

GÖRAN ÅSTRAND:

## Valdag och demokrati

*Göran Åstrand är konsulent i Moderata Samlingspartiet och kommunfullmäktig i Stockholm. Han är moderaternas ledamot i den av trepartiregeringen tillsatta Kommunaldemokratiska kommittén och deltagare i utredningen om den gemensamma valdagen och dess kommunaldemokratiska konsekvenser. I sin artikel diskuterar han tillkomsten av och erfarenheterna från den gemensamma valdagen och föreslår lösningar.*

Vårt lands politiska demokrati är representativ. Vi utser våra förtroendevalda i fria val och ger dem ett personligt och partipolitiskt uppdrag att på våra vägnar fatta beslut och ta ansvar. Samma regler gäller i detta avseende såväl valen till riksdagen som alla de tre lokala valen, till landsting, kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige. Den representativa demokratis principer ger partierna den centrala rollen. Det är partiernas interna nomineringar som avgör vilka personer som skall ges möjlighet att kandidera och den inbördes rangordningen mellan kandidaterna. Väljarnas röster strukturerar partierna och bestämmer majoritet och minoritet. De av partierna nominerade kandidaterna inräknas i den ordning de står på valsedlarna. Endast undantagsvis och efter entydiga och mycket omfattande strykningar kan denna ordning ändras. Vårt vals-system gäller partier och inte personer.

I de tre samtidiga valen den 16 september 1979 skall väljarna utse 349 riksdagsmän, 1 519 landstingsmän och 13 250 ledamöter i kommunfullmäktige och i det kyrkopolitiska valet den 21 oktober 28 000 ledamöter i kyrkofullmäktige och kyrkliga samfälligheter. Ett vals-system, som starkt begränsar möjligheten till personval, kombineras med en gemensam valdag som starkt binder de kommunala valen till riksväl och rikspolitik. Kan det vara vettigt?

Den gemensamma valdagen kom till som en följd av en kompromiss i författningsfrågan i mitten på 1960-talet. Riksdag, landsting och kommunfullmäktige väljs nu samtidigt och för en treårig mandatperiod. Tidigare var valdagarna skilda för valen till riks-

dagen respektive valen till landsting och kommuner. Riksdagsvalet, som gällde andra kammaren, hölls vart fjärde år. Kommunalvalen hölls också vart fjärde år och för bägge gällde en fyraårig mandatperiod. Periodiciteten möjliggjordes genom att val hölls vartannat år. Riksdagsval hölls 1960, kommunalval 1962, riksdagsval 1964, kommunalval 1966 och riksdagsval 1968. I första kammaren var valsyste­met indirekt. Landstingen (i några fall stadsfullmäktige) förrättade valen efter ett system som utbytte 1/8 av första kammaren varje år och som gav en åttaårig mandatperiod åt de valda riksdagsmännen. I författningsdebatten på 1960-talet spelade kraven på enkammarriksdag och korrekt avläsning av väljaropinionen en avgörande roll. Man strävade efter ett system som inte konserverade en gammal väljaropinion och som onödiggjorde indirekta val.

Dessa krav, som främst drevs av företrädare för Högerpartiet och Folkpartiet, förverkligades när enkammarriksdagen tillkom (första valet 1970). Samtidigt som kraven på enkammarriksdag och direktval aktualiserades fördes – främst från socialdemokratiskt håll – en debatt om sambandet mellan riks- och kommunalpolitik. Detta "kommunala samband" hade som utgångspunkt värde­gemenskapen mellan beslutsfattarna i riksdagen och deras kollegor i landsting och kommuner.

#### **Kommunal självstyrelse**

Något bör i detta sammanhang den lokala självstyrelsens roll i vårt land kommenteras. Kommuner och landsting tillkom i självstän-

diga enheter år 1862 (som en del i det märkliga och förutseende lagstiftningsarbete som bär Louis de Geers namn) och tillades beslutsuppgifter i lokala respektive regionala frågor. Med beskattningsrätt och beslutansvar gavs självstyrelsen en lokal förankring som möjliggjorde självständighet och lokal anpassning. Den – internationellt sett – unika roll självstyrelsen fick i vårt land möjliggjorde en bredd och mångsidighet i den kommunala politiken som haft – och har – stor betydelse för det demokratiska systemet. Hundratusentals medborgare fick kunskaper om och fick ta ansvar för kommunalpolitiken och skolades i demokratiska vär­v.

Det decentraliserade samhällssystem som därmed skapades byggde på lagstiftning fastlagd av riksdagen och statskontroll genom statliga ämbetsverk och länsstyrelserna. Inom givna ramar var rörelsefriheten stor. Den kommunala kompetensen vidgades successivt och omfattar nu de för människorna viktiga serviceinriktade samhällsuppgifterna. Landstingen svarar för sjukvård och hälsovård, tandvård och omsorgsvård liksom i växande utsträckning för den regionala trafiken. Kommunerna svarar för skol­utbildning upp till högskolenivå, för barnomsorg och äldre­vård, för mark- och bostadspolitik, kulturutbud och fritidsaktiviteter.

