

Problem i svensk demokrati II

Herbert Tingsten

Val och folkomröstning

Allmän och lika rösträtt för män, enligt i de anglosaxiska och nordiska länderna härskande uppfattning också för kvinnor, ingår med nödvändighet i det demokratiska systemet. Den eller de representativa församlingar, som betraktas som demokratins väsentliga organ, skola så vitt möjligt avspegla opinionerna inom folket i dess helhet. I fråga om den metod, enligt vilken representanterna skola utses, bryta sig däremot meningarna. Under lugna tider, då inga väldiga konflikter överskygga politikens tekniska problem och då partiernas i konventionella former förda strid om makten står i förgrunden, blir frågan om valsättet gärna ett väsentligt tema i den demokratiska författningsdiskussionen. De senaste årtiondena har debatten framför allt gällt majoritetsval contra skilda former av proportionalism. För den som vill söka sammanhanget mellan allmänna idéer och konkreta politiska intressen föreligger här ett givande arbetsfält. I land efter land finner man exempel på att de olika partiernas ställningstagande till ett visst valsätt betingas av om detta medför eller kan väntas medföra mandatvinster. Denna intressesynpunkt blir emellertid sällan erkänd, den bortskymmes i diskussionen helt av de stora principiella argumenten. Anmärkningsvärt är också att de som förlora på det bestående valsystemet och därför äro missnöjda med detsamma, på olika håll åberopa liknande motiv för sina reformsträvanden. I England angripes majoritetsvalsystemet ur till stor del samma synpunkter, som i Sverige gjorts gällande mot proportionalismen. En lycklig okunnighet om debatterna i främmande länder gör dessa argumentationslinjer möjliga.

Utmärkande för behandlingen av valfrågor är också att dessa tillerkännas en ytterligt överdriven betydelse. I Frankrike ha anhängarna av det proportionella valsystemet betraktat detsamma som ett medel att övervinna den franska demokratins svårigheter och råda bot på dess ständigt påtalade brister. Å andra sidan har Weimarrepublikens sammanbrott både av poli-

tiker och vetenskapsmän betecknats som väsentligen en följd av proportionalismens olycksbringande verkningar. Under 1920-talets debatter i Sverige utalades att den allmänna politiska olust och den parlamentsleda, som förmenades förgifta den svenska demokratin, skulle vara en följd av det proportionella valsättet. Intet är mera vanligt och mera orimligt än att i lösningen av denna fråga se en huvudorsak till demokratins blomstring eller förfall.

I Sverige introducerades det proportionella systemet vid författningsrevisionen 1907—1909. Det har sedermera omformats och utbyggt i olika riktningar. Några detaljer i systemet äga en viss originalitet. Särskilt gäller detta de bestämmelser som underlätta dels karteller mellan partierna, dels fraktionsbildningar inom partierna. I det hela syfta dessa bestämmelser till att ge skilda riktningar ett så långt möjligt mot deras styrka inom valkretsen svarande antal mandat. Samma syfte har man velat tillgodose genom beslut om utvidgning av valkretsarna vid val till andra kammaren.

