

INGEMAR NORRLID

Kommunen som bolag?

En studie i liberal rösträttspolitik före första världskriget

På hösten 1907 sammanträdde Frisinnade landsföreningen till extra landsmöte. Riksdagen hade under våren fattat de historiska besluten i rösträtts- och grundlagsfrågorna, och mötets uppgift blev i första hand att ta ställning till om striden mot proportionalismen skulle blåsas av eller föras vidare över valet 1908. Program- och stadgerevision stod dessutom på dagordningen.

Det allmänna uttalande i rösträttsfrågan som antogs vid landsmötet gavs en omisskännligt offensiv uppläggningsprincipprogrammet byggdes ut och radikaliserades.¹ Några försök att riva upp rösträttsriksdagens beslut skulle visserligen inte göras från frisinnat håll, deklarerade landsföreningen. Men kapitulationen skedde »med flygande fanor och klingande spel och bibehållna vapen». Risk för myteri och desertering ansågs på goda grunder föreligga.²

Till de mindre uppmärksammade avsnitten i rösträttsuttalandet, och i 1907 års frisinnade principprogram, hör de avsnitt

¹ Uttalande och program publicerades i skriftserien Frisinnade landsföreningens meddelanden (nedan FLM), 53 (9) 1907. Det citeras i det följande härur.

² Ang. stämningarna inom partiet efter de dubbla nederlagen 1906–07 se fr.a. L. KIHLEBERG: Karl Staaff 2, 1963, 95 ff. Det citerade uttrycket ur odaterad korrespondens från F/ridtjuv/ B/erg/ till Staaff sommaren eller hösten 1907, FL:s arkiv, KB.

som berörde rösträtten i kommunerna. Liberala samlingspartiets äldsta rösträttsprogram hade genomgående varit föga avancerat. Även Frisinnade landsföreningen siktade till en början lågt i kommunernas rösträttsfråga. Den bärande tanken i staaffliberalernas program för demokratisering av statslivet tycktes inte lämna rum för initiativ också till demokratisering av de regler som mätte ut inflytandet i kommunala angelägenheter. Men 1907 kunde inte längre den politiska reformfrågan erbjuda giltigt alibi. Landsföreningen framträdde fr.o.m. detta år med ett i grunden nytt kommunalt rösträttsprogram.³ Skildringen i det följande skall ta sin utgångspunkt i denna iakttagelse. Föreningens rösträttsprogram, och riksdagsliberalernas rösträttspolitik under tiden fram till första världskriget, skall granskas. Primärt skall avsikten vara att belysa och diskutera innebörden i den nyss antydda förändringen i partiets rösträttsideologi. Skildringens huvudsyfte skall med andra ord vara idéhistoriskt, men med inslag av idéanalys. Det blir angeläget att inledningsvis något utveckla ett par synpunkter av principiell beskaffenhet.

I

Det liberala partiet var heterogent. Grupper från geografiskt, ekonomiskt och socialt skilda miljöer, och med förankring i skilda idétraditioner, gjorde genom partitillhörighet anspråk på att företräda en liberal grundsyn.¹ Meningsmotsättningar uppträdde före 1915 inom partiet i en rad betydelsefulla frågor. Samarbe-

³ Se också G. ANDRÉN, som i *Tvåkammerssystemets tillkomst och utveckling*, Sveriges Riksdag 2: 9, 1937, noterat att de liberala 1907 beträtt demokratins väg i kommunernas rösträttsfråga (495). För en utförlig diskussion av 1907 års program, se nedan, 53 ff., 107.

¹ Se grundläggande härom H.-K. RÖNBLUM: *Frisinnade landsföreningen 1902-1927*. Skildringar ur den liberala organisationsrörelsens historia i vårt land, 1929. Även DENS.: *Den liberala folkrörelsen 1902-1952*. På liberalismens grund, 1953, 7 ff. samt G. GERDNER: *Liberaler och frisinnade, professorer och norrlänningar*. Ett terminologiskt axplock. *Ekonomi, politik, samhälle*, 1959, 75 ff.

tet med socialdemokratiska partiet förorsakade periodvis interna slitningar, och krigstiden med åtföljande försörjningskris och statsregleringsystem frestade senare hårt på den värdegemenskap som trots allt bestod nödortfött, så länge kampen mot högern för rösträttsreformer och demokrati var oavgjord.²

Inte heller i rösträtts- och demokratifrågorna existerade dock någon enhetlig grundsyn inom det liberala partiet. Omständigheten är känd och beaktad sedan gammalt. Den spelar en delvis fundamental roll i framställningen nedan. Men jag skall inte sträva efter att systematiskt belägga och analysera de skiftningar eller motsättningar som kan iakttas mellan olika liberala grupper i synen på den kommunala rösträtten, eller – självfallet – att i exempelvis press-, tidskrifts- och broschyrmaterial, kongressprotokoll osv. söka urskilja och följa upp en allmän rösträttspolitisk och/eller ideologisk liberal debatt. Ambitionsnivån måste sättas lägre.

Ideologibegreppet är oklart. Generellt skall jag i enlighet med vanligt språkbruk hävda, att föreställningar, attityder och handlingsrekommendationer i skilda frågor i politiska tal och texter ger uttryck åt ideologier. Vidare förutsätter jag, att uttalanden i de allmänna partiprogram som stadfästes av den högsta liberala partiinstansen, dvs. sedan 1902 av frisinnade landsmötet, anger det liberala partiets *manifesta* ideologi i den särskilda fråga som här står i förgrunden. När samlingspartiets medlemmar i riksdagen – in corpore eller enskilt – föreslog lagstiftningsåtgärder eller annars tog ställning till förslag om sådana åtgärder, anses agerande och argumentation belysa drag i partiets (ännu) inte *manifesta*, eller *latenta*, ideologi. Det första samlingsprogrammets uttalande i rösträttsfrågan skall jämföras med riks-

² För denna bedömning av författningsfrågornas betydelse för sammanhållningen inom det liberala partiet, se RÖNBLOM: Frisinnade landsföreningen 1902–1927, särsk. 290; H. TINGSTEN: Demokratins seger och kris. Vår egen tids historia 1880–1930 I, 1933, 589; P.-E. BACK: Det svenska partiväsendet. Samhälle och riksdag II, 1966, 16.

dagsgruppens viljeyttringar i andra kammaren vid riksdagen 1900.³

Distinktionen mellan manifest och latent partiideologi har lånats från statsvetenskapligt håll. I klartext formulerades den nyligen i en avhandling av finländaren Ralf Helenius.⁴ Den tjänar hos Helenius huvudsyftet att ge uttalanden i dagspress, pamfletter, anföranden i riksdagen etc. status som ideologiska uttalanden, blir för honom ett medel att påvisa ideologiernas livskraft. Uppdelningen har inte gått fri från kritik.⁵ Den har emellertid varit grundläggande vid urvalet av källmaterial för den föreliggande framställningen.

I stort sett gäller, att det ideologiskt relevanta källmaterial som dras fram hör till den manifesta ideologin samt till en bestämd nivå i det latent liberala ideologisystemet.⁶ Fördelarna med en materialbegränsning av det slaget är uppenbara: materialet blir homogent inom vardera källgruppen; källbearbetning och källredovisning kan genomföras med sikte på fullständighet, åtminstone vad angår den manifesta ideologin. Men för så vitt de rör den liberala rösträttsideologin och dennas utveckling i

³ Detta programs karaktär av aktionsprogram med inriktning på vissa omedelbart aktuella reformfrågor har understrukits både av RÖNBLUM, 93 och 96, och av I. ÖMAN i Karl Staaffs första ministär, 1923, 8. I det här aktuella rösträttsavsnittet är inriktningen direkt uttalad. Programmet blev också riksdagsmotion ett par veckor efter riksdagsstarten.

⁴ R. HELENIUS: *The Profile of Party Ideologies*, 1969, 8 ff. Mer eller mindre konsekvent har H:s grepp naturligtvis tillämpats i många idéhistoriskt och/eller idéanalytiskt inriktade undersökningar, även när terminologin saknats. En metodiskt sofistikerad ideologianalys, baserad på partiets officiellt godkända principprogram, har – också i Finland – prövats av Olavi Borg. För utförlig presentation, se ed. J.-M. JANSSON: *Studier i finländsk politik*, 1968, 115 ff.

⁵ Se E. FURUMARK: *Ralf Helenius: The Profile of Party Ideologies*. *Rec. Stv.T.* 1969: 4, 382 ff. F., vars beskrivning av huvudsyftet med denna överensstämmer med den ovan givna (386), tycks mena att distinktionen är poänglös. Jag ansluter mig i väsentliga punkter till F:s kritik av Helenius, men kan inte se, att av hans invändningar följer att den diskuterade ideologidefinitionen är principiellt obrukbar, eller H:s språkbruk olämpligt. Se också nedan, not 8.

⁶ HELENIUS, 139 ff.

allmänhet, nödvändiggör naturligtvis samtidigt koncentrationen till den manifesta ideologin att slutsatserna blir tentativa. Slutsatsernas bärkraft blir avhängig bl.a. premissen, att den manifesta partiideologin vid varje given tidpunkt kan betraktas som resultat av en föregående ideologisk debatt inom partiet, eller att – annorlunda uttryckt – latent (L) och manifest (M) partiideologi i tidsperspektiv förhåller sig till varandra på följande sätt:⁷

$$\rightarrow L \rightarrow M \rightarrow L \rightarrow M \rightarrow$$

(1907) (1915)

Jag skall utgå från rimligheten i denna premis. Den manifesta liberala rösträttsideologin förutsätts framgå som resultatet av en tidigare ideologisk debatt inom partiet, en debatt som bl.a. givit nedslag i riksdagsprotokollen.⁸ I övrigt skall jag dra nytta av en sedan länge gjord och redovisad iakttagelse. Den liberala rösträttsideologins utveckling skall inte i främsta rummet bedömas från de utsiktspunkter som en senare tids demokratiska överideologi erbjuder. Spörsmålet skall konsekvent ställas om sambandet mellan liberal rösträttsyn i det här aktuella hänseendet, och liberal syn på kommunen och kommunens roll i förvaltningssystemet.

2

Skattskyldig kommunmedlem ägde efter 1862 medbestämmanderätt i kommunala angelägenheter. Även juridiska personer, t.ex. bolag, ägde sådan rätt. För skattskyldighet krävdes fr.o.m. 1885 en årsinkomst på lägst 500 kr., eller innehav av fastighet taxerad till minst 100. År 1871 hade drygt 11 %, år 1892

⁷ Se också *ibid.* 139.

⁸ Då jag utgår från, och vill se den följande framställningen som en prövning – låt vara i ett starkt begränsat avsnitt – av rimligheten i, denna premis, innebär detta samtidigt att min uppläggning på ett avgörande sätt skiljer sig från Helenius. Denne har lanserat sin i-definition i profileringsyfte. Här framstår utvecklingsaspekten som den centrala. Jfr FURUMARK, 386.

knappt 15 % och år 1904 knappt 19 % av totalbefolkningen i riket kommunal rösträtt. Procentandelen röstberättigade i stad översteg inte obetydligt procentandelen röstberättigade på landsbygden.¹

Rösträtten var graderad. För stadskommunal rösträtt gällde vid sekelskiftet att varje svensk skattskyldig medlem av stadskommun ägde en röst för bevillning till staten på upp till en krona, och därefter ytterligare en röst för varje påförd hel bevillningskrona. Dock hade en bestämmelse om relativt röstmaximum i stad dragits in redan i 1862 års förordningar, och 1869 hade kombinerat relativt och absolut maximum fastställts: ingen stadsbo kunde därefter rösta för större andel än en femtiondedel av stadens hela (dvs. oreducerade) röstetal, eller i något fall för högre röstetal än som svarade mot bevillningen för 10.000 kr. (=100 röster).² Principen att inflytandet på kommunens angelägenheter skulle avpassas efter vars och ens bidrag till de kommunala utgifterna gällde alltså i städerna endast intill en bestämd gräns. Sedan den gränsen nåtts, upphörde en tillökning i bidragen att äga betydelse för rösträtten.

I de ungefär 2.400 landsbygdskommunerna röstades efter fyrkar, och varje fyrk förhöll sig – förenklat uttryckt – till bevillningskronan som 1:10.³ Samma bevillningsbelopp som i stad medgav 100 röster berättigade med andra på landsbygden till 1.000. Ingen röstgräns, vare sig absolut eller relativ, existerade före 1900 i landsbygdskommunerna. Inga hinder restes lagstiftningsvägen för ohämmat penning- eller fyrkvälde i dessa kommuner.

Riksdagen 1900 satte gränser för fyrkväldet på landsbygden. Kommunmedlem kunde efter beslut detta år inte utöva rösträtt

¹ T. VALLINDER: I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886–1900, 1962, 11 f.; ANDRÉN, 213 f.

² SFS 1862: 14, §§ 10, 12 och 57 med ändringar SFS 1868: 59 och SFS 1869: 59. Bevillningsprocenten enl. 1897 års bev.förordn., SFS 1897: 111, 7.

³ SFS 1862: 13, §§ 8, 9, 58 och 59 med ändringar senast SFS 1892: 113.

i landsbygdskommun för mer än $1/10$ av kommunens hela röstetal, eller – absolut – för mer än 5.000 röster.⁴ Begränsningen var naturligtvis otillfredsställande ur den formella demokratins synpunkt. Den tillfredsställde inte heller de måttfulla anspråken hos andra kammarens reformvänner. Liberala samlingspartiet hade sålunda i sitt första program, och kort därefter i motion till riksdagen, förordat en absolut röstgräns vid 1.000 röster.⁵ Sedan beslutet tagits, avstod emellertid samlingspartiet från att uttala några generella reformkrav i kommunalfrågan. Frisinnade landsföreningen valde att göra detsamma, både i sitt ursprungliga allmänna program och i det äldsta valuppropet 1902. Inför AK-valet tre år senare förklarade dock valorganisation och riksdagsgrupp var för sig, att man ville motarbeta bolagens (över)makt i den kommunala styrelsen. Landsföreningens vidlyftigare och mera långtgående upprop tillkännagav därtill 1905, att »effektiv begränsning av röstskalan» stod på föreningens önskelista.⁶

Varken Liberala samlingspartiet eller den liberala huvudorganisationen tycks före 1907 ha velat sätta fyrskalans avskaffande i fråga. Den försiktighet, med vilken de här nämnda programtexterna uttalade sig om den kommunala rösträtten, kontrasterar iögonfallande mot radikalismen i partiets program för reformering av riksdagsskicket. Försiktighet kännetecknade också det politiska handlandet. Mot Staaffs och den liberala partiledningens dristiga utmaning av herremakten i den fyrkvalda

⁴ SFS 1900:86.

⁵ MAK 1900:89. Av samlingspartiets 84 medlemmar hade 48 skrivit under motionen. I huvudsak var det partiets landsbygdsgrupp som bar fram det liberala rösträttsprogrammet i kammaren (se vidare härom nedan, 90 f.). Programtexten in extenso hos ÖMAN, 4 ff.

⁶ Landsföreningens äldsta program trycktes med smärre ändringar (1902 i den politiska rösträttsfrågan, 1905 efter unionsupplösningen) som FLM 38, 1907. Valprogrammen enkläst i S.-O. Håkansson: Svenska valprogram 1902–1952, vol. 1: 1902–1926 (duplic.). Fr.o.m. 1908 förekom endast ett liberalt valprogram, landsföreningens.

kammaren svarade, som redan antytts, obenägenhet för auktoritativa liberala initiativ i syfte att bryta rikemansväldet i kommunerna.

Riksdagsliberalernas attityd i kommunernas rösträttsfråga fortsatte under hela förkrigstiden att i stort sett präglas av återhållsamhet.⁷ I principprogrammet däremot, lyftes frågan fram ur obemärktheten efter proportionalismens seger och beslutet om den 40-gradiga skalan 1907. Den kommunala rösträtten berördes grundläggande i uttalandet i rösträttsfrågan. I några ofta citerade satser deklarerade landsföreningen där, att föreningen för sin del ville lägga ned kampen mot 1907 års beslut, men att den likväl förbehöll sig full handlingsfrihet för framtiden gent emot det proportionella valsättet. Tyngdpunkten i riksdagsskicket måste, betonade man, oåterkalleligen förläggas till andra kammaren. Sedan hette det:⁸

»Det åligger vänstern att vaka över att de begränsningar och garantier, som förbundits med rösträtten i stat *och kommun* (min kurs.), ändras eller borttagas i den mån de visa sig utgöra hinder för folkviljans förverkligande.»

Det egentliga programmet gjorde, för första gången i en liberal programtext, bruk av termen »parlamentarism». Landsföreningens krav på ett andrakammarparlamentariskt styrelseskick ströks på nytt under:⁹

»Såsom ett medel att på lagändringens väg trygga ... Andra kammarens övervikt framträda å ena sidan nedsättning av valbarhetscensus till Första kammaren och *en – även i och för sig önskvärd – ytterligare utveckling av den kommunala rösträttsreformen* (min kurs.) samt å andra sidan en inskränkning i Första kammarens konstitutionella befogenhet.»

I en avslutande deklARATION uttalade de frisinna de programskrivarna, att det var vänsterns mål att förverkliga en samhällsord-

⁷ Se härom vidare nedan, 94, 109 f.

⁹ Ibid. 5.

⁸ FLM 53 (9) 1907, 4.

ning som bl.a. gav medborgarflertalet tillfälle att genom självstyrelse öva det avgörande inflytandet på offentliga angelägenheter.¹⁰

Tolkningsen av 1907 års frisinna rösträttsuttalande och allmänna program är förenad med svårigheter. Den, vill det synas, oförtydbara sammankopplingen i de citerade textavsnitten, mellan parlamentarismen och rösträtten i kommunerna, är en sådan svårighet. Jag skall senare återkomma till frågan om det parlamentariska programmets och den underhusparlamentariska doktrinen betydelse för den liberala rösträttspolitik. ¹¹ Här skall endast uppmärksammas, att det inte heller är alldeles klart, vad som avses med formuleringen »begränsningar och garantier», eller hur disjunktionen skall uppfattas, när det sägs att de begränsningar och garantier som omgärdade rösträtten i stat och kommun enligt partiets mening måste »ändras eller borttagas», om de visade sig utgöra ett hinder för folkviljans förverkligande. Slutligen faller det i ögonen att deklARATIONEN att en »ytterligare utveckling . . . o.s.v.» i sig själv var föga förpliktande. Rönblom har visserligen hävdade, att lika kommunal rösträtt senast från 1907 framstod som ett liberalt önskemål, fastän frågan av flera skäl inte aktualiserades förrän 1915.¹² Men programtexterna skänker ringa stöd åt den hypotesen. De liberala riksdagsledamöternas agerande under de närmast följande åren tycks inte heller tala till dess förmån. Att en framtida ny reform av rösträtten i kommunerna borde grundas på den lika rösträttens princip fann exempelvis konstitutionsutskottets liberala ledamöter inte ådagalagt ännu vid B-riksdagen 1914.¹³ Först 1915 uttalades i en frisinnad programtext oförbehållsamt, att så borde ske.

Invändningen är befogad, men den måste ses för vad den är

¹⁰ Ibid. 15 f.

¹¹ Nedan, 102 ff.

¹² RÖNBLOM, 258.

¹³ KU 1914 B: 16, 28 f. Se också nedan, 115.

vård. Rimligen måste förutsättas, att den graderade skalan hörde till de konservativa garantier som åsyftades i det diskuterade uttalandet 1907. Ätminstone om man därtill utgår från att även röstskalan (t.ex. under den i och för sig oklara betingelsen, att den visade sig utgöra ett hinder för folkviljan att förverkligas) av de frisinna tanktes kunna bli föremål för ändring, och att den till sist (under samma betingelse) ansågs kunna avlägnas, finns det fog för omdömet, att 1907 års rösträttsuttalande och allmänna program manifesterade en radikalisering av den liberala ståndpunkten i rösträttsfrågan. En demokratisk rösträttsordning i kommunerna ställdes fram som alternativ till den traditionella, plutokratiska.

1915 hade de nya idéerna vunnit slutgiltig seger. Frisinnade landsmötet uttalade detta år att¹⁴

»... till grund för lösningen av den kommunala rösträttsfrågan /borde/ läggas fullständigt avskaffande av den 40-gradiga skalan samt lika rösträtt åt varje medborgare, som /betalade/ skatt till kommunen.
 därvid /borde/ inte ifrågakomma någon åtgärd, som /innebar/ begränsning av den hävdvunna kommunala självstyrelsens princip.»

