

Motion till riksdagen

1987/88: K 11

av Alf Svensson (c)

med anledning av prop. 1987/88: 22 om vissa grundlagsfrågor m. m.

Kristdemokratiska samhällspartiets syn på valsystemet

Allmänna synpunkter

Tjugo år efter författningsuppgörelsen 1967 finns nu tillfälle att vidta åtgärder för att vitalisera den svenska demokratin. Dess värre innebär regeringens proposition mycket litet av nytänkande på området. I föreliggande motion vill kristdemokratiska samhällspartiet peka på och föreslå förbättringar för demokratin vitalitet.

Skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder

Folkstyrelsekommittén har inte lyckats ena sig kring ett förslag med fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar. Inte heller regeringens proposition har lyckats lösa problematiken. Det är beklagligt. Det finns uppenbara nackdelar med gemensam valdag. Landstings- och kommunpolitiken riskerar att hamna i skymundan.

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.

Vi kristdemokrater menar att stora ansträngningar måste göras för att åstadkomma denna förändring.

Valsamverkan i 1985 års val

Valsamverkan mellan politiska partier var före 1952 inte ovanlig i Sverige. Efter beslutet att slopa kartellbeteckningar på valsedlarna har valsamverkan enbart förekommit i ett fåtal fall i val till riksdagen. Det har varit fråga om lokalt samarbete i allmänhet. I och med den nuvarande författningen med proportionell fördelning för valsedelsbeteckningar med minst fyra procent av rösterna har sådan valsamverkan förekommit i 1982 års val och i 1985 års val. 1982 skedde samverkan mellan tre mycket små partier och väckte inget större upseende.

I 1985 års val skedde samverkan mellan ett i riksdagen representerat parti, centerpartiet, och ett orepresenterat parti, med dåvarande namn kristen demokratisk samling, numera med namnet kristdemokratiska samhällspartiet. Denna sistnämnda samverkan väckte stort medialt intresse. På sina håll hävdades det att en sådan samverkan skulle vara i strid med författningen. Bevisligen är den det inte. Den nuvarande lagstiftningen medger valsamverkan mellan politiska partier. Det konstaterar också folkstyrelsekommittén i sitt betänkande och dessutom anger den klart att riksdagen i samband med antagandet av lagen om statligt stöd till politiska partier fastslagit att valsamverkan mellan politiska partier var en konstitutionell möjlighet. Partibidragsnämnden med sin höga juridiska kompetens har i beslut den 3 september 1987 bekräftat detta.

Trots att den ramlag som grundlagen utgör i det här fallet medger valsamverkan har folkstyrelsekommitténs majoritet i sitt betänkande gjort en märklig markering gentemot förekomsten av en valsamverkan. Liknande argumentering återfinns i propositionstexten. Man åberopar de fem principer från grundlagberedningen, vars betänkanden är utgångspunkten för vår nuvarande författning. Men dessa principer ansågs vara tillgodosedda i och med det valsystem som konstruerades och antogs av riksdagen.

Folkstyrelsekommittén och propositionen redovisar inte hela bilden från grundlagberedningen och författningspropositionen. Den punkt som man försöker åberopa gentemot valsamverkan mellan kristdemokraterna och centerpartiet avsåg inte den typen av valsamverkan. Den handlade i stället om "korsvis" valsamverkan i olika valkretsar mellan olika partier (att ett parti i en valkrets samverkade med ett annat, och i en annan valkrets med något annat parti). I proposition 1968: 27 skrev föredragande statsråd om just denna punkt följande: "Några motsvarande missbruksrisker finns inte med ett riksproportionellt valsystem av den konstruktion som grundlagberedningen har föreslagit."

Folkstyrelsekommittén och regeringen försöker alltså med konstlade medel att åberopa principer från grundlagberedningen. Dessa är dock inte relevanta för den valsamverkan som skedde 1985.

Uttalandet från folkstyrelsekommittén och propositionens argumentering kring valsamverkan är alltså främst ett uttryck för partipolitiska och inte författningsmässiga överväganden. Dessa moralistiska pekpinnar har heller ingen praktisk betydelse. Det är som reservanten i kommittén skriver: "Rättsläget vad gäller tillämpningen av RF 3 kap § 7 är således helt oförändrat med vad som hittills gällt."

