möjligheten att med bibehållen riksproportionalitet genomföra vissa ytterligare ändringar i valkretsindelningen. En förutsättning var då antingen att första divisorn sänktes till 1,3 eller att antalet utjämningsmandat utökades. Vid valet mellan dessa alternativ förordade kommittén en sänkning av första divisorn. Som skäl angav kommittén att de fasta mandaten bättre än utjämningsmandaten tillgodoser valsystemets personvalsinslag.

Vid kontakter med partiorganisationer i valkretsarna hade dock framkommit att dessa i många fall intog en avvisande hållning till delning av de aktuella valkretsarna. Kommittén fann därför att ett förslag till ny utformning av valkretsindelningen borde anstå.¹¹ Även Rådet övervägde i det nyss nämnda delbetänkandet frågan om att göra de största valkretsarna mindre på så sätt att de delades upp

⁸ Ds Ju 1980:3 s. 47.

⁹ SOU 1995:143 s. 265.

¹⁰ A. s.

¹¹ A. bet. s. 266.

i fler och mindre valkretsar.¹² På samma grunder som Nomineringsrätts- och valkretskommittén hade anfört avstod emellertid Rådet från att lägga fram förslag om en ny valkretsindelning.

Vad gäller alternativet att dela upp de största valkretsarna i fler och mindre valkretsar har också vi inhämtat lokala synpunkter. De kontakter som vi har haft med partiorganisationer i de berörda valkretsarna har emellertid visat att det allttjämt föreligger en negativ inställning till den nämnda typen av förändringar av de aktuella valkretsarna. För närvarande saknas således politiska förutsättningar för en delning av de tre största valkretsarna.

Som har framgått medför en ändrad valkretsindelning dessutom flera svårhanterade problem i fråga om riksproportionaliteten i valsystemet. Liksom Nomineringsrätts- och valkretskommittén menar vi att några större förändringar av valkretsindelningen inte är möjliga med hänsyn till valordningens uppbyggnad och utgångspunkter.¹³ Förändringar av indelningen i valkretsar är därför inte en framkomlig väg för att förbättra personvalsgenomslaget i de allra största valkretsarna. Enligt vår mening talar detta för att frågan om hur man skall förbättra personvalsgenomslaget i de största valkretsarna bör bli föremål för fortsatta överväganden i samband med en mer samlad översyn av hela valsystemet.

Vår sammanfattande bedömning

Som har framgått ovan saknas det för närvarande politiska förutsättningar för en delning av de största valkretsarna. En ändrad valkretsindelning innebär vidare en rad svårhanterade problem när det gäller riksproportionaliteten i valsystemet. Mera ingripande ändringar kräver därvid förändringar i andra delar av valsystemet. Vi anser därför att frågan om att förbättra personvalsgenomslaget bör bli föremål för fortsatta överväganden inom ramen för en mer genomgripande översyn av hela valsystemet. Vår samlade bedömning är således att frågan om en delning av de tre största valkretsarna bör anstå och i stället övervägas i annat lämpligt sammanhang.

¹² A. bet. 119.

¹³ A. bet. s. 263 ff.

Reservation av Helena Bargholtz (fp), Anders Björck (m), Lotta Nilsson Hedström (mp) och Kenneth Johansson (c)

Inledning

Sedan år 1970 tillämpas gemensam valdag för kommunal- och riksdagsval i Sverige. Under den tid som gått sedan denna ordning infördes har kommunernas ställning och uppgifter förändrats väsentligt. Kommunerna bestämmer bl.a. över skolan, socialtjänsten, barnomsorgen, hemsjukvården, natur- och stadsmiljön samt väsentliga delar av infrastrukturen. Faktum är att närmare 50 procent av hela den offentliga sektorn tas i anspråk av kommuner och landsting. När vi diskuterar frågan om skilda valdagar är det också värt att komma ihåg att när den nya vallagen trädde i kraft den 1 juni 1997 överfördes ordningen med gemensam valdag per automatik.

Ordningen med gemensam valdag medför ett antal problem som vi anser bör rättas till. Den enskilt viktigaste åtgärden skulle vara att införa skilda valdagar. Nedan presenteras några av de viktigaste skälen till varför vi anser att 1999 års författningsutredning borde ha lagt förslag om skilda valdagar.

Stärk den lokala demokratin – inför skilda valdagar

Lokal demokrati och delaktighet

De allra flesta borde kunna vara överens om att det är nödvändigt att reformera valsystemet så att de lokala frågorna ges större tyngd. Det är som en del i denna process som förslaget om skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval skall ses.

Självfallet avgör upplevelsen av meningsfullhet det lokala valdeltagandet. Ett bättre skydd för och stärkande av den kommunala självstyrelsen är därför viktigt.

Faktum är att olägenheterna med den nuvarande ordningen framstår i allt tydligare dager. Den lokala politiken kommer allt mer i skymundan av rikspolitiken. Kommunalpolitikerna, vilka bör fungera som demokratins spjutspetsar, blir istället anonyma, och bilden av kommunerna som rena implementeringsorgan för riksdag och regering förstärks.

