

VALSÄTTET OCH POLITIKEN

Av adjunkt K.-G. ENGQUIST

»Den som vill ändra partistrukturen i vårt land måste angripa valsystemet och kämpa för majoritetsval. I annat fall måste fördelarna med proportionalismen, som kommer att bevara flerpartistrukturen, utnyttjas», är en av de slutsatser, som adjunkt Karl-Gösta Engquist, Överum, kommer fram till i denna artikel om valsystemets betydelse för politiken.

Till demokratiens kännetecken hör återkommande fria val till folkrepresentationen. I valen manifesterar sig folkviljan, i de politiska partierna får den ett organiserat uttryck. Från den direkta demokrati, som en gång praktiserades i det gamla Grekland, har utvecklingen gått till våra dagars representativa demokrati. Härav följer, att frågan om vilket valsysteem man använder tilldrar sig ett stort intresse. Debatten härom har också tidvis varit mycket livlig. Med visst fog har man betecknat frågan om valsysteem som demokratiens evige följeslagare.

Under mansåldrarna efter 1789 gick ståndssamhällena mot sin upplösning. Samhällets differentiering, tekniken, industrialismen och en i Europa explosionsartad folkökning måste med naturnödvändighet spränga ståndssamhällets ram. Men trots detta skulle ståndssamhällets arv visa sig starkare än man kunde ana. Något av ståndstankens kärna har med ett nytt skal bevarats i det moderna samhällets intresseorganisationer. Om man inte som Rudolf Kjellén vill betrakta det proportionella valsysteem som en modifikation av ständsrepresentationen, så är i varje fall detta system ägnat att möjliggöra en politisk representation för olika intressegrupper. En förvirrande situation har därmed uppstått, då idépartier kommit att stå mot intressepartier. Enligt direktiven för författningsutredningen skulle denna även behandla de problem, som sammanhänger med organisationernas starka ställning i samhällslivet. Beklagligtvis innehåller förslaget till regeringsform inte ett ord härom. Men frågan om organisationernas roll i det nutida samhället kan inte förbigås i en modern författning. Så mycket kan

dock sägas, att även organisationernas möjligheter att skaffa sig politiskt inflytande är beroende av valsystemet.

Majoritetsval och proportionella val

Man brukar indela valsystemet i två huvudtyper, majoritetsval och proportionella val. Vid majoritetsval erövrar det största partiet mandaten, medan de övriga partierna blir utan. Proportionella val innebär, att mandaten fördelas på de olika partierna i förhållande till deras röstetal.

Av majoritetsvalen finns det två huvudvarianter. I den ena förekommer endast en valomgång, varvid relativ majoritet är tillräcklig för att besätta alla mandaten. Den andra varianten omfattar i regel två valomgångar. Om ett parti redan i första omgången får absolut majoritet, får det mandaten. Men om inte så sker, utlyser man en andra valomgång, där relativ majoritet är tillräcklig för seger. Denna metod förekommer numera endast i Frankrike och är inte aktuell i vår författningsdebatt. Med majoritetsval menar vi vanligen majoritetsval i enmansvalkretsar med en valomgång. Detta system tillämpas i den engelsktalande världen, dvs brittiska samväldet och USA.

För proportionella val finns en rad olika metoder, varav följande bör beaktas:

Valkvotsmetoden. Man delar antalet röster med valkretsens mandattal, varigenom man får fram

valkvoten. Partierna tilldelas där- efter mandat varje gång valkvoten innehålles i deras röstetal. Återstående mandat fördelas på de partier som har de flesta överskotts- rösterna.

d'Hondts metod. Mandaten går ett i sänder till det parti som har högsta jämförelsetalet. Detta tal får man genom att dela varje partis rösttal med det antal mandat partiet erhållit ökat med ett, dvs 1, 2, 3, 4, 5, osv. Sedan de större partierna tagit mandat och deras jämförelsetal sjunkit i motsvarande mån, har även de mindre partierna utsikter att få mandat.

Uddatalsmetoden. Genom dividerer, som reducerar jämförelsetalen snabbare, ökas de mindre partiernas mandatchanser. Som framgår av namnet är divisorerna 1, 3, 5, 7, 9 osv, eller dubbla antalet erhållna mandat ökat med ett. För att försvåra uppkomsten av småpartier kan vissa spärregler upprättas. Man kan t. ex. sätta den första divisorn något över 1, t. ex. 1,4. Denna variant kallas den *jäm- kade uddatalsmetoden*. Den infördes i Sverige 1952 samtidigt som man förbjöd uppställandet av valkarteller.

Proportionella val tillämpas i alla demokratiska stater i Europa utom England och Frankrike. I Västtyskland begagnas ett bland- system med både proportionella och majoritära inslag.

