

Nr 11.

Ankom till riksdagens kansli den 9 april 1915 kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion angående skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning av frågan om den politiska rösträttens utveckling till röstplikt.

Närvarande: herrar Edén, Clason, Hellberg, K. J. Ekman, Mannheimer, von Geijer, Kjellén, Stadener*), von Mentzer, Olof Olsson, greve Alexander Hamilton, Larsson i Västerås, Magnusson i Tumbult, Persson i Malmö, Räf, Waldén*), Beckman, Ericsson i Vallsta, Sterne och Karlsson i Mo*).

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 74, har herr *Kjellén* hemställt, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t i sammanhang med behandlingen av riksdagens skrivelse nr 137 av år 1908 låta utreda frågan, huruvida och under vilka villkor rösträttens utövning vid valen till riksdagens andra kammare må kunna göras obligatorisk för alla röstberättigade, samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill denna utredning eventuellt kan giva anledning».

Rörande de skäl, motionären anfört till stöd för sin hemställan, hänvisas till motionen.

Såsom i den föreliggande motionen påpekas, väcktes vid 1912 års riksdag trenne motioner i syfte att undersöka förutsättningarna för rösträttens utveckling till röstplikt vid valen till riksdagens andra kammare. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogos av riksdagen.

*Utskottets
yttrande.*

I en av berörda motioner (nr 94), vilken liksom årets motion väcktes i första kammaren av herr Kjellén, lämnades en utförlig motivering för det ifrågasatta röstpliktsinstitutet. Motionären utgick därvid från den ringa anslutningen till 1911 års andrakammarval, vari deltagit endast 57 procent av de röstberättigade. Det anmärktes, att en andra kammare, som hade bakom sig föga mer än hälften av valmanskåren, knappast kunde anses som en tillförlitlig spegel av den primära — manliga, myndiga och ograverade — folkvilja, som den ju vore avsedd att uttrycka. Som ett korollarium av rösträttighetens allmänlighet och ett behöfligt korrektiv mot folkviljans förfälskning inställde sig då, enligt motionärens uppfattning, tanken på obligatorisk röstskyldighet. Ett sådant institut skulle stå på fast principgrund så till vida, som det framställde en medborgerlig rätt såsom tillika en medborgerlig plikt. Det syntes skola medföra även praktiska fördelar: för staten som en säkerhetsventil mot hastiga omkastningar, för riksdagen som en garanti för ökad auktoritet och en större trygghet mot upplösning, för samhället som en sordin på partisträngarna, för partierna själva som en lättnad vid agitationen. — I den nu föreliggande motionen påpekas såsom nytillkomna fakta, vilka tala för röstpliktens införande, erfarenheterna från fjolårets båda val till andra kammaren, vilka trots de exceptionella förhållanden, varunder desamma företogos, icke förmådde på frivillighetens väg uppdriva den effektiva valmanskåren till mer än ungefär $\frac{2}{3}$ av den verkliga.

Som motionären i årets motion i fråga om den närmare motiveeringen till sitt förslag hänvisar till sin motion av år 1912, har utskottet ansett sig böra i det följande till bedömande upptaga också de skäl, som i sistnämnda motion anfördes.

Utskottet vill, i likhet med 1912 års konstitutionsutskott, icke förneka, att de spörsmål, som ingå i yrkandet på lagstadgad röstplikt, ur olika synpunkter äro av intresse. Likaledes kan åt motionärens praktiska syfte att åstadkomma ett i möjligaste mån allmänt deltagande i de politiska valen givas allt erkännande. När utskottet icke förty ej kan förorda motionärens förslag, beror detta dels därpå, att utskottet i vissa avseenden icke kan dela de utgångspunkter, som ligga till grund för yrkandet i motionen, dels på de praktiska svårigheter, som synas vara förenade med varje försök att i lagstiftning omsätta samma yrkande.