Som motvikt till detta kan konstateras att vid ett val höjs den politiska temperaturen i samhället, politiska diskussioner tar ny fart och i anslutning till ett val är det också fler som blir medlemmar i politiska partier. I linje med detta anser vi att den politiska debatten, intresset för demokrati och ungas deltagande i samhällslivet skulle gynnas av att val hölls oftare och att det införs skilda mandatperioder för kommunfullmäktige, landsting och riksdag. Det skulle dessutom öka intresset för kommunpolitiken. Genom att inte låta den lokala demokratin drunkna i rikspolitiken kan den lokala demokratin kraftigt förbättras.

Uttryckt på ett annat sätt innebär detta att med skilda valdagar för kommunal- och riksdagsval skulle viktiga kommunala frågeställningar få samma möjligheter som rikspolitiken att tydliggöras och debatteras. Med beaktande av den maktförskjutning som skett från stat till kommun finns det starka skäl som talar för att ändra nuvarande ordning med gemensam valdag för kommunal- och riksdagsval.

Människors delaktighet i gemensamma beslut, företrädevis på lokal nivå, är med vårt synsätt demokratins verkliga bas. Även ur denna synvinkel är en av de viktigaste åtgärderna för att stärka den kommunala politikens ställning och synliggöra de kommunala frågorna att införa skilda valdagar.

Kort sagt handlar det inte bara om nivån på valdeltagandet utan också om graden av delaktighet i den vardagliga politiken.

Farhågor om sjunkande valdeltagande

”Ett högt valdeltagande kan inte vara det enda kriteriet på en vital demokrati. I så fall skulle det forna Sovjet vara idealet.” Så skriver Charlotta Friberg i en artikel på Dagens Nyheters ledarsida den 4 augusti 2001, och detta citat är på många sätt talande för hur feltänkt kritiken är som riktats mot förslagen om skilda valdagar.

Många kritiker till förslaget om skilda valdagar hävdar att införandet av skilda valdagar riskerar att leda till sjunkande medborgerligt deltagande i de lokala valen. Det skulle i sin tur,

hävdas det, kunna leda till minskad legitimitet för den generella välfärdspolitik som i mångt och mycket utformas i kommuner och landsting. Denna argumentering anser vi inte vara hållbar.

Den underliggande tankegången är, att om inte den gemensamma valdagen bibehålls inser människor inte betydelsen av att också i den kommunala politiken aktivt stå upp för sina åsikter och värderingar. Detta resonemang anser vi leder helt fel.

Vi har tvärtom en syn på politik som innebär att om man anser att viktiga värden är hotade, så får man ge sig ut och tala för sin sak. Detta är en grundläggande del av politiken. Om man sedan inte når framgång med sitt politiska arbete på detta sätt hjälper det inte i längden att valet till de olika församlingarna sker på en och samma dag. Om en viss politik går att upprätthålla beror i slutänden på om människor verkligen hyser förtroende för den, inte på att det existerar en princip för när val ska äga rum.

Det är inte heller alldeles säkert att valdeltagandet skulle sjunka i Sverige, om skilda valdagar infördes. Det finns länder där deltagandet i de kommunala valen är i princip lika stort som vid de nationella valen, det visas t.ex. i den studie som en forskargrupp gjort i anslutning till 1999 års författningsutredning. Några sådana länder är Frankrike, Portugal och Österrike.

Tätare val – mellanvalsaktiviteter

Ett annat viktigt skäl till att valdagarna bör skiljas åt är att det härigenom kommer att anordnas allmänna val med tätare mellanrum än i dag. Erfarenheterna av de fyraåriga mandatperioderna är i allt väsentligt positiva men med den reservationen att avståndet mellan val blivit väl långt. På samma sätt som vi gör i denna reservation, så förespråkade även Demokratiutredningen skilda valdagar med argumenten att kommunala- och landstingsfrågor därmed skulle få en bättre chans att få genomslag i en valrörelse än vad som nu är fallet.

Mot denna bakgrund kan skilda valdagar vara ett sätt att öka engagemanget mellan valen. På så vis kan den kommunala demokratin förbättras, och ett eventuellt sjunkande valdeltagande får mötas med kompensatoriska åtgärder. Viktigt att komma ihåg är också att en gemensam valdag inte per automatik ger ett högt valdeltagande. Den representativa demokratin blir meningsfull först när den vilar tryggt och tungt på en bas av informerade, intresserade och aktiva medborgare.

Informationsteknikens möjligheter

När det gäller frågan om skilda valdagar, och om åtgärder för en mer vital lokal demokrati, är den nya informationstekniken och dess möjligheter av stor vikt. Ny informationsteknik kan bidra till att öka genomskinligheten i politiska beslut och ge möjlighet för människor att ha rådslag på Internet, främst om lokala frågor. En av fördelarna med Internet är att det är ett horisontellt medium, det vill säga människor kan stå i kontakt med varandra utan mellanled till skillnad från vad som gäller med tidningar, radio och tv.

Det förtjänar att understrykas att större delen av de politiska aktiviteterna sker mellan valen, och därför bör man fundera över vad som kan göras för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet under valperioderna. Även i detta avseende kommer den nya informationstekniken att spela en stor roll.