Författningsutredningens majoritet föreslår, att det nuvarande två-

kammarsystemet ersättes med ett enkammarsystem. Av kammarens 290 ledamöter skall 230 väljas i de nuvarande andrakammarvalkretsarna enligt samma regler som hittills, dvs uddatalsmetoden med spärrdivisorn 1,4 bibehållen. Därtill kommer 60 regionvalda ledamöter; för regionvalet indelas riket i 6 regioner som väljer 10 ledamöter var. Mandaten fördelas här enligt d'Hondts metod utan möjlighet att använda kartellbeteckning. Vidare föreslås två fristående spärrar. Som villkor för att parti skall komma i fråga för mandat i regionval förutsättes dels att partiet skall ha erhållit mandat i någon av valkretsarna inom regionen, dels att partiet erhållit minst 5 % av antalet i riket vid regionvalet avgivna röster. Härigenom motverkas uppkomsten av småpartier.

Tvåpartisystem?

På många håll tycks råda den uppfattningen, att en samlad opposition genom teknisk valsamverkan skulle kunna få fler mandat. Det är därför nödvändigt att klargöra, att vi inte längre har den d'Hondtska metoden, där karteller med gemensamma beteckningar gav fler mandat än när partierna uppträdde var för sig. Med nuvarande valmetod, den jämkade uddatalsmetoden, är det i stället så, att om oppositionspartierna går tillsammans får de ofta ett färre antal mandat. Bertil Ohlin framhöll detta

vid remissdebatten förra hösten: »Det kan nämnas olika siffror, men om man går igenom röstresultaten vid 1960, 1962 och 1964 års val och applicerar dem på ett tänkt andrakammarval förhåller det sig faktiskt så att ett framträdande under gemensam beteckning för alla tre oppositionspartierna skulle tillföra socialdemokratien ett icke ringa antal extra mandat. Härom tycks folk på många håll i vårt land sväva i okunnighet.»

Många skäl talar för att frågan om borgerlig samling måste angripas från en helt annan utgångspunkt än hittills — valsystemet måste komma i betraktande. Man har länge ansett, att majoritetsval i enmansvalkretsar tenderar i riktning mot tvåpartisystem. Detta påstående har på sistone understrukits i mycket skarp form av den franske statsvetaren Maurice Duverger i hans standardverk om de politiska partierna: Han säger om valsystemets betydelse: »Dess verkan kan uttryckas i följande sats: *majoritetsval i enmansvalkretsar befördrar tvåpartisystem*. Av alla hypoteser ... är kanske denna den, som kommer en verklig sociologisk lag närmast. En nästan fullständig korrelation kan iakttas mellan majoritetsval i en omgång och tvåpartisystem: tvåpartiländer använder majoritetsval, och majoritetsvalsländer har två partier. Undantagen är mycket sällsynta och kan i allmänhet förklaras bero på speciella förhållanden.»

Invändningar mot Duverger har rests — och man kan givetvis diskutera, om valsystemet är en följd av mångpartisystemet eller om det självt skapar ett system med många partier, men faktum kvarstår — som Duverger påpekar: *Inget land i världen har kommit fram till tvåpartisystem med proportionella val.*

Verkligheten visar, att USA fått tvåpartisystem och i stort även England. Starka krafter emot detta mål finns i Tyskland och Italien, men valsystemet lägger hinder i vägen. Med det engelska systemet, skulle läget genast ändras. Hur majoritetsval gynnar tvåpartisystem visar Turkiet, ett land som helt saknar partitradition. Där är det tredje partiet, nationalistpartiet på väg att försvinna, och kvar blir demokrater och republikaner.

Regeringsfrågan

Av min framställning hittills torde framgå, att de som i vårt land så ivrigt önskar ett tvåpartisystem med regelbunden maktväxling måste arbeta på en förändring av valsystemet. Överhuvud taget måste författningsfrågan bli föremål för en levande debatt, annars löper vi risken att en gång få en författning som inte motsvarar den sociala och politiska verkligheten. Ur principiell synpunkt är den logiska lösningen med nuvarande valsystem att vi får en permanent samlingsregering. Systemet praktiseras sedan länge i Schweiz. Det har

också talesmän i vårt land. Jarl Hjalmarsson försökte lansera tanken i 1960 års valrörelse. Allmänt känt är också, att Herbert Tingsten är anhängare av en sådan lösning av regeringsproblemet. Detta är ju heller inte främmande för den praktiska politikens människor. De flesta kommuner och landsting i vårt land styres av »samlingsregeringar».

Om man inte bagagnar sig av samlingsregeringar finns risken att det proportionella systemet leder till svaga regeringar. När inte koalitionsregering är möjlig återstår minoritetsregering. De flesta är ense, att detta ur parlamentarisk synvinkel inte är någon önskvärd lösning. Somliga anser att proportionalismen driver fram svaga regeringar och gör det svårt för parlamentarismen att fungera väl. Till dem hör den tysk-amerikanske statsvetaren F. A. Hermens. Han hävdar att proportionalismen leder till politisk anarki och utgör ett hot mot folkstyret. Som bevis hänvisar Hermens till demokratiens undergång i Tyskland under 30-talet, som främst skulle bero på det proportionella valsystemet. Här måste dock Hermens överskatta valsystemets betydelse. Efterkrigstiden har ju visat, att parlamentarismen har kunnat hävda sig i en rad stater med proportionellt valsystem. Men valsystemets betydelse får heller inte underskattas. Proportionella val är mycket känsliga för plötsliga förändringar bland

väljarna. Dessa ger genast utslag i mandat. Exempel på detta utgör rexisterna i Belgien. Dessa fick 1936 21 mandat, men gick plötsligt kraftigt tillbaka 1939. Det är uppenbart, att om England haft det proportionella systemet skulle åtskilliga mandat erövrats av ytterlighetsgrupper som kommunister och Mosley-anhängare.

