



## Rösträttsåldern och demokratis avgränsningsproblem

LUDVIG BECKMAN

**D**emokratis grundidé är att den som är underställd kollektiva beslut ska ha möjlighet att delta i dem. I en demokrati bör därför de som är förpliktigade att följa beslut och lagar – de som är ”bundna” av dem – ha möjligheter till politiskt inflytande genom bland annat rösträtten. Men det faktum att varje demokrati tillämpar en rösträttsålder visar att det i praktiken finns åtminstone ett undantag från denna inklusionsprincip. För att få rösta i dagens Sverige krävs uppnådd rösträttsålder. Och kanske finns det goda skäl därtill. Om demokrati är ett redskap för att främja samhällsmedlemmarnas intressen, är det önskvärt att de som röstar kan bedöma i vad det egna intresset består (Robert A Dahl 1989). Den samtida förståelsen av demokrati utgår därför både från en inklusionsprincip och en kompetensprincip.

Hur demokratis principer om kompetens och inkludering ska vägas mot varandra är däremot inte självklart. Olika slutsatser om den ”mest demokratiska” rösträttsåldern är möjliga. Det är, som Jörgen Hermansson (1986) påpekat, möjligt att ”inom ramen för [en] samsyn” om demokratin komma till delvis olika slutsatser om hur demokratin bäst förverkligas.

Ett tecken på det är att rösträttsåldern i många länder är omdebatterad och ännu föremål för omprövning. Flera länder har beslutat att sänka rösträttsåldern till 16 år under senare tid, bland annat Österrike 2007, Argentina 2012 och senast Malta 2018. Norge genomförde 2011 ett försök med 16-årsgräns i lokala val i vissa kommuner för att kunna utvärdera effek-

terna på både väljarnas deltagande och kunskaper (Godli 2015). Även i Sverige är rösträttsåldern fortsatt omdebatterad.

I riksdagen motionerar regelbundet representanter för olika partier för att rösträttsåldern bör sänkas. Och regeringens utredare har vid flera tillfällen föreslagit reformer som skulle utöka barns och ungdomars möjligheter till inflytande. En sänkning till 16 år i de kommunala valen förespråkades i slutbetänkandet från Utredningen om åldersgränser i svensk lagstiftning (SOU 1996:111). Både Ungdomspolitiska kommittén (1998) och 2014 års demokratiutredning förordade en 16-årsgräns på försök även i riksdagsvalen. Tanken var att liksom i Norge utvärdera konsekvenserna av en sänkt rösträttsålder (SOU 2016:5).

De som önskar stärka inflytandet för barn och ungdomar har dock inte alltid förespråkats sänkt rösträttsålder. En helt annan väg är ombudsröstning för barn, vilket skulle innebära att väljare med barn ges fler röster i allmänna val än väljare utan barn. En sådan reform skulle enligt vissa öka barnperspektivets närvaro i politiken (Wolf, Goldschmidt och Petersen 2015; Olsson 2008).

Debatten om rösträttsåldern gäller också frågan om demokratins innebörd. Det handlar om den grundläggande frågan om vilka som är folket ("demos"). Historiskt sett har denna principiella problematik haft en framträdande roll.<sup>1</sup> Avskaffandet av inkomst, förmögenhet och kön som villkor för rösträtt var ett avgörande steg i den representativa demokratins framväxt. Samtidigt är kampen om just dessa rösträttshinder närmast en fråga för historikerna. Rösträttsåldern är emellertid fortsatt omstridd och utgör i det avseendet en framtida utmaning för demokratin. Det är i hög grad en öppen fråga vid vilken ålder som framtida generationer av väljare kommer att få tillgång till vallokalerna. Och det är principiellt sett oklart hur demokratins avgränsningsproblem ska lösas när det gäller avvägningen mellan inklusion och kompetens.

### Rösträttsålder och demokratisering

Från och med ständsriksdagens avskaffande, fram till och med införandet av allmän manlig rösträtt 1907–09, var rösträttsåldern 21 år i val till andra

---

<sup>1</sup> Det är omdebatterat huruvida principen för demokratisk inklusion är att alla som påverkas av politiska beslut ska utgöra demos eller om alla som är underställda politiska beslut ska utgöra demos (för två inlägg, se Goodin 2007 och Beckman 2009).



FOTO: ANTON BLOMBERG, STOCKHOLMS STADSMUSEUM

Demonstration för allmän rösträtt på Ladugårdsgärdet den 1 maj 1901.

kammaren. Samtidigt med beslutet om en breddad manlig rösträtt höjdes rösträttsåldern till 24. Därefter sänks rösträttsåldern i andra kammaren i en rad beslut som träder i kraft 1921 (23 år), 1945 (21 år), 1965 (20 år) och 1969 (19 år).