Motionären har i 1912 års motion uppdelat de valmän som utelämnas från val — »valstrejkarne» — i två huvudgrupper: tvungna och frivilliga. Till den förra räknar motionären dem, som hindras från deltagande i valet av objektiva omständigheter, vilka de själva icke kunna behärska, och som sålunda hava mer eller mindre giltiga förfall

för sin utevaro. De senare däremot hållas tillbaka endast av subjektiva, på deras egen vilja beroende anledningar. Till kategorien »tvungna valstrejkare» höra dels sjuka, invalider och åldringar, som av rent fysiska skäl utebliva från valurnan, dels personer, som hindras av annan medborgerlig plikt, såsom till militärtjänst inkallade, järnvägs- och postbetjante, dels på grund av arbete eller tillfälliga anledningar från hemorten bortavarande, såsom handelsresande, storsjöfiskare och sjömän, säsongarbetare, turister, flyttande o. d., dels slutligen sådana mindre bemedlade och avsides boende, för vilka en inställelse vid valurnan skulle innebära särskilt stora materiella offer av tid och penningar. — Även den kategori, som av subjektiva skäl underlåter att utöva sin rösträtt, har av motionären uppdelats i olika undergrupper: »pessimister» och »optimister», vilka av modlöshet över föregående nederlag eller i förtröstan, att valet, även deras röster förutan, skall erhålla den önskade utgången, utebliva från valförrättningen, »räddhågans» representanter, som av hänsyn till personlig fördel eller risk underlåta att uttrycka sin politiska mening, »principfasthetens» män, vilka icke återfinna sina egna åsikter i något av partiprogrammen och av sådan orsak föredraga att helt ställa sig utanför, de »finkänslige», som stötas tillbaka av oväsendet vid valurnorna och det politiska livets avigsidor överhuvud, och slutligen den stora skaran av »likgiltige», som av slöhet, okunnighet eller bekvämlighet eller ock på grund av enskilda intressen försumma utövningen av sin rösträtt. Inom sistberörda grupp återfinnas enligt motionären »de stilla i landet», de specifikt partilöse.

Uppenbart är, att de medel, som avse att motarbeta uteblivandet från valen, bliva olika, allteftersom fråga är om sådana valmän, som av skilda orsaker tvingas till detta uteblivande, eller om sådana, som av fri vilja underlåta att avgiva sina röster. Vad till en början de förra beträffar kräves, för att de skola delta i valet, allenast, att de faktiska hinder undanröjas, som ställa sig i vägen därför. Två slag av åtgärder kunna i berörda hänseende ifrågakomma: dels sådana, som avse ett underlättande av den personliga inställelsen vid valurnan och ett påskyndande av proceduren vid röstavlämningen, dels åtgärder, som gå ut på möjliggörande av röstning utan personlig inställelse. Bland anordningar av förra slaget må särskilt nämnas utsättande av lämplig veckodag och tjänliga tider å dagen för valet, stora valdistrikts uppdelande i smärre, vidtagande av praktiska åtgärder för röstupptagningen o. s. v. Vad vidkommer röstning utan personlig inställelse eller s. k. skriftlig votering kan som bekant sådan icke för närvarande förekomma i vårt land, men är, såsom motionären framhåller, frågan om möjliggörande

därav för vissa kategorier av röstberättigade i anledning av en riksdagens skrivelse av år 1908 föremål för utredning hos Kungl. Maj:t.

