

Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78:10

med anledning av motioner om tidpunkten för allmänna val
m. m.

Motionerna

I motionen 1975/76:522 av Bertil Fiskesjö (c) yrkas att riksdagen beslutar att av regeringen begära tillsättandet av en parlamentarisk utredning med uppgift att utarbeta förslag om allmänna val på våren, omläggning av budgetåret och införandet av allmän motionstid vid riksmötets början i enlighet med vad som förordas i motionen.

I motionen anförts att omläggningen av riksdagsåret medfört vissa problem beträffande riksdagens arbetsförhållanden. En väg att komma till rätta med dessa skulle enligt motionen vara att förlägga de allmänna valen till våren och lägga om budgetåret till kalenderår. Dessa frågor behandlades av grundlagberedningen i en diskussionspromemoria, betecknad Allmänna val på våren (SOU 1970:27). Enligt motionen bör vidare övervägas införandet av allmän motionstid i anslutning till riksmötets början på hösten.

I motionen 1976/77:587 av Lars Schött (m) och Håkan Winberg (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv för utredningen om den kommunala demokratin beträffande den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala demokratin samt att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts för att utvärdera och analysera erfarenheterna av den gemensamma valdagen vid 1970, 1973 och 1976 års val.

I motionen lämnas en rad synpunkter på konsekvenserna för den kommunala demokratin med gemensam valdag. Mot bakgrund av bl. a. den senaste valrörelsen finns det enligt motionen anledning att ingående studera avvägningen mellan den rikspolitiska och den kommunalpolitiska andelen av massmedias valbevakning. Det i motionen begärda utredningsarbetet bör utmynna i ett förslag till riksdagen, antingen för en bevarad gemensam valdag på grund av i utredningen redovisade bedömningar eller i ett förslag till skilda valdagar för riksdagsval resp. kommunala val. Argumenten för en ändring av nuvarande ordning bör enligt motionen kompletteras med förslag till åtgärder beträffande mandattidernas längd i de skilda valen.

I motionen 1976/77:996 av Bonnie Bernström (fp) yrkas att riksdagen beslutar dels att av regeringen begära förslag om avskaffande av den gemensamma valdagen för å ena sidan kommunfullmäktige- och landstingsval och å andra sidan riksdagsval dels att av regeringen begära förslag till utformning av kommunalvalen i enlighet med det system som skisseras i motionen samt dels av regeringen begära förslag till grundlagsändring så att fyraåriga mandatperioder för riksdagen införs.

I motionen framhålls bl. a. att ett avskaffande av den gemensamma valdagen med all säkerhet skulle öka intresset för kommun- och landstingsfrågor och därmed också öka kommunalvalens betydelse. Ett system med direktvalda kommundelsråd skulle också bli lättare att administrera med skilda valdagar. Samtidigt som den gemensamma valdagen avskaffas bör enligt motionen fyraåriga mandatperioder införas. Det skulle ge såväl regeringen som den sittande majoriteten i kommuner och landsting större arbetsro. När en ny regering tillträder i dag, är en stor del av arbetet på dess första budget redan gjort av den avgående regeringen. Den nya regeringen får bara tillfälle att lägga fram en budget innan nästa valrörelse i praktiken startar. En övergång till fyraåriga mandatperioder skulle enligt motionen kombineras med ett system, där de kommunala valen sker regionvis i tre omgångar under tre olika år med fyraåriga mandatperioder. Några kommunala val behöver sålunda inte genomföras under ordinarie riksdagsvalår. Ett sådant system skulle kraftigt minska riskerna för att kommunalvalen uppfattas som en rikspolitisk opinionspejling inför ett kommande riksdagsval.

Angående motiveringarna i övrigt hänvisas till motionerna.

Frågornas tidigare behandling

Vårval, omläggning av budgetåret m. m.

Den i motionen 1975/76:522 omnämnda diskussionspromemorian Allmänna val på våren (SOU 1970:27) som på sin tid framlades av grundlagberedningen hade i stora drag följande innehåll:

