

TOMMY MÖLLER:

Dags för ett nytt valsysteem

Ett fel med nuvarande valsysteem är att det är svårt att bilda regeringsdugliga majoriteter. En författningsreform framstår som ytterst angelägen. Tommy Möller resonerar kring olika system och redogör bl a för för- och nackdelar med ett majoritetsvalsysteem.

Ett bra valsysteem skall befrämja åsiktsrepresentativitet men det är också viktigt för demokratin med ett klart ansvarsutkrävande.

I samband med att regeringen presenterade sitt krispaket förutskickades en översyn av valsysteem. Eftersom det nuvarande systeem inte fungerar särskilt bra är naturligtvis detta ett bra initiativ. Frågan är emellertid på vilket sätt valsysteem skall ändras. På den punkten har socialdemokraterna av förvisso fullt förståeliga skäl valt att åtminstone ännu så länge ligga lågt. I samband med regeringskrisen i februari "hotade" statsministern med att införa majoritetsvalsysteem, men mer troligt är att det hela så småningom mynnar ut i mer marginella justeringar inom ramen för det nuvarande proportionella systeem.

Grundproblemet med det nuvarande valsysteem är att detta har svårt att producera starka och handlingskraftiga regeringar. Majoritets- och konstellationsförhållandena har blivit allt oklarare och detta innebär svårigheter för *alla* tänkbara regeringar att styra riket. Den som tror att den nuvarande oredan och handlingsförlamningen bara beror på socialdemokraternas allmänna inkompetens eller oförmåga har fel.

Det nuvarande svenska valsysteem kännetecknas av en långt utvecklad proportionalism. Trots småpartispärren är det inte alls osannolikt att det efter 1991 års val kommer att finnas sju partier representerade i riksdagen, vilket knappast gör regeringsbildningen mindre komplicerad. Därtill kommer den ytterst korta mandatperioden som i kombination med utomordentligt stelbenta regler för nyval i praktiken gör det omöjligt att utlysa sådana ens i situationer där detta är den rimliga lösningen, parlamentariskt sett. Avsaknaden av rullande mandatperioder utgör en hög tröskel för utlysandet av s k extra

Fil dr Tommy Möller är universitetslektor i statskunskap vid Uppsala Universitet

Dags för ett nytt
valsysteem

val (ordet nyval finns inte i RF); val vart tredje år är mer än nog för såväl partierna som väljarna. Dessutom är bestämmelserna för utlysandet av extra val minst sagt egendomliga. Riksdagens möjligheter att utlysa extra val finns, men de är små. Även om riksdagen fällt en regering kan den inte förordna om extra val på annat sätt än att fyra gånger rösta ned talmannens förslag till ny statsminister. Däremot kan regeringen — hur svagt parlamentariskt stöd den än har — alltid utlysa extra val (så länge den inte är en expeditionsministär). Mot bakgrund av riksdagens konstitutionella överhöghet gentemot regeringen är detta anmärkningsvärt. Frågan är om riksdagen i praktiken överhuvudtaget kan sägas ha befogenheten att utlysa extra val. Det förutsätter att talmannen kan vaska fram fyra statsministerkandidater som är beredda att ställa sig till förfogande för att röstas ned.

Det nuvarande svenska valsystemet med enkammarriksdag, gemensam valdag, exakt proportionalitet och småpartispärr är en typisk kompromissprodukt. Och en dålig — ehuru lättförklarlig — sådan. Såväl socialdemokraterna som borgerligheten vägledades av en strävan att försvaga motsidan. Socialdemokraternas ambition var att befrämja splittringen mellan de borgerliga, de borgerliga önskade till varje pris få ett slut på den långvariga socialdemokratiska regeringsdominansen. Båda sidorna lyckades. Men resultatet har blivit ökad politisk instabilitet och försvagad regeringsmakt.