Rösträttsåldern i valen till riksdagens första kammare har också varierat. Eftersom kammarens ledamöter valdes indirekt, av landsting och stadsfullmäktige i större städer (mellan 1918 och 1937 av elektorer i städer som inte ingick i landsting), kom rösträttsåldern i kommunal- och landstingsval att i praktiken utgöra dess rösträttsålder. Till och med 1918 var rösträttsåldern 21 i kommunala val, varefter den höjdes till 23. I och med att landstingens ledamöter blev elektorer till första kammaren 1918 höjdes rösträttsåldern till 27. En sänkning av rösträttsåldern i landstingsvalen sker därefter, 1937 till 23 år och 1941 till 21 år.<sup>2</sup> Tvåkamarsystemet avskaffas 1970 och från och med 1974 är rösträttsåldern 18 år i samtliga politiska val i Sverige.<sup>3</sup>

I jämförelse med andra länder framstår den svenska utvecklingen som typisk. En översiktsskild över den genomsnittliga rösträttsåldern i samtliga länder med allmänna val sedan 1801 visar att rösträttsåldern i många fall höjdes under åren före det första världskriget (figur 3.1).<sup>4</sup> Perioden av höjningar är dock kort. Omedelbart efter krigsslutet inleds resan mot en lägre rösträttsålder – en tendens som därefter fortsatt.<sup>5</sup> Utvecklingen har dock inte varit alltigenom linjär; ett första steg äger rum omkring 1920, ett andra under 1940-talet; och det tredje och mer utdragna steget påbör-

2 Valbarhetsålder till andra kammaren är 23 år 1921–37, 25 år 1937–1945, 23 år 1949–1969, 20 år 1969–1974 och därefter 18 år. Till första kammaren är valbarhetsåldern 35 år från 1866 till 1953, därefter 23 år. Det kan noteras att valbarhetsåldern ofta varit en annan än rösträttsåldern och att den åtminstone en gång höjts utan motsvarande höjning av rösträttsåldern (1937).

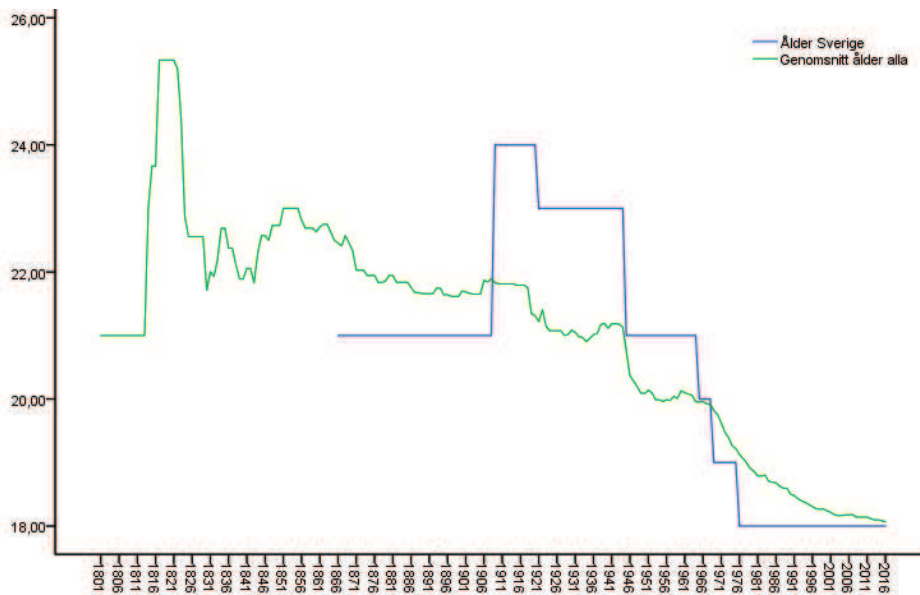
3 Kyrkomötet beslutade 1999 om 16-årsgräns för deltagande i kyrkoval.

4 Figuren visar att rösträttsåldern går upp i början av mätperioden. Detta beror emellertid inte på beslut att höja rösträttsåldern utan är en effekt av att rösträttsåldern inledningsvis är lägre i de länder som finns med från mätperiodens början än i de som tillkommer senare. Till exempel har USA 21 som rösträttsålder från tidsseriens första mätpunkt (1801) medan Norge som tillkommer år 1814 har 25 som rösträttsålder och Frankrike som tillkommer 1814 en rösträttsålder på 25 och från 1917 på 30 år.