Ett av flera goda exempel på vad man kan göra med hjälp av informationsteknik för att utveckla demokratin har initierats av Kalix kommun. Som första kommun i världen genomför kommunen ett försök med e-demokrati, med information och debatt främst via Internet. Projektet kallas för *Kalix Rådslag*. Detta är bara ett exempel på vad som kan åstadkommas genom den nya informationstekniken, men det visar tydligt på de möjligheter som växer fram. I den mån skilda valdagar har några negativa effekter på valdeltagandet, så öppnar informationstekniken stora möjligheter för ökat demokratiskt deltagande mellan valen.

Särskilt yttrande av Helena Bargholtz (fp), Anders Björck (m) och Kenneth Johansson (c)

Personval

Valet år 1998 var första gången som det nya valsystemet med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst tillämpades fullt ut. I kommitténs direktiv uppmärksammas det förhållandet att andelen kandidater som har blivit valda på personröster vid 1998 års riksdagsval är betydligt lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar. Som konstateras i kapitel 5 torde den främsta orsaken till detta vara att personvalsspärren på åtta procent medför att det är svårt för andra än välkända kandidater att samla tillräckligt många röster för att klara spärren. Personvalsgenomslaget i dessa valkretsar kan därför sägas vara lägre än i övriga valkretsar. I kommitténs uppdrag har dock bara legat att genom valkretsförändringar försöka åtgärda problemet med bristande personvalsgenomslag. Att överväga andra lösningar har alltså legat utanför det begränsade uppdrag som kommittén har getts. Vi kan dock inte underlåta att påpeka att det finns en möjlighet att helt undanröja det aktuella problemet.

Genomförandet av personvalssystemet innebär nämligen ökade möjligheter för väljaren att utse ledamöter till riksdagen och andra valda församlingar utifrån personlig tilltro till de olika kandidater som ställer upp i valen. Med ett starkt personvalssystem kan de förtroendevalda med en större auktoritet än annars hävda att de är valda av folket snarare än tillsatta av partierna.

Strävan bör därför vara att renodla personvalet inom ramen för ett fortsatt proportionellt valsystem. Det skulle stärka de förtroendevalda och med stor säkerhet göra en ökad dialog med väljarna nödvändig. Stärkta förtroendevalda i valda församlingar skulle också göra dessa församlingar starkare i förhållande till de verkställande, indirekt valda, församlingarna. Det förefaller oss därför rimligt att avskaffa spärren i personvalet på samtliga

politiska nivåer. Ett sådant steg skulle lägga makten över valet i händerna på väljarna.

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Författningsutredningen
(Ju 1999:13)

Dir.
2000:21

Beslut vid regeringssammanträde den 16 mars 2000

Sammanfattning av uppdraget

Författningsutredningen (Ju 1999:13) får i särskilt uppdrag att

- utreda frågorna om skilda valdagar och värval,
- överväga om de tre största valkretsarna bör minskas,
- se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen,
- överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha och
- föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Den 2 september 1999 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen (dir. 1999:71). Kommittén har antagit namnet Författningsutredningen.

Kommittén har i uppgift att lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Kommittén skall föreslå en utformning av stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Vidare skall kommittén utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Kommittén skall också närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad

uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionsarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2000.

De frågor som omfattas av tilläggsuppdraget

Under hösten 1999 lämnade Rådet för utvärdering av 1998 års val (Ju 1997:13, dir. 1997:87, dir. 1997:73, dir. 1998:99, dir. 1999:61) ett delbetänkande, Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136). Rådets uppdrag bestod – i de delar som redovisades i delbetänkandet – i korthet av att utvärdera de tekniska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska effekterna av det nya systemet med personval. Rådet hade också i uppgift att se över reglerna om statligt partistöd till de politiska partier som tidigare varit representerade i riksdagen och att lämna behövliga förslag till förändringar. Vidare skulle rådet utvärdera om, och i så fall på vilket sätt, reformen av det svenska valsystemet påverkade valdeltagandet i 1998 års val.

Rådet har i betänkandet dels lämnat förslag till vissa lagändringar, dels föreslagit att ett antal frågor görs till föremål för fortsatta överväganden. Det gäller bl.a. valkretsarnas storlek och hur blanka röster skall behandlas. Den återstående delen av rådets uppdrag, att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet, skall redovisas senast den 1 juli 2000.

Vidare har Riksskatteverket (RSV) i sin promemoria den 1 februari 1999, Erfarenheter från 1998 års allmänna val (dnr 398–99/100) dels lämnat förslag på ändringar i vallagen, dels presenterat ett antal frågor vilka enligt RSV:s uppfattning bör utredas. Det gäller t.ex. partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen, valdistriktens storlek och valsedlarnas utformning. RSV har dessutom i promemorian den 25 november 1999, Erfarenheter från 1999 års val till Europaparlamentet (dnr 11105–99/100) lämnat ytterligare förslag på ändringar i vallagen samt presenterat andra frågor som RSV anser bör utredas.

Många av de förslag som rådet och RSV har lagt fram är av teknisk och administrativ karaktär. Regeringen har efter överläggningar inom en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna gett en särskild utredare i uppdrag att göra en

översyn av dessa frågor inför valet år 2002 (Ju 2000:02, dir. 2000:10).