Enligt en linje i debatten om det svenska valsättet har detta likväl kritiserats på grund av att det icke medför fullständig proportionell rättvisa. Denna kritik är otvivelaktigt riktig så tillvida som valkretsindelningen leder till att partierna i andra kammaren icke med nödvändighet erhålla samma representation som deras röststyrka i hela landet ur proportionalistisk synpunkt skulle betinga (motsvarande resonemang gäller tydligen landstingen och därmed första kammaren). I regel blir följderna av det bestående systemet att de mindre partierna bli i någon mån underrepresenterade, d. v. s. de erhålla färre mandat än om hela landet utgjorde en enda valkrets. Så t. ex. stodo vid 1936 års val 21,000 röster bakom varje socialistiskt och 19,000 röster bakom varje kommunistiskt mandat, under det att en riksdagsman ur folkpartiet genomsnittligt stöddes av nära 14,000 väljare; för socialdemokraterna, högern och bondeförbundet låg däremot samma siffra mellan 11,500 och 12,000. Vid flertalet andrakammarval har partiställningen dock endast med 5—10 platser förskjutits på grund av detta förhållande. Särskilt folkpartiet, respektive det frisinnade partiet, som nästan genomgående blivit underrepresenterat på grund av valkretsindelningen, har framfört kravet på en ändring. Enligt ett av ministären Ekman år 1932 framlagt förslag skulle ett s. k. utjämningsförfarande ordnas på så sätt, att trettio andrakammarmandat förvandlades till s. k. riksmandat, om vilka partierna skulle kunna tävla med särskilda rikslistor; riksmandaten skulle fördelas mellan de partier, som lyckats få någon valkretskandidat placerad, i sådan ordning att partiernas sammanlagda antal mandat komme att svara mot deras röststyrkor inom hela riket. Detta och andra liknande förslag har understötts av kommunisterna, som jämväl förlorat på den nuvarande

ordningen, men de större partierna ha rest ett bestämt motstånd. Man har utgått från att de förskjutningar som förekommit äro alltför obetydliga för att motivera en omläggning av valsättet och man har också ansett att en viss överrepresentation för de större partierna kan försvaras med tanke på farorna av en långt driven partisplittring. I en rad andra länder, bl. a. Finland och Norge, har samma fråga om en fulländning av det proportionella valsystemet varit före; överallt ha partiernas ståndpunkter stått i överensstämmelse med deras omedelbara intresse.

Frågan om övergivande av hela det proportionella valsystemet och återgång till majoritetsval i enmansvalkretsar har väckt ojämförligt större intresse. Under 1920-talet och början av 1930-talet förordades denna reform i ett stort antal riksdagsmotioner från liberalt och socialdemokratiskt håll. I det av flera av socialdemokratins ledande män vid 1930 års riksdag väckta förslaget om utredning rörande åtgärder till regeringsmaktens stärkande rekommenderades bland andra reformer återinförande av majoritetsval. Ett riksdagsflertal, som torde ha utgjorts av majoriteterna inom alla större partier, har stått fast vid den nuvarande ordningen, och under senare år har, sannolikt till följd av minoritetsparlamentarismens avveckling, frågan om en ändring av densamma trätt i bakgrunden. Frågan har dock så stort allmänt intresse att en granskning av de viktigaste synpunkterna kan vara motiverad.

De skäl som anförts för en avskrivning av proportionalismen äro i huvudsak följande. Proportionalismen anses leda till partisplittring och därmed försvåra bildandet av på en majoritet stödda, starka och stabila regeringar. Under ett majoritetsvalsystem uppstå däremot stora, hela landet omfattande partier och som regel får ett enda parti majoritet i representationen. Genom proportionalismen kommer det politiska arbetet att helt domineras av väldiga valorganisationer; vid valen blir icke den personliga förmågan av samma betydelse som vid majoritetsval, då två tävlande kandidater stå mot varandra. Av detta följer att det politiska intresset försvagas genom det proportionella systemet samtidigt som de betydande personligheterna undanskjutas till förmån för de professionellt verksamma politiska organisationerna. Majoritetsvalsystemet har visserligen den svagheten att betydande disproportion kan uppstå mellan röststyrka och politisk representation, men i regel bli differenserna icke betydande. En garanti för att partierna bli representerade någorlunda i förhållande till antalet anhängare kan vinnas genom bestämmelse om att därest vid ett val intet parti vinner absolut majoritet bland de röstande, ett nytt val skall föranstaltas (eventuellt endast mellan de båda som uppnått de högsta röstetalen vid det första valet).

