

Nr 306

Av herr **Holmberg m. fl.**, om åtgärder för att fördjupa och stärka det svenska folkstyret.

(Lika lydande med motion nr 269 i Första kammaren)

Ett levande folkstyre

Kravet på en vidgad och fördjupad demokrati har på senare tid förts fram med växande styrka och tyngd. I allt flera sammanhang ställs krav på en ökad insyn och medbestämmanderätt. I alldeles särskild grad har den unga generationen hävdad dessa reformkrav.

Det är med intresse och tillfredsställelse som Moderata samlingspartiet följt denna utveckling, eftersom vårt parti under många år behandlat dessa frågor i motioner i riksdagen. Vi har analyserat problematiken och föreslagit en serie åtgärder som syftat till att bredda de enskilda medborgarnas inflytande på samhällets olika områden. Frågan om demokratins breddning och fördjupning är enligt vår mening ingenting mindre än en av våra viktigaste samhällsfrågor nu och för överskådlig tid.

Motiven för att de frågor som rör demokratin fått denna framträdande plats i politiken är många. Det kan med rätta hävdas att gemene man i dag har större möjlighet och större förmåga att följa med och delta i det politiska skeendet. Den förbättrade skolutbildningen och inte minst de snabba framstegen på kommunikationernas område har därvidlag haft stor betydelse.

Det är heller inte förvånande om människorna i dag begär insyn och medinflytande över sådant som man förr med större jämnmod lämnade att skötas av andra. Vad det allmänna, det offentliga, i allra vidaste bemärkelse, företar sig betyder så mycket mer för var och en av oss. Det påverkar vår vardag och vårt personliga liv på ett helt annat sätt än förr.

Hela denna utveckling bär i sig fröet till ett växande samhällsintresse hos medborgarna, vilket i sin tur naturligen leder fram till krav på insyn och medbestämmanderätt. Samtidigt präglas emellertid den moderna samhällsutvecklingen av ett annat drag, nämligen av en utpräglad tendens till centralisering och maktkoncentration. Det förefaller ofta vara mycket lättare att samla makt än att sprida den. Det ter sig enklare att låta en instans bestämma i stället för att lägga ansvaret på flera. I ekonomi och arbetsliv, i organisationer och samhälle får alltför ofta det som anses rationellt och ekonomiskt bli vägledande på bekostnad av insyn och medbestämmanderätt.

Till bilden hör att de centraliserings- och koncentrationstendenser som ligger i den moderna tekniska utvecklingen ytterligare kraftigt förstärks av det förhållandet att en socialdemokratisk regering suttit vid makten mycket lång tid i vårt land. Maktkoncentrationen på både det ekonomiska och politiska planet har av denna regering inte bara accepterats utan även drivits på. I socialismens väsen ligger nämligen att politisk makt och ekonomisk makt så långt möjligt centraliseras och koncentreras till ett fåtal. Däri ligger ett av den levande folkstyrelsens stora faromoment, och här framträder ett av de svåraste hindren för att kunna tillgodose det berättigade kravet på ett vidgat medborgarinflytande.

För att förverkliga de mål vi eftersträvar är det därför nödvändigt att bryta denna trend i vårt lands politik. Decentralisering av beslutanderätten och en spridning av makten är grundläggande förutsättningar för en levande folkstyrelse. Det gäller politik och det gäller ekonomi.

Demokrati är inte möjlig utan en grundläggande ekonomisk frihet. Vi måste ha valfrihet i fråga om sysselsättning, arbetsplats, boendeformer, konsumtion, utbildningsvägar och fritidsmiljöer. För att den enskilde skall ha verkligt inflytande över sin egen livssituation krävs att han så långt möjligt är ekonomiskt självständig. En spridning av ägandet till de många människorna är därför ett viktigt steg mot en fördjupad demokrati. Ägardemokratin är inte bara ett alternativ till den socialistiska hushållningen, den är en utvecklade form av demokrati och en förutsättning för en vidareutveckling av folkstyret.

Maktväxling och demokrati

Det långvariga socialdemokratiska maktinnehavet i vårt land har lett till en försvagning och uttunning av folkstyret. Den uteblivna maktväxlingen som sådan har på sikt allvarliga konsekvenser för demokratins funktions sätt. Förutsättningen för ett parlamentariskt system är ju nämligen att det får fungera i praktiken — inte bara i teorin. Det ligger också i sakens natur att ambitionsnivån hos det maktägande partiet i fråga om det demokratiska reformarbetet inte varit särskilt hög. Det gamla tvåkammerssystemet som har en starkt konserverande effekt på partistruktur och maktförhållande har försvårat oppositionens arbetsvillkor och motverkat en växling vid makten.