Regeringsmakten måste stärkas

Sambandet mellan valsysteem och partisystem, och den därmed vidhängande frå-

gan om regeringsbildningen, är ett av statsvetenskapens mest omdiskuterade områden. Huvudtendensen är att majoritetsval leder till tvåpartisystem som i sin tur leder till starka majoritetsregeringar, medan proportionella val leder till en uppsplittrad partistruktur och svaga minoritetsregeringar. Men detta är en generalisering som ofta motsägs av undantag; i England t ex, har det nästan alltid funnits fler än två partier, även om det som regel varit fråga om två *dominerande* partier. Och i Sverige har det från och till funnits tydliga drag av "tvåpartimässighet" trots den utpräglade proportionella metoden.

Avsaknaden av rullande mandatperioder utgör en hög tröskel för utlysandet av s k extra val.

När det gäller sambandet mellan partisystemet och förekomsten av starka regeringar handlar det förvisso inte heller bara om majoritetsförhållanden. Även minoritetsregeringar kan vara starka, om de utifrån sina egna politiska utgångspunkter någorlunda frekvent har förmågan att ingå förmånliga uppgörelser med andra partier. Och är ett parti splittrat spelar det inte så stor roll om partiet har en aldrig så betryggande majoritet; intern enighet är ett nog så viktigt kriterium när man talar om starka och handlingskraftiga regeringar.

Det finns anledning att något dröja vid denna aspekt. Alltjämt utgör en borgerlig trepartiregering (möjligen en fyrtiregering där KDS ingår) den mest sannolika majoritetsregeringen av alla tänkbara konstellationer. Även om det inte på förhand går att helt och hållet döma ut en så-

dan regerings möjligheter att uträtta stordåd, måste man ändå konstatera att förutläggningarna för en sådan — i praktiken kanske den enda tänkbara majoritetsregering som står till förfogande — att återupprätta regeringsmaktens auktoritet är begränsad. Det kommer med stor sannolikhet att bli långbänkar och ty åtföljande handlingsförklaring. Ty även om det nödortfört går att lösa motsättningar i besvärliga sakfrågor kvarstår ändå faktum att det är tre (kanske rentav fyra) olika partier, med varsin alldeles speciella strategikalkyl. Motsättningarna i sak försvinner inte genom att de borgerliga par-

Majoritetsval leder till tvåpartisystem som i sin tur leder till starka majoritetsregeringar.

terna slår sig samman till ett parti, men just genom att det då är fråga om *ett* parti ökar möjligheterna att aggregera samman de olika utgångspunkterna högst avsevärt. Det är ett parti som skall möta väljarna, inte tre eller fyra. Inslaget av inbördes konkurrens är alltså förödande för de borgerliga när de skall regera. Det parti eller de partier som det går dåligt för hamnar i en besvärlig situation, vilket påverkar samarbetsförutsättningarna. Detta enkla faktum gör att en borgerlig majoritetsregering alltid på rent definitionsmässiga grunder kommer att få svårt att bli slagkraftig.

Sedan det nya valsystemet infördes har Sverige haft flera olika *typer* av svaga regeringar. Det har varit splittrade majoritetsregeringar, ytterst svaga minoritetsregeringar (mandatmässigt sett) eller — särskilt under den senaste mandatperio-

den — något starkare minoritetsregeringar som dock varit splittrade och bland annat därför oförmögna att formulera en sammanhållen politik. Regeringsmaktens auktoritet har naggats i kanten. Mycket tyder tyvärr på att denna utveckling kommer att fortsätta, kanske rentav accentueras ytterligare, under de närmaste åren. Ett scenario där svaga och handlingsförklamade regeringar efterträds av svaga och handlingsförklamade regeringar ter sig inte alldeles orealistiskt. I ett sådant läge kommer naturligtvis medborgarna i än större utsträckning att vända politiken ryggen. Misstron mot politiker och politiska partier kommer att öka ytterligare.

En författningsreform framstår därför som ytterst angelägen. Regeringsmakten måste stärkas. Inte minst de som tänker sig vilja genomföra genomgripande strukturella förändringar i det svenska samhället — s k systemförändringar — borde vara angelägna om att förutsättningarna för en stark regeringsmakt förbättras. Men hur skall detta ske? Genom en återgång till majoritetsval? Eller genom en reformering av det proportionella systemet så att åtminstone några av svagheter försvinner?