Den sist berörda uppfattningen är påtagligt oriktig. Talrika exempel

finnas på att majoritetssystemet kan medföra absurda resultat. Ofta åberopas de engelska valen 1922, 1923 och 1924, vid vilka tre kandidater uppträdde i ett stort antal valkretsar, ett förhållande som ledde till att mandatfördelningen kom i stark motsättning till röststyrkorna. Sålunda fick högern vid 1924 års val 412 mandat på 8 miljoner röster, medan 3 miljoner liberala röster icke räckte till mer än 40 mandat. Men även vid de senaste valen i England har disproportionen mellan valmanskår och underhusrepresentation varit utomordentligt stor. År 1931 fingo de konservativa 471 mandat på icke fullt 12 miljoner röster under det att arbetarpartiet med över 6,6 miljoner röster erövrade 52 platser; motsvarande röstetal år 1935 voro 10,5 och 8,3 miljoner och motsvarande mandatantal 387 och 154. Den nuvarande väldiga högermajoriteten i underhuset bygger i själva verket på en minoritet bland väljarna. Liknande exempel kunde anföras från alla de länder, i vilka majoritetssystemet varit rådande. Den stora vänstersegern i Frankrike år 1936 berodde väsentligen icke på en ökning av vänsterpartiernas röstetal utan på att de organiserat systematisk samverkan vid valen; detta ledde bl. a. till att kommunisternas representation i deputeradekammaren steg från 10 till 72, ehuru partiet inom valmanskåren icke ökat sin anslutning med mer än omkring 90 proc. Systemet med två valomgångar — varvid absolut majoritet bland de röstande fordras för att bli vald vid första omgången — har sedan gammalt tillämpats i Frankrike, men har icke visat sig kunna ens tillnärmelsevis tillgodose den proportionella rättvisan. I det tyska kejsardömet gjorde man samma erfarenhet. Vid 1907 års val fick centern över 100 platser på 2,2 miljoner röster, under det att socialdemokraterna med 3,3 miljoner väljare uppnådde blott 40 mandat; detta och andra liknande resultat berodde till stor del på valsättet, även om den egendomliga valkretsindelningen också var av betydelse. I Danmark och Norge hade under 1900-talets första årtionden vissa mellanpartier på grund av valsättet en dominerande ställning i representationen trots relativt svag förankring inom väljarkåren.

De positiva argumenten för övergång till majoritetsval är det svårare att mera bestämt värdesätta. De innehålla emellertid påtagliga överdrifter. Stor partisplittring har förekommit under majoritetsval likaväl som under proportionalism. I Frankrike har sedan årtionden representationen varit uppdelad på 10—15 partier. De många partierna i Tyskland under Weimarrepubliken voro icke, såsom ofta påstås, en frukt av det proportionella systemet, ty partiernas antal var ungefär lika stort under kejsardömet. Visserligen kan det helt allmänt påstås, att majoritetssystemet medverkat till uppkomsten och fortvaron av det tvåpartisystem, som i huvudsak kännetecknat amerikanskt och engelskt statsliv, men valsystemet har här icke varit en-

samt bestämmande. Det bör i detta sammanhang också erinras om att icke ens i England, majoritetsparlamentarismens egentliga fäste, underlag alltid funnits för en homogen partiregering på majoritetsbas; under bortåt en tredjedel av den senaste femtioårsperioden har England styrts av minoritetsregeringar. De uppenbara orättvisor, som systemet medfört, ha alltså icke varit tillräckliga för det syfte man velat vinna: en stark regeringsmakt. De stora valorganisationerna ha under senare tid fått ett utomordentligt inflytande, oberoende av det valsätt, som använts; mest dominerande äro dessa organisationer sannolikt i Förenta staterna med dess majoritetssystem. Det är en öppen fråga, genom vilken valmetod de största möjligheterna att erhålla framstående representanter uppnås. I England klagas det ofta över att majoritetssystemet gör det nödvändigt för partierna att uppställa tämligen färglösa kandidater i syfte att vinna de tveksamma valmännen. Att röstning på person i stället för på sak förekommer i ringa utsträckning även under majoritetsval framgår av det stora antal fall, då framstående politiker på grund av ändrad stämning inom valkretsen besegrats av obetydliga kandidater, vilkas åsikter mera tilltalat väljarna.