5 Det enda för mig bekanta exemplet på höjd rösträttsålder efter 1945 är Iran som 2007 höjde rösträttsåldern till 18 och avskaffade den 15-årsgräns som infördes 1981.

jas under slutet av 1960-talet och pågår under ett drygt decennium.<sup>6</sup> De tre faserna i rösträttsålderns utveckling har en motsvarighet i den svenska utvecklingen, markerad i figuren med en egen linje. I jämförelse med övriga länder är rösträttsåldern i Sverige lägre fram till och med att rösträtten breddas 1907. Därefter har Sverige till och med slutet av 1960-talet en högre rösträttsålder än genomsnittet.

**Figur 3.1** Genomsnittlig rösträttsålder i alla självständiga stater med allmänna val



**Kommentar:** Datasetet omfattar 204 länder mellan 1801 och 2016 (14 973 observationer). Källor är Przeworski m.fl. 2013; Nohlen m.fl. 2003; Nohlen och Stöver 2010; Nohlen 2005; Katz 1997 och V-Dem data.

Den svenska rösträttsålderns utveckling kan studeras på två olika sätt. Det ena är att fokusera de intressen som motiverat aktörerna som beslutat om

<sup>6</sup> Sovjetunionen är första europeiska land att införa 18-årsgräns för rösträtt 1936. I Sydamerika är 18 år vanligt under 1930-talet. Allmän blev 18-årsgräns först under 1960- och 70-talen (se Cultice (1992) för en internationell och historisk jämförelse).

rösträttsåldern. Det andra är att fokusera de idéer som tjänat som motiv för och som format argumenten för dessa beslut.

Det första, intresseorienterade, angreppssättet erbjuder två hypoteser till att rösträttsåldern successivt sjunkit. Den första är att rösträtten erövrats genom politisk kamp. Givet att de som utestängs från rösträtten förmår erbjuda tillräckligt motstånd kommer det vid någon tidpunkt att vara mer kostsamt att fortsätta utestänga dem än att utvidga rösträtten. Enligt den tanken är rösträtten en tilltvingad eftergift. Ett välkänt exempel är sambandet mellan arbetarrörelsens tilltagande politiska organisering i Västeuropa under decennierna omkring det förra sekelskiftet och avskaffandet av inkomst och förmögenhetsstrecken i allmänna val (Acemoglu och Robinson 2000). Denna förklaringsmodell illustreras väl av ett uttalande i riksdagens första kammare vid seklets början. Det var enligt en ledamot för högern fel att acceptera den allmänna rösträttens ”stormiga och klippfyllda haf [...] utan att dertill vara tvungna” (FK:35 1902).

Men barn och ungdomar har inte utgjort en politisk maktfaktor på samma sätt som till exempel arbetarrörelsen. Det är därför tveksamt om rösträttsåldern sjunkit som ett resultat av politisk kamp. Det kunde invändas att ungdomen under vissa tidpunkter har mobiliserats, som till exempel under den så kallade ”ungdomsrevolten” på 1960-talet. I tid sammanfaller den dessutom med beslutet i många länder att sänka rösträttsåldern. Men det var knappast rätten att rösta som stod högst på den politiska dagordningen 1968 utan olika sakpolitiska frågor; Vietnamkriget, miljön, jämställdheten, kritiken av det kapitalistiska systemet och den ”borgerliga” demokratin.

Den andra hypotesen till rösträttens utvidgning framstår som mer sannolik. Tanken är att lagstiftaren under vissa betingelser har ett intresse av att justera rösträtten för att öka chanserna till valframgång (Przeworski 2009). Rösträttsåldern kommer att antingen höjas eller sänkas, beroende på om den rådande parlamentariska majoriteten förväntar sig att det skulle ge positiv utdelning i kommande val. Enligt den andra hypotesen ändras alltså rösträttsåldern när den parlamentariska majoriteten finner det gynnsamt utifrån en bedömning av väljaropinionen. Det är partiernas egennyttas snarare än ungdomars politiska påtryckningar som bäst förklarar att rösträttsåldern successivt minskat.