Förmögenhetsprincipen hade förkastats av de liberala. Kravet att den kommunala rösträtten skulle ställas på principiellt demokratisk grund förenades med en fordran, att den rekommenderade omläggningen inte skulle kombineras med ingrepp i självstyrelsenivån. Den redovisade programutvecklingen skall i det följande diskuteras mot bakgrunden av dels den utveckling som i olika avseenden faktiskt hade ägt rum på kommunalstyrelsens område decennierna kring 1900, dels den äldre och samtida debatten om kommunens uppgifter och ställning i förvaltningsystemet.

¹⁴ Cit. efter DN 8/11 1915.

3

Genom att census för kommunal rösträtt enligt de vid sekelskiftet gällande reglerna var satt lägre än för politisk, var klassen kommunalt röstberättigade medborgare totalt väsentligt större än den politiska valmanskåren. Att ändå den kommunala rösträtten var mindre demokratisk än den politiska berodde på den graderade skalan.¹

Enligt statistiken för 1904 var detta år – efter reduktion enligt de år 1900 införda reglerna – 139 det fyrktal som delade de röstägande i två i fråga om inflytande teoretiskt jämspelta hälfter. 6,3 % av de röstberättigade befann sig över denna gräns – den s.k. jämviktsgränsen – och kunde alltså, fortfarande teoretiskt, mäta sig med alla övriga röstägare.² Motsvarande siffror har för 1872 och 1893 beräknats till 7,1 % (svarande mot 0,7 % av folkmängden i riket) resp. 6,4 % (0,9 %).³ I en kommun (Burlövs, Malmöhus län, med bl.a. Arlövs sockerbruk) låg jämviktsgränsen 1904 vid 0,8 %, i ett län (Västernorrlands) vid 4 % och i ytterligare sex län under 6 %.⁴ 1892 rådde envælde i 44 landskommuner, och det förekom att en enskild röstägare innehade 98 % av sin kommuns hela röstetal.⁵

Men sådana tal var extrema. Viktigare är, att om rösträtten – som bl.a. riksdagsliberalerna ville 1900, och varom kamrarna beslöt detta år – begränsades till $\frac{1}{10}$ av kommunens hela röstetal, detta relativa maximum ensamt enligt officiella beräkningar skulle påverka röstetalen i 1.359 av rikets landskommuner, eller

¹ ANDRÉN, 216; VALLINDER, 12.

² K. Prop. 1907: 29, 77, 97 ff. (tab.).

³ G. B. NILSSON: Folkval och fyrkval. Två rösträttssystem i teori och praktik. Scandia 1964, 109 f.

⁴ K. Prop. 1907: 29, Bil. tab. 1 B, samt (för uppg. om Burlöv) tab. 4, Särskilda landskommuner. Jämviktsgränsen.

⁵ Betänkande och förslag angående begränsning af den kommunala rösträtten på landet. Afgifvet den 9 maj 1897 af dertill i nåder förordnade komiterade (nedan Kommittébetänkandet 1897), 36.

i inte obetydligt fler än hälften av alla landskommunerna. Reduktionen skulle drabba knappa 2.000 röstägare av över 500.000, men de berörda röstägarnas röstetal skulle sjunka med c:a 50 %.⁶ Trots detta skulle deras medelröstetal fortfarande bibehållas kring 1.000 röster, under det att siffran för röstägare med oreducerade tal låg vid 40.⁷

Av landsbygdens dryga halva miljon röstberättigade hade – enligt statistiken från 1892 – 1.771, eller 0,3 %, mer än 1.000 fyrkar. Deras röstetal hotades alltså av den absoluta röstgräns som samlingspatriet ville se införd vid 1900 års riksdag. Drygt 1.000 av de nämnda storfyrkarna var enskilda personer (eller i några fall röstägande menigheter som stat, kommuner, stiftelser, skolor e.d.). De resterande var bolag, övervägande aktiebolag. Hela 21,7 % av aktiebolagen nådde över den föreslagna gränsen.⁸

I förhållande till antalet medlemmar utgjorde aktiebolagen den röstägarklass som ägde det vida största fyrktalet: 13,1 % av det totala i riket, under det att de representerade 0,7 % av klassen alla röstägare.⁹ I Västernorrlands län hade bolagen ensamma 32 % av länets hela fyrktal, och i fyra mellansvenska län över 20 %. I ytterligare fyra – två norrländska och två mellansvenska län – nådde siffran över medeltalet för hela riket, medan den i de sydsvenska länen utom Malmöhus låg kring 5 % eller därunder.¹⁰ 1904 ägde aktiebolagen, som alltjämt utgjorde 0,7 % av det totala antalet röstägare, 18,2 % av det totala fyrktalet och – efter reduktion – drygt 10 % av röstetalet i riket.¹¹ Röstklassen andra bolag hade näst efter klassen aktiebolag det största medelfyrktalet.¹²

⁶ Ibid. bil. III, 78 f.

⁷ Ibid. bil. III, samt 34 f. (tab.).

⁸ Ibid. 88.

⁹ Ibid. 34 f.

¹⁰ Ibid. 35.

¹¹ K. Prop. 1907: 29, 63 ff.

¹² Kommittébetänkandet 1897, 35; K. Prop. 1907: 29, 63 ff.

De data som här refererats tycks obestridligen ge substans åt den bild av kommunalt fåvälde som redan allmänna föreställningar om en efter ekonomisk belägenhet graderad röstskala manar fram. Särskilt suggestivt förefaller rikedomens, och de juridiska personernas (aktiebolagens), dominerande ställning i det kommunala livet framträda. Det bör därför strykas under, att den officiella rösträttsstatistiken inte ger någon rättvisande beskrivning av hur rösträtts- och maktförhållandena i kommunerna gestaltade sig före 1909.

Enligt den gängse kritiken har denna statistik – genom att negligera det av utskyldsstrecket förorsakade röstbortfallet, och genom att inte heller ta hänsyn till den olika röstningsfrekvensen i skilda röstklasser – tecknat en bild av verkligheten som givits alltför ljusa färger. Kritik av det slaget fördes till torgs redan inför avgörandet i kommunalfrågan 1907.¹³ Göran B. Nilsson har i stället i sina landstingshistoriska forskningar velat göra troligt, att statistikerna vid och efter sekelskiftet överdrev fyrkskalans plutokratiska effekt.¹⁴

Nilssons argumentering har i första hand avseende på landstingen och valen till dessa. Helt andra förhållanden än dem han beskriver har bevisligen kunnat råda i primärkommunala församlingar, och i sammanhang där avgörandena gällde andra frågor än valfrågor. Men det torde härefter stå fast, att uttalanden om den graderade rösträttens verkningar ute i kommunerna måste byggas på säkrare grund än den statistiken erbjuder.¹⁵

¹³ Se E. J:SON THULIN: Kommunal rösträtt i Sverige. Verdandis småskrifter 143–144, 43 ff. och 59 ff. Även DENS.: En kommunal rösträttsstatistik för Upsala, 1907, 3 ff. T:s framställningar är starkt polemiska vidräkningar med den officiella rösträttsstatistiken, och med allt vad graderade skalor heter. Förf. var vid seklets början stud. i Uppsala och verksam i SSUH, Verdandi och Laboremus. Han blev senare känd fr.a. som nykterhetspolitiker (Brattssystemet). Från 1919 tillhörde han den socialdemokratiska FK-gruppen.

¹⁴ Nyss a.a., Scandia 1964, 89 ff. Den principiella kritiken 109 ff.

¹⁵ Se också T. NEVÉUS: Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928. Rec. HT 1968: 2, 217.

Föga är t.ex. känt om hur ofta röstlängderna i realiteten kom till användning vid kommunalstämmorna under den period före 1909, innan den kommunala verksamheten ännu i nämnvärd utsträckning hade politiserats, eller när det företrädesvis skedde. Under rösträttsdebatterna brukade man påstå, att stämmobesluten ofta fattades utan att dessa längder anlätades, i alla händelser när val inte stod på dagordningen, och omständigheten att sådana påståenden av både reformvänner och motståndare till rösträttsförslagen kunde befinnas lämpliga att ta till i övertalningssyfte är naturligtvis inte skäl nog att avvisa dem som osannfärdiga.¹⁶

Det tycks, för att summera, inte vara något orimligt antagande, att det kommunala livet åtminstone på landsbygden vid 1800-talets slut fungerade långt mera demokratiskt i praktiken, än vad teorin syntes tillåta.¹⁷ Kvar står ändå det fundamentala faktum, att författningarna gav rätt åt en liten numerär mino-

¹⁶ För ex., se FK 1898: 17, 8 f. (Wester, reformv. som återopade 20 års erfarenhet som kommunalordf. som stöd för sina uppgifter). Under den 40-gradiga skalans tid utnyttjades påståendet i reformvänlig propaganda bl.a. av D. BERGSTRÖM i Den kommunala rösträtten i Sverige, Verdandis småskrifter 203, 58. I ett av kommittébetänkandena 1918 redovisades en utredning, omfattande 195 kommuner i vilka åren 1912–1916 skall ha förekommit i medeltal en omröstning vartannat år i andra frågor än valfrågor (Bihang 1918, 2: 2, bd. 6, 65 f.).

¹⁷ I den mån man alls har igenkänt en »demokratiserande» tendens i 1800-talets liberala självstyrelsesträvanden, och i 1862 års kommunallagstiftning, har omdömet främst tagit sikte på den antistatliga och antibyråkratiska tendensen i reformrörelse och lagstiftning. Omdömet har ansetts giltigt trots de odemokratiska rösträttsreglerna (så av allt att döma G. B. NILSSON i Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928, 1967, 2). I själva verket gav naturligtvis kommunalförfattningarna även före 1918 utrymme för inslag i det kommunala livet som väl förtjänar att kallas demokratiska i vår tids mening. Småkommunsystemet med dess stämmoinstitution var, förefaller det, redan ur formellt demokratisk synpunkt överlägset det nu existerande kommun- och förvaltningssystemet i flera hänseenden också innan den förmögenhetsgraderade rösträtten hade ersatts med lika kommunal rösträtt. Men att likväl förmögenhetsgraderingen var odemokratisk, samt att en avgörande förutsättning för verkligt demokratiskt liv i kommunerna saknades så länge graderingen bestod, är ofrånkomligt.

ritet att i kraft av röstövertikt styra det. Liberala samlingspartiet trädde 1900 fram för viss omedelbar begränsning av denna rätt. Partiets målsättning var inte ny.

4

Redan 1875 hade riksdagens andra kammare i anslutning till lagutskottets hemställan detta år velat lagstifta om en begränsning av fyrkväldet på landsbygden av samma omfattning som den, kring vilken riksdagsliberalerna samlades ett jämmt kvartss sekel senare.¹ Ännu tidigare, under de tre första riksdagarna efter representationsreformen, hade förslag framställts om lika rösträtt i kommunens alla angelägenheter. Agitation hade i press och på utomparlamentariska möten drivits för en radikal omgestaltning av rösträttsvillkoren.² Med hänsyn till den moderation som kännetecknade den frisinnade programskrivningen i kommunernas rösträttsfråga är det befogat att särskilt notera, att det nyliberala partiet gav kravet på lika rösträtt programmatisk utformning 1868, och att röstskalan vid denna tid hade sina argaste kritiker i just de nyliberala.³

De äldsta socialdemokratiska programuttalandena gick sedermera ännu längre än de nyliberala, och fordrade allmän och lika rösträtt.⁴ Målsättningen, som alltså innefattade slopande också

¹ Se AK 1875: 17, 7; LU 1875: 5, 7 f. Den kommunala rösträttsfrågans historia är ännu i allt väsentligt oskriven. Översiktligt har den dock behandlats i det här ofta återopade arbetet av ANDRÉN, se 373 ff., 489 ff. För perioden fram till 1900 är den för närvarande under utredning av E. Mellquist vid hist. inst., Stockholms universitet. Den nedan redovisade översikten har – självfallet – ett begränsat syfte. Den berör uteslutande landsbygdskommunernas rösträttsfråga.

² Om denna se E. MELLQUIST: De första folkmötena för en kommunal rösträttsreform. Historiska studier tillägnade Folke Lindberg, 1963, särsk. 134 och 145.

³ Om det nyliberala rösträttsprogrammet, se t.ex. E. THERMÆNIUS: Riksdagspartierna. Sveriges Riksdag 2: 17, 1935, 49 f. Om de nyliberala och kommunernas rösträttsfråga, se också nedan, 74; 77, not 2.

⁴ Se H. TINGSTEN: Den svenska socialdemokratiens idéutveckling II, 1941, 119 f.

av skattestrecket, fanns förutom i de socialdemokratiska programmen med i allmänna rösträttsrörelsens program på 1890-talet.⁵ Hade den förverkligats, skulle detta ha medfört en våldsam ökning av antalet kommunalt myndiga medborgare. Allmänna rösträttsrörelsen inriktade sig emellertid i sitt praktiska arbete nästan uteslutande på den politiska rösträttsfrågan, andra kammarens valrättsfråga. I riksdagen hade de radikalaste reformkraven tidigt förlorat all gångbarhet.

Efter kommunallagsreformen 1862 hade frågan om begränsning av rösträtten i landsbygdskommunerna stått på dagordningen vid samtliga riksdagar, innan regering och kamrar i enighet klargjorde att de ville utredning i ämnet 1894.⁶ Ett hundratal olika förslag om allmän rösträttsbegränsning i dessa kommuner väcktes under perioden 1867–1896. Därtill kom ytterligare ett antal förslag med mera speciell innebörd, bl.a. ett tiotal som ville avskaffa eller begränsa bolagsrösträtten. Oftast syftade förslagsställarna till någon typ av relativa maxima, men även kombinerat relativt och absolut maximum förespråkades. Den under 1890-talet vanligen förespråkade begränsningsformen var relativt maximum med den i praktiken tämligen betydelselösa tilläggsbestämmelsen, att ingen skulle få rösta för större röstetal än som sammanlagt tillkom övriga röstägande i kommunen (s.k. dubbelt relativt maximum).

Lagutskottet, där i lika antal representanter från båda kamrarna hade att ta ställning till mängden av disparata reformförslag, tillstyrkte fr.o.m. 1881 ingen annan begränsningsform än dubbelt relativt maximum.⁷

Under 1890-talets senare hälft inträdde ett i så måtto nytt riksdagspolitiskt läge i kommunala rösträttsfrågan, att lagutskottet accepterade tanken på en särlösning av frågan om bolags-

⁵ VALLINDER, 217, 199 ff.

⁶ För den följande översikten hänvisas en gång för alla till Kommittébetänkandet 1897, 12 ff. och 67 ff. (bil. I).

⁷ Reformmodellen lanserades 1881 av utskottsmajoriteten. Se LU 1881: 22.

rösträtten. När förslag vid tidigare riksdagar hade framställts om åtgärder särskilt i denna fråga, hade de alltid avvisats av lagutskottet. Utskottet hade inte ansett det principiellt riktigt och/eller påkallat att göra den till föremål för särbehandling.⁸ 1898 ville emellertid både regering och utskott bryta loss den ur dess sammanhang med rösträttsfrågan i övrigt. En delreform hade fått sådan angelägenhetsgrad, att den borde genomföras utan uppskov.⁹ Omständigheten är utomordentligt intressant.

Det är självfallet uteslutet, att här i detalj söka utreda orsakerna till den mängd skiftningar som under perioden före 1900 kan urskiljas i synen på hur landsbygdskommunernas rösträttsfråga borde lösas. Inte heller kan det bli tal om att ens antydningssvis pröva en politisk analys. Men ett par betydelsefulla slutsatser kan ändå vågas. Det tycks sålunda ha förelegat en gemensam önskan hos de riksdagsledamöter som före 1900 engagerade sig i kommunalfrågan att åtminstone reducera det stora inflytande som ett litet antal förmögna röstägare i kraft av lagstiftningen kunde utöva på kommunal nivå. Ett betydande antal av de stora fyrkägarna var bolag. Bolagsbildningen hade skjutit fart under periodens senare del, och berörde i växande utsträckning också landsbygden.¹⁰ Det torde vara rimligt att se den rela-

⁸ Se LU 1867: 67, 9; LU 1868: 31, 22 f; LU 1869: 20, 12; LU 1884: 28, 10; LU 1890: 43, 4; LU 1893: 56, 13; LU 1894: 11, 6.

⁹ K. Prop. 1898: 40; LU 1898: 50. Ståndpunktstagandet i lagutskottet 1898 dikterades av utskottets FK-halva. AK-ledamöterna gick i regel, liksom andra kammarrens flertal, på den tidigare konsekvent fasthållna utskottslinjen att om begränsning skulle företas, denna skulle göras generell för alla röstägarklasser. Se förutom utlåtandet, AK 1898: 20, 55 ff.

¹⁰ 1860 hade det funnits 154 aktiebolag i landet utanför Stockholms stad. Ökningen därefter redovisades i ett av kommittébetänkandena 1918 enligt följande (se Bihang 1918 2: 2, bd 6, 29 f.):

1881	1.246
1907	4.523
1908	4.919
1917	8.700

Fr.o.m. 1881 inkluderar siffrorna Stockholms stad. Aktiekapitalet var totalt 80 gånger större 1917 än 1860, eller 4.272 milj. kr. mot drygt 52 milj. Det upp-

tiva enighet som vid sekelskiftet hade nåtts om att i varje fall bolagens rösträtt borde begränsas mot denna bakgrund. Enigheten speglar med andra ord, förefaller det, en central tendens i riksdagens kommunala rösträttspolitik vid 1800-talets slut: tendensen att vilja skydda ett av nya ekonomiska makter allt allvarligare hotat jordägarintresse.

Det finns skäl att senare återkomma till spørsmålet om jordägarintresset och riksdagens rösträttspolitik.¹¹ Här skall tills vidare endast omständigheten uppmärksammas, att ambitionsnivån i Liberala samlingspartiets rösträttsprogram 1900 väl sammanfaller med ambitionsnivån i en målsättning av den nyss anförda beskaffenheten. De liberala förslagsställarna i andra kammaren strök också i sin motion särskilt under behovet att inskränka den större förmögenhetens herravälde.¹² Ett absolut maximum vid sidan av det relativa tedde sig efter motionärernas mening nödvändigt, om man ville göra begränsningen effektiv i de stora kommunerna. Det var i de stora kommunerna, hette det, som aktiebolagen företrädesvis hörde hemma.

5

Enligt samlingspartiets rösträttsprogram var en omedelbar begränsning av röstskalan för landsbygdskommunerna påkallad. »I detta hänseende bör, . . ., icke godkännas något förslag . . .», uttalades i programtexten.¹ Formuleringen måste rimligtvis tolkas så, att partiet ville framträda obundet åt ömse håll. Som framgått tvingades de liberala också redan under sin första riksdag acceptera en mindre långtgående reform än den de själva hade

skattade värdet på beviljningsskyldig fastighet hade under perioden ökat 4 gånger, den beskattningsbara inkomsten av kapital och arbete 22 gånger.

¹¹ Se nedan, 78 ff., 83 ff.

¹² Se MAK 1900: 89, 3.

¹ Som framgått önskade de liberala i program och motion relativt maximum vid 1/10 av kommunens hela röstetal, samt absolut maximum vid 1.000 röster.

förordat; ordet »bör» syns ange, att man å andra sidan inte stod främmande för en radikalare begränsning av rösträtten på landsbygden. Men uttrycket »begränsning av röstskalan», som sattes in i stället för det fem år äldre folkpartiprogrammets otydligare formulering »begränsning av rösträtten»,² pekar mot att samlingspartiet av något skäl för tillfället – eller: i varje fall för tillfället – hade ansett sig böra utesluta en lösning på den lika rösträttens grund. Varken den aktuella tidens rösträttsterminologi eller språkbruket i allmänhet tycks härvidlag lämna rum för alternativ.

Lika rösträtt krävdes i regel eller alltid under hänvisning till »personlighetsprincipen». När man utmätte rösträtten efter bidragen till kommunens utgifter, tillämpade man i stället »förmögenhetsprincipen». En avvikelse – genom maximering i någon form eller genom olika graderade skalor – från regeln att röstvärdet skulle stiga i jämn proportion till skattebidragets tillväxt brukade betraktas som en jämkning mellan personlighets- och förmögenhetsprincip. Det var alltså om utformningen av denna jämkning, som debatten i kommunala rösträttsfrågan huvudsakligen fördes i riksdagen under 1800-talets hela sista kvartssekel.

Förmögenhetsprincipen hade från 1700-talets prästvalsförordningar dragits in i 1800-talets kommunallagstiftning.³ 1859 års sakkunniga hade inte bestått den någon principiell motivering. De hade, hette det i betänkandet, »trott sig bäst förese både det allmänna och det kommunala samhällets väl och fördel» genom att hålla fast vid de dittills tillämpade grunderna för rösträttig-

² Folkpartiprogrammet oavkortat hos THERMÆNIUS, 142 f. Programmets anseende – i den mån det äger ett sådant: jfr. ÖMAN, 3, och THERMÆNIUS, 143 – för större radikalism än den som kännetecknade samlingsprogrammet har möjliggjorts av att det förra programmets formuleringar var vagare men också mera principiellt prononcerade. Det torde i övrigt grunda sig på andra omständigheter än själva programtexten.