Övriga frågor som rådet och RSV har aktualiserat och som regeringen anser att det finns anledning att utreda vidare, är sådana som har anknytning till det konstitutionella systemet och den parlamentariska ordningen. Dessa frågor bör utredas av en kommitté med parlamentarisk representation. Regeringen aviserade redan i Författningsutredningens ursprungliga direktiv sin avsikt att genom tilläggsdirektiv komplettera utredningens uppdrag i bl.a. dessa avseenden. Efter överläggningar inom den arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har nämnts ovan, har enighet nåtts om vilka valfrågor och övriga frågor som bör ingå i dessa tilläggsdirektiv.

Skilda valdagar

Den gemensamma valdagen bygger på en överenskommelse om gemensam valdag och treårig mandatperiod som träffades mellan de politiska partierna i Grundlagberedningen år 1967. Den s.k. grundlagskommittén förordade senare i betänkandet Grundlagsfrågor (SOU 1981:15) en övergång till skilda valdagar. Detta motiverades med att regionala och kommunala frågor därigenom skulle kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. De socialdemokratiska ledamöterna av kommittén reserverade sig och ansåg att kritiken mot den gemensamma valdagen var överdriven och missriktad. Om den gemensamma valdagen skulle ifrågasättas borde det i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut, dvs. regeringens möjlighet att upplösa riksdagen. Enligt de socialdemokratiska ledamöternas mening krävdes ytterligare utredning och analys innan tiden var mogen för ett definitivt ställningstagande. Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

Hösten 1982 publicerade en arbetsgrupp under den dåvarande justitieministerns ledning ett diskussionsunderlag med titeln Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Någon enighet inom arbetsgruppen kunde emellertid inte nås.

År 1984 tillsattes den parlamentariskt sammansatta Folkstyrelsekommittén. Kommittén föreslog att den gemensamma valdagen skulle behållas men att mandatperioden skulle förlängas till fyra år (SOU 1987:6). De borgerliga ledamöterna av kommittén reserverade sig och anförde att ett återinförande av skilda valdagar

för kommunala församlingar och riksdagen var ett viktigt led i strävandena att vidga och fördjupa den kommunala demokratin. De förordade att valen skulle hållas åtskilda med två års mellanrum. Ledamoten från Vänsterpartiet kommunisterna föreslog att den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden skulle behållas. Kommitténs förslag i denna del ledde inte till lagstiftning.

Efter partiöverläggningar åren 1992 och 1993 nåddes enighet om att förlänga mandatperioden till fyra år. Förlängningen infördes med början från och med 1994 års ordinarie val (prop. 1993/94:115). Även vid detta tillfälle motsatte sig det socialdemokratiska partiet en övergång till skilda valdagar.

Vårval

Frågan om valdagens förläggning behandlades av Riksdagsutredningen i principbetänkandet Reformera riksdagsarbetet! som i juni 1993 överlämnades till talmanskonferensen. I betänkandet föreslog utredningen bl.a. att det statliga budgetåret skulle göras om till kalenderår. I samband därmed föreslog utredningen att valdagen skulle tidigareläggas "cirka två veckor" för att underlätta riksdagsbehandlingen av budgeten under hösten (1993/94:TK1, s. 8). Sedan överläggningar mellan riksdagspartierna under hösten 1993 inte lett till någon överenskommelse i frågan om att flytta valdagen ansåg utredningen emellertid att valdagen skulle vara oförändrad (1993/94:TK2, s. 6).

Riksdagens ställningstagande till behovet av utredning om skilda valdagar och vårval

I ett flertal motioner under riksdagsåret 1998/99 föreslogs dels att frågan om skilda valdagar för riksdagen respektive landstings- och kommunfullmäktige borde utredas, dels att valdagen borde flyttas från höst till vår.

Vid behandlingen av motionerna om skilda valdagar gjorde konstitutionsutskottet hösten 1999 följande bedömning (bet. 1999/2000:KU2, s. 12).

I flera motioner (mp, c, kd, m och fp) aktualiseras frågan om en övergång till skilda valdagar för val till riksdagen respektive landstings- och kommunfullmäktige. Argument för en ordning med skilda valdagar är enligt motionärerna främst att rikspolitikkens dominans i

valrörelserna leder till att landstings- och kommunpolitiken kommer i skymundan. Skilda valdagar skulle ge bättre förutsättningar för den kommunala demokratin.

Utskottet, som instämmer i vad som anförts i de här aktuella motionerna, anser att frågan om skilda valdagar bör utredas.

Utskottet var inte enigt. De socialdemokratiska ledamöterna och ledamöterna från vänsterpartiet reserverade sig och anförde bl.a. att den gemensamma valdagen bidrar till att öka valdeltagandet och att skilda valdagar inte med säkerhet skulle leda till att de lokala frågorna kommer mer i fokus.

Vid behandlingen av motionerna om värval gjorde utskottet följande bedömning (a.a.s. 12).

I flera motioner (c, mp, kd, fp och v) föreslås att valdagen flyttas från höst till vår. Av motionerna framgår att effekten av övergången till kalenderårsbudget och införandet av en ny budgetprocess i riksdagen har blivit att valrörelsen vart fjärde år delvis sammanfaller med det avslutande budgetarbetet i regeringen. Det framhålls också i motionerna att ett eventuellt regeringsskifte ytterligare komplicerar budgetprocessen. Mot denna bakgrund föreslås i motionerna att frågan om valdagens förläggning i tiden blir föremål för utredning eller överväganden från regeringens sida.