Valet skulle enligt huvudregeln äga rum tredje söndagen i maj. *Mandatperioden* för den nyvalda riksdagen skulle börja den 10 juni, medan riksdagens *arbetsår* skulle inledas den 1 september. *Statsverkspropositionen* skulle med den föreslagna ordningen läggas fram i början av september. En fördel härmed angavs vara att riksdagen därmed skulle få statsverkspropositionen så snart arbetsåret börjar. Vidare skulle en ny regering som träder till efter valet få viss tid på sig att påverka budgetförslaget. En ytterligare fördel skulle vara att kanslihusets budgetarbete i huvudsak kom att äga rum under tid då riksdagen inte var samlad. En nackdel angavs däremot vara att systemet skulle innebära inskränkningar i viss kanslihuspersonals sommarledighet. Ett ofrånkomligt element i en vårvalsmodell angavs vara en omläggning av budgetåret till kalenderår. Sammanfattningsvis framhölls i diskussionspromemorian bl. a. att vårval bättre än höstval tillgodosåg möjligheterna för en ny regering att påverka statsverkspropositionen och att få en ökad koncentration av budgetarbetet i riksdagen, vilket i sin tur borde verka i riktning mot en bättre överblick över och samordning av budgetbehandlingen.

I sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (SOU 1972:15) vidhöll grundlagberedningen sin i diskussionspromemorian redovisade positiva syn på vårvalsfrågan men konstaterade att den viktiga förutsättningen med budgetårets förläggning till kalenderår inte

kunde uppfyllas förrän den då pågående budgetutredningen redovisat sina ställningstaganden.

I en gemensam reservation från representanterna i grundlagberedningen för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet uttalades att grundlagberedningens förslag bort innebära en flyttning av riksdagsvalen till våren och en omläggning av det statliga budgetåret till att sammanfalla med kalenderåret.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen till författningsreformen (prop. 1973:90) framställdes i en motion (c och fp) yrkande om att frågan om övergång till vårval skulle göras till föremål för ytterligare utredning. Konstitutionsutskottet (KU 1975:26 s. 27) uttalade därvid, att vårvalsfrågan hade sådant nära samband med frågorna om budgetårets förläggning och tiden för riksdagens budgetarbete att den inte kunde behandlas isolerad. Enligt utskottets mening var det inte möjligt att ta ställning till det i motionen framförda kravet på utredning förrän budgetutredningen framlagt sitt material och detta granskats och värderats. Utskottet avstyrkte på anförda skäl motionen, och riksdagen följde utskottet. I en reservation (c, m och fp) vidhölls det i motionen framförda utredningskravet.

I sitt betänkande Budgetreform (SOU 1973:43) övervägde budgetutredningen frågan om budgetårets förläggning från icke-konstitutionella synpunkter. Utredningen fann vid sin slutliga avvägning av de faktorer av betydelse för budgetårets förläggning som utredningen hade att beakta att skillnaderna var begränsade mellan de två alternativen – nuvarande budgetår mot budgetårets förläggning till kalenderår. Beslutsunderlaget för statens finanspolitik var dock enligt utredningens uppfattning något bättre i nuvarande systemet än det skulle vara med ett kalenderårssystem med hänsyn främst till att den statliga budgeten nu fastställdes först ett halvår efter kommunernas, näringslivets och EG-ländernas. Under nuvarande samarbetsformer med andra stater på det ekonomiska området ansåg därför utredningen att det nuvarande budgetåret borde behållas. Utredningen framhöll dock att vid ett slutligt ställningstagande till frågan måste samtliga faktorer av såväl konstitutionell som mera teknisk art beaktas och att vid detta ställningstagande avgörande vikt borde tillmätas frågan om tidpunkten för de allmänna valen.

Vid 1975/76 års riksmöte behandlades en motion (1975:304) av herr Ahlmark m. fl. (fp) vari yrkades ytterligare utredning om övergång till vårval.

I sitt av riksdagen godkända betänkande anförde utskottet (KU 1975/76:5) följande:

I olika sammanhang har understrukits, att en förutsättning för att förlägga de allmänna valen till våren är att budgetåret omläggs så att det sammanfaller med kalenderåret. Bl. a. sistnämnda spörsmål har behandlats av budgetutredningen, som därvid stannat för att det nuvarande budgetåret borde behållas. Utredningen framhöll emellertid att ett slutligt ställningstagande krävde beaktande av samtliga faktorer, såväl konstitutionella som mera tekniska, och att därvid avgörande vikt borde tillmätas frågan om tidpunkten

för de allmänna valen. Budgetutredningens förslag är för närvarande under övervägande i finansdepartementet. Enligt vad finansministern anför i den reviderade finansplanen för år 1975 (prop. 1975:100 s. 40) räknar han med att kunna presentera riksdagen förslag till en moderniserad budget tidigast under 1975/76 års riksmöte.

Som framgår av det föregående bör värvalsfrågan inte bedömas isolerad från budgetproblematiken. Riksdagen väntas under en snar framtid ta ställning till ett förslag från regeringen om en moderniserad budget. För att få tillräckligt underlag för bedömande av behovet av den i motionen begärda utredningen, anser utskottet att man bör avvakta riksdagsbehandlingen av detta förslag. Utskottet avstyrker därför motionen.

