

Motion till riksdagen

1985/86:K218

Alf Svensson (c)

Grundlagsändringar för en fördjupad demokrati

Den danske statsrättsprofessorn Alf Ross, som ju tillhör en av efterkrigstidens mest framstående analytiker av demokratin, har definierat demokratin på följande sätt: Idealtypen är den statsform i vilken de politiska funktionerna med maximal intensitet, effektivitet och extensitet utövas av folket på parlamentarisk nivå.

Med intensitet avses omfånget av den personkrets som får tillstånd att delta i omröstningar och val. I praktiken handlar det om rösträtten och dess verkningar. Effektiviteten handlar om den verkningsgrad varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande. I den mån folket verkar genom sina representanter beror effektiviteten på styrkan av den kontroll som folket kan utöva över sina representanter, vilket bl. a. är beroende av valperiodernas längd och valsystemens övriga konstruktion. Extensiteten handlar om omfattningen varit det folkliga inflytandet och kontrollen består, dvs. graden av verklig styrelse.

Sverige har under lång tid utvecklat en demokratisk tradition. Varje demokrati riskerar dock att fastna i olika former. Varje maktstruktur tycks ha en inneboende tendens att söka konservera den egna maktstrukturen. Även i Sverige har sådana tendenser utvecklat sig. En levande demokrati förutsätter en politisk öppenhet och en förmåga att låta nya opinioner bland folket ta sig nya uttryck. Rent historiskt har det varit så att nya grupper som vuxit fram har inneburit en vitaliserad demokrati. Det är därför viktigt att debatten och initiativen kring vår författning hålls levande.

I denna motion kommer att beröras områden som har med alla tre dimensionerna av demokratidefinitionen att göra. Det gäller valsystemets inställning rörande mandatfördelningsspärren i val till riksdagen, utlands-svenskars rösträtt och valperiodens periodicitet och valdagens inplacering. Dessutom upptas en diskussion om en författningsdomstol.

Skilda valdagar

Den gemensamma valdagen för val till riksdag, kommunfullmäktige och landsting var ett utslag av en fyrpartikompromiss i samband med författningsrevisionen i slutet på 1960-talet. Denna kompromiss har inget egenvärde. Det finns uppenbara nackdelar med gemensam valdag. Landstings- och kommunpolitiken riskerar att hamna i skymundan. Inte minst storleken på de stora kommuner som bildats efter kommunsammanslagningarna har medfört att lokala frågor kommit helt i skymundan i valrörelsearbetet.

Detta har lett till att många lokala småpartier har dykt upp bl. a. därför att man uppfattar ett ointresse för kommunpolitiken från de partier som även deltar i riksdagsvalrörelsen. Detta kan leda till att den kommunpolitiska debatten snedvrids. Nya lokala partier kan ha en stor betydelse för en vitaliserad kommundemokrati, men det finns också en risk för att de koncentrerar sig på en enda fråga till förfång för helheten. Åtskilda valdagar där riksdagsvalet placeras för sig och landstings- och kommunvalen för sig vore därför en viktig åtgärd. Även om rikspolitiken aldrig helt kan undgå att påverka lokala val så kan en sådan ordning leda till att partierna och väljarna i högre grad kan fokusera den lokala politiken i landsting och kommuner. Det skulle med andra ord leda till en förbättrad effektivitet i demokratin.

Fyraåriga mandatperioder

Den treåriga mandatperioden var en konsekvens av den gemensamma valdagen. Det ansågs att det inte borde gå alltför lång tid mellan val. Om de tidigare tvåårsintervallerna skulle ersättas med en fyraårig mandatperiod och gemensam valdag så ansågs tidsrymden mellan valen bli alltför stor för väljarna. Därför valde man treåriga perioder. Detta har inneburit en försämrad demokratisk extensitet. En regering får alltför kort period på sig att genomföra det program som den blivit vald på. Det finns därför också anledning att återgå till fyraåriga mandatperioder både för riksdag och de lokala organen.

Mandatfördelningstekniken

I kravet på demokratins intensitet och effektivitet ligger att väljarnas inställning till de politiska partierna skall ges ett rimligt genomslag i parlamentets sammansättning. I princip bör gälla att varje röst skall ha lika värde för utdelning av mandat. I Sverige har man delvis beskurit denna princip genom mandatfördelningsspärrar i valet till riksdagen. En valsedelsbeteckning måste uppnå minst 4 % av giltiga valsedlar i hela riket för att få delta i fördelningen av mandaten. Det enda undantaget är om en valsedelsbeteckning uppnår minst 12 % i en enskild valkrets. Då kan riksdagsmandat erhållas där.