³ F. LAGERROTH: Mantal och fyrk. Stv.T. 1928, 3 ff; G. S. SWENSSON: Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817–1862, 1939, 6 f.

het och bestämning av röstvärdet.⁴ Men för att i landskommunerna hindra ett mot »kommunalfriheten» stridande röstförtryck proponerade lagstiftningssakkunniga, att rösträtt för jordbruksfastighet skulle tillkomma innehavaren av sådan fastighet, inte ägaren,⁵ och som tidigare redovisats föreslogs – utan särskild motivering – begränsning medelst ett relativt maximum av rösträtten i stad.⁶ Ständernas beslut gick betänkandet till mötes i båda dessa punkter, sedan allmänna besvär- och ekonomiutskottet vid 1859–60 års riksdag och flertalet ledamöter i bondeståndet förgäves hade prövat att, till skydd mot i varje fall »fabriksintressets» röstövertikt, få en bestämmelse om relativt maximum indragen också i förordningen om kommunalstyrelse på landet.⁷ Inte i någon av de för rösträttssystemet grundläggande förordningarna 1862 tillämpades – för att sammanfatta – förmögenhetsprincipen strikt. När under det närmast följande årtiondet upprepade framställningar gjordes om personlighetsprincipens fulla erkännande i kommunallagstiftningen, utvecklades under lagutskottets ledning ett delvis starkt teoretiskt anlagt försvar för såväl förmögenhetsprincipen själv, som de inskränkningar som stadgats i dess tillämpning.

Ett viktigt skäl – eller det viktigaste – till att man inte ville upphäva eller väsentligt modifiera tillämpningen av förmögenhetsprincipen angavs från början vara, att åtgärder i den riktningen på ett fundamentalt sätt skulle beröra också den nyskapade representationsordningen.⁸ Reformvännernas motargu-

⁴ Underdåniga betänkanden och förslag ... afgifna af den dertill i nåder förordnade komité, 1859, XIV (nedan cit. Kommittébetänkandet 1859).

⁵ Ibid. XV f.

⁶ Ibid. XXXVI.

⁷ Se SWENSSON, 261 f. och 287 f. Utskottet hade föreslagit röstmaximum för andra än jordägare. I bondeståndet höjdes röster för samma maximigräns (1/20) även för denna röstägarklass, men ståndets majoritet ansåg liksom utskottet att faran kom från industrin. Det kan tilläggas att sympatier för en relativ röstgräns på landsbygden tillkännagavs även i borgarståndet, ehuru detta stånd liksom de två högsta beslöt i enlighet med kommittéförslaget.

⁸ LU 1867: 67, 5; LU 1868: 31, 7.

mentering, att det inte i främsta rummet var röstskalan utan andra omständigheter – den höga valbarhetscensus vid FK-val, FK-ledamöternas arvodeslöshet m.fl. – som bestämde karaktärskillnaden mellan kamrarna,⁹ tycks för perioden före 1880-talets mitt ha erhållit visst stöd i den senaste forskningen.¹⁰ Men inte heller under detta äldsta skede i tvåkammerssystemets historia förmådde den övertyga motståndarna, och att fyrkskalan vid tiden kring eller närmast efter sekelskiftet spelade en betydelsefull, självständig roll som konservativ garanti på riksplanet har, veterligt, lämnats obestridd. Förstakammarproblemet fortsatte att vara centralt i debatterna om kommunal rösträttsreform. Här intresserar dock i första hand ett annat tema i dessa debatter: den argumentering som gick ut på att visa förmögenhetsprincipens berättigande i och för sig eller ur kommunalstyrelsens egen synpunkt.

En systematisk genomgång av främst utskottsutlåtanden i kommunala rösträttsfrågan från perioden fram till 1900 har gett vid handen, att den bevisföring som utvecklades redan av 1867 och 1868 års lagutskott blev grundläggande för riksdagsdebatten under årtionden. Jag har därför valt att belysa argumenteringen för förmögenhetsprincipen genom att redovisa de utredningar som, delvis med anlitande av resonemangen i betänkandet från det först nämnda året, gjordes av 1868 års utskott.¹¹ Det har inte ansetts nödvändigt att medelst särskilda hänvisningar till senare uttalanden belägga påståendet, att de på 1860-talet utvecklade synpunkterna och skälen behöll sin centrala position i den följande argumenteringen.¹²

⁹ Se t.ex. MAK 1874: 174, 15 f.

¹⁰ Se G. B. NILSSON: Folkval och fyrkval, Scandia 1964, 108, 134; DENS.: Självstyrelsens problematik, 41.

¹¹ Det nyss återopade utl. LU 1868: 31.

¹² Se dock Kommittébetänkandet 1897, där (s. 23) 1868 års utskottsutlåtande utförligt refereras (felaktigt uppges, att referatet gäller 1872 års LU-utl.), och där senare (40) personlighetsprincipen avvisas under återopande av vad 1868 års utskott »enligt kommitténs åsikt träffande yttrat».

Lagutskottets betänkande 1868 utgick från frågeställningen, huruvida den politiska och den kommunala rösträtten borde bygga på samma grund. Den motionsvägen¹³ uttalade åsikten, att så borde vara fallet, avvisades i några teoretiskt präglade satser:¹⁴

»Om kommunens verksamhet vore, ehuru inom en trängre sfär, helt och hållet likartad med Riksdagens, då kunde möjligen en sådan åsikt synas berättigad; men detta är inte förhållandet. Kommunens verksamhet avser uteslutande dess gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, vilka åter, med högst få, om ens några, undantag, äro förenade med större eller mindre utgifter.»

Rättviseargumentet anfördes därefter. I korthet utformades det på följande sätt: Det huvudsakliga föremålet för kommunal verksamhet var bestämmandet av gemensamma utgifter. Alla kommunmedlemmar bidrog inte i lika mån till att bestrida utgifterna för kommunala angelägenheter. Utskottet fann därför »det kommunala angelägenhetens avgörande genom omröstning efter huvudtalet skulle leda till den största orättvisa».¹⁵ Invändningen att alla skattskyldiga dock bidrog till kommunens utgifter med proportionellt lika stor del av sin inkomst eller förmögenhet sökte man tillbakavisa som oriktig i ett längre parti i betänkandet.¹⁶ Man övergick sedan till att utveckla *lämplighetsargumenten*.

Lagutskottets resonemang inleddes i detta avsnitt med de kryptiska utsagorna att rösträtten visserligen, liksom varje an-

¹³ MAK 1867: 93 och 168, samt MAK 1868: 61 och 172. Motionärer var båda åren nyliberalerna Wilh. Nilsson och D. Olausson.

¹⁴ LU 1868: 31, 8. Stavningen har i detta citat och i övrigt genomgående normaliserats.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid. 8 ff. Fr.a. pekade utskottet i detta avsnitt på möjligheten till bevillningsfria avdrag, samt på olika skattskyldighet – enl. utskottet till de förras nackdel – för jordägare och andra skattebetalargrupper.

nan rätt, var »en personlig», men att inte därav följde att den också var »en allmänt mänsklig», vilken borde njutas av alla i lika mån. Tvärtom måste det, enligt utskottets mening, vara en av lagstiftningens viktigaste uppgifter att tillse, att inte den avgörande rösten i kommunens angelägenheter lämnades åt dem, »vilka för densamma hava ett jämförelsevis ringa intresse och tilläventyrs sakna de för dessa angelägenheters behöriga handhavande erforderliga egenskaper». ¹⁷ Någon ofelbar mätare härav fanns inte, erkändes det. Men det syntes utskottet ligga i sakens natur, att den som dagligen från morgon till afton var upptagen med strängt arbete för en nödtorftig brödföda varken kunde ha tid eller lust att förkovra sitt vetande och vidga sin åskådning utöver »de dagliga behovens inskränkta synkrets», skärpa sitt omdöme och utveckla sina möjligheter till »egen fördomsfri prövning». ¹⁸ Slutsatsen löd, att personlighetsprincipens omedelbara tillämpning på den kommunala röstberäkningen »vore i hög grad oklok och otillräddig». ¹⁹

Lämplighetsargumenten är alltså två till antalet. Det första, *intresseargumentet*, liknar rättviseargumentet däri att det syns vila på lagutskottets teori om den kommunala verksamhetens beskaffenhet: ordet »intresse» står tydligen för »insats» i kommunen, betraktad som ett bolag. När man ville styrka förmögenhetsprincipens giltighet med antagandet, att skickligheten att behörigen handha kommunens angelägenheter växte med den ekonomiska och sociala ställningen, tillämpades den för det borgerligt-kapitalistiska samhället typiska varianten av ett urgammelt och i antidemokratisk argumentering ofta förekommande elitresonemang. ²⁰ Argumentet kan därför betecknas som *elitarargumentet*.

¹⁷ Ibid. 10.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Se t.ex. A. Ross: *Hvorfor Demokrati?*, 1946, 243.

Utskottet avslutade sin principiella utredning med följande definition av förmögenhetsprincipen:²¹

»Förmögenhetsprincipen, rätt uppfattad, och på den kommunala röstberäkningen tillämpad, innebär, att en person bör äga större röstetal än en annan, icke därför, att han är eller synes vara rikare, utan därför, att han till de gemensamma behovens fyllande erlägger ett större bidrag.»

Det var storleken av en kommunmedlems skattebidrag, mätt i förhållande till kommunens hela utdebitering, inte till skattebetalarens egen förmögenhetsställning, som borde bestämma rösträtten i kommunens angelägenheter. Även om det vore sant, att alla skattskyldiga medlemmar i kommunen bidrog proportionellt lika till kommunens utgifter, saknade detta relevans för bedömningen av röstskalans rättvisa, och för uppskattningen av det intresse som medlemmarna hade i de kommunala angelägenheternas behöriga handhavande. Kommunal författningarna reglerade en bolagsordning.

6

Att den principiellt inriktade debatten om kommunalstyrelsen vid 1800-talets mitt åtminstone till någon del kretsade kring associationsrättsliga föreställningar om kommunen och – mera precist – kring föreställningar om kommunen som ett egendomsbolag, tycks vara ett säkerställt historiskt faktum.¹ Speciellt Kaijser har därtill i olika sammanhang velat göra gällande, att associationsrättsliga föreställningar övat inflytande på utformningen av bl.a. rösträtsreglerna i 1862 års förordningar.² Kaijser har emellertid samtidigt noterat, att tankegångar av det slag som det här är fråga om väl korresponderade med det historiskt

²¹ LU 1868: 31, 12.

¹ Se främst SWENSSON, 105 och 132; även 191.

² F. KAIJSER: Kommunallagarna I. Kommunindelning och kommunalförbund, 1959, 21, samt fr.a. DENS.: 1862 års kommunalförordningar. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962, 1962, 50 f. och 62.

framvuxna kommunalväsendet i Sverige,³ och i vilken mån det är rimligt att under sådana omständigheter tala om påverkan kan möjligen te sig oklart. Klart är ändå, att 1859 års kommitébetänkande och den efterföljande lagstiftningen både genast och långt senare kritiserades för att ge uttryck åt uppfattningen, att kommunen var ett aktiebolag eller en privat association.⁴

I det föregående har jag funnit det särskilt angeläget att framhäva sambandet mellan synen på den kommunala rösträtten och uppfattningen om vad som var det väsentliga i den kommunala verksamheten: Sådan den bolagsteoretiska motiveringen för förmögenhetsprincipen återgavs i 1868 års utskottsbetänkande tycks den för sin giltighet ha varit beroende av att finansieringsaspekten, kommunens uppgift att inom sitt område svara för kostnaderna för den där bedrivna samhälliga verksamheten, bedömdes som central. Det var självfallet heller ingen tillfällighet, att ett viktigt inslag i kritiken mot vad som syntes vara ett bolagsteoretiskt sätt att se på kommunen blev att i sin tur bestrida giltigheten i den bedömningen.

Sålunda tillbakavisades utskottsflertalets bevisföring redan i en uppmärksam reservation till det refererade utskottsbe-

³ Kommunallagarna I, 18.

⁴ Så redan av en av medlemmarna i kommunallagskommittén. Se härom KAIJSER: Kommunallagarna I, 21. För senare kritik i detta hänseende, se t.ex. E. J:SON THULIN, som redan i sin återopade pamflett Den kommunala rösträtten i Sverige (18 ff.) hävdade, att förmögenhetsprincipen som något i stort sett nytt infördes i svensk kommunallagstiftning vid 1800-talets mitt, och som i en samtida skrift, Våra kommunalförfattningar enligt motivena och i verkligheten, menade, att 1862 års rösträttsregler var en frukt av den »boströmska åskådningen» att kommunerna hade karaktär av privata associationer (9 ff.). Chr. J. Boström tycks ha betraktat kommunen som ett »privat samhälle», medan han kallade staten ett »offentligt (publikt) samhälle». Genom att på den använda beteckningen 'samhälle', gjorde han emellertid skillnad på kommunen och vad han med sin förbryllande terminologi kallade »föreningar». Till »föreningar» hänförde han t.ex. bolag och folksamlingar. Om Boström se N. ELVANDER: Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865-1922, 1961, här särsk. 43. Jfr också vad som nedan anförs om boströmlärjungen S. Ribbings kommundefinition och rösträttssyn.

tänkandet av den konservative AK-ledamoten, filosofen och boströmianen Sigurd Ribbing.⁵ Ribbing, som lanserade ett på censusprincipen (elitargumentet) baserat, för sin tid tämligen radikalt, reformprogram, förutsatte i strid mot bolagsteorins postulat, att kommunen hade vad han kallade två »sidor» eller »karakterer», en »ekonomisk» sida nämligen, och en samhällssida eller »social» sida. Från sin förra sida motsvarade kommunen visserligen ett bolag, hette det, eller utgjorde den ett sådant. Men det fundamentala var, att kommunen från den andra sidan utgjorde »ett samhälle, med organisation, uppgifter och ändamål, som gå långt utöver det blott ekonomiska syftet». ⁶ En förmögenhetsgraderad kommunal rösträtt lät sig enligt Ribbing inte försvara med hänvisning till kommunens bolagskaraktär, ehuru han kunde finna en viss gradering berättigad på den grunden, att förmögenheten för honom »/var/ en expression av de kvalifikationer, som betinga deltagande i kommunens angelägenheter». ⁷

Ett resonemang som påminde om Ribbings i dess första del förekom drygt trettio år senare i den framställning till 1900 års riksdag, i vilken Liberala samlingspartiets kommunala rösträttsprogram begärdes förverkligat. Motionärerna utgick i denna framställning från att »kommunen är ett organiserat samhälle, bland vars uppgifter det ingår att tillgodose ej allenast materiella utan även kulturella intressen». Det kommunala samhället, fortsatte man, »står högre än sådana sammanslutningar, som fått namn av bolag». ⁸ Kravet, att vid beräkning av röstvärdet hänsyn skulle tas »såväl till skattebidragen som till personlighetsprincipen», anfördes sedan. I formen gjordes det till en konklusion: »... en ändamålsenlig grund . . . lär alltså inte kunna ernås . . .» ⁹

Det torde inte med visshet kunna fastställas, om lagutskottets

⁵ Om Ribbing och boströmianismen se ELVANDER, 57 ff.

⁶ LU 1868: 31, 44.

⁷ Det citerade yttrandet fälldes under AK-debatten. Se AK 1868: III, 489.

⁸ MAK 1900: 89, 2.

⁹ Ibid.

nyss citerade utsaga, att kommunens verksamhet »uteslutande /avser/ dess gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter», endast syftade till verklighetsbeskrivning, eller om den också ville ange hur den kommunala verksamheten enligt utskottsflertalets mening borde gestaltas, eller slutligen vilka överväganden av annan art som har legat bakom formuleringen. Säkert är emellertid att utsagan nära anslöt till ordalydelsen i kommunallagens generella kompetensregel.

Det är naturligtvis varken omöjligt eller osannolikt, att man i varje fall på sina håll i riksdagen – 1868 såväl som senare – emotsåg och önskade en utveckling, där oreglerade, generalklausulbestämda aktiviteter fick större spelrum i det kommunala livet även på landsbygden än som i praktiken någonsin tycks ha blivit fallet så länge småkommunsystemet bestod. Men viktigare är, att riksdagsmajoriteten å andra sidan inte vid någon tidpunkt tycks ha eftersträvat eller önskat, att kommunerna befriades från – eller fråntogs – ansvaret för de angelägenheter som, delvis redan enligt kommunallagarna, lagts på dem att obligatoriskt ombesörja. Den nästan permanenta debatt om statsbidrag till skollärlöner som parallellt med rösträttsdebatterna fördes i stånd och kamrar ger snarare vid handen, att även önskemål om smärre justeringar i decentraliseringsnivån möttes med betänkligheter och ovilja.¹⁰ Och under alla förhållanden gäller, att de beslut som reellt fattades på kyrko- och kommunalstämmor mestadels var beslut i sådana angelägenheter, eller rörde utdebitering av medel att finansiera dem.¹¹ Hur besluten kom till stånd i enskilda konkreta fall är åtmonstone i stort sett okänt.¹² Men lagstiftningen fördelade beslutsmakten mellan

¹⁰ För en utförlig redovisning av denna debatt hänvisas till I. NORRLID: Decentralisering, självstyrelse och kommunal demokrati. Studier i Liberala samlingspartiets/Frisinnade landsföreningens självstyrelseideologi intill 1915. Otryckt lic.-avh., hist. inst., Lund, 1969, kap. IV: 3.

¹¹ Ibid. särsk. 140 f. Se också nedan, 92 med not 3; 114.

¹² Se dock ovan, 59 med not 16.

kommunens skilda medlemmar efter regler som mera liknade de privata bolagsordningarnas rösträttsregler än den politiska valrättsordningens, och när en generellt (dvs. för alla stämmobeslut) tillämpad, obegränsad fyrskala motiverades med att kommunens verksamhet var av annan art än den statliga (riksdagens), och i övrigt försvarades med bolagsteoretiskt färgade argument, tycks detta innebära, att man dels i rättsligt hänseende jämställde sådana uppgifter som fattigvård och folkskola med uppgifter inom den oreglerade primärkommunala sektorn, dels i alla händelser tenderade att ställa hela den kommunala verksamheten utanför den offentliga rättens domäner.

Sigurd Ribbing, och rimligen också de liberala vid sekelskiftet, tog avstånd från ett sådant betraktelsesätt. Men den oklarhet som likväl kännetecknade den liberala bevisföringen i denna punkt äger, förefaller det, en motsvarighet i den osäkerhet som ännu efter sekelskiftet präglade bruket av termen »allmän». Termen användes – i uttryck av typen »allmänna angelägenheter (ändamål, uppgifter; uppgifter för det allmänna e.d.)» – under hela den här behandlade perioden i minst tre olika betydelse:

1. för att beteckna av staten vårdade angelägenheter, i motsats till bl.a. sådana som ombesörjdes på (primär)kommunal nivå,
2. för att beteckna av staten vårdade angelägenheter jämte sådana som – ehuru »egentligen» statsangelägenheter – delegerats till kommunernas omvårdnad, i motsats till bl.a. kommunens »egna» angelägenheter,
3. för att enligt det numera gängse språkbruket beteckna statliga och kommunala angelägenheter, i motsats till enskilda.¹³

¹³ För det under 1. och 2. angivna språkbruket hänvisas till utförlig diskussion i min lic.avh., kap. IV: 2 och 3. Den betydelse av uttrycket 'allmänna angelägenheter' som anges under 3. tycks exempelvis återfinnas i [J. O. HULTGREN]: *Hvad vilja de nyliberala?*, 1868, s. 90. Generellt gäller, att den är relativt sällsynt i det material som jag systematiskt har gått igenom från 1800-talets senaste decennier

Rösträttsbestämmelserna i 1860-talets kommunalförordningar utformades i anslutning till gammal svensk rättstradition på området. Detta framhölls också i lagstiftningens förarbeten. Hur mycket utifrån hämtade idéer om kommunen som ett slags »fri» eller »privat» association eller ett »bolag» kan ha betytt vid sidan av de inhemska erfarenheterna för gestaltningen av självstyrelsesystemet i stort, och för valet av rösträttssystem i synnerhet, lär vara svårt att bestämt döma om.