Det är mot den bakgrunden tillfredsställande att det författningsspolitiska reformarbetet äntligen kunnat drivas därhän att ett enkammarssystem med direkta val och en rättvis mandatfördelning nu skall kunna tillämpas från och med 1970. Arbetet på en bättre fungerande författning är emellertid inte avslutat. Den antagna reformen är partiell, och utrednings-

arbetet fortsätter. Inte minst viktigt är det att finna tillfredsställande arbetsformer för riksdagen.

Ett konstitutionellt problem är de mer eller mindre fasta råd som regeringen i dag arbetar med och som på avgörande punkter har tillgång till material som är betydelsefullt för samhällsplaneringen. Dessa råd saknar inte bara konstitutionell förankring utan är också undandragna riksdagens insyn. Det föreligger därför stor risk att oppositionspartierna ställs helt vid sidan av ett politiskt inflytande på den centrala och ekonomiska planeringen. Möjligheten att bedriva en effektiv oppositionspolitik kan bli allvarligt begränsad om oppositionspartierna inte ges insyn i rådets arbete och får tillgång till utredningsmaterial som ligger till grund för rådets diskussioner och ställningstaganden.

Den beslutade partiella författningsreformen — i vilket den gemensamma valdagen ingick som en del — måste genomföras. Detta får dock inte hindra att man för en diskussion om hur man på sikt vill förbättra politikens villkor. Den författningspolitiska debatten måste ju fortgå och komma att aktualisera nya reformer.

Sålunda måste erfarenheterna från de val som skall hållas i september 1970 noga studeras för utrönande av verkningarna av den gemensamma valdagen. Skulle det visa sig att de samtidigt hållna valen inte ger medborgaren en ur demokratisk synpunkt tillfredsställande möjlighet att säga sin mening om kommunalpolitikens utformning kan det bli nödvändigt att hålla riksdagsval och kommunala val vid skilda tidpunkter.

En annan fråga av stor vikt är valsystemets utformning. Det är ett oomtvistat faktum att det proportionella valsystemet har en mycket stark förankring hos det svenska folket. Man vill att varje röst skall väga lika — att valsystemet skall vara rättvist. Men samtidigt finns det också mycket starka önskemål om att valsystemet utformas så att det ger utrymme för ett ökat personvalsmoment. Ett stort ansvar faller givetvis på de politiska partierna och på den nomineringsprocedur som dessa tillämpar. Men det bör också vara möjligt att finna en sådan utformning av valsystemet att väljarna får större möjligheter än för närvarande att rösta på person. Det skulle vara ett klart framsteg om man inom det proportionella valsystemets ram kunde förändra de nu tillämpade listvalen så att väljarna kan göra en prioritering av partiernas olika kandidater.

Öppna utskott

Då och då har framförts förslaget att man skulle reformera riksdagens utskottssammanträden genom att i någon utsträckning göra dem öppna. Tanken har varit att överföra det amerikanska systemet med offentliga "hearings" i utskotten. Vi anser att en sådan reform skulle ge en ökad

möjlighet till en vitaliserad politisk debatt. Öppenhet och insyn hör till de värdefullaste principerna i svensk politik och i svensk förvaltning. Det finns all anledning att gå vidare på den vägen genom att lätta något på den slutenhet som präglar utskottsarbetet i dag.

Det är emellertid tydligt att debatten i denna fråga har byggt på en rad missförstånd. Ett av de vanligast förekommande argumenten mot att öppna utskotten har varit att man då inte får den möjlighet till kompromisser som för närvarande finns i den svenska riksdagen. Man säger också att utskottsledamöterna kommer att binda sig vid de offentliga mötena på ett för tidigt stadium. Enligt vår mening kan det inte vara fråga om att göra alla utskottssammanträden offentliga. Utskotten måste själva få avgöra huruvida sammanträdet skall hållas öppet eller inte. Möjligheten till överväganden och kompromisser under slutna sammanträden måste alltid finnas kvar.

Folkomröstningar

Vägleddande för reformarbetet måste vara att vidareutveckla den parlamentariska demokratin så att den hela tiden står i samklang med folkets krav på medbestämmanderätt. Det representativa systemet tillfredsställer inte de nya, starkare krav på personligt och framför allt direkt inflytande som reses av allt fler människor. Naturligtvis kan inte demokratin i sin ursprungliga form, som innebär att varje medborgare har möjlighet att personligt delta i alla politiska beslut, förverkligas fullt ut i det moderna samhället. Ett representativt, indirekt system är nödvändigt, om inte annat för att de politiska frågorna blivit så många och svåra för den enskilde att överblicka.