Dessa mandatfördelningsspärrar brukar motiveras utifrån behovet av stabila regeringsmajoriteter. Syftet sägs vara att undvika partisplittring. I och för sig finns det skäl som talar för att det vore bra med stabila regeringsmajoriteter, men sådana hör till sällsyntheterna i Sverige trots detta valsystem. Det normala har alltsedan 1970 års val varit att Sverige har en minoritetsregering. Majoritetsregeringar tillhör undantagen. Det finns heller inga garantier för att stabila regeringsunderlag etableras bara för att det finns en kraftig mandatfördelningsspärr. Danmark brukar ofta åberopas som exempel mot en ändrad svensk spärrsituation. Men det är ett illa valt exempel. De små partierna har oftast påtagit sig regeringsansvar på ett seriöst sätt. Det stora problemet där har varit ett tidvis stort missnöjesparti, men det hade inte kunnat utestängas ens med de svenska spärrarna.

Mandatfördelningsspärrarna är heller inte någon garanti för att inte ett stort antal partier skall kunna etableras i riksdagen. I t. ex. 1982 års val fanns det fyra politiska partier som befann sig i närheten av de fyra procenten.

Mandatfördelningsspärren på 4 % har tämligen abrupta effekter. Valseldsbeteckningar som samlar strax över 200 000 röster blir helt utan mandat medan beteckningar som samlar strax över 220 000 röster får minst 14 mandat. Dessa tröskel- eller falluckeeffekter är helt orimliga. I vissa fall kan det leda till att en mycket stor del av svenska folket saknar representation i landets parlament. Demokratins intensitet och effektivitet blir lidande i en sådan situation.

Man kan ha förståelse för att valsystemet inte alltför mycket skall uppmuntra till partibildningar utifrån opportunistiska vindar, men samtidigt är det viktigt att valsystemet heller inte diskriminerar nya politiska rörelser genom helt orimliga tröskleffekter. Det måste finnas dynamik och möjlighet till vitalisering i det demokratiska systemet.

Det finns självklart olika tekniska lösningar för att göra det svenska valsystemet mer representativt för väljaropinionen. I debatten framställs gärna en handlingsduglig riksdag som motpol till en vitaliserad demokrati öppen för nya politiska opinioner. Men det behöver inte vara motstridiga krav om man avstår från en absolut millimeterrättvisa när det gäller riksproportionaliteten. Och det har man ju redan gjort genom nuvarande system. Om en absolut millimeterrättvisa skulle gälla skulle ju de mandat som inte fördelas till partibeteckningar under 4 % egentligen vara obesatta i riksdagen. Redan nu förekommer alltså en viss överrepresentation för partierna i riksdagen.

Systemet med fyraprocentsspärren vid fördelning av mandaten bör avvecklas. Det bör också påpekas att man skulle slippa alltför kraftiga marginaleffekter i mandatfördelningen om nuvarande riksspärr på 4 % ersattes med en intrappningsskala, som kunde börja vid förslagsvis 1 % eller eventuellt vid något lägre nivå. För partier är det ju viktigare att ha någon representation i parlamentet än att stå utanför helt i ett system med kraftig initialspärr. Ett sådant system skulle göra valsystemet smidigare och leda till en ökning av demokratins intensitet och effektivitet.

En annan väg att gå är att kraftigt minska antalet mandat i riksdagen. Då kommer den jämkade uddatalsmetoden att i sig innebära en mandatfördelningsspärr som vore tillräcklig utifrån rimliga skäl. Ett genomförande av detta förutsätter dock en viss självövertvinne hos ett stort antal riksdagsledamöter.

Svensk medborgares rösträtt

Med ett enkelt riksdagsbeslut kan svenska medborgare som vistas utomlands fräntas sin rösträtt. Skyddet för denna rösträtt behöver förstärkas och inskrivas i grundlagen. Rösträtt vid val till riksdagen bör tillkomma svensk medborgare som är eller någon gång varit bosatt i riket. Det torde vara naturligt att knyta rösträtten i riksdagsval mycket fast till medborgarskapet.

Det finns flera skäl att ha en rättslig myndighet som granskar samstämmighet mellan grundlag och annan lagstiftning. Det föreligger visserligen en generell lagprövningsrätt för svenska domstolar, men den saknar i stort sett praktisk betydelse. Speciellt när det gäller frågor kring den politiska demokratin finns det skäl att grundlagen och vallag kan få prövas utifrån strikt juridiska aspekter. Viktiga frågor kring valen hanteras nu av valprövningsnämnden, som ju är, bortsett från ordföranden, en helt partipolitiserad institution. Det finns också exempel på att man i den politiska debatten har saknat förmåga att på ett korrekt sätt tolka innebörden av grundlagsparagrafer. En författningsdomstol skulle i sådana lägen kunna betyda mycket för en korrekt information till allmänheten.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till förändringar av grundlagen så att åtskilda valdagar och fyraåriga mandatperioder införs,
2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära grundlagsförslag i syfte att ersätta nuvarande mandatfördelningsspärr vid val till riksdagen med t. ex. ett intrapningsystem enligt vad som anförts i motionen,
3. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till ändring av grundlagen i syfte att skydda rösträtten för svenska medborgare bosatta utomlands i enlighet med vad som anförts i motionen,
4. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till inrättande av författningsdomstol i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 24 januari 1986

Alf Svensson (c)