Säkert är emellertid, att motsvarigheter inom privaträtten existerade till förordningarnas sätt att reglera kommunmedlemmarnas inflytande i kommunala angelägenheter. Säkert är därtill, att när omedelbart efter 1862 angrepp riktades mot röstskalan – »denna vidunderliga kränkning av sunt förnuft och rättvisa», enligt S. A. Hedins karaktäristik i Femton brev¹ – argument från privaträtten togs i bruk vid försvaret av den. Kommunens uppgift att finansiera lokala gemensamhetsangelägenheter sköts i förgrunden av röstskalans anhängare. Den andel, med vilken den enskilde kommunmedlemmen bidrog till de gemensamma utgifterna, påstods utgöra måttet på hans delaktighet (medbestämmanderätt, intresse) i kommunen. Kommunen blev ett bolag, som i relativ självständighet och under en särskild rättsordning förvaltade »sina» (kommunens »egna») uppgifter. Betraktelsesättet var naturligtvis väl förenligt med de ekonomiskt privilegierade klassernas intressen. Fastän antidemokratiskt, tycks det – i sin betoning av skillnaderna mellan statlig

och de första åren på 1900-talet. Det bör dock nämnas, att Staaff i sina kommentarer till 1907 års frisinnade principprogram tydligen gjorde bruk av den. Se K. STAAFF: Några huvudpunkter i Frisinnade landsföreningens program, FLM 57 (1.1908), särsk. 25 f., där det bl.a. talas om hur den enskilde har tillåtits tillägna sig värden, som rätteligen borde tillkomma »det allmänna – dels staten, dels kommunen». (25)

¹ [S. A. HEDIN]: Hvad folket väntar af den nya representationen. Femton bref från en demokrat till svenska riksdagens medlemmar, 1868, 52.

och kommunal verksamhet, och i tendensen till enhetssyn på hela det kommunala uppgiftsområdet – ha burit en decentralistisk och, om man så vill, i denna bestämda mening liberal accent.²

Det associations- eller bolagsrättsliga sättet att se på kommunen och det kommunala verksamhetsområdet torde ha hört till det politiskt-ideologiska allmängodset på 1800-talet. Andrén har i sin redan i det föregående flera gånger återopade riksdagshistorik hävdad, att analogier från bolagsrätten medverkade till att in på 1900-talet kvarhålla sympatier på skilda håll för en efter förmögenheten graderad röstskala.³ Varken Liberala samlingspartiet eller den frisinnade valmansorganisationen ifrågasatte före 1907 fyrkskalans avskaffande. Spörsmålet måste ställas, huruvida föreställningar om kommunen som en privaträttslig association, eller ett »bolag», har spelat någon roll för den liberala rösträttspolitiken vid 1900-talets början och under åren fram mot första världskriget. Svaret skall sökas på två olika nivåer.

8

Argumenteringen för förmögenhetsprincipen i utskotts- och andra rösträttsbetänkanden fram till 1900 har ovan undersökts. FK-motivets betydelse har framhållits: man ville undvika att genom en kommunal rösträttsreform demokratisera riksdagens första kammare. Därjämte har tre olika typer av argument för principens tillämpning i kommunalrätten utskilt, rättviseargumentet, intresseargumentet och elitargumentet. Rättviseargumentet och intresseargumenten hängde nära samman med en bolagsteoretisk syn på kommunen, förutsatte annorlunda uttryckt för sin giltighet, att kommunen betraktades som ett bolag och kom-

² Att synsättet hade föga gemensamt med den på en demokratisk grundsyn baserade kommunideologi som företrädde inom det nyliberala partiet har framgått i det föregående. För ytterligare belysning av denna hänvisas allmänt till de båda just återopade programbroschyerna.

³ ANDRÉN, 494.

munmedlemmarnas skattebidrag som bolagsandelar. Elitarargumentet gjorde förmögenhetsprincipen till en ren censusprincip. Skattebidragens storlek förmodades enligt detta argument ange måttet på kommunmedlemmarnas kvalifikationer att delta i handläggningen av kommunens angelägenheter.

Självfallet är det vanskligt eller omöjligt att avgöra vilka av de här refererade synpunkterna som har övervägt, när förmögenhetsprincipen har åberopats i en rösträttsdebatt, eller vilka synpunkter av ytterligare annan art som kan ha bestämt agerande och bevisföring. Men det är av vikt att slå fast att – oavsett hur den definierades och motiverades – begränsningar i principens tillämpning i regel inte tycks ha uppfattats som oförenliga med principen själv. Stadganden om röstmaxima återfanns både i 1862 års kommunalförfattningar och i en rad privata bolagsordningar från 1800-talets slut.¹ En bedömning av det uppställda spørsmålet bör utgå från dessa fakta och omständigheter. Åtminstone grupper av medlemmar inom det liberala partiet hyste av allt att döma vid sekelskiftet och därefter verkliga sympatier för en efter förmögenheten (skattebidraget) graderad röstskala, och så vitt jag kan se är det inte möjligt att utsluta, att dessa sympatier kan ha haft sin grund i associations- eller bolagsteoretiska föreställningar om kommunen. Först med programrevisionen 1915 kan det säkert sägas att sådana föreställningar hade upphört att spela någon roll för partiets rösträttspolitik. En ny kommunal rösträttsideologi hade blivit manifest.

Den anförda slutsatsen lär vara ofrånkomlig. Men det bör vara möjligt att komma längre. Jag har inledningsvis förutsatt

¹ Någon systematisk genomgång av bolagsordningar har jag inte företagit. Bestämmelser om relativa röstmaxima har dock återfunnits i följande författningar, genom vilka Kungl. Maj:t meddelade stadfästelse av enskilda bolagsordningar (i regel är det fråga om bankbolag eller liknande inrättningar): SFS 1875:75; Bihäng SFS 1885:35; 1890:12 och 81; 1895:34, 85 och 88; 1900:59, 60 och 78. Det kan tilläggas att 1910 års aktiebolagslag också innehöll en – liberalt formulerad – bestämmelse om relativt röstmaximum på bolagsstämma. SFS 1910:88, § 79.

att en manifest partiideologi kan betraktas som reultatet av en tidigare ideologisk debatt inom partiet.² När förmögenhetsprincipen försvann ur den manifesta liberala ideologin skulle, om detta är riktigt, partiets latent ideologi ha utvecklats bort från anslutning till denna princip under det närmast föregående tidskedet. Hypotesen skall prövas i det följande. Det är naturligt att därvid först granska den liberala rösträttsståndpunkten vid tiden för samlingspartiets framträdande i riksdagen.

9

Liberala samlingspartiets äldsta program hade ingenting att säga om rösträtten i stadskommunerna. Partiets ambitioner inskränkte sig i varje fall på kort sikt till den landsbygdskommunala rösträttsfrågan. Att landsbygdens rösträttsfråga prioriterades hängde naturligtvis till en del samman med att gällande författningar vid sekelskiftet inte stadgade någon som helst begränsning av röstskalan i landsbygdskommunerna. När Branting 1897 och 1899 aktualiserade stadskommunernas rösträttsfråga, avstod också vederbörande utskott från att pröva hans förslag: spörsmålet om den kommunala rösträtten på landsbygden borde lösas först, framhölls det.¹ Men saken har andra och viktigare aspekter.

Det vill synas som om den tidigaste och radikalaste opinionen i kommunala rösträttsfrågan utgick från, och i huvudsak intresserade sig för, förhållandena i städerna.² Det var också i fråga om städernas rösträtt som det första, och före 1900 enda, positiva resultatet vanns, i form av lagstiftning till begränsning av röstskalan. »De egentligen rikets och de stora bolagens tryckande röstövertikt» hade synts 1869 års lagutskott motivera infö-

² Ovan, 50.

¹ LU 1897: 12, 11 f.; LU 1899: 64, 6 f.

² Se G. B. NILSSON: Folkval och fyrkval, 108, och E. MELLQUIST, särsk. 139 ff. Till vad där anförs kan läggas att S. A. HEDINS kritik av rösträttssystemet i Femton bref helt tog sikte på »oefterrättighetstillståndet» i städerna (Stockholm, se

randet av en absolut röstgräns i städerna. Kamrarna hade gillat utskottets hemställan i ärendet.³ När samlingspartisterna trettio-talet år senare argumenterade för en relativ röstgräns vid $1/10$ av kommunens hela röstetal och ett absolut maximum vid 1.000 röster, påstod man bl.a., att en reform av den räckvidden skulle bringa den kommunala självstyrelsen på landsbygden i »något så när» samma nivå som den som beviljats städerna 1869.⁴ Rösträttsförhållandena på landsbygden hade förändrats genomgripande under 1800-talets sista årtionden.

Det sammanlagda fyrktalet i riket hade sålunda ökat avsevärt. Jordbruksfyrktalet hade emellertid inte ökat mer än hälften så mycket som det totala, och fyrktalet för andra beskattningsföremål än jordbruksfastighet enligt 1892 års siffror fyra gånger så starkt som detta – eller med 129,2 % mot 33,5.⁵ 1871 hade jordbruksfyrkarna varit färre till antalet än andra fyrkar i Kopparbergs län, och dessutom i tre av de norrländska länen. Tjugo år senare var detta förhållandet i åtta län, däribland Stockholms, Örebro och Göteborgs- och Bohus län.⁶ Utvecklingen fortsatte i accelererat tempo fram över sekelskiftet. 1904 överträffade det sammanlagda fyrktalet för andra beskattningsföremål än jordbruksfastighet betydligt fyrktalet för sådan fastig-

sid. 51 ff.), vidare att det nyliberala partiets program utgick från stockholmsradikaler (gruppen kring Fäderneslandet), samt att det socialdemokratiska partiet naturligen t.e.b. kom att inrikta sin uppmärksamhet på städernas rösträttsfråga i första hand.

³ LU 1869: 20, 8 ff. (9); Ovan, 51.

⁴ Se AK 1898: 20, 26 (Zetterstrand) samt 30, 10 f. (Nydahl, som först anfört synpunkten i reservation till Kommittébetänkandet 1897, se detta, 98 f.). Naturligtvis var det den absoluta röstgränsen man litade till, när man förväntade sig en effekt av det anförda slaget. Hur djupt en relativ gräns verkar måste vara beroende av en rad tillfälliga omständigheter. Allmänt gäller att den, där den förekommer tillsammans med en absolut gräns kan få betydelse för bestämmande av högsta enskilda röstetal endast i de mindre kommunerna (se också K. Prop. 1907: 29, 66 ff.).

⁵ Kommittébetänkandet 1897, 27 ff.

⁶ Ibid. 34.

het. Endast i fem län i Sydsverige utgjorde jordbruksfyrkarna mer än hälften av alla fyrkar.⁷ Bönderna fick konkurrens på kommunalstämmorna. Allt fler kommuner hyste en blandad jordbruks- och industribefolkning. Bolagsväldet bredde ut sig, tidigast i Norrland och Mellansverige, men mer och mer också i de sydligare länen. Landsbygdens industrialisering blev ett återkommande tema i argumenteringen för rösträttsreformer.

Redan 1860 hade bondeståndet önskat röstmaximering i landsbygdkommunerna.⁸ Det uttalade syftet hade varit att skapa skydd mot »fabriksintresset» även i dessa kommuner, och det är betecknande, att den ifrågasatta röstgränsen inte hade ansetts böra gälla för jordägarna själva. Viljeyttringar av i princip samma typ som bondeståndets kan beläggas från tvåkamarsystemets första år.⁹ En detaljanalys skulle dock med säkerhet bekräfta, att spørsmålet hur jordbesuttenhetens traditionellt starka ställning i det kommunala livet skulle kunna bevaras hade blivit särskilt brännande vid seklets slut. Under alla omständigheter rekommenderade kommunala rösträttskommittén i sitt majoritetsbetänkande 1897 ett mindre strängt relativt maximum för jordbruksfyrkar än för andra fyrkar ($1/5$ resp. $1/20$),¹⁰ och när regeringen året därpå föreslog begränsning av bolagsrösträtten, ville den lämna aktiebolagens jordbruksfyrkar orubbade.¹¹ Propån mötte gensagor från såväl radikalt reformvänligt håll i AK, som från reaktionärt bruksägarhåll bland de fyrkvalda,¹² men lagutskottet gjorde regeringsförslaget till sitt.¹³

⁷ K. Prop. 1907: 29, 63 ff.

⁸ Ovan, 65.

⁹ Se LU 1872: 14.

¹⁰ Kommittébetänkandet 1897, 56 (§ 11).

¹¹ K. Prop. 1898: 40. Generellt ville regeringen så mycket begränsa fyrkväldet att ingen ensam röstägare skulle få överrösta alla andra röstägare i kommunen. Som framgått skulle en sådan bestämmelse ha fått praktisk betydelse endast i ett litet antal kommuner.

¹² Se AK 1898: 5, 9 (Branting), och FK 1898: 17, 2 (Benedicks).

¹³ LU 1898: 50.

Det föll i en andra kammare som likväl stannade vid att rekommendera olika relativa röstgränser för akitebolag och andra röstägarklasser.¹⁴ Flera motioner vid de följande riksdagarna knöt an till detta beslut.¹⁵ Det blir betydelsefullt att i korthet anteckna ett centralt teoretiskt-ideologiskt inslag i argumenteringen för de här refererade förslagen.

Av gammalt hade rätten att inställa sig vid sockenstämma och där föra talan i stort sett varit förbehållen jordägare.¹⁶ Först 1843 utvidgades rösträtten till löntagare och hantverkare eller andra näringsidkare.¹⁷ Men ännu 1862 års förordningar gav hemmansägarna en privilegierad ställning i förhållande till andra fyrkägare. Bestämmelsen att för den mantalssatta jorden inte skulle gälla något minimifyrktal som villkor för rösträtt försvann visserligen efter några år, men andra särregler för innehavare av jordbruksfastighet behölls i kraft seklet igenom.¹⁸ Att censusreglerna gynnade fastighetsägarna, dvs. i första hand bönderna, är uppenbart.

Bakom de här antydda förhållandena syns ha legat föreställningar, att jordägaren eller jordbrukaren var knuten till kommunen med särskilt fasta intresseband. 1859 års sakkunniga hade inte gett någon annan motivering till den föreslagna särställ-

¹⁴ Omröstningarna i AK 1898: 20, 55 ff. Den segrande linjen hade lanserats av lantbrukaren M. Dahn från Malmöhus län, lantmannapartist, (MAK 1898: 207) samt stötts i LU av dennes parti-, yrkes- och länskollega Nilsson i Skärhus (sid. 29 i utl.). Om rösträttsfrågan vid 1898 års riksdag se vidare nedan, 85 ff.

¹⁵ En av dessa (MAK 1899: 51) hade undertecknats av bl.a. en rad blivande samlingspartister, t.ex. Henricsson i Karlslund, Jansson i Krakerud, Jansson i Saxhyttan, Persson i Tällberg och Bonde. Andra ex.: MAK 1899: 196 (Emthén, senare också samlingspartist) och MAK 1900: 41 (Ollar A. Eriksson m.fl.).

¹⁶ Se E. SCHALLING: Sockenmenighetens utveckling till juridisk person. Stv.T. 1927, 28 med not 2; LAGERROTH, 3 ff.; SWENSSON, 6 f.

¹⁷ LAGERROTH, 9 ff.; SWENSSON, 178 f.

¹⁸ Bl.a. gällde att jordbruksfastighet åsattes fyrktal även om beviljning ej erlades för den. Kommittébetänkandet 1897, 6 f.; C. G. HAMMARSKJÖLD: Bidrag till tolkning af K. förordningarne den 21 mars 1862 ... med ledning af prejudikat, 1888, 88.

ningen för hemmanen, än att dessa »huru små de än må vara, i alla tider . . . ansetts vara till rösträtt berättigade».¹⁹ I de följande decenniernas argumentering däremot, spelade synpunkten om en särskild intressegemenskap mellan jordbesittaren och kommunen en viktig roll. Så uttalade 1872 års lagutskott, att den förre var »med vida starkare band fästad vid kommunen» än löntagaren eller kapitalisten.²⁰ Utskottet i 1890 års upplaga tyckte sig visserligen kunna innesluta också »innehavaren av stora industriella anläggningar» i denna intressegemenskap,²¹ men kommunala rösträttskommittén var av annan mening. Flera skäl talade för mindre reducering av jordbruksfastighets fyrktal, än av andra beskattningsföremåls, utvecklade kommittén: »Främst kommer härvid i beaktande det *stadigvarande* intresse för kommunens bästa, som betingas och befrämjas av de med besittande av jordbruksfastighet förknippade förhållanden».²² Den »nära samhörighet med kommunens fortbestående intressen» som, enligt kommitténs uppfattning, utmärkte jordbruksfastighet – eller innehavet av sådan – fränkandes alla andra beskattningsföremål. För dem ansåg sig kommitterade därför inte kunna »göra anspråk på samma förmån», som för jordbruksfyrkarna.²³ När regeringen motiverade sitt reformförslag 1898, hänvisade civilministern, von Krusenstjerna, direkt till detta resonemang.²⁴

Teorin att en särskild intressegemenskap eller nära samhörighet bestod mellan jordägaren (jordbesittaren) och kommunen, och föreställningen att den förre därför ägde speciella anspråk på inflytande i kommunala angelägenheter, är uppenbarligen nära besläktad med den tidigare diskuterade synen på kommu-

¹⁹ Kommittébetänkandet 1859, XXVI.

²⁰ LU 1872: 14, 6.

²¹ LU 1890: 43, 2 f.

²² Kommittébetänkandet 1897, 44.

²³ Ibid. 45 f. (45). Se också 36, där aktiebolagen speciellt behandlas.

²⁴ K. Prop. 1898: 40, 15.

nen som ett bolag, och kommunmedlemmarnas skattebidrag som bolagsandelar. De båda lärorna hade gemensamt ursprung, och utvecklades parallellt under 1800-talets förra hälft.²⁵ Frammot 1900 började landsbygdsromantiska åskådningar vinna utbredning inom allt vidare befolkningskikt. Kampanjerna kring sekelskiftet för rationell småbruksdrift och egnahemsbildning har setts mot bakgrunden av den framväxande landsbygdsromantiken,²⁶ och rimligen kunde också teorin att bondebefolkningen med fastare band än andra befolkningsgrupper var knuten till kommunen hämta stöd och näring i den allmänna uppvärdering som var förhanden av hembygden och den egna, färderneärvda torvan.

Lika påtagligt är det naturligtvis, att intresse- eller samhörighetsteorin ägde erfarenhetsmässig förankring i omständigheten att bondebefolkningen i regel var vida mer stationär än andra befolkningsgrupper. Det var, tycks det, i det förindustriella samhället ingen orimlig tanke, att den del av befolkningen som i generation efter generation utnyttjade samma kommuns anläggningar för exempelvis folkundervisningen hade ett »större» eller i högre grad »stadigvarande» intresse för hur kommunen föranstaltade om sitt folkskoleväsende än den rörligare delen av kommunbefolkningen; möjligen inte heller, att denna grupp borde öva ett inflytande på speciella villkor över vården av folkskoleangelägenheterna. Grundläggande att framhålla är visserligen, att om det bolagsteoretiska synsättet var väl ägnat att förse en ekonomiskt privilegierad klass av maktägare i allmänhet med argument för en odemokratisk rösträttsordning, det här avhandlade synsättet tydligtvis var särskilt väl förenligt med böndernas intresse att försvara sin kommunala hegemoni såväl uppåt, mot

²⁵ KAIJSER: Kommunallagarna I, 17 f.

²⁶ Se O. GELLERMAN: Staten och jordbruket 1867–1918, 1958, 55 ff., här särsk. 62 ff. Grundläggande har de ovan antydda tankeströmningarna skildrats av S. BRÖCK i Heidenstam och sekelskiftets Sverige. Studier i hans nationella och sociala författarskap, 1946, kap. I och II.

en allt mäktigare industrikapitalism, som nedåt, mot växande skaror av egendomslösa över och under strecket. Båda synsätten kunde, annorlunda uttryckt, te sig förenliga med en och samma intressepolitiska målsättning, men tedde sig inte alltid så i praktiken. Tendensen måste, ehuru med lokala variationer, ha varit, att de gjorde det mindre ofta vid sekelskiftet än vid tiden för kommunalförfattningarnas tillkomst, eller i varje fall, att de omkring 1900 och därefter oftare kunde tas i bruk för att hävda oförenliga målsättningar. Redan häri har, vågar man anta, legat en faktor som starkt måste ha bidragit till upplösningen av de bolagsteoretiskt betonade föreställningarna om kommunen. Men det har tidigare strukits under, att den centrala premisen i bolagsteorin ville göra gällande att kommunens verksamhet endast eller huvudsakligen tjänade lokala gemensamhetsbehov.²⁷ Inte minst den i takt med industrialiseringen ökade sociala rörligheten måste ha medverkat till att göra denna premis på en gång svårare och – fortfarande med lokala variationer – mindre angelägen att upprätthålla.²⁸

Det är hög tid att komplettera denna principiella analys med en politisk-social och geografisk.

IO

Den argumentering i rösträttsfrågan som utgick från de i ovanstående avsnitt redovisade teorierna förekom vid tiden för Liberala samlingspartiets framträdande främst i uttalanden från kon-

²⁷ Ovan, 70 och 74.