Det är alltså helt klart att den representativa demokratin även i fortsättningen måste utgöra basen för det demokratiska styret i vårt land. Men den kan och bör tillföras inslag av direkt demokrati i större utsträckning än hittills.

Genom folkomröstningar får medborgarna möjlighet att direkt påverka de politiska besluten. Ett någorlunda flitigt använt folkomröstningsinstitut skulle kunna medföra en värdefull vitalisering av folkstyrelsen.

Tanken på folkomröstningar har främst förknippats med rikspolitiken och avsetts ifrågakomma endast i väsentliga frågor där det är av särskild vikt att folket direkt får påverka besluten. Enligt vår mening bör emellertid även kommunala frågor ligga nära till hands för folkomröstningar. De kommunala frågorna rör medborgarna på ett näraliggande sätt och bör också vara lätta att överblicka. Vi anser därför att även ett kommunalt folkomröstningsinstitut bör införas.

De nu gällande bestämmelserna om rådgivande folkomröstning tillgodo-

ser inte de krav och önskemål som finns om ett mera direkt personligt inflytande ifrån medborgarnas sida. Det folkomröstningsinstitut som vi eftersträvar måste kunna ge garantier för att varje berörd meningsriktning själv får utforma sin frågeställning och att inga andra frågor uppställs än sådana som kan besvaras med ja eller nej.

Folkomröstningar måste också kunna vara en minoritetsgaranti och initieras genom att en minoritet i riksdagen har rätt att kräva folkomröstning. Förslagsvis bör en tredjedel av riksdagen ha rätt att framställa krav på folkomröstningar. Vi hemställer att den närmare utformningen av detta folkomröstningsinstitut blir föremål för utredning.

Kollektivanslutningen

Som en grundläggande demokratisk rättighet räknas varje medborgares rätt att själv bestämma sin partitillhörighet. Lika självklart är det att valhemligheten är tryggad så att ingen skall behöva avslöja sin politiska hemvist. Dessa principer som är en omistlig del i ett demokratiskt samhälle gäller emellertid inte alltid och alla i vårt land. Som en odemokratisk kvarleva från en gammal tid existerar alltså kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar till politiskt parti. I själva verket är den helt övervägande delen av det socialdemokratiska partiets medlemmar sådana som tvångsvis tillförts partiet. Att detta är en orimlig och djupt olustig ordning ligger i öppen dag.

Kraven på ett avskaffande av kollektivanslutningen har länge drivits i den politiska debatten — inte enbart av borgerliga politiker. Man hade länge hoppats att socialdemokratin och fackföreningsrörelsen gemensamt skulle avstå ifrån denna odemokratiska form av medlemsanslutning. Så har inte skett. Snarast har förhållandena försämrats genom den utveckling mot storavdelningar som skett inom delar av fackföreningsrörelsen. Den innebär att kollektivanslutningen sker genom ett beslut av ett representantskap, vilket medför att den enskilde fackföreningsmedlemmen inte ens har möjlighet att närvara vid det möte där hans politiska tillhörighet avgöres.

Det faktum att beslut om kollektivanslutning fattats i formellt demokratiska former innebär inte att beslutet som sådant är förenligt med demokratin. Systemet kan inte heller betraktas som en intern fackföreningsangelägenhet, vilket ibland brukat anföras till dess försvar. Elementära fri- och rättigheter är en fråga om demokrati och inte ett fackligt spörsmål. Det bör därför i grundlagen inskrivas ett stadgande om att medlemskap i politiskt parti endast får ske genom individuell anslutning.

Obligatoriskt medlemskap i studentkår

Ett annat uppmärksammat exempel på bristande organisationsfrihet i vårt land finns att hämta ifrån universitet och högskolor. Enligt gällande lag är samtliga studerande tvingade att under sin studietid tillhöra studentkår samt nations- eller fakultetsförening. Det stötande är inte bara det att studenterna tvingas betala terminsavgift till föreningarna utan fastmer att de genom sitt obligatoriska medlemskap tvingas stå bakom ställningstaganden baserade på politiska värderingar. Under de senaste åren har detta förhållande accentuerats då studentkårerna också sett som sin uppgift att ta ställning i en rad utrikespolitiska frågor. Eftersom erfarenheterna torde visa att det är svårt att begränsa kårernas kompetensområde till att omfatta enbart studentfackliga frågor återstår som den enda möjligheten att avskaffa det s. k. kårobligatoriet. Det måste anses vara ett primärt demokratiskt renlighetskrav att också studenterna ges möjlighet att själva avgöra sin organisationstillhörighet.