Utskottet instämmer i vad som anförts i motionerna om behovet av att utreda frågan om att flytta valdagen till en annan tidpunkt än tredje söndagen i september. Resultatet av den pågående utvärderingen av budgetprocessen inom Riksdagskommittén kan därvid också bli ett värdefullt inslag i en sådan allmän genomgång som förespråkas i motionerna.

Inte heller i denna fråga var utskottet enigt. De ledamöter som reserverat sig i frågan om skilda valdagar reserverade sig också beträffande denna fråga. Reservanterna anförde att argumenten för att flytta valdagen från höst till vår fått mindre tyngd sedan budgetprocessen kommit att tänjas ut över tiden till följd av den ökade betydelse som värbudgeten fått. Det var därför enligt reservanternas mening fel att föregripa Riksdagskommitténs översyn och utvärdering av budgetprocessen.

Det utskottet anført i de båda frågorna gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1999/2000:5).

Riksdagsvalkretsarna

Bakgrund

De grundläggande reglerna om val till riksdagen finns i 3 kap. regeringsformen. Där föreskrivs bl.a. att riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter som utses genom fria, hemliga och direkta val (3 kap. 1 §). För val till riksdagen finns valkretsar. Mandaten i riksdagen är 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat (3 kap. 6 §).

Indelningen i valkretsar för val till riksdagen regleras i 2 kap. vallagen (1997:157). Landet är indelat i 29 valkretsar och de motsvarar i princip länsindelningen. Stockholms län utgör dock två valkretsar, Skåne län fyra valkretsar och Västra Götalands län fem valkretsar.

Inför varje riksdagsval fördelas de fasta valkretsmandaten mellan valkretsarna. Detta görs på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela landet. Efter valet fördelas de fasta mandaten i varje valkrets proportionellt mellan partierna efter deras röstetal i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas i princip så att mandatfördelningen mellan partierna i riksdagen blir proportionell mot partiernas röstetal i hela landet.

Valkretsindelningen i landet har diskuterats under lång tid. Diskussionen dominerades fram till 1970-talet av frågan hur en önskvärd proportionalitet skulle kunna uppnås mellan valresultat och riksdagsrepresentation. Sedan det riksproportionella valsystemet med utjämningsmandat tillkom genom den partiella författningsreformen 1968/69, har diskussionen främst rört indelningens betydelse för möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda.

Valkretsindelningen har efter tillkomsten av det riksproportionella valsystemet utretts av Personvals- och valkretsutredningen (SOU 1977:94), av Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) samt av Nomineringsrätts- och valkretskommittén (SOU 1995:143).

Personvals- och valkretsutredningens förslag ledde inte till någon tillräckligt bred enighet och resulterade därför inte i någon lagstiftning.

Enligt Folkstyrelsekommittén förutsatte en ändring av valkretsarnas utformning att en allmän uppslutning kring förslaget

kunde nås. Överläggningarna inom kommittén och kommitténs kontakter med partiorganisationerna visade emellertid att någon enighet inte kunde förväntas. Kommittén föreslog därför inte några förändringar av valkretsindelningen.

I direktiven till Nomineringsrätts- och valkretskommittén framhölls att mycket talade för att de största valkretsarna borde minskas. Kommittén, som inriktade sitt arbete på de fyra befolkningsmässigt största valkretsarna – Stockholms län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun och Östergötlands län – fann att utrymmet för att ändra riksdagsvalkretsarna inom ramen för det nuvarande valsystemet var begränsat. Kommitténs kontakter med partiorganisationer i de berörda valkretsarna gav vid handen att frågan om ett förslag till ändring borde anstå. Kommittén lade därför inte fram något förslag utan redovisade endast under vilka förutsättningar en förändring av de fyra riksdagsvalkretsarna kunde komma till stånd.

Behovet av en översyn

Vid 1998 års val tillämpades för första gången fullt ut det nya valsystemet med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Syftet med personvalsinslaget är att väljarna skall ges bättre möjligheter att påverka vilka som skall representera dem.

För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som skall bli valda har det införts en spärr för personrösterna. Enligt 18 kap. 38 § vallagen skall personligt röstetal för en kandidat fastställas bara om denne fått särskilda personröster till ett antal av minst åtta procent av partiets röstetal i valkretsen.

Som har framgått ovan varierar valkretsarnas storlek i fråga om antalet röstberättigade. De två största valkretsarna, Stockholms län och Stockholms kommun, hade vid 1998 års val 730 000 respektive 550 000 röstberättigade. De två näst största valkretsarna, Göteborgs kommun och Östergötlands län, hade 340 000 respektive 310 000 röstberättigade. Övriga valkretsar hade mellan 100 000 och 250 000 röstberättigade med undantag av Gotlands län som hade 44 000 röstberättigade.

Erfarenheterna från 1998 års val visar att andelen kandidater som har blivit valda på personröster är lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar. Den främsta orsaken till detta torde vara att spärran på åtta procent motsvarar ett så högt antal röster att det

är svårt för andra än välkända kandidater, t.ex. partiledarna i de större partierna, att samla tillräckligt många röster för att komma över spärren.