I propositionen 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsyste­met, vilken proposition tillstyrkts av finansutskottet (FiU 1977/78:1), delar föredragande departementschefen budgetutredningens synpunkter angående budgetårets förläggning och uttalar därvid (s. 66) följande:

Jag delar utredningens slutsats att de administrativa förhållandena talar för att nuvarande budgetår bör behållas. Det är av stor vikt att finanspolitiken kan grundas på bästa möjliga underlag. I nuvarande system finns bättre förutsättningar för att bedöma den inhemska och den internationella konjunkturutvecklingen. Detta kan beaktas redan i budgetpropositionen, som därigenom kan utgöra underlag för statsmakternas ekonomiska politik under budgetåret.

Budgetutredningen har konstaterat att en omläggning av budgetåret skulle medföra att riksdagens budgetarbete måste förkortas. Budgetutredningen har ansett att detta är möjligt. Erfarenheterna från de senaste riksmötena visar emellertid enligt min mening att en sådan förkortning skulle innebära svårigheter för riksdagsbehandlingen.

Särframttaget talar enligt min mening de administrativa förhållandena, särskilt framtagnet av underlaget för finanspolitiken, samt det faktum att riksdagens budgetbehandling skulle behöva förkortas vid en övergång till ett kalenderårssystem för att nuvarande budgetårssystem bör behållas. Jag finner alltså inte skäl att föreslå någon ändring av nuvarande redovisningsperiod.

Den gemensamma valdagen m. m.

Det valtekniska sambandet mellan riksdagsvalen och de kommunala valen tillkom i samband med den partiella författningsreformen 1968. Det tidigare valtekniska sambandet mellan valen till första kammaren och kommunfullmäktige samt landstingen. Vid behandlingen av propositionen med förslag till författningsreform (1968:27) anförde konstitutionsutskottet i denna fråga bl. a.:

Utskottet skall inte här ingå på den debatt som lett fram till förslaget om gemensam valdag eller som förts kring detta. Utskottet godtar förslaget som en kompromisslösning, vilken är nödvändig för att en enkammarreform nu skall kunna beslutas. Detsamma gäller mandatperiodernas förkortning till tre år.

Oavsett de skiftande bedömningar som anlagts i övrigt har enighet rått inom utskottet kring flera aspekter på de nu aktuella frågorna. Sålunda har det framstått som en bestämd fördel med den föreslagna ordningen, att någon oklarhet inte vidare kommer att råda om vilken rikspolitisk betydelse de kommunala valen bör tillmätas, vilket kan bli förhållandet med nuvarande system. Det står också klart att man med en gemensam valdag undgår de risker för minskat valdeltagande som kan vara förenade med kommunala val utan direkt rikspolitisk effekt, risker vilkas storlek i och för sig gjorts till föremål för olika bedömningar. Enighet råder emellertid å andra sidan också om att en samordning av riksdagsvalen och de kommunala valen föranleder vissa farhågor för att de kommunala frågorna skall komma mera i bakgrunden för intresset än med nuvarande system och att en sådan konsekvens skulle vara till nackdel för den kommunala demokratin.

Sedan den gemensamma valdagen accepterats har utskottet funnit sig böra ägna särskild uppmärksamhet åt sistnämnda problem, reformens möjliga återverkningar på den kommunala demokratin.

Utskottet förordade att en arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och för de kommunala förbunden skulle tillsättas med uppgift att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjer för en samlad översyn av den kommunala demokratin.

Reservation i fråga om författningsförslagets huvudprinciper, bl. a. beträffande den gemensamma valdagen, avgavs av en ledamot (c) som dock anslöt sig till förslaget att en arbetsgrupp rörande den kommunala demokratin skulle tillsättas.

Vid 1971 års riksdag togs frågan om en utvärdering av den gemensamma valdagen upp i två motioner (fp, c). Konstitutionsutskottet (KU 1971:65) avstyrkte motionerna med hänvisning till arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin samt till kommunalforskningsgruppens studier av 1970 års val. I en reservation (fp) hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om åtgärder för att ersätta den gemensamma valdagen i syfte att fördjupa den kommunala demokratin. Förslag skulle enligt reservanterna läggas fram i god tid före nästa val. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Vid 1972 års riksdag hemställdes i en motion (c) att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om åtgärder för undersökningar av 1973 års valrörelse närmast i syfte att belysa den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala valrörelsen. Konstitutionsutskottet (KU 1972:47) avstyrkte motionen med motiveringen att riksdagen endast undantagsvis bör ta initiativ till vetenskapliga undersökningar. Utskottet anförde vidare att frågan föll inom ramen för det uppdrag som getts åt utredningen om den kommunala demokratin.

