

Motion till riksdagen

1987/88:K225

av Alf Svensson (c)

om vissa grundlagsändringar

Demokratin är till sin grundläggande karaktär en process. Det statiska samhället har lämnat demokratin. Demokratin är det ständiga sökandet efter en grundläggande överensstämmelse om dess innehåll och dess uttrycksformer. Demokratin måste ständigt erövrats åter.

Vi kristdemokrater är övertygade om att en verklig samhällsgemenskap inte kan skapas utan demokrati och att en verklig demokrati bara kan byggas upp när den leds utifrån målet om en samhällsgemenskap. Demokrati handlar inte om majoritetsstyrelse utan om något vida mer.

Den danske statsrättsprofessorn Alf Ross, som ju är 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 valsystemets övriga konstruktion. Extensiteten handlar om omfattningen av 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 föreslås inrättande av en författningsdomstol.

Skilda valdagar

Mot. 1987/88
K225

Den gemensamma valdagen för val till riksdag, kommunfullmäktige och landsting var ett utslag av en fyrpartikompromiss i samband med författningsrevisionen i slutet på 60-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 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 beskrivit denna princip genom mandatfördelningsspärrar i valet till riksdagen. En valsekelsbeteckning måste uppnå minst fyra procent av giltiga valsekelslar i hela riket för att få delta i fördelningen av mandaten. Det enda undantaget är om en valsekelsbeteckning uppnår minst tolv procent i en enskild valkrets. Då kan riksdagsmandat erhållas där.

Desa 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 uteslutas 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 fyra procent har tämligen abrupta effekter. Valsedelbeteckningar 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 falluckeffekter 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 tröskeleffekter. 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 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 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 fyra procent 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 margineleffekter i mandatfördelningen om nuvarande riksspärr på fyra procent ersattes med en intrapningsskala. 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 självövertvinnelse hos ett stort antal riksdagsledamöter. Sett i detta perspektiv är troligen ett intrapningssystem 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 deltaga 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 halvprocentintervall 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.

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).

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".

Regeringsformens användning av begreppet parti (3 kap. 7 §) bygger inte på en relevant partidefinition utan är egentligen 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.

Utformning av regeringsformens 3 kap. 7 §, 8 § samt 9 § enligt vår modell skulle kunna ske på följande sätt:

Mandaten fördelas mellan valsedelsbeteckningar.

Endast valsedelsbeteckningar som har fått minst en procent av rösterna i hela riket är berättigade att deltaga i fördelningen av mandaten. Valsedelsbeteckning som har fått färre röster deltagar 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 en 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.

Svensk medborgares rösträtt

Med ett enkelt riksdagsbeslut kan svenska medborgare som vistas utomlands fråntas 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.

Författningsdomstol

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.

Även den mest hängivne partipolitiker borde kunna inse betydelsen av en partipolitiskt oavhängig, ojävig, juridisk myndighet som kan avgöra tvister mellan de olika partipolitiska synsätten i frågor av stor juridisk betydelse.

En författningsdomstol skulle också kunna ha stor betydelse när det gäller enskilda medborgares mänskliga rättigheter. Det är ju en något märklig process att svenska medborgare som anser sig ha fått sina mänskliga rättigheter kränkta skall behöva gå till Europadomstolen för att få sin rätt prövad.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till förändringar av grundlagen så att åtskilda valdagar och fyraåriga mandatperioder införs,
2. att riksdagen hos regeringen begär grundlagsförslag i syfte att ersätta nuvarande mandatfördelningsspärr vid val till riksdagen med ett intrappningssystem enligt vad som anförts i motionen,
3. att riksdagen hos regeringen begär 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 hos regeringen begär förslag till inrättande av författningsdomstol i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 25 januari 1988

Alf Svensson (c)