Med den vidgade kompetensen har icke följt ökad självständighet, snarare har statskontroll och statlig styrning ökat i omfattning och tyngd. Statsmakternas strävan att skapa en mer "kongruent" samhällsservice har lett till betydande centralisering av beslut och ansvar och var drivkraften bakom kommunsammanslagningarna.



### Det kommunala sambandet

Argumentet om det kommunala sambandet äger fortfarande aktualitet. Otvivelaktigt finns en stark bindning mellan stat och kommun, och en rad samhällsfrågor är till sin natur rikskommunala. Det kommunala sambandet sägs få sitt främsta uttryck i den personalunion som skapats mellan riks- och kommunalpolitiken. Det är människor med samma värderingar och likvärdiga kunskaper som fattar beslut på de olika nivåerna, de själva personifierar det kommunala sambandet. De som med stöd av denna argumentering förordar fortsatt valsamband mellan riks- och kommunalval pekar också på det höga valdeltagandet och det stora massmediaintresset som bara garanteras kommunalvalen när de hålls samtidigt med riksvalet.

I denna argumentering, som går tillbaka på socialdemokraternas markeringar i debatten om författningskompromissen och det kommunala sambandet åren 1965–1967, är solidariteten mellan partiernas representanter på riks- och kommunalplanen en garanti för självstyrelsen. Föreligger inte en sådan rikskommunal partisolidaritet måste staten hårdare styra och reglera kommunalpolitiken!

Grunden för den kommunala självstyrelsen har varit rätten att fatta lokala beslut anpassade till lokala förhållanden och förankrade i den lokala opinionen. Ifrågasättandet av denna självständighet i beslutsfattandet begränsar den lokala demokratin. Det kommunala sambandet är en realitet men leder – rimligen – till slutsatsen att kommuner och landsting därför(!) skall få

välja sina beslutsfattare i valhandlingar skilda från riksvalet. Visst föreligger det intresse- och värdegemenskap, men det finns också naturliga (och viktiga) motsatsförhållanden mellan riks- och kommunalintresset. Staten söker (naturligen) likformiga och kongruenta lösningar på samhällsfrågorna medan kommunalmännen ser ett värde i att beslut anpassas till och utformas från specifikt lokala förhållanden. Den gemensamma valdagen minskar därmed också möjligheterna att utkräva ansvar av kommunalpolitikerna, eftersom väljarbeteendet väsentligen präglas av partiledarna och riksfrågorna.

### Erfarenheter av gemensamma valdagar

Vid tre tillfällen, 1970, 1973 och 1976, har val till riksdag, landsting och kommunfullmäktige genomförts med gemensam valdag.

- Rikspolitiken och riksfrågorna och partiledarna har dominerat valrörelsen och valdebatten. Det kan här räcka att nämna kärnkraftens centrala roll i 1976-års valrörelse och den betydelse den fick för Centerpartiets valresultat i både riksvalet och kommunalvalet.
- Massmedias intresse har centrerats till några få politiska områden och ett begränsat antal personer och därmed har kommunalvalets frågor och de lokala politikerna fått litet utrymme. Självfallet finns det lokala avvikelser från denna generaliserade bild, i tex Stockholm synes kommunalvalet väl ha hävdats sig i press och radio.
- Valdeltagandet har legat på hög nivå och uppenbarligen har valdeltagandet i lands-

- tings- och kommunfullmäktigevalen påverkats positivt.
- De olika system som tillämpas för mandatfördelning har skapat förvirring och oklarhet. I riksdagsvalet finns en spärr mot småpartier på 4 procent, i landstingsvalet en spärr mot småpartier på 3 procent och i kommunfullmäktigevalen tillämpas ett helt annat sammanräkningssystem utan spärr.
  - De olika reglerna för rösträtt har också skapat förvirring och försvårat information och politisk argumentering. I riksdagsvalet saknar invandrare rösträtt, men de invandrare som varit i Sverige i tre år äger rösträtt i landstings- och kommunfullmäktigevalen.
  - Valkretsarna har varit oförändrade för riksvalet men kraftigt påverkats av kommunsammanläggningarna i landstings- och kommunfullmäktigevalet.
  - Vi vet också att partiernas interna verksamhet påverkats av den längre perioden mellan valen. Medlemsaktivitet och politisk debatt i föreningar och arbetarkommuner stimuleras av valarbete och valrörelse. Den långa pausen mellan valen (tre år mot tidigare två) har bidragit till en viss passivisering. Samtidigt skall det redovisas att partiernas valansvariga sett påtagliga organisatoriska och ekonomiska fördelar i det tillämpade systemet.
  - Tillkomsten av partistöd (även i landsting och kommuner) har förbättrat möjligheterna att bedriva lokala valrörelser och minskat risken för att partierna skall koncentrera sin valbudget till de rikspolitiska aktiviteterna.