Rådet för utvärdering av 1998 års val har i sitt delbetänkande Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) övervägt frågan om spärrnivån bör sänkas men stannat för att så inte bör ske. Rådet anför i betänkandet att personvalssystemets genomslag i de största valkretsarna var påtagligt lågt och att personvalssystemet på grund av detta kan sägas lida av en demokratisk obalans som det är önskvärt att åtgärda. Rådet föreslog dock inga förändringar av valkretsindelningen bl.a. på grund av att sådana ändringar kan komma att aktualisera ändringar i regeringsformen.

Mot denna bakgrund finns det skäl att nu överväga om de tre största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt för uppdraget gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna.

Partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen

Bakgrund

De politiska partierna har avgörande betydelse för den svenska demokratin. Det är genom partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och det är också i stor utsträckning partierna som svarar för opinionsbildningen i politiska frågor. Trots den stora betydelse partierna har är deras verksamhet i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet.

Behovet av en översyn

Partibegreppet definieras i 3 kap. 7 § första stycket andra meningen regeringsformen:

Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Som parti godtas varje sammanslutning eller väljargrupp vars namn förekommer på en valsedel även om den angivna väljargruppen inte

har fått mer än en röst. De partibeteckningar som anges på de blanka valsedlarna är av varierande slag. Naturligtvis anges partier som måste antas ha en seriös organisation bakom sig men det förekommer också valsedlar med partibeteckningar av karaktären "Kalle Anka partiet", "Bakpartiet", "Nisse på Manpower" och "Döda de rika partiet". Enligt de nuvarande bestämmelserna är en valsedel med en sådan påhittad partibeteckning giltig och ökar därigenom det totala antalet röster i hela landet som partiernas procentuella andel beräknas på. Vid det senaste riksdagsvalet förekom enligt RSV omkring 4 400 valsedlar med påhittade partibeteckningar. Även om dessa valsedlar inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna kan antalet vara avgörande för om ett parti hamnar över eller under spärren på fyra procent vid t.ex. ett riksdagsval.

Vidare svarar staten för kostnaden för valsedlar för ett parti som deltar i riksdagsval eller i val till Europaparlamentet om partiet vid valet eller vid något av de två senaste valen fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Rösterna för påhittade partier kan även här få en avgörande betydelse.

Det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Med nuvarande definition av partibegreppet finns det risk för att röster för påhittade partier leder till att verkliga partier inte kommer över de procentspärrar som finns för val till riksdagen, landstingsfullmäktige och Europaparlamentet.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen.

Valsedlar som saknar partibeteckning

Bakgrund

Den fria nomineringsrätten har sedan länge varit en central princip i det svenska valsystemet. Enligt denna rätt har väljarna möjlighet att kort tid före ett val bilda ett nytt parti. För att väljarna skall kunna rösta på det nya partiet skall det enligt 9 kap. 12 § vallagen i varje röstningslokal finnas blanka valsedlar som väljarna kan skriva till partiets beteckning och dess kandidater på. En blank valsedel utan tillskriven partibeteckning är emellertid ogiltig enligt 18 kap. 10 § vallagen. Sådana valsedlar redovisas inte särskilt i den offentliga valstatistiken utan ingår i gruppen "ogiltiga valsedlar". I

riksdagsvalet år 1998 uppgick antalet ogiltiga valsedlar till omkring 113 500 och enligt RSV var minst 99 procent av dessa ogiltiga på grund av att de saknade partibeteckning.

Behovet av en översyn

Det har framförts krav på att de valsedlar som saknar partibeteckning skall betraktas som giltiga eller att de i vart fall skall redovisas särskilt. Grunden för detta torde vara att man anser att den väljare som röstat blankt utfört en aktiv valhandling för att ge uttryck för sitt missnöje med det politiska systemet. Det har också föreslagits att de valsedlar som saknar partibeteckning skulle kunna ingå i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer, t.ex. spärren mot små partier i riksdagsval eller spärren för tilldelning och utläggning av fria valsedlar. Ett sådant system skulle i första hand få effekter för små partier. Rådet för utvärdering av 1998 års val har i delbetänkandet Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) anfört att frågan om de blanka rösterna bör övervägas.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Funktionshindrades delaktighet och jämlikhet i samhället

Bakgrund

Under 1990-talet diskuterades i två utredningar hur funktionshindrades ställning i samhället skulle kunna förbättras, bl.a. genom vissa ändringar i regeringsformen. I betänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) föreslog 1989 års handikapputredning att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. regeringsformen skulle kompletteras med en ny paragraf där det sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder. Förslaget avstyrktes av de rättsliga remissinstanserna. I betänkandet Lindqvists nio – nio vägar att utveckla bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) föreslogs i stället ett tillägg till 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen enligt vilket det särskilt skulle åligga det allmänna att verka för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig

eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället. Även detta förslag ifrågasattes av några remissinstanser.