Valsamverkan mellan politiska partier är vanlig sett ur internationell synvinkel. I t.ex. Norge och Finland är den ett normalt inslag. Det är därför svårt att förstå indignationen. Kds har beslutat att inte förnya valsamverkan med centerpartiet. Men i vill framhålla att valsamverkansprincipen i sig är demokratiskt betydelsefull och en viktig rättighet.

Partidefinitioner

Både folkstyrelsekommittén och propositionen klargör att regeringsformens användning av begreppet parti (3 kap. 7 §) inte bygger på en relevant

partidefinition utan egentligen är tillkommen för att reglera fördelningen av mandaten i riksdagen efter ett val. Med parti avses i gängse språkbruk en politisk sammanslutning som på olika nivåer arbetar både under och mellan valen. Det är närmast begreppet politiskt parti såsom juridisk person som avses när begreppet används i dagligt tal. Det kan också nämnas att även riksdagsordningen har en liknande icke allmängiltig "partidefinition" vad avser val inom riksdagen.

Det relevanta och adekvata begreppet som bör användas i lagtexter av denna typ är närmast valsedelsbeteckning i stället för parti. I ett till motionen fogat ändringsförslag till regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen används detta begrepp.

Förhandsanmälan av parti

Vid en första blick kan förslaget om förhandsanmälan av politiskt parti som villkor för deltagande i mandatfördelningen vid val till riksdagen te sig attraktivt, men ur demokratisk och definitionsmässig synpunkt är förslaget olyckligt.

Regeringens förslag till första stycket i 3 kap. 7 § lyder som följer: "Mandaten fördelas mellan de partier som inom den tid och på det sätt som anges i lag anmält sitt deltagande i valet."

Den allvarligaste bristen i förslaget ligger i den "gummiparagraf" som plötsligt införs i grundlagen. En enkel riksdagsmajoritet kan i framtiden med minsta möjliga marginal fastställa villkoren, "på det sätt", för anmälan till deltagande i ett val på ett så orimligt sätt att endast majoriteten kan uppfylla kraven i villkoren. Denna typ av paragrafer är inte ovanlig i många diktaturer, där man utåt och formellt sett framstår som demokratiska, men där villkoren för valdeltagande för fria politiska partier i praktiken utesluter ett demokratiskt deltagande i val.

En av de grundläggande förutsättningarna med svensk grundlag är att grundlagen skall vara stabiliserande så att det politiska systemet inte med enkla partipolitiska kast skall kunna stjälpas över ända. Men genom den "gummiparagrafsprägel" som regeringsformens 3 kap. 7 § får med den i propositionen föreslagna texten uteblir denna stabiliserande verkan. Enkla majoritetsbeslut i riksdagen kan över en natt avskaffa det demokratiska valsystemet. Kristdemokratiska samhällspartiet kan omöjligt acceptera att denna risk byggs in i grundlagen.

Dessutom ökar paragrafförslaget förvirringen vad avser partibegreppet. Frågan är dock om de konstitutionella följderna verkligen analyserats av utredning och regering när det gäller denna nya grundlagsparagraf och dess konsekvenser i vallagen. Ett exempel är att två partier (x och y) kan anmäla sitt deltagande i valet men ange samma partibeteckning (z). Vilket begrepp är det då som gäller vid fördelningen av mandaten? Är det de anmälda partierna (de juridiska personerna x och y) eller den gemensamma partibeteckningen (z)? Paragrafen antyder att fördelningen skall ske mellan de juridiska personerna (partierna) om de var för sig passerat de fyra procenten, medan sunda förnuftet närmast vill hävda att mandaten skall fördelas mellan partibeteckningarna om dessa passerat de fyra procenten.

Exemplet visar att den eventuella otydlighet i regeringsformen man velat undanröja förblir om möjligt ännu otydligare.

Mot. 1987/88
K11

Kristdemokraternas förslag till ändrat valsystem

Som vi tidigare anfört i våra motioner om valsystemet bör valsystemet ge utrymme för demokratisk vitalitet. 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 mandatfördelningsspärr i valet till riksdagen. En valedelsbeteckning måste uppnå minst fyra procent av giltiga valedlar i hela riket för att få delta i fördelningen av mandaten. Det enda undantaget är om en valedelsbeteckning uppnår minst tolv procent i en enskild valkrets. Då kan riksdagsmandatet erhållas där.