²⁸ En i sammanhanget intressant förändring av det politiska språket är värd att notera här. I de långvariga debatterna om statsbidrag till kommunernas lärarlönekostnader förekom det fram t.o.m. 1906 endast sällan, att man i riksdagen ville beteckna folkskoleväsendet som något annat än en (»egentligen», »till sin natur» e.d.) kommunal angelägenhet. Så sent som 1904 bestred FK energiskt, att de obligatoriska kommunala angelägenheterna (folkskola, fattigvård m.fl.) kunde betraktas som »allmänna angelägenheter», »egentligen statsangelägenheter» e.d. Fr.o.m. 1908 syns emellertid språkbruket ha varit allmänt accepterat i kamrarna. Se NORRLID, 220 ff.

servativt håll. Omständigheten är naturligtvis inte överraskande. Den har redan åtminstone tangerats. Således var det de konservativa ledamöterna i kommunala rösträttskommittén,¹ som – med ett kort åberopande av det i det föregående utförligt citerade utskottsbetänkandet från 1868 – avvisade »personlighetsprincipens oinskränkta tillämpning i kommunala angelägenheter».² Samma ledamöter förespråkade en mindre reducering av röstetalen för jordbruksfyrkar än för andra fyrkar, och 1898 års regeringsförslag, som principiellt och i sin motivering nära anslöt till kommittéflertalets rekommendationer och uttalanden, stöddes gentemot de flesta AK-ledamöterna av FK-gruppen i detta och 1900 års lagutskott. Regerings(utskotts-)förslaget segrade också vid 1898 års riksdag i den första kammare som ännu i betydande utsträckning präglades av godsägarintressen,³ även om en avsevärd minoritet av de fyrkvalda gick på ren avslagslinje detta år såväl som 1900. Farhågor att en reform skulle äventyra kammarens sammansättning spelade vid båda tillfällena en framträdande roll i debatterna.⁴

I AK var bönderna i absolut flertal ännu efter 1897 års val. Också i denna kammare fanns ett inte obetydligt inslag av godsägare (9 % av kammarens numerär, enligt tillgängliga under-

¹ Bakom huvudbetänkandet stod kommittéordf. Ryding, landshövding i Väster-norrland och AK-ledamot utan bestämd politisk hemvist, vidare från AK arrendatorn, tidigare nyalantmannapartisten K. A. Kihlberg från Uppsala län, samt från FK härads-hövdingen från Värmlands län, sedermera landshövdingen i Väster-norrland, Rudebeck, juristen, lantbrukaren och riksgäldsfullm. Sederholm från Södermanlands län och friherren, godsägaren osv. J. Gripenstedt. Alla dessa tillhörde FK:s protektionistiska parti.

² Kommittébetänkandet 1897, 40.

³ Se J. N. SANDSTRÖM i Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning, 1936, 103 ff. och L. SKÖLD-A. HALVARSSON: Riksdagens sociala sammansättning. Samhälle och riksdag I, 1966, 400 ff. NILSSON har i Självstyrelsens problematik, 41, not 4, gjort gällande att godsägarintresset varit än starkare representerat i FK vid sekelskiftet än vad som framgår av dessa undersökningar.

⁴ FK 1898: 17, 2 ff., och FK 1900: 23, 5 ff., 35, 37 ff. 1899 intog FK en helt negativ ståndpunkt i kommunala rösträttsfrågan.

sökningar). Den dominerande gruppen utgjordes emellertid av hemmansägare och andra mindre lantbrukare (43 %).⁵ Men om tendensen för jordbrukarrepresentationens del var vikande i FK vid seklets slut,⁶ var förhållandet detsamma i medkammaren. 1906 hade bönderna förlorat sin majoritetsställning där, medan grupperna arbetare och representanter för fria yrken (jurister, publicister) hade ökat. Från landsbygden sändes i mindre utsträckning än tidigare jordbrukare till riksdagen.⁷ Det är naturligtvis överflödigt att närmare än som skett diskutera orsakerna till denna sedan länge uppmärksammade utveckling, och dess betydelse under ifrågavarande period skall heller inte överdrivas. Bonderepresentationen i AK var mycket stark ännu 1906.⁸ Vad som anförts belyser dock, att den ekonomiska och sociala utvecklingen oberoende av lagstiftningen var i färd med att förändra maktförhållandena,⁹ och det kan tilläggas, att när denna tendens slog igenom så märkbart i riksdagsvalen, måste den av flera skäl ha gjort sig än tydligare gällande på det kommunala planet åtminstone i stora delar av landet. Föreställningar om en jordägarnas speciella intressegemenskap med kommunen, och därav motiverade anspråk på kommunalt inflytande, bör ha haft särskilda förutsättningar att tilltala den stora bondegruppen i AK.

Olika uppfattningar framträdde i AK i frågan hur den rösträttsreform skulle utformas, som åtminstone det stora flertalet av kammarens ledamöter fann behövlig och önskvärd. En avgörande skiljelinje gick mellan dem som, i likhet med reservanterna i 1896 års kommitté, ansåg, att en absolut röstgräns var nödvändig om reformen skulle bli »effektiv», och dem som inte

⁵ Se A. WÄHLSTRAND i Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning, 156 ff., samt SKÖLD-HALVARSSON, 390 ff.

⁶ SANDSTRÖM, särsk. 113; SKÖLD-HALVARSSON, 400 ff.

⁷ WÄHLSTRAND, 160 ff.

⁸ Se särsk. SKÖLD-HALVARSSON, 392.

⁹ Se också NILSSON: Folkval och fyrkval, 117 ff.

önskade ett absolut maximum eller betraktade detta som undgängligt. Den förstnämnda uppfattningen hystes av folkpartister och/eller blivande samlingspartister, dvs. av riksdagsmän som enligt Sten Carlssons analyser i arbetet om lantmannapolitiken och industrialismen kom från städer och industrisamhällen, eller från bolagsbygderna, där de kommit i direkt kontakt med industrialiseringen.¹⁰ Flera lantmannapartister anslöt sig till den liberala reformlinjen, men lantmannapartiets huvudgrupp förénées kring den blygsammare målsättningen dubbelt relativt maximum. De ville dock göra den relativa gränsen strängare för aktiebolag än för andra röstgarklasser. I stort sett rådde enighet i kammaren om att regeringens och lagutskottets linje var otillfredsställande. Att bolagens jordbruksfyrkar inte borde undantas vid en eventuell reform menade man också allmänt. Jordbruket var ju för bolagen, löd argumenteringen i en enskild motion,¹¹ »helt naturligt . . . en bisak och något egentligt intresse för den kommun, där bolaget äger sina jordbruksfastigheter, /torde/ näppeligen . . . förekomma, utom för att undvika utgifter för kommunala behov eller pålägga kommunen sådana i bolagets intresse».

Lantmannapartiets motion 1898¹² hade undertecknats av 50 riksdagsmän. 38 av dessa kom från de sydsvenska länen (inklusive Östergötlands län och västgötalänen). Två var södermanlänningar, en bohuslänning och en upplänning. De övriga kom från bergslagslänen, eller i ett par fall¹³ från Norrland. Åtmins-

¹⁰ S. CARLSSON: Lantmannapolitiken och industrialismen. Partigrupperingar och opinionsförskjutningar i svensk politik 1890–1902, 1953, 176 ff., 315 ff.

¹¹ MAK 1898: 207 (Dahn).

¹² MAK 1898: 208. Med denna överensstämmelse i allt väsentligt partiets huvudmotioner 1899 (62) och 1900 (113).

¹³ Vicepastorn Dahlstedt, som kom från en bolagsvalkrets i det relativt högerbetonade Västerbotten, samt trävaruhandlaren och bruksägaren J. Johansson från Bollnäs, som representerade en industrialiserad storbondevalkrets. Personnotiser samt uppgifter om valkretstyp och politisk hemvist är här och i det följande hämtade från S. CARLSSONS arbete utan att detta i varje särskilt fall anges.

tone 41 av motionärerna var jordbrukare,¹⁴ en enda, akademi-räntemästaren R. Eklundh från Lund, var stadsrepresentant.¹⁵ Vid huvuddebatten i AK uttalade sig 18 av kammarens ledamöter – däribland flera som inte hade undertecknat motionen – för lantmannapartiets förslag i egna anföranden eller genom instämmanden.¹⁶ Gruppen anfördes av huvudmotionären von Knorring och Månsson i Träa. En av de 18 som gav sin mening till känna var godsägare från Västmanlands län och representerade med Sten Carlssons terminologi en storbondevalkrets (Ericsson i Ransta),¹⁷ en annan var godsägare från en (efter 1899 industrialiserad) storbondevalkrets i Stockholms län (Åkerlund). En var prost i Österhaninge. De övriga, som alla var jordbrukare, kom från Södermanland (von Knorring: godsarrendator, industrialiserad storbondevalkrets; Nilsson på Grova: godsägare, d:o; E. A. Lindblad: godsägare fr. Närlunda, d:o) eller från Skåne och smålandslänen. Månsson i Träa, som fick 11 instämmanden i kammaren, befarade om 1.000-röstgränsen att den skulle verka avskräckande på många annars reformvilliga riksdagsledamöter.¹⁸

För 1.000-röstgränsen uttalade sig folkpartiledaren Bromée i Billsta, som med en av 23 ledamöter underskriven partimotion företrädde »vänstermeningen» i andra kammaren. Folkpartisterna önskade lika rösträtt vid kommunala val. I övrigt förordade de strängare begränsningar än andra förslagsställare (1/20 över hela linjen och 1.000 röster). Bakom motionen stod ett representativt urval storstadsradikaler, och eljest ombud från de

¹⁴ I ett par fall används i riksdagstrycket titeln nämndeman eller häradsdomare eller saknas helt titel eller yrkesbeteckning. Jag har inte ansett det nödvändigt att söka sådana i dessa fall.

¹⁵ Eklundh representerade Lunds stad i AK. Som chef för universitetets drätselverk med dess omfattande egendomsförvaltning hade han emellertid nära anknytning till det skånska jordintresset.

¹⁶ För debatten hänvisas allmänt till AK 1898: 20, 24 ff.; för besluten, se 55 ff.

¹⁷ För klassifikationen av valkretsarna se CARLSSON, 13 ff.

¹⁸ AK 20, 51 f.

norrländska och mellansvenska länen.¹⁹ 1.000-röstgränsen förespråkades vidare av skånebönderna M. Dahn och Nilsson i Skärhus från Malmöhus län (Dahn representerade en industrialiserad, Nilsson i Skärhus en ren storbondevalkrets), och till deras förslag, som segrade i slutvoteringen, anslöt sig under debatten godsägaren F. Barnekow, som kom från en småbrukarvalkrets i Kristianstad län.²⁰ Slutligen hörde den absoluta röstgränsen med till den »centerståndpunkt» som, utförligt motiverad av reservanterna i 1896 års rösträttskommitté, hade samlat 20 motionärer vid 1898 års riksdag, som gjordes till liberalt samlingsprogram 1900, och som vid riksdagen sistnämnda år vann seger i AK utan votering. 22 ledamöter i kammaren förordade 1898 den lösningen. 12 av dessa var bönder, åtta från Norrland eller Värmlands och Kopparbergs län, två från Malmöhus län, en från vardera Östergötlands (Henricsson i Karlslund, som fr.a. representerade länets skärgårdsbefolkning) och Uppsala län (arrendatorn Holmgren, som undertecknat von Knorrings motion, men enligt protokollets vittnesbörd bytte ståndpunkt under riksdagen).²¹ Inalles 12 av de 22 »centermotionärerna» kom

¹⁹ MAK 1898:211. Bland motionärerna återfanns stockholmarna M. Höjer, F. Berg, J. Olsson, J. Byström, E. Wavrinsky, O. Eklund och M. F. Nyström, vidare K. G. Karlsson från Göteborg och malmöläroren A. Thylander. Staaff, D. Bergström och C. Wallis hade dessutom jämte f. kaptenen och landskroniten Panzarhielm instämt i motionens syfte. Fyra andra stadsrepresentanter, den radikale A. Aulin från Eskilstuna samt moderatliberalerna A. F. Broström (Kristinehamn), J. Persson (Arboga) och S. J. Kardell (Östersund) hörde till undertecknarna.

²⁰ Ätminstone Dahn och Barnekow stod även i andra sammanhang den liberala rösträttsståndpunkten nära (se härom RÖNBLÖM, 81; VALLINDER, 208 f.; CARLSSON, 300, 304 f. och 356). Barnekow yttrade under debatten i kammaren bl.a. att det med hänsyn till att var och en bidrog till kommunens skatteinkomster i proportion till sin förmögenhetsställning »mähända [skulle] vara det rättvisaste» med lika rösträtt (AK 20, 42 f. [42]).

²¹ C. C:son Bonde, vars namn står först under »centers» motion (MAK 1898:201) var vid denna tid ämbetsman vid hovet och fideikommissarie (Ericson, Södermanlands län). Ytterligare en godsägare från Södermanland, Almquist, stödde i debatten »centerlinjen». Beteckningarna »höger-, mellan (center-) och vänstermening» användes i kammaren av Zetterstrand (AK 20, 24 ff.).

från norra eller mellersta Sverige, tre från Malmöhus län. Fyra, alla sydsvenskar enligt den här använda definitionen, var stadsrepresentanter (Olsson i Växjö och Zotterman, som var konservativa, samt Zetterstrand och Darin, som av Sten Carlsson betecknas som moderatliberaler; de båda sistnämnda tillhörde från 1900 Liberala samlingspartiet).

Det har syns överflödigt att driva den här redovisade analysen ytterligare i detalj. Alldeles klart framträder, att skiljelinjen mellan dem som ville se en absolut maximigräns vid 1.000 röster införd, och dem som inte rekommenderade en sådan gräns, i mycket hög grad tenderade att vara också en ekonomisk-geografisk skiljelinje. AK-ledamöter från de övervägande agrart betonade länen i södra Sverige, dvs. lantmannapartiets huvudsakliga rekryteringsområde, betraktade inte 1.000-röstgränsen som oundgänglig. Målsättningen att reducera bolagsvärdet ansåg de kunna vinnas i tillfredsställande hög grad genom ett strängare relativt maximum för aktiebolag än för andra röstägarklasser, och ur tillgänglig statistik kunde de inhämta, att den reform de stödde samtidigt skulle begränsa det kommunala inflytandet hos nära 1.100 av de rikaste jordägarna i länen söder om Mälaren-Hjälmaren-Vänern.²² Norr om denna gräns, där industrialiseringen hunnit längst och där fr.a. skogsbolagen bredde ut sig, hyste man en avvikande uppfattning. I viss utsträckning fick man här också stöd för sitt krav på absolut röstgräns av representanter från i första hand Malmöhus län, eller det län i Sydsverige där bolagens relativa röststyrka var störst. För bönderna i norra Sverige måste de relativa maxima som diskuteras vid sekelskiftet ha tett sig jämförelsevis betydelselösa. I hela Norrland fanns 1892 fyra personer som ensamt eller övervägande för jordbruksfastighet röstade för mer än 1/10 av sin kommuns totala röstetal, och ytterligare sex som röstade för mer

²² Till dessa har här hänförs Uppsala län. Uppgiften är framräknad ur Kommittébetänkandet 1897, bil. III, 78 f.

än $\frac{1}{20}$. I Värmlands, Örebro och Västmanlands län tillsammans låg motsvarande tal vid 77 och 206. 3.465 enskilda jordägare i hela riket skulle enligt statistiska centralbyråns beräkningar ha träffats av en begränsning till $\frac{1}{20}$ av kommunens hela fyrktal 1892.²³

Ännu en omständighet förtjänar att lyftas fram till sist. Det är sålunda påfallande att jämförelsevis få ombud från städerna deklarerade ståndpunkt i landsbygdens rösträttsfråga 1898. Frågan tycks i första hand ha betraktats som en angelägenhet för landsbygdskommunernas egna representanter att befordra lösningen av. Skälen härtill kan naturligtvis i sin tur ha varit flera. Redan arbetsfördelningssynpunkter kan t.ex. ha spelat in. Men det har likväl sitt intresse att notera, att de stadsrepresentanter som ändå gav sin mening till känna praktiskt taget undantagslöst uttalade sig för de mera långtgående förslagen. Antagandet ligger nära till hands, att de reformvänliga stadsrepresentanterna i många fall valde passivitet hellre än att stå fram och tillskynda en lagstiftning, vars uppläggning man hyste ringa sympatier för. Beteendet upprepades i så fall två år senare. Liberala samlingspartiets motion uttryckte detta år kammarens »vänstermening» i kommunalfrågan.²⁴ Partiets landsbygds- och bonderepresentanter hade tämligen mangrant slutit upp bakom motionen;²⁵ stadliberalernas flertal hade avstått från att sätta sina namn under den,²⁶ och åtminstone en av de stadsrepresentanter som hade ställt upp förklarade under kammardebatterna 1900

²³ Ibid. samt bil. IV, 80 f. Kopparbergs län har räknats till norrlandslänen.

²⁴ MAK 1900: 89.

²⁵ Alla de 31 landsbygdsrepresentanter som hade undertecknat motionen hade, om medlemsförteckning i St. Dbl. 21/1 är korrekt, anslutit sig till samlingspartiet. En handfull av partiets landsbygdsrepresentanter hade alltså av något skäl inte satt sina namn under den liberala motionen 1900.

²⁶ Så t.o.m. partiets båda första ledare, von Friesen och justitierådmannen Zetterstrand från Norrköping. Från den radikala stockholmsbänken hade endast tre ledamöter anslutit sig, M. Höjer, C. Wallis och Sv. lärartidningens redaktör, E. Hammarlund. En stadsbo, Elowsson från Karlstad, stod visserligen som huvud-

att han inte kände entusiasm för den moderata reformlinjen.²⁷ Magnus Höjer var knappast ensam om sin inställning. Det var bondeliberallerna, inte de stadsradikala, som stod för moderationen i det liberala rösträttsprogrammet 1900.

II

Enligt en av de förutsättningar som gäller för den här redovisade undersökningen belyser ståndpunktstaganden som ett parti, en partigrupp eller enskilda medlemmar i ett parti gör i en riksdagsfråga drag i partiets latenta ideologi.¹ Det latenta liberala ideologisystemet rymde vid sekelskiftet skiftningar i synen på kommunernas rösträttsfråga; en viktig skiljelinje gick mellan bondeliberaler och stadsradikaler. Slutsatsen innebär endast att en gammal kunskap formuleras på ett nytt sätt. En annan sak är också viktigare att hålla fram.

Liberala samlingspartiet räknade vid riksdagens början 1900 84 medlemmar; 47 från städerna, 37 följaktligen från valkretsar på landsbygden.² Landsbygdsrepresentanterna hörde mestadels hemma i Värmland, i Dalarna, eller i Norrlands bolagsbygder. De intog en radikalare ståndpunkt i kommunernas rösträttsfråga än andra bondegrupper i riksdagen. I främsta rummet har detta rimligtvis berott på att det gällande rösträttssystemet inte erbjöd de liberala bönderna samma fördelar, som det kunde erbjuda kollegerna inom lantmannapartiet. Men samtidigt tycks gälla, att ett rösträttssystem av den traditionella typen ge-

motionär och Zetterstrand anförde reformvännerna i utskott och kammare, men detta försvagar inte intrycket, att frågan tycks ha uppfattats som främst en landsbygdsangelägenhet.

²⁷ Se AK 1900: 32, 30 f. (Höjer).

¹ Ovan, 48.

² Se för de här anförda sakuppgifterna CARLSSON, 319 f.; THERMÆNIUS, 162 f.; ANDRÉN, 387; ÖMAN, 12 f. Thermænius anser att 49 av samlingspartisterna 1900 var stadsbor.

nerellt var på väg att bli oförenligt med böndernas intressen, och omständigheten talar starkt för att då också de av bolagsrättsliga analogier påverkade motiveringarna för ett sådant system upphörde att tilltala dessa befolkningsgrupper. Den med bolagsteorin befryndade teorin om en särskild intressegemenskap mellan jordägaren och kommunen var mera direkt lämpad för en argumentering till försvar för bondehegemonin på det kommunala planet. Men denna teori saknade inte bara liksom bolagsteorin förmåga att appellera till de allt större skarorna egendomslösa. Den kunde heller knappast appellera till den nya typ av besuttenhet som industrialiseringen hade skapat, och som vid sekelskiftet hade börjat göra sig gällande även i landskommunerna i stora delar av landet. Differentieringen på det ekonomiska och sociala området torde om detta är riktigt ha medverkat till att redan vid denna tid göra äldre föreställningar om hur den kommunala makten borde distribueras omöjliga. Andra faktorer verkade uppenbarligen i samma riktning.