Givetvis vore det av ett visst praktiskt intresse att erfara, huru stor procent av de väljarskaror, som utebliva från valurnorna, utgöres av sådana röstberättigade, som av skilda skäl se sig ur stånd att infinna sig. Att här angiva några ens tillnärmelsevis riktiga siffror låter sig dock naturligen icke göra. Det torde emellertid böra anmärkas, att, då i 1912 års motion — med utgångspunkt från förhållandena i det lilla och folktäta Belgien, där röstplikt är stadgad — de »tvingna valstrejkarne» vid 1911 års andrakammarval i Sverige beräknades till 5 procent av valmanskåren, under det att återstående 38 procent av uteblivna valmän skulle hava hållit sig borta på grund av enbart subjektiva skäl, så lär den förra siffran få anses alldeles för låg, medan den senare torde vara för högt tilltagen. Oavsett den omständigheten, att de till grund för röstlängderna liggande mantalslängderna utgå från folkmängdsförhållandena vid årsskiftet, och att följaktligen under tiden därefter och intill dess under årets senare hälft valet äger rum ett avsevärt antal valmän avlida samt förty borde vid statistikens uppgörande helt frånräknas, måste nämligen till dem, som tvingas till utevaro från valet, hänföras ej blott sjuklingar, åldringar och av medborgerligt yrke hindrade, utan också de skaror, som efter mantalslängdens upprättande utflyttat från vederbörande valdistrikt eller äro på längre håll bortresta från hemorten, samt slutligen i många fall även inom valkretsen, men alltför avsidet från valstället boende. Att dessa kategorier med hänsyn till vårt lands relativt stora antal åldringar, betydande avstånd och på sina ställen dåliga kommunikationer måste omfatta en icke obetydlig del av de uteblivna ligger utan vidare i öppen dag.

Såsom botemedel emot den underlåtenhet att deltaga i valen, som beror av dylika hinder, behöver sålunda rösttvång icke tillgripas. Motionären erkänner också själv, på tal om den skriftliga voteringen, att densamma är tillfylles för att få »dem, som vilja, men icke kunna», att avgiva sina röster. Utskottet vill härtill endast anmärka, att ju högre antalet av dessa röstberättigade är, desto större blir givetvis procenten av de nu icke röstande valmän, som genom åtgärder av ifrågavarande slag kunna överföras till de röstandes kategori.

Det är alltså egentligen endast för dem, vilka utan verkligt hinder av fri vilja underlåta att deltaga i valen, som motionärens yrkande på röstplikt är avsett. Hans grundläggande syfte därmed är, såsom ovan antytts, att i möjligaste mån göra den folkvalda representationen till »folkviljans rena uttryck». Emellertid synes med skäl kunna ifrågasättas, huruvida det från motionärens egen utgångspunkt är prin-

cipiellt riktigt, att bland dem, som skola giva uttryck åt denna folkvilja, inräkna jämväl sådana, som antingen alls icke äga någon vilja i politiska ting eller ock — trots det att objektiva hinder för rösträttens utövning i görligaste mån undanröjts — medvetet föredraga att icke giva någon dylik vilja tillkänna, eller om icke fastmera de röstberättigades samfällda vilja erhåller sitt tillförlitligaste uttryck just därigenom, att de, som själva önska med valedeln i hand uttala sin politiska mening, i största möjliga utsträckning erhålla tillfälle därtill. Det blir då det politiska uppfostrings- och upplysningsarbetets sak att så småningom till allt vidare kretsar sprida intresset för de allmänna angelägenheterna och sålunda på ett naturligt sätt, d. v. s. på frivillighetens väg minska antalet av dem, som utan att kunna åberopa verkliga hinder underlåta att begagna sin rösträtt.

Oavsett denna synpunkt måste principiella betänkligheter resa sig emot att från de valmäns sida, som själva icke vilja rösta, söka medelst tvång frampressa en åsiktsförklaring. Oberoende därav, om något dylikt skulle kunna försvaras med avseende å de kategorier, vilka av motionären betecknats såsom icke röstande »optimister», »pessimister» och »räddhågade», måste i varje fall dragas i tvivelsmål, huruvida tvångsmedel böra anlitas gentemot dem, som av motionären hänförts under benämningarna de »principfaste» och de »finkänslige», vilka efter medvetet övervägande beslutat avstå från rösträttens utövning; och vad angår de »likgiltige», som ju sakna politisk mening och politiskt intresse, synes det angelägna vara att med tillgängliga medel hos dem uppkalla detta intresse, innan man förmår dem att deltaga i valen. Ett framtvingande av samtliga sistberörda kategorier till valurnorna kan alltför lätt resultera antingen däruti, att de tillgripa den meningslösa åtgärden att avgiva blanka valedlar, eller ock däruti, att de på de lösaste grunder avgiva sina vota. Intetdera alternativet synes eftersträfvansvärt.