Anhängare av proportionalismen måste ta med flerpartisystemet som en given konsekvens. Trots de risker detta innebär är det betänkligt att med spärrar av olika slag sätta den proportionella rättvisan ur spel. Oppositionen intar en svag position så länge den kritiserar ett system som kan gynna det största partiet men vill ha överrepresentation för egen del gentemot kommunister, KDS och ev. andra mindre partier. Det mest tilltalande i det proportionella systemet har alltid ansetts vara dess möjlighet att ge en rättvis bild av opinionen bland väljarna. Graden av rättvisa metoderna emellan är från högst till lägst: 1. valkvotsmetoden, 2. uddatalsmetoden, 3. d'Hondts metod. Den sistnämnda metoden gynnar systematiskt det största partiet på bekostnad av de små. Ju större valkretsar ju större proportionell rättvisa kan erhållas. Ur den synpunkten borde hela landet vara en enda valkrets. Detta är förhållandet i Israel och Nederländerna.

Majoritetsval ger inte utslag för tillfälliga opinioner men väl för en långvarig opinion. Däremot blir ut-

slaget i mandat i regel kraftigt — förutsatt att endast två partier tävlar — och underlaget för en stark regering markerat. J. P. Smith formulerade detta förhållande 1909 med den s. k. kub-lagen: $a:b = A^3 : B^3$. Den innebär att om rösterna förhåller sig som 2:3 blir mandatförhållandet 8:27. I England vet man i regel dagen efter ett val vad man får för en regering. Med proportionella val kan ibland massor av alternativ tänkas. Till slut tvingas man fram till en majoritetsbildning, som inte alls kan föra den politik man kämpat för i valet. Motpolerna blir: å ena sidan en politisk enpartiregering, å den andra den permanenta samlingsministärens mera avpolitiserade ordning.

Som jag redan inledningsvis anfört kan proportionalismen leda till ett slags intresserepresentation. Man kan hamna i någon sorts bakvänd korporatism. Det är något högst otillfredsställande om rena intressegrupper agerar under politisk mask. Här kan en maktkoncentration av farligaste slag uppstå. För några år sedan var toppfigurerna i våra två största intresseorganisationer, LO och TCO, medlemmar av den socialdemokratiska partistyrelsen. Harpsundsdebatterna mellan regeringen och intresse-representanter har samma korporativa prägel. Intressegrupperna kommer man inte ifrån. En synnerligen intressant fråga vore, om man inte borde skapa öppnare och

ärligare former för deras agerande. Runt om i Europa söker man sig fram mot någon form av rådgivande organ, ekonomiskt-sociala råd, som ett uttryck för det fackorganiserade samhället. En gränsdragning skulle kunna ske mellan politiska partier och intressegrupper, mellan lagstiftare och rådgivare.

Kan folkstyret räddas?

Allt fler börjar komma till insikt om att det skrämmande perspektivet i svensk politik är en »demokratisk» enpartistat. Ett långvarigt regeringsinnehav kan till sist skapa ett s. k. statsbärande parti, som vid sig själv binder så starka intressen, att det aldrig kan besegras. Inför dessa utsikter har alla oppositionspartier ett gemensamt intresse: att åstadkomma regimskifte. Hur detta skall tillgå är i intim grad beroende på vilket valsysteem som är för handen. Det finns anhängare för båda de aktuella systemen i alla partier. Jag lämnar därhän, vilket system som är bäst. Det väsentliga är endast, att vi rättar politiken efter de givna förutsätt-

ningarna. Den som vill ändra partistrukturen i vårt land måste angripa valsystemet och kämpa för majoritetsval. I annat fall måste fördelarna med proportionalismen, som kommer att bevara flerpartistrukturen, utnyttjas. En given fördel är att man kan angripa den gemensamme motståndaren från flera håll. Detta förutsätter att varje parti följer sin övertygelses linje. Den farliga frestelsen — och den ligger just i det proportionella valsysteem — är att partierna i valtider söker ta sina röster, där de förefaller lättast att ta: från den närmaste grannen. Det gäller att trots konkurrensen mellan oppositionspartierna alltid i första och sista hand bekämpa huvudmotståndaren. Först den dag regeringspartiet bringas till minoritet, är det tid att söka oppositionens gemensamma kompromisslinje. Så är då vägen till oppositionens samling den, att varje parti söker göra sig så starkt som möjligt.

Oppositionens kamp är ödesmärkt. Den kanske gäller folkstyrets vara eller inte vara.