Riksdagsmotioner

I ett flertal motioner under 1990-talet begärdes att det i regeringsformen borde införas en regel av innebörd att lagar och föreskrifter inte får utformas så att människor med funktionshinder diskrimineras. När konstitutionsutskottet behandlade frågan riksdagsåret 1995/96 konstaterade utskottet att enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Utskottet var därför inte berett att föreslå att det utöver detta skydd gjordes en utvidgning av diskrimineringsförbudet i 2 kap. regeringsformen till att omfatta funktionshindrade (bet. 1995/96:KU8). Innevarande riksdagsår har motsvarande begäran framförts i en motion av ledamöter från samtliga riksdagspartier (K274). Enligt motionärerna uppfyller inte Sverige sitt åtagande enligt FN:s standardregler från 1993 om att tillförsäkra funktionshindrade delaktighet och jämlikhet i samhället. De anser att 2 kap. regeringsformen bör utökas med ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade, som motsvarar diskrimineringsförbudet av etniska minoriteter och kön i 2 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen. Konstitutionsutskottet har med hänvisning till föreliggande direktiv och kommande utredningsarbete avstyrkt motionen (bet. 1999/2000:KU11).

Behovet av en översyn

Det finns en utbredd och djupgående samsyn om att åtgärder behövs för att funktionshindrade skall uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i den lagstiftning som lägger grunden för samhällssystemet, nämligen regeringsformen.

Ett diskrimineringsförbud som är bindande för det allmänna, vilket 1989 års handikapputredning föreslog, ger emellertid, som flera remissinstanser framhöll, anledning till invändningar från rättsliga utgångspunkter. För det första är begreppet funktionshindrade svårt att tydligt definiera och avgränsa. Vidare

skulle bestämmelsen behöva förses med åtskilliga undantag med tanke på förhållanden där det av lämplighets- eller säkerhetsskäl krävs att vissa funktionshinder inte finns. Exempelvis är det oundvikligt med i viss mån diskriminerande kvalifikationskrav i bestämmelserna om körkort och flygcertifikat. Det är också svårt att förutse vilka nya sådana krav den tekniska utvecklingen kan komma att medföra. För att i praktiken kunna införa ett diskrimineringsförbud skulle man därför behöva föreskriva om undantag som gör det möjligt med särbehandling på sakliga eller objektiva grunder. Ett grundlagsstadgande som inrymmer sådana begrepp avvisades emellertid redan i förarbetena till 1976 års ändringar av regeringsformen (SOU 1975:75 och prop. 1975/76:209). En bestämmelse med det innehållet ansågs inte få någon reell rättslig verkan eftersom det i detta sammanhang inte är möjligt att fastställa innebörden av uttryck som saklighet och objektivitet (a.a. s. 113 resp. s. 39).

I stället för en regel som förbjuder lagstiftaren att göra skillnad mellan olika grupper infördes därför genom 1976 års ändringar av regeringsformen ett programstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen som ger uttryck för grundsatsen om likabehandling av medborgarna. Bestämmelsen tar också upp övriga mål för den offentliga verksamheten och lyder i sin helhet:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskildas människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt äligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) tog man fasta på kritiken mot 1989 års handikapputrednings förslag och utredningen föreslog i stället en komplettering av programstadgandekaraktär i 1 kap. 2 § regeringsformen. Även denna lösning kritiserades av några remissinstanser som ansåg att bestämmelsen i dess nuvarande

lydelse på ett tillräckligt klart sätt uttrycker vad utredningen ville uppnå med förslaget. De flesta remissinstanserna var dock positiva till förslaget.

Som framgått finns det ett brett stöd för att i regeringsformen markera funktionshinderdelaktighet och jämlikhet i samhället men skilda uppfattningar om hur det skall ske. Mot denna bakgrund finns det anledning att se över frågan.

Skydd för miljön

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Någon grundlagsfäst regel till skydd för miljön finns däremot inte.

Både Finland och Norge har bestämmelser i ämnet i sina respektive grundlagar. I den finska grundlagen har lagtexten utformats så att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Vidare skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön. Det norska stadgandet är utformat som en rättighet till en miljö som säkerställer sundhet och till en natur vars resurser och mångfald bevaras. Vidare föreskrivs att naturens resurser skall disponeras med ett långsiktigt och allsidigt synsätt som också tar till vara efterkommandes rättigheter.

Det torde numera råda enighet om att frågor om skydd för miljön bör ha en mer övergripande placering i rättsordningen. Sverige har efter inträdet i EU konsekvent verkat för denna linje som ett sätt att stärka miljörätten inom gemenskapen. Ett exempel på den framgångsrika rättsutvecklingen inom EU när det gäller miljöfrågorna är Amsterdamfördraget, som efter ett svenskt initiativ innehåller såväl övergripande regler om skydd för miljön inom alla gemenskapens politikområden som särskilda mer utarbetade regler i avdelning XIX.

Sverige skall vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. För att markera detta bör, i enlighet med den rättsutveckling som har skett i Norge och Finland samt inom EU, en bestämmelse om skydd för miljön införas i regeringsformen.

Uppdraget

Valfrågor

Författningsutredningen ges i särskilt uppdrag att utreda frågorna om skilda valdagar och värval.

Som ovan har framgått finns det olika ståndpunkter och åtskilliga argument såväl för som emot skilda valdagar. Även på frågan om värval kan olika synsätt anläggas och motiveras. Det är angeläget att dessa frågor får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt samt att de rön som forskningen har gjort på området beaktas.