Klagomål över att den politiska livaktigheten minskats och över att den politiska verksamheten mekaniserats äro ungefär lika regelbundet återkommande som klagan över tidernas försämring eller ungdomens förvildning. Ser man på de enda uppgifter, som här kunna ge någon klar vägledning, nämligen uppgifterna över valdeltagandet, finner man, att i stort sett röstningsfrekvensen under senare tid stigit i de länder, från vilka säkra siffror stå att erhålla. Någon allmän skillnad mellan länder med majoritetsval och länder med proportionalism kan icke konstateras. Däremot finnas flera exempel på att proportionalismens införande lett till en omedelbar och betydande stegring av valdeltagandet. I Schweiz var röstningsfrekvensen under majoritetssystemet mycket ringa, ungefär 55 proc., men steg omedelbart efter 1918 års valreform till omkring 80 proc. Detta berodde på att i vissa delar av landet ett parti ägde en stark och stabil majoritet; så länge majoritetssystemet tillämpades, lönade det sig därför icke för minoriteten att rösta, men förhållandet ändrades med proportionalismen. Om däremot i en valkrets partierna äro tämligen jämnstarka, kan det antas, att majoritetssystemet är ägnat att framkalla det största valdeltagandet.

Med det sagda avses icke att giva något generellt företräde åt det proportionella systemet framför majoritetssystemet. Det är möjligt, att ett införande av proportionalismen i England eller Förenta staterna, där sedan årtionden eller till och med århundraden den politiska verksamheten anpassat sig efter majoritetssystemet, skulle leda till svåra rubbningar och till och med bliva farligt för demokratins bestånd. Jag har endast velat

framhålla, att en rad i diskussionen framförda argument äro ohållbara, och att ingen anledning finnes att anta, att ett ombyte av valsystem i Sverige skulle medföra de fördelar som ställts i utsikt.

Även en tredje reform av valsättet har stundom skymtat i debatten. Jag avser tanken på införande av s. k. intresse-, klass- eller korporationsval, en tanke, som särskilt upptogs på högerhåll under striden kring den demokratiska författningsrevisionen 1918—1921. Valen skulle enligt denna linje förläggas till olika s. k. naturligt givna samfälligheter, såsom yrken eller socialgrupper. I regel har man velat på detta sätt genom en omväg tillförsäkra de högre socialklasserna en större andel i representationen än deras röstsiffra betingar; rösträtten skulle vara allmän men endast skenbart lika. På denna tankegång finnes icke anledning att ingå. Det har emellertid förekommit, att val av berörda typ rekommenderats även från klart demokratiskt håll. Varje yrkesgrupp eller varje socialklass skulle enligt lag tillerkännas ett mot dess styrka svarande antal representanter. Avgörande skäl synas dock ha anförts mot en sådan anordning; dels skulle på detta sätt yrkes- eller klassinriktningen direkt premieras på den fria åsiktsbildningens bekostnad, dels skulle de politiska motsättningarna lätt kulminera i strider rörande de skilda gruppernas organisation och andel i representationen. — De berörda reformförslagen ha i regel gällt första kammaren och jag skall återkomma till dem i en följande artikel om tvåkammarproblemet.

Den utomordentligt ingående valstatistik, som publiceras i Sverige — ojämförligt mera fullständig och upplysande än i något annat land — ger vissa hållpunkter för bedömande av den nuvarande politiska situationen. Valdeltagandet vid andrakammarvalen har oavbrutet ökats. Röstningsfrekvensen var i slutet av 1800-talet endast 30—40 proc., steg till 60—70 proc. vid valen under 1910-talet, sjönk något efter den kvinnliga rösträttens införande och rösträttsutvidgningen vid samma tidpunkt, men har sedermera ånyo stigit; vid 1936 års val uppnåddes det högsta valdeltagandet hittills med icke mindre än 74,5 proc. Fortfarande har dock Sverige ett relativt lågt valdeltagande, sannolikt väsentligen beroende på landets glesa befolkning. Det i detta sammanhang intressanta är emellertid, att det ökade valdeltagandet till stor del beror på att grupper, som tidigare icke röstat, blivit politiskt aktiverade. I Sverige liksom på andra håll stiger röstningsfrekvensen i stort sett med den sociala standarden. Av de tre socialgrupper, statistiken urskiljer, har den första, som omfattar överklassen i mera egentlig mening, alltid den högsta deltagarprocenten, därnäst kommer socialgrupp två, som omfattar medelklassen, medan det lägsta politiska intresset finnes inom arbetarklassen. Skillnaderna ha emellertid