### Splittrad röstning

Den splittrade röstningen är en intressant företeelse. Möjligheten att "byta parti" i vallokalen har de senaste valen utnyttjats av ungefär en tiondel av valmanskåren (500 000 väljare). Det föreligger som bekant möjligheter att rösta på Moderata Samlingspartiet i riksdagsvalet, Centerpartiet i landstingsvalet och Folkpartiet i kommunfullmäktigevalet – eller omvänt i en räkka kombinationer. Den splittrade röstningen är ett argument för gemensam valdag eftersom det ger reella möjligheter att regionalt och lokalt stödja partier av annan kulör än det man stött i riksdagsvalet.

En undersökning vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet (Bo Särilvik, Olof Pettersson) är i detta sammanhang av stort intresse. Den berör förhållanden vid 1973 års val. Som huvudresultat framkom att 9 procent mot 6 procent år 1970 utnyttjat möjligheten att rösta på olika partier i de samtidiga valen. Utgångspunkten i undersökningen var hur väljarna röstat i riksdagsvalet:

Parti i riksdagsvalet	Procentuell andel av resp partis väljare i riksdagsvalet som röstade på annat parti i kommunfullmäktigevalet	landstingsvalet
M	12 %	8 %
C	13 %	8 %
F	11 %	7 %
KDS	7 %	7 %
S	5 %	3 %
<u>VPK</u>	<u>14 %</u>	<u>8 %</u>
Samtliga	9 %	5 %



Man skall dock akta sig för att allt för hårt fixera sig vid splittrad röstning som ett exempel på kommunalvalens självständighet. I den redovisade undersökningen kommenterar författarna undersökningen med följande ord: "Tillsammans tyder våra undersökningsresultat på att röstsplittningen i allmänhet är ett instabilt politiskt ställningstagande som ofta görs i samband med parti-byte. Mer sällan tycks det vara ett uttryck för att väljare mer difinitivt har stannat för att stödja olika partier i rikspolitik och lokalpolitik."

Det framgår också av den redovisade undersökningen att röstsplittning är vanligare hos personer med hög utbildning och stort politiskt intresse och att röstsplittning är vanligare bland borgerliga väljare, bland unga väljare och – självklart – bland väljare med svag partiidentifikation.

#### **Mandatperiodens längd**

En treårig mandatperiod är för kort. Den försvårar det långsiktiga politiska arbetet, minskar kontinuiteten och försämrar möjligheterna att föra en klok och återhållsam ekonomisk politik. Såväl riksdagsmän som kommunalmän redovisar sådana synpunkter, och bred enighet bör kunna nås för att förlänga mandatperioden.

Mandatperioden i det nuvarande systemet är intimt sammankopplad med den gemensamma valdagens konstruktion – samtida val, likvärdig mandatperiod. En förlängning av mandatperiodens längd utan att samtidigt ändra på den gemensamma valdagen låter sig svårigen genomföras, eftersom en

paus på tex fyra år mellan de politiska valen inte är en önskvärd konsekvens. För lång mandatperiod för samtidigt valda beslutsförsamlingar minskar den politiska aktiviteten och försämrar – rimligen – medborgarnas informationsmöjligheter. En förkortning av perioden har inget stöd.

Det gäller således enligt min uppfattning att finna lösningar i en syntes mellan förlängd valperiod och mer självständiga kommunala val.

#### **Fristående kommunalval**

Som jag ser det, leder erfarenheterna av de tre genomförda valen med gemensam valdag till slutsatsen att den kommunala demokratin kommer i kläm när beslutsfattarna i lokala val utses i en valrörelse främst präglad av rikspolitiska värderingar. Jag ser också påtagliga risker i ett alltför långt drivet kommunalt samband. Självstyrelsens grund är möjligheten att föra en lokal politik anpassad till lokala förhållande. Den rätten ifrågasätts och begränsas om statens inflytande ökas och förstärks. Jag ser det som valadministrativt orimligt att ha en gemensam valdag men tillämpa olika teknik för sammanräkning och mandatfördelning och finner det naturligt att förorda ett system med skilda valdagar. Jag anser mandatperioden vara för kort! Enklast vore att återgå till det gamla systemet med fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar: riksdagsval vart fjärde år, kommunalval vart fjärde år och två år mellan valdagarna.

Ett intressant alternativ är att bestämma de kommunala mandatperioderna till fyra

år men överlåta åt regeringen att inom en given period (tex som i England fem år) bestämma dag för riksdagsval. Ytterligare en teknisk lösning vore att hålla riksdagsval vart fjärde år men dela upp kommunalvalen i fyra sektioner. Den kommunala mandatperioden skulle vara fyraårig men val till kommunfullmäktige skulle varje år bara förättas i en fjärdedel av kommunerna. Om man väljer en sådan lösning skall enligt min mening valen genomföras på skilda dagar de år riksväl och kommunalval (till en fjärde-

del av kommunerna) sammanfaller.

Valen till kyrkofullmäktige berörs icke av de frågeställningar som diskuterats i denna artikel men har ändå stort demokratiskt intresse. Om relationerna mellan staten och kyrkan skall behållas i stort oförändrade, bör en reformering av val till de kyrkliga organen ske. Jag känner sympati för tanken på en kyrkans valdag där väljarna vid samma tillfälle fick utse kyrkofullmäktigeledamöter till stiftstingen och ledamöter i kyrkomötet.