I det följande ställer vi emellertid idéerna som motiverat besluten om

rösträttsåldern i centrum. Avsikten är inte att förklara varför aktörerna agerat på ett sätt snarare än ett annat, utan att beskriva och kritiskt värdera de argument som anförts till stöd för olika ståndpunkter i frågan om rösträttsåldern. De frågor som väcks i diskussionen om rösträttsåldern är i hög grad densamma i dag som i går. Först och främst handlar det om hur kraven på inklusion och kompetens bör begripas. Vilken slags kompetens krävs för politisk rösträtt och vilken kompetens besitter ungdomar och barn? I vilken utsträckning är ungdomar underställda den offentliga makten och hur kan principen att underställda bör ges politiskt inflytande preciseras? Är den rätta rösträttsåldern möjlig att fastställa eller är den rentav godtycklig? Bör rösträttsåldern styras av hänsyn till behovet av legitimitet för det politiska systemet?

### Kravet på kompetens

Samtida kritiker av demokratin pekar på bristande kunskaper och insikter hos väljarna. Enligt filosofen Jason Brennan tenderar den genomsnittliga väljaren att resonera antingen som en huligan eller som en hobbit. Huliganer har starka åsikter men lite kunskap; de är tvärsäkra men låter främst känslorna styra sina politiska ställningstaganden. De som Brennan kallar hobbitar saknar tvärtom känslomässigt engagemang och bryr sig inte heller om att söka kunskap. Hobbitens åsikter och röstningsbeteende avgörs snarast av tillfälligheter. Problemet med demokratin är enligt Brennan att den ger huliganer och hobbitar lika mycket inflytande som de med både engagemang och kunskap (Brennan 2017).

Det empiriska underlaget för Brennans kritik av demokratin är möjligt att ifrågasätta (Christiano 2016; Beckman 2017a). Brennans utgångspunkt – att kompetens bör avgöra vilka som har rösträtt – är emellertid relevant för frågan om rösträttsåldern. För många är det säkerligen självklart att rösträttsåldern inte bör vara alltför låg, just av hänsyn till behovet av kompetens. Vid förra seklets början utgjorde kompetenskravet ett skäl för höjd rösträttsålder. Genom att höja åldersgränsen kunde politiken värnas från de okunnigas inflytande, vilket var ett stående tema hos dem som önskade begränsa demokratins genomslag.

Under ökande politiskt tryck antar riksdagen år 1900 en skrivelse som pekar ut riktningen för en rösträttsreform (Runestam 1965). En del av principöverenskommelsen är en ”högre ålder” för valdeltagande än den dåvarande. Ett höjt åldersstreck är en ”garanti” som högern kräver för att

gå med på en reform (rskr. 1900:86). Den höjda rösträttsåldern är i själva verket endast ett av flera nya ”streck” som föreslås och sedermera införs i samband med avskaffandet av de gamla förmögenhets- och inkomstvillkoren (Berling Åselius 2005).

Inför beslutet 1907 betonar liberalen och friherren Theodor Adelswärd att åldersgränserna får ”en helt annan betydelse” i samma mån som ”individens inflytande blir större”. I och med att inkomst- och förmögenhetskraven avskaffas måste nya villkor införas, som att rösträtt endast bör omfatta den som ”uppnått 25 år samt fullgjort sin värnplikt” (KU:5 1904).

Till stöd för 25-årsgränsen pekar riksdagsmannen Axel Berg (L) i förstakammaren på det faktum att en 25-åring har en ”helt annan mogenhet” än en 21-åring (FK:35 1902). På ett liknande vis resonerar Julius Centerwall (L) i en motion till försvar för den föreslagna höjningen. Centerwall menar att en 21 års ”yngling” inte är ”mogen att bilda sig självständiga meningar i politiska ting”. Först i och med äktenskapet kan en tillräcklig mogenhet förväntas eftersom äktenskapet manar till en allvarligare uppfattning af lifvets alla förhållanden” (mot. 1905:KU276).

Talet om ”garantier” och behovet av en höjd rösträttsålder kan uppfattas som ett uttryck för misstro mot ungdomars omdöme och mogenhet i allmänhet. Men det kan också uppfattas som ett uttryck för misstro mot särskilt den arbetande och mindre utbildade befolkningen. Liberalerna Sixten von Friesen och Anders Petter Gustafsson i Sjögesta menade att en 25-årsgräns vore en ”garanti mot missbruk av valrätten”. Med ”missbruk” tycks motionärerna emellertid inte avse oegentligheter utan snarare vissa åsiktsyttringar. Enligt motionärerna kan missbruket undvikas med en höjd rösträttsålder eftersom ”arbetare” i allmänhet gift sig redan vid 25 års ålder (KU:8 1902).

