

Nr 222.

Av herr **Alkman**, angående skrivelse till Konungen med begäran om förslag till lagstadganden om straff för valfrihetens störande m. m.

Genom det förslag till utsträckning av valrätten till riksdagens andra kammare, som innehålles i Kungl. Maj:ts proposition nr 358, är den demokratisering av den svenska författningen avsedd att i det väsentliga fullbordas, vilken inleddes genom beslutet vid förra årets urtima riksdag rörande utsträckning och utjämning av den kommunala rösträtten. Blir det sålunda föreliggande förslaget grundlag, så kommer den hittillsvarande valmanskåren vid andra kammarvalen att ungefär tredubblas, liksom urväljarna till riksdagens första kammare genom fjolårets kommunala rösträttsreform säkerligen blivit till antalet betydligt mer än fördubblade. Sveriges författning blir en verkligt demokratisk författning, vilken i den stora folkmajoritetens händer förtroendefullt lägger makten att ytterst bestämma över rikets styrelse.

Under sådana förhållanden är det otvivelaktigt av mycket stort allmänintresse, allra störst måhända för den demokratiska utvecklingens egna anhängare och målsmän, att tillse, att anordningar träffas till förebyggande av sådana lätt tänkbara missförhållanden, varigenom det allmänna förtroendet till de demokratiska institutionerna skulle kunna äventyras. Ur rent politisk synpunkt ligger det i demokratiens väsen att icke kräva skydd eller »garantier»; demokratien anser sig som styrelseform vara sin egen bästa politiska garanti. Men däremot bör man överväga, huruvida och i vilken mån dessa institutioner böra och kunna skyddas mot sådana ingrepp, som till sin innersta natur icke äro av politisk härkomst utan ha sitt ursprung i mänsklig egennytta och bristande samhälls- eller rättskänsla. Då det demokratiska styrelsesättet,

sådant det konstitueras genom den delvis redan genomförda, delvis nu i Kungl. Maj:ts förslag föreliggande författningsreformen, ytterst grundar sig på medborgarnas valhandlingar, så synes till detta slag av skyddsåtgärder i första hand höra frågan om ett effektivt skydd för äktheten i och den goda lagliga ordningen vid dessa grundläggande valhandlingar; sålunda å ena sidan ett i tydlig och tillämplig lag givet skydd såväl mot valfrihetens störande som mot alla slag av valsvek och obehörig valpåverkan, å andra sidan dels ansvarsbestämmelser för vårdslöshet eller försumlighet av valförrättare och valnämnder, dels lämplig straffpåföljd för sådana förseelser mot god ordning, såväl under valförberedelserna som vid själva valhandlingen, till vilka i valet intresserade parter — kandidater, partiledningar eller enskilda väljare — kunna göra sig skyldiga. I ett alldeles särskilt avseende står denna lagstiftningsfråga i ett oskiljaktigt samband med nämnda kungl. förslag: den omständigheten, att det överväldigande flertalet av de enligt förslaget nytillkommande väljarne äro kvinnor, gör den av mig åsyftade lagstiftningen i hög grad av behovet påkallad. Det torde nämligen kunna förutses, att de ofta oerfarna kvinnliga väljarna skola behöva ett verksamt skydd av lagen för att icke i stor omfattning bli föremål för obehörig valpåverkning av skilda slag.

Den, som under de senare åren deltagit i eller närmare följt de politiska striderna i vårt land, har icke gärna kunnat undgå att smärtsamt beröras av de efter hand allt osmakligare och även laglighetens gränser mer och mer tangerande former, vari dessa strider utkämpats, i all synnerhet i valtider. Särskilt har denna urartning av gamla goda valseder kommit till synes vid sådana val, vid vilka fullmaktsröstning är lagligen tillåten, framför allt vid de för första kammarens bildande grundläggande allmänna valen, vid vilka striden varit särskilt het, därför att frågan om första kammarens ställning i statslivet efterhand blivit själva den brännpunkt, i vilken de politiska lidelserna samlat sig. Fullmaktsamlandet har blivit en sport, i vilken de tävlande haft benägenhet att glömma icke blott reglerna för fair play utan även innehållet och andemeningen i gällande bestämmelser om det lagligt tillåtna. Såväl vid de nu avslutade landstingsvalen som vid tidigare val har det förvisso funnits många anledningar till åtal för sådana valpåtryckningar, som avses i strafflagens 10 kap. 16 §, och mer än en valförrättare drar sig icke för att privat uttala som sin övertygelse, att i lagens mening falska fullmakter i icke ringa omfattning både framburits och blivit godkända. — — — — — I tidningspressen har meddelats, att åtminstone ett dylikt fall nu blivit föremål för laga åtal. De lagbestämmelser, varigenom

dylika brott och oseder kunna beivras, synes eljest allmänt ha råkat i glömska och förfall, till stor fara för folkets offentliga moral.