Kommunernas utgifter för fattigvård och folkskoleväsende steg i både relativa och absoluta tal årtiondena kring 1900.³ Skattebördorna tyngde särskilt hårt i de ofta små och fattiga landsbygdskommunerna, och ojämnheter i den interkommunala skattedistributionen accentuerades. Från landsbygdshåll restes med växande ihärdighet krav, att statsmakterna skulle ta över en tilltagande del av det ekonomiska ansvaret för utgifter, som det sedan gammalt hade ålegat kommunerna att vårda och finansiera. På vissa håll tycks man därtill i varje fall så tidigt som från 1890-talet ha uppfattat en social skatteomfördelning som ett verksamt led i strävandena att lösa det kommunala skatteproblemet. Förhållandet, att man därvid i första hand åsyf-

³ Se E. SÖDERBERG: Landskommunernas och köpingarnas ekonomiska bärkraft. Förberedande statistisk undersökning enligt Kungl. Maj:ts uppdrag verkställd af ... Stockholm 1911, 27. 1890 svarade dessa utgifter mot c:a 58 % av landskommunernas samtliga utgifter; 1907 mot drygt 67 %. För det följande hänvisas till min lic.avh., kap. IV.

tade att lägga över en tyngre del av bördorna på bönder och andra besuttna grupper, har naturligtvis snarast tenderat att skärpa kraven på kostnadscentralisering från dessa gruppers sida. Det förindustriella samhällets maktägare i landsbygdskommunerna har sammanfattningsvis fått allt mindre intresse av att definiera de kommunalt vårdade och finansierade angelägenheterna som lokala gemensamhetsangelägenheter, till sin natur »kommunala» hellre än »allmänna» angelägenheter.⁴ Och med en minskad benägenhet för en sådan definition, har tydligen också åtminstone de teoretiska skälen för en efter bolagsrättsliga principer anordnad rösträtt blivit svagare. Mer och mer måste det ha tett sig orimligt att hävda dem.

Föreställningarna om kommunen som ett bolag tenderade att urholkas från två håll vid sekelskiftet. Jag har tidigare framhållit, att det först med programrevisionen 1915 med visshet kan sägas att dessa föreställningar hade upphört att spela någon roll för det liberala partiet. En ny, demokratisk rösträttsideologi gjordes vid frisinnade landsmötet det året manifest.⁵ Slutsatsen står naturligtvis fast. Men vad som här har anförts om den faktiska utvecklingen ute i det stora flertalet kommuner gör det enligt min mening befogat att ifrågasätta, om det likväl är rimligt att räkna med att föreställningar av det slaget levde kvar latent bland de liberala ännu åren kring 1907, och bidrog till tveksamheten att redan då manifesteras en klart demokratisk kommunalideologi. Snarare har bolagsföreställningarnas upplösning kunnat göra det lättare att, åtminstone i vaga formuleringar, träda fram med en kommunalideologi av demokratiskt snitt 1907. Andra ideologiskt betonade faktorer tycks ha verkat i samma riktning. Det återstår att diskutera dessa, samt att i korthet pröva vilka faktorer som i stället kan ha bidragit till att försena programutvecklingen.

⁴ Se också ovan, 83, not 28.

⁵ Ovan, 76.

Att frågan om kommunal rösträttsreform endast berördes i obestämnda och föga avancerade formuleringar i de tidigaste frisinnade programtexterna, eller helt förbigicks i dessa texter, har noterats i det föregående.¹ Enskilda liberala riksdagsledamöter uppmärksammade frågan i motioner eller genom meningsyttringar i utskott och kamrar, men från tongivande liberalt håll kom inga uppslag till dess lösning.² Omständigheten har syntts förbryllande.³ Särskilt förbryllande är det onekligen, att den liberala partiledningen ännu sedan den politiska reformfrågan hade tagit en ny vändning genom Påbodaförslaget 1906 valde att avvakta, hellre än att bygga ut sin egen handlingslinje med ett konkret krav på jämväl kommunal rösträttsreform.

Regeringen Staaffs rösträttsförslag 1906 – allmän politisk rösträtt för män som fyllt 24 år och majoritetsval i enmansvalkretsar – tillbakavisades av FK, som med stor majoritet (126 röster mot 18) slöt upp kring det av Alfred Petersson i Påboda lanserade reformförslaget: dubbelproportionalism och begränsning av fyrskalan.⁴ Knappa 100-talet ledamöter i AK följde också Påboda.⁵ Staaff demissionerade i slutet av maj. Han efterträddes

¹ Ovan, 52.

² De principiellt radikalaste förslagen under perioden bar socialdemokratisk signatur, och begärde lika rösträtt och proportionella val i städerna (MAK 1901: 125 och MAK 1903: 76). Någon liberal partimotion som (annat än 1902 i en här betydelselös detalj) berörde de kommunala rösträttsreglerna, eller annars någon jämförlig meningsyttring från liberalt håll, förekom inte under perioden. Till samlingspartister som dock förordade förändringar i något avseende i rösträttsreglerna hörde Lindhagen, Höjer, Persson i Arboga, Pettersson i Södertälje och A. Thylander, vilka alla under 1890-talet hade tillhört folkpartiet, eller Zetterstrand, Larsson i Lund, Elowsson, Nydahl och G. W. Roos, från den grupp inom partiet som hyste sympatier för det proportionella valsättet.

³ Se L. KIHLEBERG: Karl Staaff 2, 64. »Få iakttagelser är så överraskande tiden kring 1905 ...»

⁴ S. RUNESTAM: Förstakammarhögern och rösträttsfrågan 1900–1907, 1966, 259 f.

⁵ Ibid. 260.

av Arvid Lindman i spetsen för en högerbetonad ministär.

Den nya regeringens huvuduppgift var att lösa rösträttsfrågan efter de riktlinjer som dragits upp i Påboda-motionen.⁶ Rege- ringen må ha visat förtegenhet om sina avsikter i detalj.⁷ En rad omständigheter – regeringens sammansättning med Påboda själv som jordbruks- och till gagnet rösträttsminister,⁸ uttalanden i både svensk och utländsk press av statsministern redan under dennes första veckor i ämbetet;⁹ det faktum att en parlamenta- rikerkommitté omgående tillkallades, i vilken enbart anhängare till Påbodaförslaget fick plats;¹⁰ främst dock uppslutningen kring detta förslag från bondegrupperna i AK och, inför avgörandet 1906, av praktiskt taget hela FK-högern, samt den »fulla an- slutning» till programmet dubbelproportionalism i förening med inskränkning i det kommunala röstmaximum för val till FK som Allmänna valmansförbundet ett par veckor senare proklame- rade,¹¹ och den energiska kampanj för en sådan reform som prompt inleddes¹² – måste, förefaller det, ha undanröjt all tvek- samhet rörande den anläggning i stort som Lindmanregeringens förslag skulle få. Runestam har visat, att man inom högern var

⁶ K. PETERSSON: En bondedemokrat. Alfred Petersson i Påboda, 1965, 108. Se också E. TIMELIN: Ministären Lindman och representationsreformen 1907–1909, 1928, 104, och RUNESTAM, 261 och 266, angående innehållet i kungens diktamen vid regeringsskiftet 29 maj.

⁷ KIHLEBERG 2, 98; RUNESTAM, 293.

⁸ Karaktäristiken är K. PETERSSONS i den nyss återopade biografien över fadern (sid. 108). Den centrala roll som Påboda spelade inom regeringen vid tillkomsten av 1907 års rösträttsförslag har grundläggande utretts av Brusewitz i till stor del opublicerade forskningar, vilka senare varit tillgängliga för såväl Kihlberg, som K. Petersson och Runestam. Särskilt K. PETERSSON har, i sin utförliga och natur- ligt nog klart sympatiserande men i det väsentliga tillförlitliga skildring, betonat den roll som kommunalfrågan spelade för Påbodas rösträttspolitik (kap. 9–11).

⁹ Mest uppmärksammas har intervjun med Lindman i *Le Temps* i juli 1906 blivit. Se KIHLEBERG 2, 98; RUNESTAM, 268; utförligare TIMELIN, 107 f. Se dock också TIMELIN, 106 f. angående intervjun med densamme i *ST* 11/6 1906.

¹⁰ PETERSSON, 110 f.; TIMELIN, 110 ff.

¹¹ RUNESTAM, 266 f.; TIMELIN, 162.

¹² RUNESTAM, 267 ff.

»fullt på det klara med, att propositionen måste gå längre än Påbodaförslaget 1906» för att bryta motståndet i andra kammaren. I Timelins efterföljd har han antagit, att man från början räknade med att regeringsförslaget måste föra de proportionella valen ända ner till FK:s urväljare.¹³ Med nödvändighet förutsatte detta givetvis inte, att fyrkskalan rubbades. Men Runestam tycks mena, att spørsmålet mindre gällde om så skulle ske än hur långt man skulle gå,¹⁴ och klart torde i alla händelser stå, att ett förslag som även innefattade demokratisering i någon grad av rösträtten i kommunerna inte i realiteten kunde betraktas som ett otänkbart alternativ sommaren och hösten 1906.

Staaff övervägde också eventualiteten redan i sitt första större framträdande efter regimskiftet.¹⁵ Han medgav därvid, att om den nya regeringen kom med ett till grunden gående dubbelproportionalistiskt förslag med allt vad detta innebar ifråga om den kommunala rösträtten, »vänstern» hade skyldighet att allvarligt pröva ett dylikt förslag. Han sade sig emellertid inte tro, att man skulle ställas i den belägenheten. Lindman skulle, ville han göra gällande, inte våga sig på en reformering av röstskalan. Hur ärlig Staaffs övertygelse var på denna punkt lär med skäl kunna sättas i fråga; det viktiga här är under alla förhållanden, att han inte hade något att anföra om ett självständigt liberalt initiativ till kommunal rösträttsreform. Attityden var – för att göra bruk av Kihlbergs karaktäristik¹⁶ – vänta och se. Den väckte synbarlig oro inom partiet, men Staaff vidmakthöll den under de följande månaderna.

En till grunden gående dubbelproportionalistisk reform måste förverkliga det proportionalistiska valsättet lika genomgripande

¹³ RUNESTAM, 293 f.; TIMELIN, 105.

¹⁴ RUNESTAM, 294.

¹⁵ I tal i Nackarp i Malmöhus län midsommaren 1906. Nackarpstalet är ett av Staaffs oftast uppmärksammade tal från denna tid. Det återgavs oavkortat i bl.a. GHT 25/6 1906. Här refereras det direkt ur Staaffs eget koncept, som bevarats bland hans efterlämnade papper på UUB.

¹⁶ KIHMBERG 2, 88.

och lika effektivt till första kammaren som till andra, framhöll Staaff vid ett senare tillfälle på sommaren 1906.¹⁷ Det aviserade regeringsförslaget måste svara mot detta krav, om det överhuvud skulle kunna göras till föremål för diskussion. Blev det mindre radikalt, borde det mötas med det på våren repellerade men av majoriteten bland de folkvalda gillade liberala regeringsförslaget. Den kommunala rösträtten borde få anstå. Självfallet var Staaff klar över att utsikterna till en begränsning av fyrkväldet inte minst tilltalade betydande grupper inom hans eget parti. Han hade också nåtts av ryktet, att regeringen »varit inne på alla möjliga äventyrligheter» i rösträttsfrågan.¹⁸ Att ett tillfredsställande förslag från denna skulle vara att emotse, fann han ändå osannolikt.

Men hade Staaff underskattat Lindmans politiska kurage, hade han därtill – och fr.a. – felbedömt de fordringar som ställdes på detta. Starka krafter arbetade för demokratisering av det kommunala livet. Vid jultiden kunde D. Bergström i andra hand – källan uppgavs vara »absolut säker» – informera en utlandsseministrande Staaff om krisartade motsättningar inom regeringskretsen.¹⁹ Enligt Bergströms sagesman, som åtminstone så till vida tycks ha varit välunderrättad,²⁰ verkade i främsta rummet Påboda pådrivande. Påboda, hette det, »lär på sista tiden ha intagit en ultra-avancerad ståndpunkt i rösträttsfrågan», och det kommande förslaget förspordes »utåt» bli »ofantligt långtgående».²¹ I februari 1907 låg propositionen om fyrkskalans av-

¹⁷ I tal i Östersund i slutet av augusti, återgivet bl.a. i Abl. 27/8 1906. Även detta tal refereras här ur Staaffs eget koncept (UUB).

¹⁸ Staaff i brev till vännen och medarbetaren i Frisinnade landsföreningens förtroenderåd, I. Bendixson 15/8 1906 (UUB F 955 a). Det bör nämnas att S. som ex. på »äventyrligheter» särskilt anför »den kvinnliga rösträtten». Han tillägger att ministären själv »nog [skulle] kunna våga ej så litet», men att den »ju --- förstås!» har FK att tänka på.

¹⁹ D. Bergström till Staaff 12/12 1906 (UUB).

²⁰ Jfr KIHLEBERG 2, 101.

²¹ Hur långt Påbodas radikalism i kommunala rösträttsfrågan gick är inte känt. Enl. K. PETERSSON (113) skulle han »nog» ha haft litet att invända även mot all-

skaffande på riksdagens bord. Staaff lyckönskade. Han hade inte väntat, yttrade han vid propositionens remiss,²² att frågan om en kommunal rösträttsreform skulle föras fram på sätt som skett från konservativt håll. För många torde det ha blivit än mera överraskande, att samlingspartiet, när det inte längre gick att skjuta ett auktoritativt liberalt ställningstagande på framtiden, valde att i stort sett acceptera regeringsförslagets 40-gradiga skala.

Genom att anta ett av Staaff och fyra av dennes närmaste vänner och medarbetare författat uttalande hade Frisinnade landsföreningens förtroenderåd i månadsskiftet februari–mars 1907 beviljat samlingspartiet fullmakt att på egen hand utforma den kommunala delen av ett liberalt alternativ till den av högerregeringen proponerade lösningen. Förtroenderådet förväntade givetvis, hette det i uttalandet, sedan enighet kring 1906 års förslag i huvudfrågan hade anbefallts, »att liberala samlingspartiet vid innevarande riksdag upptar frågan om den kommunala rösträttens reformering».²³ Fullmakten torde ha utfärdats med tvekan; missnöjet med Staaffs och patiledningens sätt att handlägga rösträttsfrågan var avsevärt på våren 1907.

På vänsterflygeln hade Lindhagen ännu 1906 voterat för det liberala regeringsförslaget. Men han hade betonat att detta skedde i en tvungen situation,²⁴ och under sommaren öppnade han den strid mot den officiella partipolitiken som markerade hans glidning över mot socialdemokratin.²⁵ Lindhagens angrepp gällde inte enbart rösträttspolitiken. I denna fråga spelade å andra si-

män och lika rösträtt, ehuru han bedömde en sådan linje som politiskt utsiktslös. Någon grund för sin förmodan anför P. inte.

²² AK 1907: 8, 13.

²³ FL:s förtroenderåds protokoll 4/3 1907 (FL:s arkiv, KB). Landsföreningens ordf. E. Beckman, samt jämte denne I. Bendixson, D. Bergström och G. Kobb, bildade tillsammans med Staaff den kommitté som formulerade rådets uttalande (protokoll 23–24/2 1907).

²⁴ AK 1906: 19, 14; 54, 49.

²⁵ Se härom t.ex. TIMELIN, 196 ff., och KIHLEBERG 2, 102 f.

dan hans sedan länge ådagalagda intresse för kvinnornas rösträttsak en huvudroll. Spörsmålet om den kommunala reformen tycks han ha bedömt i andra hand.²⁶ Men liksom socialdemokraterna krävde han 1907, i spetsen för en liten grupp radikala samlingspartister, författningsrevision och lika kommunal rösträtt.²⁷ Staaffliberalernas position kännetecknade han på Brantings manér som förlegad, mindre demokratisk än regeringsförslaget.²⁸

En liknande bedömning gjordes – utan jämförelser i övrigt – av andra grupper inom partiet. Hos bondoliberalerna syns ofta sympatierna för det andrakammarparlamentariska programmet – eller överhuvud förståelsen för det intresse Staaff och riksdagens radikala reformvänner ägnade de konstitutionella problemen – ha varit mindre starka än intresset för en reform, som i första hand effektivt bröt bolagsväldet i kommunerna. Även bönderna i de sydsvenska jordbrukslänen var villiga att acceptera reformer som riktade sig mot bolagens röstvalde,²⁹ och benägenheten har naturligtvis ökat med industrialiseringens utbredning i Sydsverige kring och efter 1900. Men särskilt för bönderna norr om Dalälven torde sådana reformer ha tett sig angelägna. Bonderevolten på den frisinnaade högerflygeln blev ju också – mera än de vänsterradikalas revolt – avgörande för rösträttsstridens utgång 1907. Persson i Tällberg trädde – i skymundan animerad av en annan frisinnad norrlandsbonde med bemärkt förflutet i rösträttsfrågan, Olsson i Fläsbro – jämte Påboda fram som dubbelproportionalismens segerorganisatör.³⁰

²⁶ Så enligt huvudanförandet i AK-debatten 1907 (AK 54, 24 ff.).

²⁷ MAK 1907: 208 (den politiska reformen) och 209 (den kommunala reformen). L. hade 7 medmotionärer: Pettersson i Södertälje, C. Wallis, E. Wavrinsky, Thylander, Berglund, Kjellberg och L. Broomé i Bårslöv. Ytterligare en AK-ledamot, Söderbergh, hade i huvudsak instämt i motionernas syfte. Se också TIMELIN, 256.

²⁸ ». . . partiets stamtrupp [hade] gjort det . . . till en hederssak att inte följa med sin tid», AK 54, 25. För Branting se AK 52, 112 ff., och AK 55, 32.

²⁹ Ovan, 62 f., 85 ff.

³⁰ Senast RUNESTAM, 305.

För bedömningen av Staaffs handlande är vad som här har antytts om böndernas attityder och agerande särskilt betydelsefullt.

Staaff var medveten om att praktiskt politiskt arbete krävde anpassning och vilja till kompromiss. Inför Frisinnade landsföreningens tillkomst vintern 1902 klargjorde han i en privat deklARATION sin beredvillighet att rätta sig efter dessa krav.³¹ Landsföreningens äldsta programuttalanden betonar också eftertryckligt det taktiska momentets betydelse för föreningens val av ståndpunkt i rösträttsfrågan,³² och under de följande åren anförde Staaff och den liberala partiledningen med förkärlek taktiska eller riksdagspolitiska motiv för sitt agerande i denna fråga. Så skedde t.ex., när man 1905 accepterade fullgjord skattebetalningsskyldighet till stat och kommun som villkor för politisk rösträtt,³³ när man slog till reträtt i de samtidigt livligt debatterade frågorna om lika representationsrätt för land och stad och om blandade stads-landsbygdsvalkretsar,³⁴ eller när man vägrade att ta upp kvinnorösträtten i samband med frågan om männens rösträtt.³⁵ Taktiska eller riksdagspolitiska överväganden gick igen i de ovan åberopade uttalandena av Staaff efter regimskiftet 1906, och i Fridtjuf Bergs inlägg i polemiken

³¹ I brev till D. Bergström 23/11 1901 (UUB). »Vi kunna ju i alla fall så snart igen få återvända till de kära idéerna, så ett och annat års praktiskt och direkt fruktbarande arbete tycker jag vi kunde unna oss!»

³² Frisinnade landsföreningens tillkomst och tidigaste programutveckling har grundläggande skildrats av RÖNBLOM, 97 ff. och 116 ff. Se också KIHLEBERG I, 1962, 259 ff., och vad särskilt gäller 1902 års valprogram ANDRÉN, 388 f. Framst landsföreningens första program från febr. 1902 syns framhåva det här diskuterade taktiska (praktisk-politiska, riksdagspolitiska) momentet.

³³ Se FLM 16, 1904, samt MAK 1905: 231 och Staaff i AK 1905: 10, 3; 48, 61 ff. Se också RÖNBLOM, 143 och 147, samt ANDRÉN, 416 ff.

³⁴ Se i första hand de i föregående not anförda källställena.