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 tröskeeffekter. Det måste finnas dynamik och möjlighet till vitalisering i det demokratiska systemet. Det svenska valsystemet har alltför litet av detta; det tillhör i själva verket ett av de mest rigida i västvärlden.

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 rikspportionaliteten. 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 fyra procent egentligen vara obesatta i riksdagen. Redan nu förekommer alltså en viss överrepresentation för partierna i riksdagen.

Systemet med en kraftig spärr vid fördelning av mandaten bör avvecklas. Man skulle slippa alltför kraftiga marginaleffekter i mandatfördelningen om nuvarande riksspärr på fyra procent ersattes med en intrappningsskala, som kunde börja vid förslagsvis en procent. 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 självövervinnelse hos ett stort antal riksdagsledamöter. Sett i detta perspektiv är troligen ett intrappningssystem det bästa alternativet.

Kristdemokratiska samhällspartiet vill dock betona att den principiella inställningen partiet har är att kraftiga spärrar i valsystemet inte har något

värde i sig. Med hänsyn till det rådande opinionsläget vill kds dock föreslå ett intrapningsssystem vid val till riksdagen enligt följande modell:

Valsedelsbeteckningar som erhållit minst en procent av rösterna i hela riket deltar i fördelningen av de fasta valkretsmandaten. I enskild valkrets får valsedelsbeteckning delta i fördelningen av valkretsens fasta mandat, om beteckningen uppnått minst åtta procent av rösterna i valkretsen.

För valsedelsbeteckningar som uppnått en procent men ej fyra procent av rösterna utgår utjämningsmandat på följande sätt: beteckning som erhållit en procent av rösterna men ej 1,5 procent tilldelas ett utjämningsmandat, i intervallet 1,5–2 procent utgår två mandat, i intervallet 2–2,5 procent utgår tre mandat, osv. för varje halvprocent intervall upp till fyra procent. Högst sex utjämningsmandat kan därmed tilldelas sådan valsedelsbeteckning. Vid fördelningen av utjämningsmandat till sådan beteckning skall också hänsyn tas till antalet erhållna valkretsmandat. Har sex fasta valkretsmandat eller flera erhållits tilldelas inte utjämningsmandat. Om utjämningsmandat tilldelas skall det totala antalet, alltså valkretsmandat och utjämningsmandat, uppgå till högst sex mandat.

För valsedelsbeteckningar med minst fyra procent av rösterna sker en proportionell fördelning enligt nuvarande modell efter det att de mandat som tilldelats valsedelsbeteckningar med mindre än fyra procent av rösterna har avräknats.

Ett förslag om annan lydelse av regeringens förslag till lag om ändring vad avser RF 3 kap. 7 §, 8 § och 9 § bifogas motionen.

Exempel på motionens förslag om mandatfördelning: Om röststödet för de olika partierna i 1985 års val används för att undersöka effekterna av kds-förslaget så erhålls (utan valsamverkan) följande mandatfördelning med faktiskt utfall för valet 1985 inom parentes: moderaterna 77 mandat (76), centerpartiet 35 mandat (43), folkpartiet 51 mandat (51), socialdemokraterna 160 mandat (159), vänsterpartiet kommunisterna 19 mandat (19), kristdemokraterna 5 mandat (1) och miljöpartiet 2 mandat (0).

Riksdagsordningen

I konsekvens med förslaget till ändring av RF ovan bör riksdagsordningens bestämmelser om partigrupper "som motsvarar partier med minst fyra procent av rösterna i hela riket" ändras till "som motsvarar partier med minst en procent av rösterna i hela riket".