Det är av dessa skäl, oavsett alla andra, på hög tid att fullmaktsväsendet snarast blir avskaffat vid våra offentliga val, och som bättre är, så torde denna reform med all säkerhet vara nära förestående. Men faran är då den, att den illa använda energi, som under de senaste årens valstrider koncentrerats mera på att uppfinna och tillämpa nya rekordmetoder för fullmaktsinsamling, kommer att utan många skrupler inrikta sig på andra och nya utvägar för att nå det eftersträfvade målet: motståndarens besegrande till varje pris — även ett sådant som prisger god sed, god ordning och ett gott samvete. Frestelserna till införande av slika valseder måste givitvis bliva nästan oemotståndliga vid en tidpunkt, då nya och i det offentliga livet oerfarna väljarmassor i hundratusentals kallats att deltaga i utövningen av medborgarliga rättigheter, som alltför länge undanhållits dem; dessa frestelser måste bli lika starka för de partier, vilka vilja värna sina sedan gammalt åtnjutna förmaner mot demokratiseringens av dem med fruktan och bävan motsedda verkningar, som för de partier vilka önskat att snarast möjligt få hembära frukterna av den så länge efterlängtade nya ordningen. Det måste då vara ett utomordentligt starkt både statsintresse och samhällsintresse att förekomma ett ont, varav man eljest med allra största sannolikhet blir förekommen; i detta intresse synas demokratiens anhängare och motståndare vara lika naturliga delägare. Utan hänsyn till skiljaktighet i övrigt i samhällsåskådning och partiställning böra alla goda svenska medborgare kunna enas i viljan och strävandet att redan vid begynnelsen av en demokratisk epok söka träffa anstalter till stävjande och förebyggande av korrupsion och osed vid våra medborgarliga val. Det gäller att genom en lämplig dränering bidra till att få en sund grund under den svenska framtidsstaten.

Den invändningen ligger naturligtvis nära till hands, att för detta syfte måhända ingen ny lagstiftning är av nöden och att man kanske skulle kunna åtnöja sig med att tillse att gällande lagbestämmelser mot hithörande förbrytelser och oseder komme i behörig tillämpning. Dessa lagbestämmelser äro egentligen endast följande tre: R. F. § 112, som vid äventyr av ämbetets förlust förbjuder ämbets- och tjänstemän att vid riksdagsmannaval »obehörigen verka»; R. O. § 26, sista stycket, enligt vilket »den som blivit förvunnen att hava vid riksdagsmannaval med penningar eller gåvor sökt värva röster eller mot vedergällning avgivit sin röst, eller genom våld eller hot stört valfriheten», ej må som riksdagsman godkännas, samt slutligen den ovan omnämnda 16 §

i 10 kap. strafflagen, till väsentlig del av den gamla lagkommittén hämtad från 1810 års R. O. och alltifrån strafflagens införande så lydande: »Säljer eller köper man röst vid val till allmänt värv, straffas med böter från och med femtio till och med ett tusen riksdaler eller fängelse i högst sex månader. Lag samma vare, om någon, genom hot eller tubbande, valfriheten störer, eller eljest i val obehörigen verkar.»