³⁵ I K. Prop. 1906: 55 hette det bl.a. att männens rösträttsfråga visat sig vara så svårlöst »att inblandning i densamma av den i sig själv svåra och i varje fall till omedelbar lösning ej mogna frågan om rösträtt åt kvinnor förvisso skulle undanskjuta hela reformens lösning på obestämbart tid» (10).

mot Lindhagen.³⁶ Slutligen präglade sådana överväganden argumenteringen i samlingspartiets båda huvudmotioner 1907. För att göra den proponerade reformen mera tilltalande för menige man ville man visserligen kombinera förmögenhetsprincipen och personlighetsprincipen, hette det sålunda bl.a. i motiveringen till förslaget i kommunalfrågan.³⁷ Till den ändan ville man, att varje röstberättigad kommunmedlem utanför skalan skulle erhålla en tilläggsröst. Men man ansåg sig inte kunna förorda, att den kommunala rösträtten grundades helt på personlighetsprincipen, hette det vidare: »Den allmänna meningen kan ej uppbära en så långt gående reform, som att alla skattebetalande kommunmedlemmar får lika rösträtt.»³⁸

Den motivredovisning som Staaff och hans medarbetare själva tillhandahöll har i regel inte satts i fråga i litteraturen. Staaff har, generellt och i sitt förhållande till rösträttsfrågorna, framställts som realpolitikern och kompromissarien.³⁹ Taktiska motiv och (fel)kalkyler har också i stor utsträckning ansetts förklara hans agerande i kommunernas rösträttsfråga.⁴⁰ Men att förklaringar av den typen inte sällan är otillfredsställande torde stå klart; i ett enskilt fall har det demonstrerats av Palme i hans analys av Staaffs Eskilstunatal efter storstrejken.⁴¹ Att de här inte är tillfyllestgörande har därtill åtminstone antytts. Frågan har ställts, i vilken mån Staaffs kännedom om engelskt statsliv kan ha inverkat på hans syn på demokratisering i kommunerna.⁴² Spörsmålet är komplicerat och kan av uppenbara skäl inte

³⁶ Se redan KIHLEBERG 2, 102 f. Berg förde partiledningens talan mot Lindhagen. Hans sista inlägg syns ha varit en replik i DN 3/12 1906 under rubriken »Överdrifter eller synvillor».

³⁷ MAK 1907: 218.

³⁸ Ibid. 4.

³⁹ Se sålunda ÖMAN, 16; RÖNBLOM, 118 ff.; KIHLEBERG 1, 284.

⁴⁰ Se genast nedan.

⁴¹ S. U. PALME: Karl Staaff och storstrejken 1909. På Karl Staaffs tid, 1964, 150 ff. Se härom också M. BÄCK: i Stv. T. 1964, 307 (i rec. av Kihlbergs Staaffbiografi).

⁴² BÄCK, 299.

diskuteras med någon utförlighet här. Men åtminstone synpunkten bör beaktas, att de svar som har prövats inte sällan har framträtt utan förankring i någorlunda pregnanta frågeställningar.

13

Enighet torde råda om att Staaffs och den liberala partiledningens försiktighet i kommunernas rösträttsfråga till stor del hängde samman med det med stor konsekvens fasthållna andrakammarparlamentariska programmet. För Kihlberg, som senast behandlat frågan, framstår således som huvudsaken att Staaff var hårt bunden till ett bestämt reformschema. Han prioriterade en rösträttsreform, som var så utformad att den enligt hans bedömning kunde garantera ett regeringsdugligt underlag i AK. Kommunalfrågan intresserade honom inte.¹ Därutöver pekar emellertid Kihlberg på Staaffs bristande kontakter med och känslighet för lantmannaopinionen inom det egna partiet som förklaringsgrund, och han menar slutligen, att i förening härmed en taktisk felkalkyl bidrar till att kasta ljus över den liberala partichefens agerande. Staaff skall ha tagit miste på styrkan i de fyrkvaldas motvilja mot en kommunal rösträttsreform.²

Självfallet är det fullt möjligt att Staaff – som ändå 1905 hade visat stor lyhördhet gentemot böndernas krav i fråga om utskyldsstreck och valkretsindelning³ – underskattade den kommunala reformens möjligheter att attrahera partiets bondegrupper.⁴

¹ Se särsk. KIHBERG 2, 408. »Staaff hade sitt underhusparlamentariska program och därmed basta. Lindman handlade ... mindre bunden vid ett reformschema.»

² Se utförligt *ibid.* 2, 64, 99 f., 103, 105 f. och 115.

³ Se också ANDRÉN, 422.

⁴ Frågan om de frisinnade bönderna och rösträttsreformen 1907–1909 rymmer ännu olösta problem. Till dessa hör spörsmålet om vilka faktorer som förmådde dem att övervinna misstron mot de proportionella valen. Måhända har det inte varit betydelselöst, att de inte sällan var organiserade läsare eller/och nykterister och i sina organisationer kan ha sett instrument, med vilkas hjälp de kunde

Möjligt är också att han 1906–1907 fatkiskt räknade med att ställas i en gynnsammare position vis à vis fyrkväldets representer i FK, om han höll fast vid det egna, förolyckade, regeringsförslaget, än om han tillika gick fram med ett förslag om effektiv begränsning av fyrskalan. Men allt besett är det svårt att tro att kalkylen skulle ha utfallit på det sättet, om den inte tillkommit under påverkan av vad Staaff ville finna i facit. Problemet måste, tror jag, ställas på ett annat sätt.

En andrakammarparlamentarisk målsättning, definierad som en målsättning att oåterkalleligt förlägga maktens tyngdpunkt till riksdagens andra kammare⁵ eller trygga andra kammarens politiska övervikt,⁶ behövde inte nödvändigtvis råka i konflikt med målsättningen demokratisering av det kommunala livet. Sambandet mellan den kommunala rösträttsfrågan och FK-problemet kunde t.ex. upplösas, och FK-valen anförtras åt särskilda elektorsförsamlingar enligt en flera gånger under åren 1904–1907 föreslagen modell.⁷ En kommunal rösträttsreform skulle i ett sådant system inte behöva påverka FK:s sammansättning. Eller FK kunde demokratiseras, men dess befogenheter inskränkas genom suspensivt veto eller på annat sätt. Både socialdemokraterna och Lindhagen-gruppen förordade en sådan lösning 1907, och den tycks ha föresvävat de liberala programskrivarna – dvs. i första hand Staaff personligen – på hösten 1907.⁸ Av

hävda sina intressen i ett proportionellt valsysteem. Synpunkten, som veterligt inte tidigare beaktats, anförs under alla omständigheter i ett brev från E. Biesert till Staaff 18/10 1907 (UUB).

⁵ Formuleringen i det ovan s. 98, not 23 nämnda uttalandet av landsföreningens förtroenderåd i början av mars 1907.

⁶ Enligt formuleringen i 1907 års program, se ovan, 53.

⁷ Elowsson hade sålunda både 1904 (MAK: 180) och 1905 (MAK: 214) föreslagit en första kammare vald av för ändamålet särskilt utsedda elektor (förslagen utgjorde led i ett dubbelproportionalistiskt reformprogram; se härom TIMELIN, 50 f.), och Adelswärd, Staaffs finansminister 1911, motionerade i samma riktning 1907 (MAK: 216 och 253; TIMELIN, 250 ff.).

⁸ Se programtexten, ovan, 53. Om Staaffs roll vid programskrivningen, se KIHLEBERG 2, 121.

allt att döma har det nya läge, i vilket den konstitutionella frågan hamnat efter riksdagsbesluten på våren, starkt bidragit till att kommunalreformen sköts fram som en av huvudfrågorna i 1907 års program. Före 1907 var utgångsläget ett annat.

Att lösa upp det kommunala sambandet syns man å ena sidan inte ha önskat.⁹ Å andra sidan ville man tydligen förutsätta, att om Första kammaren lämnades oreformerad, under det att valrätten till medkammaren demokratiserades, FK:s anspråk på likaberättigande med AK skulle försvinna av sig själva. Dualismen mellan kamrarna skulle göra dessa anspråk uppenbart orimliga, och FK skulle inte längre göra dem gällande. De förmögenhetsvalda skulle upphöra att utgöra ett hinder för »folkviljan» att slå igenom i riksdagsbesluten, utan att lagändringens väg beträddes.

Är detta försök att i några korta satser tolka Staaffs vid 1907 års riksdag uttalade synpunkter på hur andrakammarparlamentarismen borde förverkligas rättvisande,¹⁰ blir hans och staaffliberalernas likgiltighet för kommunernas rösträttsfråga begriplig – och bitterheten, när det stod klart att uppläggningsen hade varit förfelad.¹¹ Staaff sköt undan kommunalfrågan, därför att han fruktade att dess aktualisering skulle göra det svårare att realisera målsättningen »det oåterkalleliga förläggandet av maktens tyngdpunkt till Andra Kammaren».¹² Han insåg, att en reformering av FK i förening med införandet av ett proportionellt

⁹ Tanken på en lösning av den typen behöll sin aktualitet under de följande åren. Den avvisades från ledande liberalt håll bl.a. i en artikel i Forum 1915: 13 (147 ff.) av Edén, som varken fann den »rekommendabel» eller »praktikabel».

¹⁰ Se MAK 1907: 203, samt Staaffs huvudanförande i AK (AK 52, 78 ff.). Se dock också t.ex. de båda talen i Nackarp och Östersund på sommaren 1906.

¹¹ Se t.ex. KIHLEBERG 2, 109, 115 och 117 f. »Vad spelar ... det för roll om det de giva är mer demokratiskt än förra årets förslag», skrev I. Bendixson till Staaff inför Tällbergskompromissen (29/4; brevet bland Staaffs papper på UUB). »Uppgiften är väl ej att bjuda över varandra i demokrati. Vi ha fått lov att vara demokrater, emedan det ej fanns någon annan väg. Men när man skall ta itu med de stora frågorna då gäller det att vara statsklok och ge fan i demokratin.»

¹² FL:s förtroenderåds uttalande, mars 1907. Cit. efter protokollet.

valsätt skulle äventyra den bestämda modell för statsstyrelsens utformning som han hade designerat. En kommunal rösträttsreform var inte i första hand taktiskt olämplig att kräva 1906–1907. Reformen var fr.a. oförenlig med hos Staaff redan fast etablerade idéer om hur »det demokratiska statskicket» skulle bringas till verklighet och fungera.

Staaff hade all anledning att undvika ordet »parlamentarism», och att förneka sitt beroende av utländska förebilder.¹³ Andra liberala politiker iakttog inte samma återhållsamhet i språkbruket och hänvisade öppet till England som mönsterland.¹⁴ Det torde numera få anses klarlagt, att Staaff själv redan före det dubbla nederlaget i rösträttsstriden hade inlett sina studier i engelskt statsliv.¹⁵ Att hans agerande i stridens slutskede påverkades av därvid förvärvade insikter är ännu obevisat. Men att det ringa intresse han visade för frågan om demokrati i kommunerna till sist hängde samman med att teorier och idéer som befästs av detta studium tilläts grumla hans taktiska blick är likväl ett rimligt antagande.

Den liberale partiledaren skulle få tillfälle att under de föl-

¹³ I den konservativa agitationen mot Staaff var det vanligt att framhålla parlamentarismens karaktär av »utländsk import». Ofta sades systemet ha visat sin olämplighet även i hemlandet, England, än oftare sades det vara omöjligt att omplantera i svensk politisk och social miljö. Pontus Fahlbeck (redan 1904 i Sveriges författning och den moderna parlamentarismen), Carl Hallendorff, Karl Hildebrand och Harald Hjärne (bl.a. 1903 i Engelsk imperialism och parlamentarism) argumenterade efter dessa linjer.

¹⁴ Det bör noteras här, att Staaff själv tydligt anspelade på den aktuella striden mellan över- och underhus i England i Östersundstalet (BÄCK, 299), samt att ANDRÉN har ansett, att den engelska parlamentarismen åtminstone skymtat hos Staaff i 1905 års rösträttsdebatt i riksdagen (427 f.). Öppna hänvisningar till England- och engelsk parlamentarism gjordes i denna debatt av Höjer. Se förutom Andrén även ÖMAN, 46 f., och TIMELIN, 35 f.

¹⁵ Se främst KIHLEBERG 2, 35 f. och 403 ff. Jfr RÖNBLUM, som gjort gällande, att det först var efter nederlaget i rösträttsfrågan som Staaff genom studier av engelskt statsskick började utvecklas till bestämd anhängare av den klassiska, engelska parlamentarismen (165 ff.). Se om denna fråga också G. ANDRÉN: Regeringsmakt och parlamentarismen i Sverige. Stv. T. 1930, särsk. 465 f.

jande åren fördjupa sina studier i det demokratiska statskicketets problematik. Han förblev av allt att döma trogen sin underhusparlamentariska doktrin. Men på hösten 1907 hade en parlamentarism av den klassiska, engelska typen i realiteten förlorat sin aktualitet för svenskt vidkommande.¹⁶ Kommunernas rösträttsfråga fick en ny betydelse i den liberala programpolitiken. Programutvecklingen hän mot ett förkastande av förmögenhetsprincipen, anslutning i stället till ett rösträttsprogram av principiellt demokratisk läggning, fullbordades. Den kunde inte ske utan att motsättningar framträdde inom partiet beträffande synen på kommunen och kommunens förhållande till de statliga myndigheterna.

14

Vid landstingsvalen 1914 saknade c:a 80 % av befolkningen i riket rösträtt. Siffran var något högre på landsbygden än i städerna.¹ Två av tre röstberättigade i landsbygdskommunerna ägde 1-5 röster (dvs. röstade för en inkomst på upp till 500 kr.). I städerna tillhörde 43 % av valmanskåren denna grupp.² Medelröstetalen var på landsbygden 6,1 och i städerna 13. Aktiebolagens medelröstetal uppges för en något tidigare tidpunkt ha legat vid 17,4 i landsbygdskommunerna och 28,7 i städerna.³ Skattskyldighetsvillkoret med vidhängande utskyldsstreck, och den graderade röstskalan, var betydelsefullast av de konservati-

¹⁶ I litteraturen har åtminstone en gång hävdats, att parlamentarismen i sin klassiska form blev inaktuell i Sverige efter 1907-1909 års reform, och att författningsutvecklingen därefter gått mot ett styrelseskick av i princip annat slag. Se F. LAGERROTH: *Staaff eller De Geer? Till frågan om vårt levande statskicks typologi*. Stv. T. 1943, 1 ff. (14 f.). Jfr C. A. HESSLER: *Parlamentarismens begrepp*. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth, 1950, 172 ff.

¹ SOS. Allmänna val. Landstingsmannavalen 1914, tab. C, 14.

² Ibid. 18.

³ Ibid. 14. För bolagens medelröstetal, se K. Prop. 1913:185, 190. Uppgifterna gäller för 1910-1911.

va garantier som ännu efter 1909 omgärdade den kommunala rösträtten. Frisinnade landsföreningen förband sig i sitt nya program 1907 att under vissa angivna omständigheter verka för att garantierna avlägsnades.

I jämförelse med den liberala riksdagsgruppens handlingsprogram 1900 var den frisinnade programståndpunkten radikal. Den bar en klart principiell prägel: några hinder fick inte, förklarade landsföreningen, finnas för folkviljan att förverkligas. Efter bokstaven tycks en motsättning föreligga mellan rösträttsuttalandets deklaration att garantierna skulle ändras eller elimineras »i den mån . . . o.s.v.», och själva programtextens förutsettningslösa utsaga att en vidareutveckling av den kommunala rösträttsreformen befanns de frisinnade »i och för sig önskvärd». ⁴ Det förstnämnda uttalandet framställer inte de existerande garantierna – och bland dem rimligen röstskalan ⁵ – som nödvändigtvis oförenliga med uttalandets grundläggande demokratiska fordran; å andra sidan sägs uttryckligen att garantierna bör »ändras eller borttagas», om de visar sig oförenliga med denna fordran. Principprogrammets formulering »ytterligare utveckling . . .» är obestämd. Men den syns innehålla ett tillkännagivande, att de frisinnade i alla händelser önskade någon modifiering av skalan. Skrivningen i de båda texterna tycks enligt den tolkningsmodell som tillämpas här ange, att ännu ingen enighet rådde inom partiet beträffande hur högt ambitionsgraden i rösträttsprogrammet skulle sättas. Rimligen hesiterade bönderna på partiets högerflygel inför en reform som skulle medge både industrins arbetare och jordbrukets egna underklasser kommunalt inflytande på samma villkor som gällde för de besuttna, och som därtill skulle göra dessa grupper likaberättigade vid de politiskt viktiga landstingsmannavalet. ⁶ Redan

⁴ För programtextens formuleringar, se ovan, 53.

⁵ Se ovan, 55.

⁶ Att partiets lantmannaflygel vid sekelskiftet intog en försiktigare hållning än representanterna från städerna har belysts i det föregående (särsk. 90 f.). Iakt-

landsföreningens propaganda i rösträttsfrågan åren kring första världskriget gör ett sådant antagande troligt. När man bl.a. ville visa, att lika kommunal rösträtt var förmånligare för småbrukarna – eller som man med större agitatorisk finess kunde välja att uttrycka det: »för den svenska allmogen» – än den graderade skala med vars hjälp »inte bara . . . bolagsherrarna, utan också . . . arbetarna» i vissa kommuner kunde överflygla bönderna,⁷ har man med säkerhet riktat sig inte minst till medlems- och väljargrupper inom partiet och i dess speciella rekryteringsområden. Lika viktigt är emellertid, att den anförda propagandatesen tycks ha speglat en realitet.

Följande siffersammanställning anger hur de röstande i landstingsmannavalet 1916 procentuellt fördelade sig mellan de olika politiska partierna i olika huvudtyper av valkretsar:⁸

	Mod.	Lib.	Soc.
Jordbruksvalkretsar	44,1	38,0	17,5
Blandade valkretsar	40,6	33,1	25,9
Industrivalkretsar	30,9	25,8	43,2

Tabellen belyser den stora roll som jordbruksbygderna vid denna tid hade fått som underlag för det liberala partiet.⁹ Men den visar fr.a. hur stark socialdemokratin hade vuxit sig på många håll i landet. I de traditionellt liberala bygderna med deras nära anknytning till bolagsvälde och industri har helt visst den liberala partipropagandans farhågor för socialdemokratisk övervikt

tagelsen stämmer också väl med vad som från andra sammanhang är känt om lantmannaliberalernas politiska hållning.

⁷ Så t.ex. Frisinnade landsföreningens småskrift Fyrskalan, 1916 (skriftens nr saknas på det på LUB befintliga exemplaret). Att småbönderna hade lägre röstetal än löntagare påstods också i den nya rösträttspunkten i 1915 års program. För en på utförligt statistiskt material baserad liberal propagandaskrift hänvisas till den redan åberopade Verdandskriften av D. BERGSTRÖM (ovan, 59, not 16).

⁸ Förslag till kommunal rösträttsreform. Avgivet den 10 april 1918 av tillkallade sakkunniga. Bihang 1918 2: 2, Bd 6, 61.

⁹ Se härom också RÖNBLOM, 174 ff.; THERMÆNIUS, 222 f.

ägt påtaglig verklighetsförankring. Den graderade skalan medgav inte den liberale röstägaren på landsbygden något försteg framför socialdemokraten med hänsyn till röstvärde,¹⁰ och garantier av annat slag – i främsta rummet skattskyldighets- och skattebetalningsstrecken – torde successivt ha kommit att framstå som betydelsefullare ur liberal synpunkt än en gradering av deras inflytande som befann sig ovanför strecken. Att frisinnade landsmötet 1915 uttalade sig för lika kommunal rösträtt har naturligtvis till en del sin bakgrund häri.

Någon analys av hur skattestrecken inverkade på effektiviteten i den rösträtt som grupper med hemvist inom de olika politiska meningsriktningarna ägde att utöva enligt författningarnas huvudregler skall inte företas här, och generellt gäller, att jag inte vill överdriva räckvidden i de slutsatser som det anförda kan ge underlag för. Självfallet har den principiella demokratismen hos det liberala partiets ledare underlättat programutvecklingen under det sista förkriagsdecenniet hän mot en klart demokratisk, liberal ståndpunkt i kommunernas rösträttsfråga. Klart torde också vara, att man har haft att ta hänsyn till grupper på partiets högerflygel som såg med misstro på demokratin, och att dessa grupper har bidragit till att fördröja programutvecklingen. Att partiets demokrater inte var alltför hårt bundna till den formella demokratins fordringar hade de i olika sammanhang visat under striderna om den politiska rösträtten, och deras agerande i den kommunala rösträttsfrågan røjde insikt om förhållandet, att demokratiska rösträttsregler ensamma inte kan göra ett styrelseskick demokratiskt. I riksdagen avstod man sålunda intill 1916 från egna initiativ till förändringar av röstskalan, eller för att få denna avskaffad. I regel försummade man också att stödja sådana initiativ från andra håll: socialdemokratiska förslag avvisades regelbundet i utskott och kamrar 1911–

¹⁰ Se närmare översikterna i SOS. Allmänna val. Landstingsmannavalen, åren 1912, 1914, 1916 och 1918.

1914 med motiveringen, att det inte var önskvärt eller lämpligt att rubba vare sig grunderna för FK:s sammansättning eller de principer som var utmärkande för de gällande kommunalförfattningarna.¹¹ Propåer gjordes i stället om bolagsrösträttens avskaffande, och om författningsändringar i syfte att bereda de röstägande ökade möjligheter att öva det inflytande som befintlig lagstiftning tillerkände dem.¹² Redan vad som nyss har sagts gör det emellertid befogat att ifrågasätta den förmåga som röstskalan kan ha haft att tilltala det liberala småfolket. Det är uppenbarligen en grov förenkling att reducera motsättningarna inom partiet till motsättningar mellan en demokratisk vänster och en högerflygel med sympatier för det traditionella systemet. Frontställningen har varit vida mer komplicerad.