I en reservation (c, fp, m) yrkades att riksdagen skulle bifalla motionen. Reservanterna motiverade sitt ställningstagande med att några undersökningar av det slag som begärdes i motionen inte planerades inom den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen och att det var angeläget

med en sådan undersökning som underlag för den fortsatta debatten om den gemensamma valdagen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Frågan om en vetenskaplig undersökning av 1973 års valrörelse aktualiserades vid 1973 års riksdag i två motioner (c, fp). Konstitutionsutskottet (KU 1973:14), som var enigt, avstyrkte motionerna med hänvisning till att utredningen om den kommunala demokratin beslutat att i samarbete med olika forskare genomföra studier av partiernas valförberedelser och nomineringsarbete i samband med 1973 års valrörelse. I undersökningarna skulle också komma att uppmärksammas vilket utrymme de kommunala frågorna fick i valdebatten samt i vilken utsträckning väljarna uppmärksammade dessa.

En särskild utvärdering av den gemensamma valdagen krävdes vid 1974 års riksdag i samband med motionsyrkanden (c, fp) rörande den kommunala demokratin. Konstitutionsutskottet (KU 1974:30) avstyrkte även detta år motionerna under hänvisning till arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin. Utskottet anförde att de förslag som i olika sammanhang framförts för att stärka och vitalisera demokratin i kommunerna bör övervägas i ett sammanhang.

Med anledning av motioner i ämnet vid 1976/77 års riksmöte uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1976/77:6) att undersökningar av det slag som åsyftades i motionerna – såvitt nu är i fråga konsekvenserna av den gemensamma valdagen för den kommunala demokratin – torde komma till stånd utan särskilt uttalande från riksdagen. I ett särskilt yttrande (7 s.) anfördes bl. a. att det f. n. saknas tillräckligt erfarenhetsunderlag för en utvärdering av den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala demokratin.

Regeringen har den 4 augusti 1977 bemyndigat chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor. I direktiven till utredningen (Dir. 1977:76) uttalas bl. a. följande:

Till 1968 års partiella författningsreform hörde beslut om en enhetlig treårig mandatperiod för såväl riksdag som landsting och kommunfullmäktige samt om gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval. Ordningen med gemensam valdag diskuterades grundligt inför reformen och har även senare varit uppe till debatt. Som jag har nämnt i det föregående har den gemensamma valdagen ansetts kunna inverka ofördelaktigt i olika avseenden på den kommunala demokratin. Den medför speciella problem då man överväger att införa direktvalda kommunalorgan. Ett nära samband föreligger mellan den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden. Enligt en åsikt som ofta förs fram är tre år en alltför kort mandatperiod. Kommittén bör ha som en tredje huvuduppgift att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Kommittén bör överväga vilka lösningar som är tänkbara och som från kommunal synpunkt är de lämpligaste i dessa frågor men bör inte lägga fram förslag till ändrad ordning.

Utskottet

I motionerna har tagits upp vissa centrala frågor rörande det svenska valsystemet, nämligen den gemensamma valdagen och tidpunkten för de allmänna valen. Motionen 1975/76:522 syftar till att förlägga de ordinarie allmänna valen till våren i stället för som f. n. till september. En förutsättning härför är enligt motionen att budgetåret läggs om till kalenderår. I motionen 1976/77:587 begärs att den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala demokratin utreds och analyseras mot bakgrund av erfarenheterna från 1970, 1973 och 1976 års val. Enligt motionen 1976/77:996 bör den gemensamma valdagen avskaffas och fyraåriga mandattider införas för såväl riksdagen som de kommunala församlingarna.

De frågor som behandlas i motionerna har ingående diskuterats i samband med de senaste stora författningsreformerna i vårt land. Det bör således nämnas att det valtekniska samband som råder mellan riksdagsval och kommunalval i form av den gemensamma valdagen tillkom som ett led i författningsuppgörelsen 1967. Frågan om den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala demokratin har emellertid under senare år tilldragit sig allt större uppmärksamhet. I sammanhanget bör erinras om det arbete och de undersökningar som utförts av utredningen om den kommunala demokratin. Det var bl. a. detta arbete som resulterade i den enhetliga kommunallag som antogs av riksdagen i våras. Regeringen har nyligen utfärdat direktiv för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor, däribland vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den nuvarande treåriga mandattiden har på den kommunala demokratin. Utredningen bör därvid överväga vilka lösningar som är tänkbara och som från kommunal synpunkt är de lämpligaste i dessa frågor.