När frågan om skilda valdagar senast utreddes hade t.ex. Folkstyrelsekommittén tillgång till en omfattande statsvetenskaplig forskning som bedrivits kring frågeställningar med anknytning till den gemensamma valdagen. Folkstyrelsekommittén inhämtade även olika specialundersökningar från den statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Den forskning som Folkstyrelsekommittén inhämtade avser huvudsakligen perioden 1970–1985 och har därför blivit föråldrad. Stora förändringar har ägt rum både när det gäller samhällsutvecklingen i stort, där medlemskapet i EU står i blickpunkten, och i fråga om det konstitutionella ramverket, framför allt införandet av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen. Till bilden hör också senare tids tendens till minskande valdeltagande och att allt fler uppgifter lagts på kommunerna. En annan aspekt är att det parlamentariska läget i dag är ett helt annat än för femton år sedan. I dag finns det sju partier istället för fem representerade i riksdagen. Mot denna bakgrund är det angeläget att det inhämtas ny forskning om vilka effekter skilda valdagar och val på våren kan ha på t.ex. den kommunala demokratin och valdeltagandet i kommunala val.

Författningsutredningen skall därför inhämta sådan forskning som ur ett statsvetenskapligt perspektiv belyser bl.a. de frågeställningar som har angetts ovan. Författningsutredningen skall också inhämta sådan forskning som ur ett internationellt perspektiv belyser effekter och erfarenheter av skilda valdagar och värval. Denna forskning bör ligga till grund för de sakliga och politiska överväganden som kommittén har i uppdrag att redovisa.

Författningsutredningen skall vidare överväga om de största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt för arbetet gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras

gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna. Ett omfattande underlag som bör vara av intresse för kommittén finns i tidigare utredningars betänkanden.

Författningsutredningen skall också se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen samt överväga vilken giltighet valesdalar som saknar partibeteckning skall ha.

Som ovan har nämnts är det angeläget att frågorna om skilda valdagar och värval, som är av stor betydelse för den politiska och samhällsliga verksamheten i landet, får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt och att de överväganden som görs baseras på ett tillförlitligt forskningsunderlag.

I Sverige har det sedan länge eftersträvat bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Till denna kategori hör utan tvekan de valfrågor som ingår i det nu lämnade tilläggsuppdraget.

Författningsutredningen skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i dessa delar senast den 30 april 2002.

Övriga frågor

De invändningar som har framförts mot att i 2 kap. regeringsformen införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade får anses ha en sådan tyngd att ett starkt skydd för såväl denna som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Författningsutredningen ges därför i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i bestämmelsen. I uppgiften ingår även att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas.

Utredningen skall också överväga på vilket sätt betydelsen av skyddet för miljön skall komma till uttryck i regeringsformen. Eftersom första kapitlet i regeringsformen innehåller bestämmelser som ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhällsliga verksamheten passar en bestämmelse om skyddet för miljön väl in där. Även i fråga om skyddet för miljön bör därför ett nytt

stadgande inarbetas i 1 kap. 2 § regeringsformen. Utredningen skall lämna förslag till hur detta lämpligen kan ske.

Uppdraget innefattar inte en allmän översyn av 1 kap. 2 § regeringsformen men för att ett förslag skall kunna utformas på lämpligt sätt kan det inte uteslutas att även andra delar av bestämmelsen kan behöva ändras av lagtekniska skäl. Det står därför utredningen fritt att föreslå ändringar av paragrafens lydelse i dess helhet.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i denna del senast den 31 december 2000.

(Justitiedepartementet)

Förteckning över deltagare vid 1999 års författningsutrednings seminarium om skilda valdagar i Stockholm den 1 november 2001

Inledare

Henrik Oscarsson, filosofie doktor

1999 års författningsutredning

Ulf Lönnqvist, f.d. landshövding
Helena Bargholtz, riksdagsledamot
Rune Berglund, riksdagsledamot
Anders Björck, förste vice talman
Barbro Hietala Nordlund, riksdagsledamot
Lotta Nilsson Hedström, språkrör
Göran Magnusson, riksdagsledamot
Kenneth Kvist, riksdagsledamot
Ulf Christoffersson, biträdande kammarsekreterare
Kristina Svahn Starrsjö, numera ämnesråd
Dag Cohen, hovrättsassessor

Centerpartiet

Thomas K. Andersson, landstingsråd
Karl-Gunnar Hagberg, distriktsombudsman
Kerstin Hermansson, gruppleddare
Henrik Sjöholm, handläggare

Kristdemokraterna

Michael Anefur, oppositionsråd
Pernilla Gunther, gruppleddare

Miljöpartiet

Jabar Amin, partistyrelseledamot
Per Lager, riksdagsledamot
Thomas Nihlén, landstingsledamot
Håkan Wählstedt, partisekreterare

Socialdemokraterna

Magnus Hedberg, politiskt sakkunnig
Sten Olsson, politiskt sakkunnig

Vänsterpartiet

Mats Einarsson, riksdagsledamot

Justitiedepartementet

Eva Bjurman, kammarrättsassessor
Henrik Jermsten, departementsråd
Henrik Källsbo, departementssekreterare
Mattias Ludvigsson, departementssekreterare
Barbro Rosensvärd, departementsråd