Det blir angeläget att framhäva ett sedan länge uppmärksammat¹³ men här särskilt intressant inslag i argumenteringen för den officiella liberala partilinjen i kommunalfrågan: demokratiseringsfrågans sammankoppling med spørsmålet om decentraliseringsnivån.

15

Begreppet »kommunal självstyrelse» används i den allmänna debatten inte på något klart och entydigt sätt.¹ Men oklarheten tycks huvudsakligen gälla var, på vilken komponent i begreppet, som betoningen läggs. Att det gängse språkbruket förbinder termen »kommunal självstyrelse» med ett system som kännetecknas av såväl ett visst mått av utskiftning av ansvaret för samhällseliga uppgifter på primärkommunala enheter som ett visst

¹¹ Så KU 1911: 25, 35 ff. I övrigt, se ANDRÉN, 497 f.

¹² MFK 1911: 66–69 (Beckman m.fl.) och likalydande MAK 1911: 218–221 (Staaff m.fl.); K. Prop. 1912: 27; K. Prop. 1913: 185; MFK 1914 B: 49 (Kvarnzelius m.fl.) och likalydande MAK 1914 B: 64 (Staaff m.fl.).

¹³ Se förutom den nyss återopade översikten hos Andrén även TIMELIN, 301.

¹ Se också H. G. ANDERSSON: Kommunalideologien. Kommunerna i förvandling, 2. uppl. 1968, 160.

mått av medborgarinflytande i de kommunala enheternas organ (vid kommunalstämmor eller i fullmäktigeförsamlingar, i styrelser och nämnder) och ett visst mått av frihet för de kommunala organen att verka obundna av direktiv från, samt kontroll utövad av, högre – i första hand statliga – myndigheter är i alla händelser tydligt. Det lär också vara meningslöst att bruka termen i förbindelse med ett system, som saknar någon av de nämnda egenskaperna. Så vitt jag kan se kräver inte principen att alla kommunens medlemmar äger öva inflytande på de kommunala ärendena på lika villkor, och säkert är åtminstone att den inte under lång tid ansågs kräva det. De politiker som vid seklets början ställdes inför förslag om lika kommunal rösträtt hade emellertid att överväga, om den sålunda ifrågasatta omgestaltningen av självstyrelsesystemet borde kombineras med jämväl andra förändringar i systemet. Huruvida en rösträttsreform borde kombineras med bl.a. omreglering av förhållandet mellan stat och kommun blev en central fråga i debatterna i riksdagen åren före krigsutbrottet.

För socialdemokraterna måste ställningstagandet i denna fråga ha tett sig relativt okomplicerat. Kommunal rösträttsdemokrati erbjöd det socialdemokratiska partiet utsikter att vinna en maktställning i många kommuner, som partiet inte kunde räkna med att uppnå i riksdagen under överskådlig tid. Samtidigt representerade socialdemokraterna huvudsakligen sådana kommuner – städer och industriorter – som ägde faktiska förutsättningar för en ambitiös kommunalpolitik som någorlunda svarade mot de legala, i kommunalförfattningarna givna, förutsättningarna för en sådan politik.² Det socialdemokratiska partiet

² Den kommunala kompetensen var i 1862 års lagstiftning vagt formulerad, förutsättningarna för en självständig och expansiv kommunalpolitik i den meningen generöst tillgodosedda. För hur den kommunala verksamheten i verkligheten utvecklades i flertalet kommuner blev det dock vida betydelsefullare, att socknen bibehölls som primärkommunal basenhet på landsbygden. Man avstod därigenom från att där skapa utvecklingsdugliga förvaltningsenheter. Se

var också det enda som under den här behandlade perioden hade bedömt det angeläget att fastställa ett särskilt kommunalpolitiskt reformprogram.³

Socialdemokratiska riksdagsledamöter syns ha varit obenägna för en omreglering av självstyrelsesystemet, som skulle innebära begränsningar i den kommunala handlingsfriheten. När majoriteten i konstitutionsutskottet 1912 avvisade ett socialdemokratiskt förslag om lika kommunal rösträtt samt utredning av frågan om allmän rösträtt i kommunala angelägenheter, skedde det bl.a. under motiveringen, att en rösträttsreform enligt utskottets mening borde föregås av en allmän översyn av kommunallagstiftningen.⁴ Branting reagerade genast i utskottet. Han ville inte veta av att »begränsningar och inskränkningar i den nuvarande kommunala självstyrelsen» gjordes till villkor för en reform. Ett oberättigat misstroende mot »de breda folklagren i vårt land» tycktes honom ligga bakom utskottsmajoritetens betraktelsesätt. De övriga socialdemokraterna i utskottet instämde i hans reservation.⁵ Från socialdemokratiska utsiktspunkter måste inskränkningar i kommunernas självbestämmanderätt generellt ha framstått som medel att neutralisera de gynnsamma effekterna av en demokratisering.

På borgerligt håll har bedömningen rimligen tenderat att vara omvänd. I alla händelser var den a priori inte lika självfallen på den kanten. De borgerliga behärskade ännu den centrala politiska apparaten. Redan därför kan borgerliga politiker, som av någon anledning önskade demokrati i kommunerna, förväntas ha hyst starkare böjelse än socialdemokraterna för en förening av demokratiseringen med utbyggd central kontroll

härom också G. WALLIN: Småkommunerna på avskrivning. Kommunerna i förvandling, 10 f. och 12 (tab. I).

³ Om detta se kortfattat H. TINGSTEN: Den svenska socialdemokratiens idéutveckling I, 1941, 223 f.

⁴ KU 1912: 34.

⁵ Ibid. 13.

över den kommunala verksamheten och förvaltningsapparaten. Till detta skall sedan läggas, att förkrigstiden hade bevitnat en inte betydelselös utveckling på kommunalförvaltningens område i städer och industrikommuner. Borgerliga politiker från sådana kommuner, eller borgerliga politiker med förhållandena i dem särskilt för ögonen, kan förmodas ha betraktat ingrepp i självstyrelsenivån i samband med en radikal rösträttsreform som angelägna, i synnerhet om de såg med oro på socialdemokraternas kommunalpolitiska ambitioner. I landsbygdskommunerna, eller för dessa kommuners vidkommande, har en frågeställning som den antydda av allt att döma inte ägt samma aktualitet. Är det riktigt att landsbygdspolitikerna ofta var mindre intresserade av demokratin än sina radikala kolleger från städerna, måste de radikalas krav på rösträttsreformer å andra sidan ha tett sig än mindre tilltalande för landsbygdspolitikerna, om man löpte risken att få betala för demokratin med ingrepp i kommunalfriheten.

Det är inte möjligt att bygga under den här redovisade principiella analysen med någon utförlig redovisning av erfarenhetsdata. Men det skall uppmärksammas, att Staaff själv i varje fall så tidigt som i 1907 års särskilda rösträttsutskott rekommenderade, att en radikal rösträttsreform förbands med en samtidig, fullständig revision av kommunallagstiftningen.⁶ Enligt en av de bevarade källorna,⁷ pekade han på den mycket vidsträckta självstyrelse som efter hans bedömning rådde. Myndigheterna hade, menade han, små möjligheter att – fr.a. via besvärsinstitutet – påverka kommunalpolitiken. Myndighetskontrollen var otillräcklig redan under de rådande rösträttsförhållandena, och skulle bli

⁶ TIMELIN, 301.

⁷ C. MALMROTH: Memorialprotokoll från SU no 1, 1907 (F 940 af, UUB). Malmroth var en av rösträttsutskottets båda huvudsekreterare. Memorialprotokollet fördes på ordf. (Lundebergs) anmodan och har tidigare utnyttjats redan av Timelin. Det här refererade uttalandet av Staaff gjordes vid diskussionen i utskottet om Brantings kommunala rösträttsmotion 15/3.

det i än högre grad om den kommunala rösträtten demokratiserades.

År 1880 hade den kommunala affärsverksamheten i städer och köpingar inbringat knappa 900.000 kr. brutto. Siffran svarade mot 4 % av de totala inkomsterna i dessa kommuner. 1917 utgjorde bruttointäkterna av kommunal affärsverksamhet en dryg femtedel av inkomsterna över den kommunala budgeten i städer och köpingar. I absoluta tal översteg de 50 milj. kr.⁸ I huvudsak var verksamheten knuten till gas- och elektricitetsverk och andra tekniska verk, men även andra verksamhetsgrenar hade börjat få aktualitet i de större kommunerna. Under krigsåren inleddes t.ex. ett inte obetydligt kommunalt bostadsbyggande. Samtidigt gäller för landsbygdskommunerna, att de obligatoriska utgifterna där spelade en helt dominerande roll. Uppemot 75 % av landsbygdskommunernas utgifter gick 1917 åt till att täcka kostnaderna för folkskoleväsande, fattigvård och kyrkliga angelägenheter; motsvarande siffra i städerna var 18 %.⁹

Staaff kan ha haft flera skäl att 1907 plädера för en utvidgad statlig kontroll av kommunalförvaltningen. Enligt den centrala tanken i hans konstitutionella program skulle maktens tyngdpunkt förläggas till andra kammaren i riksdagen, i parlamentet, som i den engelska doktrin som han hade börjat göra sig förtrogen med benämndes omnipotent.¹⁰ Det engelska parlamentet utövade åtminstone i teorin en effektiv styrning och kontroll av de lokala myndigheterna och deras verksamhet,¹¹ och det är

⁸ H. LINDHOLM-G. BERGQUIST: Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna. SOU 1924: 45, 9. Det bör anmärkas att penningvärdet fram till första världskriget förblev relativt fast.

⁹ Bidrag SOS U) Kommunernas fattigvård och finanser, 2. avd. 1917, X.

¹⁰ Den klassiska formuleringen av principen om »parliamentary sovereignty» gjordes redan vid 1700-talets mitt av W. Blackstone. Den vidareutvecklades vid sekelskiftet 1900 av fr.a. A. V. Dicey. Se härom vidare min lic.avh., 56 not 8.

¹¹ Se *ibid.* 44 ff.

knappast någon tillfällighet att Staaff tillhörde de liberala politiker i Sverige som under åren före första världskriget förordade en skärpt (styrning och) kontroll från de centrala myndigheternas sida av kommunalförvaltningen, eller att krav som siktade härtill drogs in i de frisinnade principprogrammen under perioden 1907–1915.¹² Kraven motiverades på skilda sätt. Tydligt är att Staaff bl.a. kan ha fruktat en expansiv kommunalpolitik i många kommuner, snarare än en passiv, eller i varje fall att överväganden av den arten kan ha legat nära till hands för många av de liberala eller eljest borgerliga politiker som dikterade riksdagens rösträttspolitik i kommunalfrågan under dessa år.

I reservation till konstitutionsutskottets rösträttsbetänkande vid 1914 års B-riksdag kritiserade de liberala utskottsledamöterna, anförda av Edén, den 40-gradiga skalan.¹³ I opposition mot den konservativa utskottshalvan klargjorde man, att man inte ville betrakta 1907–09 års reform som definitiv, men att man inte heller fann det ådagalagt att en framtida ny reform borde grundas på den lika rösträttens princip.¹⁴ Det är, hette det i ett avsnitt, »uppenbart, att därest en dylik revision /av rösträttsreglerna/ skall ske, densamma bör förbindas med en utredning av vissa andra viktiga spörsmål inom det kommunala livet, såsom de kommunala myndigheternas organisation, deras förhållande till statsmyndigheternas kontroll m.m.»¹⁵ Som redan på allmänna grunder har kunnat förutses, stod denna uppfattning inte oemotsagd inom det liberala partiet.

Vid sidan av Branting och dennes partivänner hade samlingspartisten och värmlänningen M. Hellberg fogat en reservation till konstitutionsutskottets betänkande 1912.¹⁶ Om verkligen farhågor existerade, att en demokratiserad rösträttsordning skulle

¹² Ibid. fr.a. 71 ff.

¹³ KU 1914 B: 16.

¹⁴ Ibid. 28 f.

¹⁵ Ibid. 29.

¹⁶ KU 1912: 34.

leda till oönskade förändringar i den kommunala verksamheten, kan dessa farhågor väntas ha varit mindre starka för de jämförelsevis fattiga, bolagsägda värmlandskommunernas del än för en rad större och rikare kommuner. Av gammalt hade i stället bolagen där, och på andra håll, kunnat utnyttja sitt röstvalde till att driva igenom kommunala engagemang som kommunmedlemmarna i allmänhet inte önskade.¹⁷ Hellberg kritiserade också den ståndpunkt som tagits av utskottsflertalet, och motiveringarna för denna. Liksom Branting vägrade han att tro, att »vårt lugna och laglydiga folk» skulle komma att missbruka ett ökat kommunalt inflytande.¹⁸ Han bestred visserligen inte kategoriskt, att kommunalförfattningarna i samband med en rösträttsreform kunde behöva ändras även i andra avseenden. Men det vore olyckligt, ansåg han, om den kommunallagsrevision som utskottet hade talat om skulle leda till större inskränkningar i självstyrelsen: ». . . en demokratisering av den kommunala rösträtten . . . bör /inte/ medföra någon av andra grunder icke motiverad, mera vittgående begränsning av kommunernas befogenheter».¹⁹

Den citerade formuleringen överensstämmer relativt nära med ordalydelsen i en av de huvudsatser som drogs in i det frisinnade principprogrammet 1915. Enligt detta program,²⁰ som 1916 fördes fram i liberala motioner i riksdagen,²¹ borde ingen åtgärd

¹⁷ Se t.ex. om de kommunala järnvägsengagemangen under 1800-talets sista decennier S. OREDSSON: Järnvägsbyggandet och den kommunala kompetensen, HT 1969, 436 ff. DENS.: Järnvägarna och det allmänna. Svensk järnvägspolitik fram till 1890, 1969, flerstädes.

¹⁸ KU 1912: 34, 12.

¹⁹ Ibid. 12 f. Det bör nämnas att Branting hade uttalat sig på ungefär samma sätt i 1907 års särsk. rösträttsutskott, när han gentemot Staaff hade hävdad att ett ev. behov av förbättringar och förtydliganden i kommunallagarna inte kunde få utgöra uppskovsskäl i rösträttsfrågan. MALMROTH, 15/3.

²⁰ Ovan, 55.

²¹ MFK 1916: 76 (Kvarnzelius m.fl.) och likalydande MAK 1916: 144 (Edén m.fl.). Även ANDRÉN, 505 f.

ifrågakomma, när röstskalan avskaffades, som innebar begränsning av hävdvunna kommunala självstyrelsens princip. Den uppfattning, som härvidlag drivits av samlingspartiets ledande politiker under en följd av år, hade fått vika. Rösträttsprogrammet framstår som en kompromiss mellan olika åsikts- och intressegrupper inom partiet.

16

Frisinnade landsmötet uttalade på hösten 1915, att lika rösträtt borde ges åt varje medborgare som betalade skatt till kommunen. Motståndet mot en demokratisk rösträttsordning hade slutgiltigt övervunnits inom partiet. En demokratisk rösträttsideologi hade gjorts manifest. Programutvecklingen måste ha tett sig naturlig utifrån den principiella demokratis som kännetecknade partiledningens åskådning. Den underlättades ytterligare, när Staaffliberalernas andrakammarparlamentariska program förlorade sin aktualitet 1907. För det liberala småfolket kan röstskalan inte ha varit svår att offra. De bolagsteoretiskt betonade, eller med bolagsteorin befryndade, föreställningar om kommunen och den kommunala verksamheten, som länge hade satt sin prägel på riksdagens rösträttsdebatter, var stadda i upplösning. Stora liberala grupper torde 1915 ha upplevt skattskyldighets- och skattebetalningsstrecken som mera angelägna att slå vakt om, än en gradering av deras inflytande som befann sig ovanför strecken. Av allt att döma fäste man också inom dessa grupper vikt vid programtextens utfästelser, att kommunalfriheten skulle lämnas oförkränkt vid en reform av rösträtten. För demokratins förespråkare inom partiet har rimligen inte reträtten i denna punkt känts påkostande. Frånsett att formuleringarna i principprogrammet var litet förpliktande, stod ett otal vägar öppna för en politik, som ville sätta gränser för den kommunala självbestämmanderätten.

The municipality and the municipal democracy. Liberal franchise policy before World War I

The municipal franchise in Sweden was property graded up to the end of World War I. The dispute about democracy in the municipalities up to 1918 primarily lay between the supporters of the property principle and the supporters of a franchise system based on the personality principle. The Liberal Coalition Party and its national organization, the National Liberal Organization, in collaboration with the Social Democratic Party carried the personality principle to victory. However, whereas the Social Democrats right from the start advocated municipal franchise democracy on their programme, the Liberal Party did not until later adopt an objective of this radical pattern. During the prewar years, programmatic restraint was associated with a disinclination for authoritative Liberal initiatives in the Riksdag in order to break the power of the wealthy in the municipalities.

The development of the Liberal programme in the municipal franchise question and the Liberal Party's franchise policy in the Riksdag before World War I is examined in the present essay. It is firmly established that no Liberal Party programme at the beginning of the twentieth century questioned the bases of the franchise system then applied, and according to which, influence in municipal affairs was wielded on the basis of the size of the tax contributions paid by the members of a municipality to cover municipal costs.

After the victory of proportionalism and the decision concerning the 40-grade voting scale, the Liberal standpoint was radicalized. Not until 1915, however, did a Liberal Party programme unequivocally express the demand that the franchise in municipal affairs be equal for all tax-paying members of the municipality; not until 1915, then, was the property principle finally rejected by the Liberals. The question has been posed whether analogies of civil law, ideas about the municipality as a kind of juridical association under civil law, a »company«, conspired to maintain, far into the twentieth century, sympathies in Liberal quarters for a voting scale graded according to property (the tax contribution). I have argued that this may well have been so. Not until the programme revision in 1915 can it be said with certainty that such concepts ceased to play any role for the franchise policy of the Party. But I have considered it possible, too, to carry the analysis a step further.

The franchise regulations in the municipal constitutions of the

1860s were formulated in accordance with old Swedish legal tradition in the sphere. However, there were equivalents in the civil law of how the constitutions did regulate the influence in the municipal council meetings, and when attacks immediately after 1862 were directed against the voting scale, arguments from the civil law were employed in defending it.

The function of the municipalities in respect to the financing of local institutional affairs was pushed into the foreground by supporters of the voting scale. The share that the private member of the municipality contributed to the joint expenses was said to be the measure of his participation (right of codetermination, interest) in the municipality. The municipality, in relative independence and under a special legal system, managed »its own« affairs. This way of looking at things was well compatible with the interests of the economic power-owning classes. Although antidemocratic, it seems to have had a decentralistic and in this decisive meaning, a liberal accent.

But if this is correct, it must at the same time be strongly emphasized that the voting scale, and the argumentation referred to here, had in the 1860s its bitterest critics in the New Liberal Party. At the turn of the century, an argumentation based on company theoretical concepts seems primarily to have arisen in pronouncements from the Conservatives. Several factors might have contributed at this time to making the company theory – and concepts associated with this theory – difficult, or at least uninteresting to large groups of the population, to maintain.

Particularly those groups belonging to the Liberal Party of the early twentieth century, seem to have had little interest in defining the municipality as a company. However, in general, the company theory was liable to lose its relevance. I have pursued the thesis that the disintegration of the company theory and associated with it the fundamental democratism of the Party's leading politicians made it easy for the Liberal Party to present a democratic municipal ideology at the beginning of the century. The programme development was further facilitated when the Staaff Liberals' Lower House Parliamentary programme in reality lost its topicality after 1907. Two circumstances seem to have contributed to delaying it.

Suspensions of democratic franchise reforms seem, despite everything, to have persisted among right-wing Liberals. Presumably, the Liberal farmers were doubtful about a reform that would give both

industrial workers and agricultural subgroups municipal influence on the same conditions as those prevailing for the property owners, and which would, moreover, give these groups equal rights at the politically important county elections.

There prevailed also discord within the Party, concerning the consequences democratization would have on the decentralization level. To the leading Liberal politicians, it was obviously urgent that the franchise reform should be combined with strict government control of the municipal administration. That fear of Social Democratic power development could contribute to the creation or strengthening of this view in leading Liberal circles seems indubitable. Liberal farmers and other rural Liberals, or Liberal politicians concerned particularly with the conditions in the rural municipalities, did not have the same reasons as had their more radical colleagues in the towns for regarding unwanted changes in the municipal activity as a consequence of democratic franchise reforms.