

OLLE NYMAN:

Fyraårig mandattid och decentraliserade kommunalval

När enkammarriksdagen kom till infördes också de treåriga valperioderna och den gemensamma valdagen. Kritiken häremot har ökat alltmer. I förslaget till nytt moderat partiprogram krävs det fyraårig valperiod och att riksdagsvalet skall vara skilt från övriga val. Detta är ett gott förslag, skriver professor Olle Nyman, som redogör för kompromissen i grundlagsberedningen och lägger fram ett förslag till lösning av frågan. Han förordar ett system med kommunal- och landstingsval grupperade i tre omgångar.

Olle Nyman är professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet och har i sitt vetenskapliga arbete särskilt ägnat sig åt statsrättsliga ämnen som parlamentarismens utformning och representationsskickets problematik. Han har även under många år varit kommunalpolitiskt verksam.

I moderata samlingspartiets programkommittés förslag till nytt partiprogram "Möjligheternas samhälle", som efter stor remissomgång skall behandlas av 1984 års partistämma, ingår ett par satsar som slår fast att valperioderna skall förlängas till fyra år och att riksdagsvalet skall vara skilt från övriga val. Partiet föreslås ta bestämd ställning mot den gemensamma valdagen och mot den nuvarande korta, treåriga valperioden. Förslagen är utan tvekan väl motiverade.

Den treåriga valperioden avseende såväl riksdagen som kommunfullmäktige och landsting är alltför kort. Det torde vara en bedömning som vinner allt vidare anslutning. Problemet är bara hur man skall hitta en för flertalet politiska partier – eller för ett tillräckligt stort flertal – acceptabel väg tillbaka till fyraårig mandattid.

Tre år är för kort tid för en ny politisk majoritet, som av väljarna lyfts fram till ledningen, det må vara i riket eller i en kommun, att på ett någorlunda fullödigt sätt hinna omsätta sina intentioner i praktisk politik. Det första året går i stort sett åt till att börja lägga om kursen och röja undan alla initialsvårigheter. År två kan man mera ostört föra fram sina idéer till förverkligande, men år tre är man strax inne i nästa valrörelse och då hindras genast handlingskraften eller förskjuts handlingslinjen av diverse taktiska och valpolitiska hänsyn.

Kompromissen i grundlagsberedningen
Det fanns inte heller några sakliga motiv i och för sig för en förkortning av mandattiden när enkammarriksdagen infördes. Den treåriga valperioden var uteslu-

tande en biprodukt av kompromissen rörande den svårt kontroversiella frågan om det sk kommunala valsambandet. Förkortad mandattid fick man på köpet, när man bestämde sig för att lösa upp blockeringen kring det kommunala sambandet enligt formeln gemensam valdag. Den gamla ordningen innebar att allmänna landsomfattande val hölls vartannat år, ena gången riksdagsval (andrakammarval) och två år senare kommunalval. Bibehållen fyraårig mandattid och gemensam valdag skulle inneburet allmänna val vart fjärde år. Väljarna borde få komma till tals oftare än så, ansågs det. Kanske fruktade också partiadministratörerna att partiapparaterna inte skulle kunna hållas i godtagbar trim om de behövde utveckla full aktivitet endast vart fjärde år. En kompromisslösning anpassad till alternativet gemensam valdag blev då treårig valperiod.

Den stora partikompromissen om gemensam valdag var den nödvändiga tributen från de motsatta politiska lägren för att arbetet med grundlagreformerna skulle kunna föras vidare. Den valda lösningen var det alternativ som samtidigt tillgodosåg krav som av de olika sidorna drevs som särskilt angelägna, nämligen dels att riksdagen i sin helhet skulle väljas vid ett enda valtillfälle, dels att författningen borde inrymma någon form av samband mellan riksdagsval och kommunalval.

Kompromissen var en politisk nödvändighet, med grundlagberedningen kunde ändå i sitt betänkande 1967 (Partiell författningsreform SOU 1967: 26) prestera ett statsrättsligt argument för den lösning som man förhandlat sig fram till. I ett system med fristående, i hela

riket samtidigt förrättade kommunalval kan det inte uteslutas att det kan uppkomma motsättningar mellan riksdagsmajoritet och regering å ena sidan och å den andra en aktuell folkopinion, som kommit till uttryck i allmänna och riksomfattande val. Ett sådant läge uppkommer om fristående kommunalval, föregångna av en valrörelse som oundvikligen i stor utsträckning handlar även om rikspolitiska frågor, får en sådan utgång att den inte kan uppfattas annorlunda än som ett misstroendevotum från väljarnas sida mot den sittande regeringen. Ett sådant val rubbar inte regeringens parlamentariska ställning. Den har fortfarande majoritet i riksdagen och valnederlaget behöver sålunda inte medföra några parlamentariska konsekvenser. Men å andra sidan kan det sägas vara otillfredsställande från allmänt demokratisk synpunkt att ett tydligt misstroendevotum från väljarnas sida inte skall få några rikspolitiska följder. Ett sådant läge kan aldrig inträffa om riksdagsval och kommunalval förläggs till samma valtillfälle. Vid alternativet gemensam valdag finns det aldrig en mer aktuell väljaropinion härrörande från landsomfattande val än den som ligger till grund för riksdagens sammansättning.