I sin argumentation till förmån för röstplikten anför motionären, att rösträtten icke kan betraktas allenast såsom en rättighet utan tillika är en medborgerlig plikt. Därav behöver emellertid ingalunda dragas den slutsatsen, att, på sätt motionären gör gällande, denna i rösträtten inbegripna förpliktelse, som närmast är av moralisk art, också bör förvandlas till en juridisk skyldighet, vars åsidosättande påkallar straffrättsligt ansvar. Fast hellre lär det få anses, att den höga medborgaranda, varom motionären talar, först då kan få sitt sanna uttryck, när den medborgerliga rätten och plikten frivilligt och under medvetet ansvar fullgöres. Utskottet håller även före, att det icke skulle överensstämma med vårt folks nuvarande rättsåskådning att kriminalisera utelivandet från valurnorna.

Vad vidkommer de praktiska fördelar, som motionären förväntar av rösttvångets införande, förefalla desamma i åtskilliga avseenden tvevelaktiga eller i varje fall överdrivna. Motionärens förhoppning, att röstplikten skulle lägga »sordin på partisträngarna», kan utskottet icke dela. Om efter införande av röstplikt partiagitationen ej längre behövde inriktas på att driva fram valmansskarorna till röstning, enär de med lagliga medel skulle tvingas därtill, så skulle å andra sidan just medvetandet, att alla måste deltaga, för partiorganisationerna bliva en ytterligare sporre att söka med sin påverkan nå varje valman. Agitationen komme näppeligen att minskas, låt vara att dess mål bleve i viss mån ett annat än för närvarande. Motionären erkänner själv, att röstplikten skulle »driva även de partilösa i partifällorna». De element inom valmanskåren, som under nuvarande förhållanden i stort sett stå utanför den politiska striden och vilkas anslutning vid valet det för de olika partierna gäller att vinna, skulle i så fall minskas, vilket utskottet icke kan anse såsom verkande till mildring av partimotsatserna. Då motionären hoppas, att partierna inför utsikten att vinna eller förlora de genom röstplikten nytillkommande valmansskarorna skulle nödgas moderera sina program, så torde däremot kunna anmärkas, att dessa skarors modererande inflytande näppeligen kan förväntas bliva större, sedan de pressats in i partiorganisationerna, än medan de, såsom nu, stå utanför.

Å andra sidan äro de praktiska och rent tekniska svårigheter, som möta vid försök att hos oss införa röstpliktsinstitutet, påtagliga. I förra hänseendet anmärkte 1912 års konstitutionsutskott, att vårt lands stora utsträckning och i regel glest boende befolkning omöjliggjorde institutets upptagande hos oss, utan att billighetens krav åsidosattes. Jämväl motionären medgiver, att berörda omständigheter utgöra mer än vanligt stora hinder för en verklig samling vid valurnorna i vårt land. Också skulle ett lagstadgat rösttvång med nödvändighet kräva särskilda åtgärder från statens sida till svårigheternas neutraliserande. Motionären hänvisar i detta avseende främst till ett vidsträckt användande av den skriftliga voteringen, i det att denna utväg borde få anlitas såväl av dem, vilka uppnått viss högre levnadsålder, förslagsvis 60 år, som ock i det fall, att vederbörande valman har en längre vägsträcka, exempelvis 25 kilometer och därutöver, att tillryggalägga till valstället. Ovan har påpekats, att riksdagen redan år 1908 begärt utredning av möjligheten att i vissa fall hos oss införa nämnda vooteringsätt. Emellertid ifrågasatte riksdagen, såsom framgår så väl av dess skrivelse som av de motioner, vilka närmast föranledde

densamma, därvid ingalunda ett så vidsträckt bruk av skriftlig votering, som här ställes i utsikt och som tvivelsutan skulle bliva nödigt, därest obligatorisk röstning i lag påbjödes. Uppenbart är, att såväl de principiella betänkligheterna emot nämnda undantagsform för omröstning som ock de tekniska svårigheterna vid institutets gestaltning ökas i samma mån som dess tillämplighetsområde vidgas.