Partiernas finansiering

När det statliga partistödet infördes från och med 1966 riktades från vårt håll stark kritik såväl mot frågans handläggning som mot dess principiella motiveringar och mot stödets konstruktion.

I en partimotion till fjolårets riksdag anförde vi att de principiella betänkligheter som vi tidigare givit uttryck för kvarstod oförändrade men att vi betraktade det statliga partistödet som ett politiskt faktum och inte längre ansåg det realistiskt att yrka på ett borttagande av stödet.

Vi betonade samtidigt att detta på intet sätt innebar att vi accepterade den helt godtyckliga konstruktion som stödet fått. Det fanns enligt vår mening starka skäl att ta upp frågan om det statliga partistödets utformning till en allsidig utredning. Utredningen borde inte enbart koncentreras till frågan om hur det statliga stödet skulle vara konstruerat. Vi erinrade om att det finns en rad andra frågor rörande partifinansieringen som kan vara av stor principiell betydelse för demokratin. Frågan om partiernas offentliga redovisning av sin finansiering har varit föremål för diskussion. Frågan gäller om och hur en sådan skall kunna ske utan att man träder valhemligheten för när. Med i bilden finns också frågan om kampanjkostnadernas storlek i valrörelserna.

Vi betonade också att det fanns skäl att pröva frågan om det frivilliga stödets utformning. Den angelägna målsättningen bör vara att man stimulerar medlemmar och sympatisörer att genom ekonomiska bidrag finansiera de partier som de vill stödja. Man skulle exempelvis genom en viss avdragsrätt vid beskattningen för gåvor och avgifter till politiska

partier kunna främja en ökad frivillig finansiering av partiernas verksamhet. Därigenom skulle man också skapa de bästa förutsättningarna för att vitaliteten och den folkliga förankringen i partierna bibehålles.

Kravet på en allsidig utredning av hela problematiken kring partiernas finansiering har enligt vår mening fått en ökad tyngd genom beslutet om möjlighet till kommunalt partistöd, vilket byggs upp på i princip samma sätt som det statliga stödet. Partierna erhåller kommunala medel i förhållande till det antal mandat som partiet har i fullmäktige och landsting. Följden av detta har blivit att de konsekvenser som vi tidigare varnat för ytterligare förstärkts. Ett stort och framgångsrikt parti gynnas genom att få ökade resurser av skattebetalarna medan ett litet och mindre framgångsrikt parti i motsvarande grad får se sitt underlag minska. I realiteten innebär detta system — det statliga och kommunala sammantaget — att ett parti kan erhålla fyra à fem gånger så mycket pengar som ett annat och mindre parti. För bägge partiernas del förutsätts att de har samma rätt och skyldighet att föra ut sitt politiska budskap till hela svenska folket. I princip har de alltså samma kostnader för sin verksamhet. Det förefaller vara en något besynnerlig jämlikhetsfilosofi som dikterat en sådan stödkonstruktion.

Vi finner därför det än mer motiverat att nu snarast pröva hela frågan om partiernas finansiering. När det gäller det partistöd som skall utgå ifrån stat och kommun är det lämpligt att även överväga om det inte kan finnas andra stödformer än direkta kontantunderstöd. Många värdefulla erfarenheter om hur man förbättrar arbetsvillkoren för partier och enskilda riksdagsmän kan hämtas ifrån andra länder.

Den kommunala demokratin

Den kommunala demokratin i vårt land har historiskt vuxit fram och varit avpassad för relativt små enheter. Det har även gällt demokratin i dess moderna representativa form. Många medborgare — i mindre kommuner i praktiken så många som själva önskat — har direkt engagerats i skötseln av kommunens angelägenheter. Avståndet mellan styrande och styrda har varit kort.

Den bilden har gradvis förändrats. Under de senaste åren har vi i snabb takt fått allt färre kommuner. Under första hälften av 1900-talet utgjorde antalet kommuner ungefär 2 500. Vid kommunreformen 1952 reducerades detta till drygt 1 000 storkommuner. Tio år senare beslöt riksdagen att slå ihop dessa till 282 kommunblock. Och redan innan denna reform fullföljts har röster börjat höjas för ytterligare nedskärning.

Med denna utveckling har följt väsentligt förändrade förutsättningar för demokratins funktion. Det är ingen överdrift att påstå att möjlighe-

terna till en levande och engagerad folkstyrelse minskat — och detta på en rad olika sätt.