Det är svårt att fränkänna denna argumentering ett visst berättigande.

Fråga centraliserade kommunalval

En konsekvens av detta erkännande är då den ståndpunkten att återgång till fyraårig mandattid inte bör ske i sådan form att det finns en teoretisk risk för en motsättning mellan parlamentariska realiteter och allmänt demokratiska värde-

ringar, med andra ord mellan riksdagsmajoritet och en mer aktuell folkopinion uttryckt genom landsomfattande val. Fristående kommunalval två år efter riksdagsval bör inte vara modellen. Andra möjligheter erbjuder sig.

Det är ingenting som säger att kommunalvalen nödvändigtvis måste vara centraliserade till ett enda valtillfälle och ha formen av över hela landet samtidiga val. Kommunalvalen kan mycket väl hållas vid skilda tidpunkter i olika delar av landet. Kommunal- och landstingsval kan grupperas i tre omgångar och förläggas till de tre år i en fyraårsperiod då riksdagsval inte hålls. Utan centraliserade, för hela landet samtidiga kommunala valrörelser ges större utrymme för regionala och lokala inflytelser och särdrag samt motverkas tendenser till rikspolitisk dominans. Den kommunala demokratin skulle må väl av en sådan ordning.

Tanken är alltså att rikets landstingskommuner och primärkommuner delas upp i tre delar, inte i sammanhängande landsdelsblock utan i geografiskt heterogena men till sin befolkningsstorlek någorlunda likformiga kretsar. Första kretsen eller omgången tänkes välja år ett, andra kretsen år två, tredje kretsen år tre och riksdagsval hålls år fyra. Så skulle valcykeln se ut. Lämpligen placeras då Stockholmsvalet – ingående i den befolkningsmässigt största kretsen – mitt i perioden mellan två riksdagsval (år två) och de båda andra storstadsregionerna i var sin av de återstående omgångarna (kretsarna) av kommunalval (år ett och år tre).

Indelningen i tre kretsar kan exempelvis se ut på följande sätt.

Första kretsen: Uppsala, Jönköpings, Kalmar, Malmöhus, Älvsborgs, Örebro, Gävleborgs och Västerbottens län.

Andra kretsen: Stockholms, Östergötlands, Gotlands, Blekinge, Hallands, Värmlands, Västmanlands och Jämtlands län.

Tredje kretsen: Södermanlands, Kronobergs, Kristianstads, Göteborgs- och Bohus, Skaraborgs, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län.

Detta nämns endast som ett exempel bland flera tänkbara på hur en dylik indelning skulle kunna göras.

Kommunalvalen kan mycket väl hållas vid skilda tidpunkter i olika delar av landet.

En väljare i Stockholm får enligt exemplet alltså under en åttaårsperiod gå till val vid följande fyra tillfällen: år två, år fyra (riksdagsval), år sex och år åtta (riksdagsval). En väljare i Ystad får tillfälle att säga sin mening år ett, år fyra (riksdagsval), år fem och år åtta (riksdagsval). En väljare i Haparanda får valtillfällen år tre, år fyra (riksdagsval), år sju och år åtta (riksdagsval).

Det kan säkert riktas invändningar mot en sådan ordning som här har skisserats, men den har åtminstone den fördelen att den anvisar en framkomlig väg tillbaka till fyraårig mandatperiod, som samtidigt ger väljarna tillfälle att utöva sitt avgörande demokratiska och medborgerliga inflytande oftare än en gång var fjärde år men utan att det innebär någon risk för kollision mellan parlamentarism och demokrati (grundlagbered-

ningens argument mot fristående landsomfattande kommunalval). Uppenbarligen skulle den här lanserade ordningen även ha gynnsamma effekter från den

kommunala demokratins synpunkt i och med att tendenserna till rikspolitiska och centralistiska influenser på kommunalvalen skulle motvägas.

Pärmar för inbindning av årgång 1983

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-67 59 55, eller genom insättning av kronor 35:- på postgiro 727 44-6.