Det torde ligga i tämligen öppen dag, att särskilt denna gamla paragraf, härrörande från en tid då allmänna val knappast förekommo eller i alla händelser varken samlade stora folkmassor eller hade den ingripande betydelse som nu för landets styrande, numera måste anses såsom föråldrad och bristfällig. Med undantag för de särskilt omnämnda röstköpen är paragrafen så ytterligt generellt avfattad, att den redan därigenom torde vara svårtillämplig, vilket för övrigt synes bestyrkas av praxis. Jag har förgäves sökt uppsåra ett enda fall, då paragrafen, åtminstone sedan 1887, då en revision av vissa delar av strafflagen skänkte den ett nytt nummer inom det kapitel dit den hör, överhuvud tillämpats. I alla händelser har den under dessa tre decennier, såvitt jag kunnat finna, aldrig åberopats i något mål, som dragits inför högsta domstolen, en omständighet varav man med stor sannolikhet kan sluta, att den knappast blivit åberopad ens av underrätterna, då mål av sådan natur säkerligen nästan undantagslöst skulle gå genom alla instanser. Det skulle otvivelaktigt vara ett grovt felslut att av paragrafens avsaknad av domstolspraxis göra en i och för sig närliggande optimistisk slutsats rörande det svenska folkets valmoral; den rätta slutsatsen är nog den, att bestämmelsen under tidens lopp blivit en död bokstav, om den icke redan från början varit det. Den är så allmänt hållen, att den ger åklagarmakten otillräckligt starka imperativ, när den skall förmås till besväret att göra de konkreta valförbrytelseerna till föremål för åtal. I den jämförande straffrätten betraktas den också redan av detta skäl som oduglig; den innehåller blott »ett angivande av problemet», icke dess lösning. »Sverige går i generaliserande riktning för långt, då det i kap. 10 § 16 av sin strafflag i en enda generalklausul strafflägger alla under valen begångna illegala handlingar» (M. E. Mayer: Verbrechen u. Versehen in Bez. auf die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte.) Men ej nog därmed: de generaliserande ordalagen äro så valda, att även svåra valförbrytelser icke utan tvång på ordalydelsen eller bortseende från dess av lagstiftaren åsyftade mening kunna subsumeras under densamma. Från de nu förrättade valen rapporteras från olika håll, att personer beträffs med det valsvek, som i engelsk straffrätt kallas för »personation», d. v. s. att en person söker utöva

annans valrätt vanligen utan dennes vetskap. Särskilt i större samhallen lär det med hänsyn till den trängsel som numera mestadels råder i vallokalerna, då tusentals personer som nu äro upptagna i valängderna, de ofta i stor omfattning likalydande svenska familjenamnen icke erbjuda någon större risk att misslyckas i försöket att rösta för annan person, om blott försöket icke göres alltför djärvt eller klumpigt. Skulle försöket verkligen misslyckas, så är risken för straffpåföljd ingen; skulle det lyckas, men brottet efteråt upptäckas, är den näppeligen större. Enligt bedrägeriparagraferna i strafflagens 22 kapitel kan det icke bestraffas, då dessa paragrafer allenast handla om bedrägeribrott av privaträttslig natur. Och säkerligen skulle ett sådant för det allmänna rättsmedvetandet dock uppenbart straffvärt förfarande lika litet komma att bestraffas enligt de sista raderna i strafflagens 10: 16 »eller eljest i val obehörigen verkar». Domstolarna torde såväl av sammanhanget i paragrafen som av dess historia finna, att med ett sådant verkande menas ett »påverkande» av valmän i och för valet, däremot icke ett bedrägligt förfarande, som icke i något stadium innebär en bearbetning eller försök till bearbetning av någon enda valman. Men en lagstiftning, som lämnar obestraftat ett så grovt bedrägeribrott av offentlig-rättslig natur som det nu omförmälda, vilket dessutom genom de blivande nya valförhållandena måste förutses bli ganska frestande och, om det skulle bli allmännare, även ofta nog skulle föranleda till förfalskning av valresultaten, är tydligen i stort behov av en genomgripande revision.

I detta sammanhang må påpekas, att frånvaron av ett klart och tydligt stadgande om straffpåföljd för identitetsförfalskning vid val måste anses i visst hänseende väsentligen försvåra den lösning av den i och för sig svårlösta frågan om bortavarandes rösträtt, varom Kungl. Maj:t i proposition nr 354 framlagt förslag för den nu samlade riksdagen. Av det yttrande till statsrådsprotokollet av chefen för justitiedepartementet, som åtföljer denna proposition, framgår, hurusom nödvändigheten för den utan personlig inställelse röstande valmannen att styrka sin identitet, i synnerhet för det fall att han vistas utom riket, medför stora juridiska svårigheter. Det gäller å ena sidan att träffa en sådan anordning, att identitetsstyrkandet icke för valmännen blir så besvärande, att de därigenom i ett flertal fall nödgas avstå från deltagande i valet, å andra sidan att finna en möjligast enkel utväg att förhindra förfalskning av den väljandes identitet och därigenom även av valresultatet. Den föreslagna lösningen innebär, att vissa personer eller myndigheter, bl. a. Sveriges konsuler i utlandet, tillerkännas befogenhet och även under vissa angivna förutsättningar åläggas skyldighet att tjänstgöra