Ett uppseendeväckande och samtidigt bortglömt förslag presenterades av regeringen 1902 med innebörden att införa en extra röst för dem som antingen är gifta eller är 40 år eller äldre. I den fylliga motiveringen förklarar regeringen att en höjd rösträttsålder inte utgör en tillräcklig ”garanti”. Ytterligare krav är nödvändiga, men ”icke såsom villkor för valrätt öfver huvud, utan såsom förutsättningar för en på visst sätt förstärkt valrätt”. Det är ”lika obestridligt som med det allmänna tankesättet öfverensstämmande att en äldre i regel besitter större erfarenhet, omdömesförmåga och självständighet än en yngre”. Genom ett relativt sett minskat inflytande för



de ”för växlande tidsriktningar mer mottagliga yngre, bör större trygghet vinnas emot tvära omkastningar” och därför är ”en gradering på grund af ålder i längden fördelaktig för alla partier” (prop. 1902: 65).

Regeringens motivering är ett försök att blidka två motsatta åsiktsriktningar samtidigt. Å ena sidan vänder sig förslaget till högern som hela tiden krävt just garantier i samband med rösträttens utvidgning. Å andra sidan menar regeringen att förslaget borde tilltala även liberaler och socialdemokrater (”alla partier”) eftersom det förväntas göra väljaropinionen mer stabil. Samtidigt är poängen att extra röster för äldre väljare gynnar högern, vilket knappast kunde tilltala liberaler och socialdemokrater.

Förslaget saknar emellertid stöd i konstitutionsutskottet som menar att extrarösten i praktiken skulle vara verkningslös som motmedel mot ”majoritetsförtryck”, det vill säga som ett värn mot demokratins fulla genomslag (KU:6 1902). Den avgörande svagheten med förslaget är att ”de lägre klasserna gifta sig tidigare” (FK:25 1902). Dessutom erinrar utskottet om den starka uppslutningen för den lika rösträtten, vilket antas göra det svårt att genomföra en rösträtt som är graderad på ålder (KU:6 1902). Utskottet tillbakavisar alltså förslaget om en graderad rösträtt med argumenten att det skulle vara otillräckligt som garanti och att det skulle vara svårt att genomföra.<sup>7</sup>

Rösträttsåldern som garanti återkommer 1918 i och med förslaget att avskaffa den graderade rösträtten i kommunala val. I en riksdagsskrivelse som antas i december förklaras att en höjd rösträttsålder i kommunerna är nödvändig eftersom ett avskaffande av den graderade rösträttsskalan ger ”de yngre årsklasserna en förhållandevis allt för starkt ökad makt” (skr. 1918:40).<sup>8</sup> Året därpå presenterade Ernst Trygger och Arvid Lindman från högern likalydande motioner i båda kamrarna där de uttrycker villkorat stöd för den ”lika kommunala rösträtten”. Deras villkor omfattar bland annat att rösträtten höjs från 21 till 24 år (prop. 1919:358).

Utfallet är att riksdagen 1918 beslutar om 23 år som rösträttsålder i både kommunal- och andrakammarval. Det är en kompromiss som innebär

7 Varianter av förslaget återkommer i samband med reformeringen av kommunalvalen 1918. I motioner förordas en ”extra röst” för dem över 35 år liksom för verksamma inom ”kvalificerade yrkesgrupper”, med vilket avses ”jordens ägare” och ”vetenskapare och konstnärer” (prop. 1919:358).

8 Enligt förslaget skulle en ”väsentligt höjd åldersgräns” på 34 år införas för val av elektorerna med befogenhet att utse ledamöter till riksdagens första kammare skr. 1918:40).

att rösträttsåldern höjs i kommunalvalen och sänks i riksdagsvalen. Höjningen tillgodoser kravet på garantier från högern samtidigt som sänkningen är en eftergift till liberaler och socialdemokrater som ivrigt motiverat i frågan.

Åldersgränsen för rösträtt i andrakammarvalen är också aktuell i frågan om kvinnlig rösträtt. I diskussionen föreslog Arvid Lindman (H) till statsminister Nils Edén att högern kunde acceptera kvinnlig rösträtt under förutsättning att rösträttsåldern för kvinnor inledningsvis sattes till 30 år (Wetterberg 2010). Av förslaget blev dock intet.<sup>9</sup>

Kravet på kompetens kopplas inte uteslutande till åldern som sådan. Det kan också länkas samman med de särskilda krav och därpå följande erfarenheter som lagstiftningen ställer. Ett exempel är den allmänna värnplikten som införs 1902. Inledningsvis är tanken inte att värnplikt ger grund för rösträtt. I stället är argumentet att värnplikten bidrar till att den enskilde kan utöva rösträtten på ett ansvarsfullt sätt. Argumentet är att "arbetaren" vid uppnådda 25 år fullgjort värnplikten och därmed skaffat sig större erfarenhet (KU:8 1900).