Åsiktsrepresentativitet och ansvarsutkrävande

Ett bra valsystäm skall uppfylla flera krav. Det skall å ena sidan vara utformat så att det befrämjar *åsiktsrepresentativitet* mellan väljare och valda. Ju fler partier det finns att välja mellan desto större möjligheter till god åsiktsöverensstämmelse. Åtminstone i det första ledet, där väljarpreferenser överförs till riksdagen. Men för att ett valsystäm skall kunna betraktas

som väl fungerande krävs å den andra sidan också att det befrämjar *effektivitet*. Det måste vara möjligt att bilda regeringsdugliga majoriteter. Detta krav uppnås bäst om det sker en koncentration kring två huvudalternativ. För varje nytt parti som tillkommer försvåras möjligheterna att bilda starka regeringar.

I Sverige tillgodoses det första av dessa båda målsättningar relativt väl; åsiktsöverensstämmelsen är god och den har blivit allt bättre mellan partiernas riksdagsledamöter och partiernas väljare. Trots det föreligger uppenbara legitimitetsproblem: misstron gentemot politik och politiker har ökat markant, partierna har förlorat greppet om sina väljare, allt färre upplever sig som anhängare av något parti, benägenheten att byta parti eller kanske rentav avstå från att överhuvudtaget rösta har ökat etc. Detta faktum borde föranleda viss eftertanke. Kanske det trots allt inte är av så avgörande betydelse med denna form av åsiktsrepresentativitet. Kanske är det viktigare att det politiska systemet *fungerar* på ett tillfredsställande sätt, att det förmår *leverera* det som utlovats, att partiernas möjligheter att infria sina vallöften är någorlunda goda om nu väljarna ger sitt bifall. Kanske det alltså ytterst ändå är så att det är *resultatet* som räknas.

I detta sammanhang finns det dessutom anledning att knyta an till den franske statsvetaren Maurice Duvergers distinktion mellan *åsikts-* respektive *viljerepresentativitet*. Det viktigaste i en demokrati är nämligen inte enligt Duverger att få till stånd ett parlament där väljarpreferenserna återspeglas exakt. Långt viktigare är att ge väljarna en rimlig chans att uttala sig om den allmänna färdriktningen. Det pri-

mära syftet med ett val är att utse en regering, och för att underlätta detta är det angeläget att undvika en alltför uppsplittrad partistruktur. Visserligen ökar ju sannolikheten att en väljare skall kunna identifiera sig med ett parti för varje sådant som finns, men samtidigt minskar väljarens inflytande i regeringsfrågan. Duvergers slutsats är således att väljarna gynnas av en tydlig dualism inom partiväsendet.

Även den som inte instämmer i denna slutsats måste ändå medge att det är otillräckligt att bara se till det första ledet i den parlamentariska kedjan. Inte minst det faktum att missnöjet ökar *trots* en fungerande åsiktsöverensstämmelse mellan riksdagsmän och väljare utgör något av ett grundskott mot den tankeskola som betraktat detta mål (åsiktsrepresentativitet) som det högsta värdet och därför förordad proportionalitet.

Det är dessutom föga meningsfullt att fästa alltför stor uppmärksamhet på åsiktsrepresentativitet. Ett sådant synsätt förutsätter att demokrati *primärt* definieras i termer av "folkviljans förverkligande", och att det faktiskt finns en tydligt avläsbar folkvilja. Men så är det ju inte. Väljarpreferenserna är påfallande ofta intransitiva, dvs de går i cirklar ("roterande flertal") och att mot den bakgrunden tala om en generell, "objektiv" och identifierbar folkvilja framstår inte bara som enfaldigt utan också som väl övermaga.

En mer realistisk och därmed också rimlig utgångspunkt för vad som är centralt för demokratin är istället att se till själva *ansvarsutkrävandet*. Detta är utan tvekan det tyngsta argumentet för en majoritetsmodell, ty en sådan underlättar högst väsentligt ett fungerande ansvarsutkrävande.