En sida av problemet är att antalet kommunala uppdrag minskat. Plattformen för kommunala insatser har blivit smalare. En annan konsekvens av sammanslagningarna är att avståndet — geografiskt och psykologiskt — mellan väljare och valda blivit större. Det har lett till att den enskilde kommunmedlemmen känt främlingskap och svårigheter att påverka utvecklingen. Den valde förtroendemannen har i sin tur fått allt svårare att hålla en önskvärd personlig kontakt med sina valmän i kommunen.

Nya kommunala arbetsformer

Den indelningsreform som nu håller på att genomföras innebär sålunda betydande nackdelar för den kommunala demokratin. I stället för att underlätta medborgarnas insyn och medbestämmanderätt försvåras den folkstyrelse som redan tidigare inte fungerat tillfredsställande. Detta gör det nödvändigt att man försöker finna nya arbetsformer som bättre tillgodoser demokratins krav. Man bör enligt vår mening ta till vara de möjligheter som kan stå till buds att inom ramen för de nu beslutade kommunala enheterna finna instrument genom vilka medborgarnas intresse för och engagemang i de näraliggande kommunala frågorna kan kanaliseras.

Under de senaste åren har främst i de stora städerna genom spontana aktioner vuxit fram byalag, medborgarråd och liknande institutioner. Den utvecklingen visar att medborgarna inte känner sig ha ett reellt inflytande över den miljö inom vilken de bor. Men den vittnar också om att en samhörighet kan uppstå som bygger på vissa gemensamma intressen eller knyts till ett visst geografiskt område.

Vi menar att kraven på ett direkt inflytande i mindre enheter är berättigade och att vad som hittills växt upp genom enskilda initiativ skulle kunna ges en mera institutionaliserad form i den framtida kommunala självstyrelsen. Vi tror att de gjorda erfarenheterna på detta område bör kunna vara till vägledning för arbetet med att finna nya organisationsformer för den kommunala demokratin. Kommunerna bör kunna arbeta i mindre enheter till vilka man delegerar beslutanderätt rörande närmiljöns utformning, socialvård, fritids- och andra trivselfrågor.

Decentralisering av nämnderna

I de kommunala nämndernas verksamhet har ledamöternas egen lokal- och personkännedom varit en av de viktigaste tillgångarna. I de nya stora och folkrika kommunerna kan man inte räkna med att en nämnd med normalt antal ledamöter skall besitta en önskvärd lokalkännedom om annat än begränsade delar av hela kommunen. På en del håll har framgångsrika

försök gjorts med decentralisering av nämndverksamheten. Det är vår uppfattning att denna försöksverksamhet bör fullföljas och att man så långt det är möjligt decentraliserar den kommunala verksamheten.

Kommunala folkomröstningar

I enlighet med vad vi tidigare anfört är det rimligt att man även på det kommunala planet kompletterar den representativa demokratin med ett inslag av direkt bestämmanderätt för medborgarna. Ett folkomröstningsinstitut på det kommunala planet är motiverat av många skäl. Frågornas överblickbara och närallgande natur är ett starkt skäl för att låta medborgarna få ett direkt inflytande över frågornas handläggning. Även det förhållandet att vi på det kommunala planet har samlingsregering gör det motiverat med möjlighet till folkomröstningar.

Hur folkomröstningsinstitutet skall utformas bör bli föremål för en närmare utredning, men det förefaller oss uppenbart att även här skall möjligheten för en minoritet — exempelvis en tredjedel — av fullmäktiges ledamöter ha rätt att kräva att en folkomröstning kommer till stånd.

Under återopande av vad som ovan anförts hemställas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att Kungl. Maj:t

1. framlägger förslag om införande i grundlagen av ett stadgande att medlemskap i politiskt parti endast kan vinnas genom individuell anslutning;

2. a) låter utreda frågan om införande av ett folkomröstningsinstitut på såväl riks- som kommunalplan,

b) efter utredning framlägger förslag om möjlighet för riksdagsutskotten att hålla öppna sammanträden,

c) tillsätter en allsidig utredning om det statliga och kommunala partistödets konstruktion och om andra i motionen berörda frågor som sammanhänger med partiernas finansiering,

d) överlämnar motionen till den aviserade utredningen angående den kommunala demokratin för beaktande av de i motionen anförda riktlinjerna i syfte att fördjupa den kommunala demokratin.

Stockholm den 23 januari 1970

Yngve Holmberg (m) Staffan Burenstam Linder (m) Leif Cassel (m)

Rolf Eliasson (m) Carl Eric Hedén (m) Astrid Kristensson (m)
i Moholm

Tage Magnusson (m)
i Borås

Karin Wetterström (m)