Ett liknande resonemang förs av utskottet 1902 som då konstaterar att rätten att rösta "alltid och öfverallt fordrat vissa egenskaper" och att värnplikten väsentligen bidragit till att säkerställa att allmänheten besitter dessa egenskaper (KU:6 1902). Vidare menar utskottet att reformen ökat "nitälskan att verka för det allmänna" med "mer vaken ansvarighet". På samma linje är kyrkoherde Theofron Säve (H) som hävdar att den som gjort värnplikten blir "en helt annan människa" och därmed är "bättre kvalificerad än förr" (FK:35 1902).

Kravet på kompetens handlar i dessa resonemang inte om att erövra några särskilda kunskaper utan om att besitta en viss moralisk mognad. Värnplikten antas bidra till väljarkårens kompetens genom att fostra den enskilde att ta ett större ansvar för det gemensamma. Den kompetente väljaren är den dygdige väljaren; den som förstått att lägga egna intressen åt sidan till förmån för det allmänna bästa.

Även av andra skäl erbjuder värnplikten stöd för sänkt rösträttsålder. Mogenhetsargumentet är uppenbart och framförs i första kammaren av den framtida socialdemokratiska finansministern Fredrik Thorsson. En

---

<sup>9</sup> Storbritannien hade högre rösträttsålder för kvinnor mellan 1918 och 1928, 30 år för kvinnor och endast 21 år för män.

höjd rösträttsålder kritiseras av Thorsson eftersom den skulle innebära att värnpliktiga nekas möjligheten att rösta. Och nog vore det märkligt, frågade Thorsson retoriskt, att ”de som anses mogna nog att vid den åldern inträda i vår armé” inte skulle anses mogna nog att lägga en ”valedel i valurnan” (AK:4 1905). Den som är tillräckligt mogen för att försvara sitt land, borde han också anses som tillräckligt mogen för politiskt inflytande?<sup>10</sup>

Argumentet att demokratiskt inflytande förutsätter kompetens talar emellertid inte med nödvändighet för en högre rösträttsålder. För det första är det som vi sett möjligt att uppfatta innebörden av kompetens på olika sätt. Kanske kan ungdomen beskrivas som kompetent i en viss mening, om än inte i alla?

Så resonerar till exempel Hjalmar Branting att kompetens i politiska sammanhang handlar om insikt i en persons behov och problem. I praktiken är det oftast endast individen själv som är kompetent i den meningen eftersom hon, bättre än andra, vet att avgöra ”hvar skon trycker” (KU:6 1902). De yngre må vara mindre självständiga och ha ett mindre uppövat omdöme, men kan likväl vara kompetenta att avgöra i vad deras egna intressen består.

För det andra är det möjligt att ungdomars kunskaper, mognad och bildning förändras över tid. I så fall kanske ungdomen vid en tidpunkt är otillräckligt kompetent emedan ungdomen vid en senare tidpunkt är tillräckligt kompetent. Som en konsekvens av samhällsutvecklingen skulle följaktligen de argument som vid seklets början talat för en högre rösträttsålder med tiden tala för en lägre rösträttsålder. Således motionerar Bertil Ohlin (L) för ungdomars rösträtt 1941 med argumentet att de uppvisar ”stigande upplysning” (mot. FK 1941:49).

Under 1960-talets omfattande författningsdiskussion återkommer argumenten för en sänkt rösträttsålder med hänvisning till den ökade utbildningsnivån. I ett remissyttrande till författningsutredningen menade Hovrätten för Västra Sverige att ungdomens ökade mognad motiverar en sänkning. Utökade möjligheter för unga till politiskt inflytande är väl motiverade med hänsyn till ”den allmänna ekonomiska och kulturella stan-

---

10 Det klassiska argumentet är att den som anses duglig nog att strida för sitt land måste anses duglig nog att rösta i landets val. I USA blev detta ett slagord i samband med Vietnamkriget, vilket ledde fram till det 26:e författningstillägget som garanterar amerikanska medborgare rösträtt från 18 år i federala och delstatliga val (se vidare Neale 1983 och Keyssar 2000).

dardhöjningen” som ”bidragit till en tidigare fysisk och psykisk mognad hos ungdomen än förut” (SOU 1965:2).