Den nya paragrafen RO 4 kap. 3 a § om fördelning av utskottsplatser är diskutabel till sin konstruktion och undanröjer 7 kapitlets bestämmelser om val inom riksdagen. Att begränsa utskottsplatserna till att endast fördelas på partigrupper över en viss storlek är inte rimligt. Man kan tänka sig att regionala partier skulle kunna få ett avsevärt antal fasta valkretsmandat genom att passera valkretsspärren, dock utan att var för sig vara tillräckligt stora för att bilda partigrupper av den föreslagna storleken. De kan också vara obenägna att bilda sammanslagna partigrupper, men trots detta kan de vilja genomföra valkarteller i val till utskotten enligt RO 7 kap. Vi föreslår att paragrafen avvisas.

Vallagen

Mot. 1987/88

K11

Anmälningsförfarandet för politiska partier och den därmed sammanhängande anmälan av kandidater kan kvarstå i vallagen, dock med den skillnaden att även icke anmälda valsedelsbeteckningar får delta i mandatfördelningen. Den första paragrafen i vallagen måste ändras så att frivilligheten i anmälan framgår.

Enligt vårt förmenande är en ändring av vallagen inte akut. Ett antagande av vårt förslag till ändring av RF:s bestämmelser om mandatfördelning kan senare ge anledning till justeringar och konsekvensändringar i vallagen. Till detta kan regeringen återkomma. Vi föreslår därför att riksdagen avslår förslaget till den lag om ändring i vallagen som avses träda i kraft den 1 januari 1989. Detsamma gäller förslaget till lag om ändring av kyrkofullmäktigeval.

Statligt stöd till politiska partier

Med hänvisning till vårt förslag vad gäller RF 3 kap. 7 § avvisas förslaget till ändring av första paragrafen i lagen om statligt stöd till politiska partier. Vad avser grunderna för fördelning av statligt stöd till politiska partier hänvisar vi till kds motion 1986/87: K708.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring av regeringsformen vad avser 3 kap. 7 §,
2. att riksdagen antar det till motionen fogade förslaget vad avser regeringsformens 3 kap. 7 §, 8 § samt 9 §,
3. att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring av riksdagsordningen,
4. att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring av vallagen,
5. att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkofullmäktigeval,
6. att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring i lagen om statligt stöd till politiska partier,
7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ändrad riksdagsordning, vallag och lag om kyrkofullmäktigeval,
8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder.

Stockholm den 17 november 1987

Alf Svensson (c)

Bilaga till motion av Alf Svensson med anledning av prop.
1987/88: 22

Förslag till utformning av regeringsformens 3 kap. 7 §, 8 § samt 9 §:

3 kap.

7 §

Mandaten fördelas mellan valsedelsbeteckningar.

Endast valsedelsbeteckningar som har fått minst en procent av rösterna i hela riket är berättigade att delta i fördelningen av mandaten. Valsedelsbeteckning som har fått färre röster deltar dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där beteckningen har fått minst åtta procent av rösterna.

8 §

De fasta valkretsmandaten fördelas på varje valkrets proportionellt mellan valsedelsbeteckningarna på grundval av valresultatet i valkretsen.

För valsedelsbeteckningar som erhållit minst en procent men ej fyra procent av rösterna i hela riket görs följande fördelning av utjämningsmandaten. Beteckning som erhållit 1 procent men ej 1,5 procent av rösterna tilldelas ett mandat. För varje ytterligare halvprocentsintervall upp till fyra procent av rösterna tilldelas ett mandat, dock så att fasta valkretsmandat och utjämningsmandat uppgår till högst sammanlagt sex mandat. Har sådan valsedelsbeteckning erhållit sex eller flera fasta valkretsmandat bortses från beteckningen vid fördelning av utjämningsmandat.

De återstående utjämningsmandaten fördelas mellan valsedelsbeteckningar på minst fyra procent av rösterna i hela riket så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de mandat som har tillfallit valsedelsbeteckningar med mindre än fyra procent av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande beteckningarnas röstetal i hela riket. Har valsedelsbeteckning vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten erhållit flera mandat än som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för valsedelsbeteckningen, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från beteckningen och de fasta valkretsmandat den har erhållit. Sedan utjämningsmandaten har fördelats mellan valsedelsbeteckningarna tillföres de valkretsar.

Vid mandatfördelningen mellan valsedelsbeteckningarna användes uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4, utom vid fördelning enligt andra stycket.

9 §

För varje mandat som en valsedelsbeteckning erhållit utses en riksdagsledamot samt ersättare för honom.