Men även om man kan ifrågasätta möjligheterna att uppnå åsiktsrepresentativitet är en sådan likväl ett värde, ett mål, vars möjlighet att uppnå generellt sett är större inom ramen för ett proportionellt system. Avsidsidorna med majoritetsval är dock fler än så. Valkretsindelning utgör majoritetsvals-systemens akilleshäla; det kan aldrig uteslutas att ett parti får en majoritet av rösterna men ändå förlorar kampen om regeringsmakten. Risker för en utpräglad regionalisering är dessutom

Det kan diskuteras huruvida ett högt valdeltagande är av avgörande betydelse för hur väl demokratin fungerar.

ofta uppenbar, inte minst i ett land som Sverige. Västkusten skulle i allt väsentligt enbart representeras av borgerliga ledamöter och Norrland uteslutande av socialdemokratiska. I någon mån kan man måhända råda bot på problemet genom att t ex bibehålla ett stort antal riksdagsplatser, men grundproblemet kvarstår likväl.

Ett annat potentiellt problem anknyter till representativitetsargumentet; många väljare kommer att tvingas rösta på ett parti som de anser vara "minst dåligt" och därför riskerar valdeltagandet att sjunka. Nu kan det emellertid diskuteras huruvida ett högt valdeltagande är av avgörande betydelse för hur väl demokratin fungerar. Nog så viktigt är ju också att de som röstar faktiskt också är medvetna om vad de röstar på och att de är någorlunda engagerade. Om inslaget av slentrianröstande är högt, och många röstande är

okunniga, är ett högt valdeltagande knappast något att yvas över. Demokratiska val får aldrig ha karaktären av folkräkning. Och samtidigt är det ju inte alldeles osannolikt att en tydligare dualism ökar engagemanget eftersom kampen om regeringsmakten blir mer markerad.

Om Sveriges regionala förutsättningar talar emot majoritetsval finns dock andra förutsättningar som talar för. Sverige är trots allt ett relativt homogent land, med ett gemensamt språk, små sociala skillnader och frånvaro av etniska och religiösa konflikter. Det är i sådana länder majoritetsmodellen har goda möjligheter att fungera. Länder som däremot är splittrade i något av nyss nämnda händelser gör emellertid klokt i att tillämpa en mindre konfliktalstrande modell. Kännetecknande för majoritetsmodellen är ju att en sida regerar och den andra exkluderas från makten; i länder med djupa motsättningar är det snarare viktigt att inkludera och därför fungerar proportionalismen bättre.

Majoritetsval

En övergång till någon form av majoritetsval skulle utan tvekan vara den effektivaste vägen när det gäller att återupprätta regeringsmaktens auktoritet. Men en sådan reform är åtminstone knappast i dagsläget särskilt tänkbar.

Socialdemokraterna är det parti som hittills visat störst intresse för majoritetsval. Och intresset lär knappast ha minskat undet senare tid. Om partiet nu blir ett "35-procentsparti" är i praktiken ett majoritetsvals-system den enda möjligheten att framgent bibehålla ett riktigt stort inflytande. Men även för den del inom borgerligheten som eftersträvar ett alternativ

till socialdemokratin skulle ett sådant system vara gynnsamt.

Ett majoritetsvals system kan ju naturligtvis utformas på olika sätt, och därmed ge upphov till olika konsekvenser. Men om resultatet blev en partistruktur som sammansmältning på den borgerliga sidan skulle naturligtvis moderaterna som största borgerliga parti kunna komma i åtnjutande av ett inte oansenligt inflytande i ett nytt allmänborgerligt parti. Framförallt i storstäderna skulle den "moderata falangen" dominera. För många inom centern och folkpartiet framstår säkert ett majoritetsvals system som mindre lockande. Men de allmänborgerliga grupperna inom dessa partier skulle säkert känna sig tillfreds inom ett nytt parti. Centerns radikalgröna falang, som på väljarplanet inte är särskilt stor, skulle t ex däremot inte trivas särskilt bra. De som idag utgör den "borgerliga" centerns kärngrupper skulle omvandlas till en inflytelserik landsbygdsfalang inom det nya partiet och proportionalismens främsta försvarare inom folkpartiet skulle snart finna att det nya partiet i politiskt hänseende uppvisar betydande likheter med det nuvarande folkpartiet.

Men att en så genomgripande förändring av vårt politiska system skulle komma till stånd är naturligtvis inte särskilt sannolikt. Argumenten må vara starka, men all författningsspolitik är maktpolitik. Och maktpolitiken leder sällan till förändring.