Resonemanget om ungdomens ökade kunskapsnivå återges i riksdagsmotioner av liberaler, kommunister och centerpartister. Argumentet är att ungdomens ”sociala och biologiska” mognad inträder tidigare än förr och att de därför besitter ”mycket större kunskaper och färdigheter än vad gårdagens ungdom gjorde” (prot. 1965:AK:34). Resonemanget får genomslag i Grundlagsberedningen och i regeringens proposition 1973. Det är enligt regeringen uppenbart att en ”förbättrad skolundervisning”, liksom massmedia och föreningsliv, bidragit till att ge ”ungdomen bättre förutsättningar att ta ställning i politiska frågor” (SOU 1972:15; prop. 1973:90).

Samma ståndpunkt återfinns i den aktuella debatten om huruvida 16-åringar borde få rösta. Enligt forskaren Patrik Lindenfors är dagens 16-åringar ”mer välinformerade om världen, vetenskap och politik än väljare någonsin tidigare” (DN 29 juli 2013). Det kunde naturligtvis invändas att frågan inte gäller om kunskapsnivån ökat eller inte, utan om ungdomar har tillräckliga kunskaper. Dagens femåringar är måhända mer kunniga än femåringarna för hundra år sedan. Men därav följer ju inte att dagens femåringar är tillräckligt kunniga.

Ytterligare ett påpekande är att de ökade kunskaperna kanske motsvaras av en ökad komplexitet i samhället. Kompetensen hos en genomsnittlig arbetstagar i dag är sannolikt betydligt högre än den som gällde för en genomsnittlig arbetstagar för hundra år sedan. Men förklaringen är framför allt att dagens arbetsuppgifter kräver mer kompetens. Frågan är alltså om den relativa kompetensen – det vill säga väljarnas kunskaper i förhållande till samhällets komplexitet – har ökat? Den frågan kan inte besvaras genom att jämföra kunskapsnivån mellan dagens och gårdagens ungdomar. Vad som emellertid följer av påpekandet om ungdomens stigande kunskapsnivå är att argumenten *mot* en sänkt rösträttsålder försvagas.

### Rösträttsåldern och kravet på inklusion

Demokratin vilar inte enbart på en princip om kompetens utan också på en princip om inklusion. Det är kravet på demokratisk inklusion som underbygger kravet på rösträtt i det sena 1800-talet. Där påpekades att arbetare, som under dåvarande ordning saknade rösträtt, samtidigt förväntades fullgöra sina skyldigheter mot det offentliga. Arbetarna betalade

skatt, särskilt indirekt skatter på inköpta varor, utan att få något inflytande över hur dessa medel användes. Principen att alla som är underställda kollektiva beslut ska ha möjlighet att delta i dem fick i hög grad genomslag genom införandet av vad som brukar kallas för allmän och lika rösträtt under 1900-talets första decennier.<sup>11</sup> Principen om inkludering av alla underställda erbjuder dock fortfarande en grund för kritik mot det sätt varmed rösträtten regleras i demokratiska stater; fångar, utländska medborgare, personer med funktionsnedsättning saknar rösträtt i många länder (Beckman 2009).

I debatten om rösträttsåldern återkommer principen i Hjalmar Brantings plädering för att avslå regeringens förslag om höjd rösträttsålder till 25 år. Även de under 25 utgör ”nyttiga beståndsdelar av samhället” och ”utföra sin del af dess arbete och bära sin del af dess bördor”. I stället förespråkar Branting en oförändrad rösträttsålder, det vill säga 21 år (KU:5 1904). När regeringen återkommer med samma förslag 1906 skärper Branting argumentationen och hävdar att en höjd rösträttsålder stämmer illa med ”rättfärdighetens kraf” att politiskt inflytande bör tillerkännas den på vilken samhället lägga ”så tunga personliga bördor” (KU:7 1906).

Brantings tal om ”bördor” kan uppfattas som att krav på lydnad mot lagen bör motsvaras av rätt till inflytande över lagstiftningsprocessen. Rösträtten utgör ”en akt av rättvisa mot dem af hvilka samhället kräver delaktighet i bördor” (mot. 1907:210). Rösträttsåldern bör vara 21 – samma som den straffrättsliga myndighetsåldern – eftersom de unga lyder under lagarna och utför sina skyldigheter i samma utsträckning som andra.