såsom kvalificerade identitetsvittnen. Det kan emellertid förutses, att de dokument — prästbevis, debetsedel m. fl. — vilka skola tillerkännas vitsord såsom identitetsbevis, på grund av vilka det officiella identitetsvittnet skall legalisera den för honom okända valmannens röstsedel, lätt kunna komma i orätta händer, varigenom den åsyftade identitetsgarantien onekligen kommer att lida av vissa svagheter. Givetvis skulle en kriminalisering av identitetsförfalskning eller försök till sådan förfalskning i väsentlig grad stärka denna garanti. Vill man bereda de frånvarande svenska medborgarna deras naturliga rätt att deltaga i valen, så har man även i nu anförda förhållanden ett synnerligen starkt bevis för behövligheten av en revision av den nuvarande, såsom ovan visats, synnerligen bristfälliga lagstiftningen rörande valsvek och obehörig påverkan vid val.

Även den allra flyktigaste blick på främmande länders lagstiftning till skydd för valhandlingens äkthet och lagenlighet ger vid handen, att den svenska lagstiftningen i detta hänseende genom ålderdomlighet, ofullständighet och bristande precision intar en föga smickrande undantagsställning, något som också av den jämförande straffrätten observerats. Den lagstiftning, som kommer den svenska närmast, nämligen den danska, är både fullständigare och bättre preciserad än vår egen, och detta ehuru den danska strafflagen är av ungefär samma ålder som den svenska.

I fråga om kriminaliseringen av rättsvidriga handlingar i samband med utövningen av de medborgerliga rättigheterna kan man i den utländska lagstiftningen iakttaga två huvudriktningar, vilka helt naturligt sammanfalla med vederbörande lands allmänna straffrättsliga system. Den germanska rätten är i allmänhet generaliserande i fråga om brottskarakteristiken, dock i fråga om hithörande brotts kategori ingenstädes så abstrakt och urvattnad som hos oss. I den mest moderna av de germanska strafflagarna, den norska, ha lagstiftarna ansett behöfligt att ägna ett helt kapitel, indelat i fem utförliga paragrafer, åt dessa brott. Den anglosachsiska och romanska rätten är däremot kasuistisk, söker att konkret angiva alla tänkbara möjligheter till svekliga eller på annat sätt rättsvidriga förfaranden vid valrättens handhavande eller utövning. Den lagstiftning som i detta avseende går längst är den engelska. »The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act» av 1883, tillökad med ett amendment av 1895, vilken lag utgör det hittills sista ledet i en lång kedja av allvarliga ansträngningar att bryta en från äldre tid traditionell valkorruption, omgärdar valhandlingen med ett lagskydd, uppställt i icke mindre än 70 paragrafer, somliga innehållande

bortåt ett tjog särskilda moment. I flertalet utländska lagar är icke blott det fullbordade brottet utan även försöket straffbelagt.

Det tillkommer givetvis allraminst en lekmanamotionär att söka lämna några anvisningar om den väg, som rätteligen bör väljas vid en revision av den svenska lagstiftningen mot valfrihetens störande, valbestickning och röstköp, valförfalskning, valsvek och valpåtryckning samt andra dithörande förbrytelser och förseelser. Det förefaller dock, som om starka och allmänfattliga skäl skulle tala för att åtminstone taga i övervägande, huruvida icke dessa stadganden om möjligt kunde sammanföras i en särskild lag. Redan den ovan åberopade omständigheten, att valhandlingen innehåller själva grundvalen för ett parlamentariskt demokratiskt statsskick, utgöra ett tillräckligt motiv för att giva en lag av sådant innehåll en framskjuten och för medborgarna lätt observerad plats i vårt lagsystem. Huru därmed än må vara, synes den betydande utsträckning av den medborgerliga valrätten, som nu äntligen företages i vårt land, såsom en naturlig konsekvens kräva en snarast möjligt genomförd lagstiftning till tryggande av denna valrätts behöriga utövning och därmed till förekommande av den politiska moralens urartning genom dåliga valseder.

På grund av vad ovan anförts tillåter jag mig alltså hemställa,

att riksdagen, vid antagande av Kungl. Maj:ts proposition, nr 358, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte utarbeta och för riksdagen snarast möjligt framlägga förslag till lagstadganden — vare sig i grundlagen eller i allmänna lagen eller tilläventyrs i bådadera — om straff för valfrihetens störande, valbestickning och röstköp, valförfalskning, valsvek och valpåtryckning samt liknande förbrytelser och förseelser eller försök därtill.

Stockholm den 11 april 1919.

Edv. Alkman.