Andra valtekniska vanskligheter, som skulle följa av ett omsätande i praktiken av den obligatoriska röstskyldigheten, möta i fråga om fastställande av laga ursäktsgrunder för uteblivande, ordnande av kontroll över dessa grunders tillämpning och över huvud taget reglerande av det rättsliga förfarandet gent emot dem, som icke fullgjort sin röstskyldighet. Särskilt ömtåligt och svårbedömt är spörsmålet om utfinnande av lämpliga straffarter och straffgrader för ohörsamhet emot ett lagbud om röstplikt. Här ligger enligt motionärens eget medgivande problemets kinkigaste punkt, och det torde för utskottet vara nog att hänvisa till svårigheten att utfinna sådana straffarter, som å ena sidan fylla de krav, motionären ställer å desamma, att vara »milda och dock effektiva, kraftigt förebyggande och dock icke hårt vedergällande», och som å andra sidan äro av den art, att de uppbäras av det allmänna rättsmedvetandets förtroende.

Motionären gör under hänvisning till 1908 års ovan berörda riksdagsskrivelse gällande, att det däri behandlade ämnet om möjliggörande av skriftlig votering i vissa fall förhåller sig till förslaget om röstpliktens lagfästade »som bisak till huvudsak, som fullbordan till början och ävenledes som medel till mål», och att det förty vore särskilt lämpligt att, då den förra frågan redan är föremål för utredning, till en dylik hänskjuta även den senare. Utskottet kan icke ansluta sig till denna uppfattning. Snarare torde få anses, att ifrågavarande två spörsmål avse tvenne skilda problem, i det att riksdagsskrivelsen om den skriftliga voteringen närmast tager sikte på undanröjande av objektiva hinder för rösträttens allmänna utövning, medan förslaget om röstplikt vill framtvunga till valurnorna även dem, som utan att tillbakahållas av sådana hinder underlåta att rösta. Något samband mellan de båda spörsmålen förefinnes icke annat än så till vida, att med röstpliktens införande i lagstiftningen efter motionärens egen antydning skulle behöva förbindas ett vida mera utsträckt användande av den skriftliga röstningen, än riksdagen i sin skrivelse avsett. En nu framställd begäran om utredning angående röstpliktsinstitutets möjligheter skulle alltså kunna i hög grad försvåra och fördröja den redan igångsatta utredningen om den skriftliga voteringen för hittills tänkta fall.

Då sålunda den föreslagna röstpliktens principiella berättigande med fog kan ifrågasättas, då dess praktiska fördelar synas i vissa avseenden tvivelaktiga, men de praktiska och tekniska vanskligheter, som äro därmed förbundna, förefalla oomtvistliga, och då slutligen en nu begärd utredning rörande röstplikt skulle verka hindrande å den till Kungl. Maj:ts prövning redan hänskjutna frågan om möjliggörande hos oss i vissa fall av skriftlig votering, får utskottet hemställa,

att herr Kjelléns ifrågavarande motion ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 9 april 1915.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer:

dels av herr *K. J. Ekman*;

dels av herr *Kjellén*, som ansett, att utskottet bort i anledning av motionen hemställa, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta utreda frågan, huruvida och under vilka villkor rösträttens utövning vid valen till riksdagens andra kammar må kunna göras obligatorisk för alla röstberättigade, samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill denna utredning eventuellt kan giva anledning»;

dels av herr *Räf*, som anført: »Visserligen anser jag röstplikten medföra vissa fördelar. Men dess införande förutsätter antingen, att valen hållas på vardagar, eller också annan bestämd åtgärd, varigenom de, som icke vilja personligen deltaga i val, som förrättas på sön- eller helgdag, må tillförsäkras frihet från sådant deltagande utan att därför behöva förlora sin rösträtt vid valet ifråga. Då, så långt jag kunnat finna, sådan frihet icke blivit tillförsäkrad, har jag ej heller kunnat tillstyrka motionen.»