Enligt utskottet bör genom det fortsatta utredningsarbetet med kommunaldemokratiska frågor syftet med motionen 1976/77:587 om utvärdering av den gemensamma valdagens konsekvenser vara tillgodosett. Utskottet kan däremot inte nu ställa sig bakom de direkta kraven i motionen 1976/77:996 om avskaffande av den gemensamma valdagen och införande av längre mandatperioder.

Vad slutligen gäller de i motionen 1975/76:522 upptagna frågorna om vårval och omläggning av budgetåret vill utskottet erinra om sina uttalanden i samband med den totala författningsreformen 1973. Utskottet anförde därvid (KU 1973:26 s. 27) att det nära samband som förelåg mellan vårvalsfrågan och frågorna om budgetårets förläggning och riksdagens budgetarbete gjorde att vårvalsfrågan inte kunde behandlas frikopplad. Utskottet hänvisade därvid till budgetutredningens arbete. Detta arbete har numera avslutats och resulterat i propositionen 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsysteem. Varken utredningen, propositionen eller finansutskottet (FiU 1977/78:1) föreslår någon ändring av budgetårets förläggning. I detta läge anser utskottet att motionen 1975/76:522 bör avstyrkas.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen

1. avslår motionen 1975/76:522,
2. avslår motionen 1976/77:587,
3. avslår motionen 1976/77:996.

Stockholm den 8 november 1977

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö* (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Marianne Ståhlberg (s) och Daniel Tarschys (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Särskilda yttranden

1. av Bertil Fiskesjö (c):

I motionen 1975/76:522 har jag påvisat en rad allvarliga brister i riksdagens arbetsformer. Jag har också i motionen angett en del reformer som måste till för att man på ett genomgripande sätt skall komma till rätta med dessa brister. Detta gäller framför allt förändring av tidpunkten för de allmänna valen och i samband därmed omläggning av budgetåret – reformer som även från andra synpunkter är väl motiverade. Det är således angeläget att de i motionen angivna frågorna blir föremål för fortsatta överväganden.

2. av Daniel Tarschys (fp):

Tre år är en kort mandatperiod. En förlängning bör övervägas. I samband därmed bör frågan om skilda valdagar åter prövas. Förändringar i valsystemet förutsätter dock en bred enighet mellan partierna.

En övergång till vårval är möjlig även utan andra ingrepp i valsystemet. Den förutsätter inte heller nödvändighetvis någon ändring av budgetåret. Om valet förläggs till den första eller andra söndagen i juni kan riksdagen arbeta en bit in i maj. Med en större koncentration på budgetfrågor borde det vara fullt möjligt att slutbehandla budgetpropositionen även under en förkortad vårsession. En förkortning av vårsessionen är givetvis endast nödvändig under valår.

Valet skulle på detta sätt komma som en naturlig final på riksdagsåret. Man kan anta att medborgarna efter en lång vårriksdag är bättre informerade om politiska skiljelinjer och mer intresserade av politiska frågor än efter semestern. Det borde kunna bidra till ett högt valdeltagande.

Ett vårval skulle också ge bättre förutsättningar för eventuella regeringsförhandlingar. Erfarenheterna från 1976 visar att arbetet i regeringskansliet på ett olyckligt sätt kan hämmas när ett regeringsskifte inträffar under den brådaste fasen av budgetbehandlingen. Det kan inte uteslutas att vi i framtiden kan få vara med om regeringsbildningar som i ännu större utsträckning drar ut på tiden. Det vore då en fördel om sådana förhandlingar kunde föras under sommaren.

Ett tredje skäl för vårval är att den eventuellt nytillträdande regeringen får god tid på sig att färdigställa sin första budget.

Konstitutionsutskottet har tidigare avslagit förslag om vårval med hänvisning till att frågan om budgetår behandlades av budgetutredningen. Nu konstateras, att budgetutredningen inte framlagt förslag om ändring av budgetåret. Två synpunkter bör då tillfogas. För det första framgår det klart av budgetutredningens betänkande att kommittén inte ansett sig behörig att pröva de konstitutionella aspekterna av frågan om budgetårets förläggning, dvs. kopplingen till valperioder och valets förläggning i tiden. För det andra kan vårval genomföras även utan en omläggning av budgetåret.

Eftersom det ännu inte finns en bred uppslutning inför tanken på vårval saknas nu förutsättningar att bifalla motionen 1975/76:522.