tenderat att minska; sålunda ha lantarbetarna och arbetarkvinnorna, som tidigare visat ringa politiskt intresse, i allt högre grad deltagit i valen. Vid 1936 års val var valdeltagandet bland männen i den högsta socialklassen 85,5 proc., inom medelklassen 80,6 proc. och i arbetarklassen 76,8 proc. Motsvarande siffror för kvinnorna voro 85,3, 72,8 och 67,9 proc. Arbetarklassens kvinnor rösta alltså fortfarande proportionsvis mindre än männen inom denna klass, men deras valdeltagande utvisar en tämligen stadig relativ ökning. I det hela tyda de valstatistiska uppgifterna på att de socialdemokratiska framgångarna till stor del bero på att grupper inom arbetarklassen, som förr varit politiskt ligkiltiga, nu blivit socialdemokratiska väljare. Härtill kommer att fortfarande en betydande reserv av valskolkare finnes inom arbetarklassen. Dessa förhållanden göra det sannolikt, att socialdemokratin skall lyckas bevara och befästa sin maktställning, såvida icke stora förändringar inom partiväsendet, vilka nu icke kunna förutses, inträda.



Folkomröstningsinstitutet har vunnit plats inom vår författning endast i form av rådgivande folkomröstning, d. v. s. regering och riksdag kunna genom lag besluta, att en fråga skall framläggas för valmännen, men äro icke bundna av den ståndpunkt, som vinner majoritet vid omröstningen. Institutet infördes år 1922 och har som bekant kommit att användas endast en enda gång, nämligen vid omröstningen i förbudsfrågan i augusti 1922.

Före 1922 års grundlagsändring hade tanken på införande av folkomröstningsinstitutet i en mera vidsträckt omfattning gång efter annan följt

torde intet parti vara benäget att aktualisera problemet. Den nyligen i Svensk Tidskrift upptagna tanken på att i klar strid mot författningen låta en folkomröstning sanktionera förbud mot kommunismen lär icke ha några utsikter att bli realiserad.

Utvecklingen i Sverge står på denna punkt i överensstämmelse med den internationella författningsutvecklingen. Folkomröstningsinstitutet, som för ett par årtionden sedan livligt propagerades och i skilda former infördes i flera av de under och efter världskriget tillkomna författningarna, har under senare tid rönt ringa intresse. Endast i Schweiz, där institutet vilar på fasta traditioner, har det även under de senaste årtiondena spelat en betydande roll. I de amerikanska delstaterna fingo nya former av folkomröstning efter schweiziskt mönster — vid sidan av det förut existerande författningsreferendum — plats under tiden före världskriget, men sedermera har institutet icke vunnit några nya landvinningar i Förenta staterna, och i de stater, där det införts, har det begagnats i alltmera begränsad utsträckning. I de efterkrigsdemokratier, där institutet stadfästes, har det icke alls eller endast i enstaka fall begagnats; i några av dessa stater har man, sedan demokratin avskaffats, använt folkomröstningen blott för att omge den bestående regimen med ett sken av demokrati. Att folkomröstningsfrågan trätt i bakgrunden sammanhänger med de huvudtendenser, som utmärka senare författningsutveckling. Det har icke varit fråga om att utbygga och i detalj fullända den demokratiska apparaten genom att överföra beslutanderätten till allt vidare lager; det har tvärtom gällt att koncentrera makten inom staten och att effektivisera statsstyrelsen för att ge konkurrenskraft i förhållande till diktaturen.