Vilka skulle då förlora på en övergång till majoritetsval? För inte kan det väl bli så att i stort sett alla utom några gröna centerpartister "tjänar" på ett sådant? Förlorarna blir i första hand dagens partiapparater. Samtliga partier utom social-

demokratin kommer sannolikt att försvinna från den politiska scenen och istället formeras i andra konstellationer. Vänsterpartiet skulle ansluta sig till socialdemokratin och de borgerliga partierna, KDS inräknat, skulle — som nyss antytts — tvingats samsas inom ett tak. Sannolikt skulle ett nytt grönt parti etableras. Alternativt kommer radikala "ekologister" inom centern och vänsterpartiet att ansluta sig till miljöpartiet. Huruvida ett sådant parti verkligen skulle ha möjlighet att er hålla representation i ett majoritetsvals system är svårt att avgöra. Det förefaller

Kännetecknande för majoritetsmodellen är ju att en sida regerar och den andra exkluderas från makten.

knappast sannolikt. Men om miljöfrågorna ökar ytterligare i betydelse och de stora partierna misslyckas med att formulera en tillräckligt attraktiv miljöpolitik, är emellertid "risken" överhängande. Skulle denna representation rentav ge upphov till en vågmästarposition vore hela syftet med reformen förfelat.

Nödvärdigt med översyn

Utrymmet för nyanser minskar givetvis vid en övergång till majoritetsvals system. Ätminstone om de nya partierna fungerar på samma hierarkiska och disciplinerade sätt som dagens partier gör, vilket de förmodligen inte kommer att göra. Partier i tvåpartisystem fungerar nämligen erfarenhetsmässigt på ett annat sätt än partier i länder med en fraktioniserad partistruktur; fraktionerna flyttar in i partierna

som tvingas tillåta individuella avvikelser och åsiktspluralism på ett helt annat sätt än de ytterst disciplinerade partier som förekommer t ex i dagens Sverige. Det blir svårare att vara partisekreterare i ett stort allmänborgerligt parti än i ett av de nuvarande, men partiet blir kanske livaktigare och intressantare att vara med i.

Även den som anlägger partisekretärperspektivet på detta fenomen måste dock erinra sig de förväntade fördelarna med majoritetsval: större inflytande för väljarna i regeringsfrågan, större möjligheter att få till stånd handlingskraftiga regeringar, tydligare ansvarsförhållanden och — förmodligen — större tilltro till det politiska systemet bland medborgarna. Till detta kommer, att majoritetsval är det valsysteem, som är bäst lämpat att stärka inslaget av personval — och på så vis stärka de enskilda riksdagsledamöternas ställning gentemot de alltför mäktiga partiapparaterna — i all synnerhet om väljarna ges inflytande redan i partiernas nomineringsprocesser. Det gäller att undvika den situation som föreligger i England, där ett ytterst fåtal personer avgör vilken kandidat partiet skall satsa på.

Men även om majoritetsval framstår

som något ytterst orealistiskt för närvarande, är en fullständig status quo knappast tänkbar. Regeringsmakten *måste* stärkas. (Och inte bara den för övrigt; åtskilliga inslag i vår nuvarande författning är i behov av översyn). Mer realistiskt ter sig därför reformer inom ramen för det nuvarande proportionella systemet. En övergång till rullande och fyraåriga mandatperioder framstår inte som alldeles främmande. En effektivare småpartispärr, syftande till att få bort de minsta partierna från riksdagen, är därmed av allt att döma mindre sannolik. Troligt är att de tidigare läsningarna partierna emellan kvarstår och att ytterst lite sker, om ens något. I så fall kanske paradoxalt nog förutsättningarna på några års sikt för en mer genomgripande reformering av den svenska författningen förbättras. Ty om regeringsmaktens anseende förfaller ytterligare, och den borgerliga regeringen som i detta läge framstår som självklar efter 1991 års val inte lyckas nämnvärt bättre än de fyra borgerliga regeringar som satt mellan 1976 och 1982, riskerar medborgarnas tilltro till det politiska systemet att reduceras ytterligare. Och då räcker det knappast med halvmesyrer.