En annan läsning av Brantings betoning av bördor är också möjlig, en läsning som mindre väl stämmer överens med den demokratiska inklusionsprincipen. När Branting betonar att den som bär samhällets bördor också bör ges inflytande, skulle argumentet kunna vara att politiskt inflytande bör ges dem som bidrar till samhället. Demokrati handlar i så måtto inte om politiskt inflytande för de som är underställda kollektiva beslut

11 Innebörden av allmän rösträtt kan diskuteras. I Sverige kvarstod flera rösträttsvillkor efter den ”allmänna” rösträttens införande: till och med 1936 var dömda för vanfrevdande brott och konkursförsatta frångagna rösträtten, före 1945 saknade de som uppbar fattigvårdsstöd rösträtt och före 1989 saknade omyndiga rösträtt. I dag (2018) anses begränsningar av rösträtten för icke-medborgare och medborgare under 18 förenliga med allmän rösträtt i Sverige. I flera andra länder kvarstår även begränsningar för fångar, personer med intellektuell funktionsnedsättning och utlandsboende. För en diskussion av innebörden av allmän rösträtt, se Beckman 2009.

utan om politiskt inflytande för de som är nyttiga för samhället. Denna tankefigur återkommer under krisåren på 1930-talet. En sänkt rösträttsålder förfäktas med argumentet att ungdomarna ”fått känna efterkrigsårens svårigheter mycket tungt” och att det därför är ”rimligt och rättfärdigt” att de också får ta del av rätten till politiskt inflytande (AK:20 1936).

När Indelningsverket avskaffas och allmän värnplikt införs 1901 erbjuds ny ammunition i argumentationen för en utvidgad rösträtt.<sup>12</sup> Inklusionsprincipen kan uppfattas som att kraven på rösträtt bör tillmätas betydelse i proportion till de offentliga plikter en grupp är föremål för. Beslutet att utsätta den manliga befolkningen för plikten att infinna sig till militär utbildning erbjuder följaktligen skäl för manlig rösträtt. Värnplikten åberopas också i debatten som föregår 1907 års beslut om manlig rösträtt. Till exempel anför statsminister Ramstedt (H) till försvar för regeringens proposition att det vore ”orätt att från rösträtten undanta manskapet vid armén och flotta” (FK:III 1906).

Invändningar mot det påstådda sambandet mellan värnplikt och rösträtt saknas emellertid inte. Landshövdingen i Skaraborgs län, Cornelius Sjöcrona (H), invänder i första kammarens debatt 1902 att skyldigheten att delta i landets försvar alltid existerat och därför inte uppstod med införandet av allmän värnplikt (FK:36 1902).

Sambandet mellan värnplikt och rösträtt kan emellertid begripas på två olika sätt. Enligt det ena är skyldigheten central. Den som har en skyldighet att utföra militär utbildning bör också ha rätt att delta i de politiska besluten. Men en annan tolkning är att fullgörandet av skyldigheten är avgörande.<sup>13</sup> Enligt den senare förståelsen bör rösträtt villkoras av genom-

---

12 Sambandet mellan allmän värnplikt och demokratisering diskuteras mer generellt i Karlan (2003). Även under 1960- och 70-talen anförts till stöd för sänkt rösträttsålder att många som fullgör värnplikten saknar rösträtt (AK:34 1965; mot. 1971:662 och mot. 1971:1181).

13 Kravet på fullgjorda skyldigheter motiverar också förslaget att manliga medborgare över 40 ska erhålla en extra röst eftersom värnpliktskyldigheten upphör detta år. Resonemanget motsvarar en tredje tolkning av sambandet mellan värnplikt och rösträtt, nämligen att den som fullt ut fullgjort sina skyldigheter gentemot krigsmakten förtjänar ytterligare politiskt inflytande jämfört med den som ännu är skyldig att delta i krigsmaktens övningar (prop. 1902:65).

förd värnplikt. Att den tankegången får genomslag framgår av beslutet att införa ett värnpliktsstreck.<sup>14</sup>

Det är med hänsyn till detta villkor för rösträtt som utskottet finner sig kunna motivera rösträtt först ”från och med kalenderåret näst efter det, hvarunder han uppnått 25 års ålder”. I praktiken innebär det rösträtt först vid 26 års ålder. Den åldersgränsen ter sig kanske självklar, med tanke på kopplingen till fullgjord värnplikt. I en motion till första kammaren menade von Friesen att den föreslagna åldern ”ger sig af sig sjelf” just på grund av värnpliktsstrecket (mot. 1902:187). Och i en mening tycks von Friesen ha rätt. Det skulle innebära en självmotsägelse att i lag kräva fullgjord värnplikt för rösträtt och samtidigt behålla en rösträttsålder vid 21 eftersom knappast någon kan förväntas ha fullgjort värnplikten vid den åldern.

Även om rösträttsåldern måste höjas för att tillgodose värnpliktskravet är det inte självklart att regeringens förslag är välmotiverat. I en motion till andra kammaren 1904 påpekar Karl Staaf (L) att regeringens förslag i praktiken skulle utestänga t25-åringar från rösträtten trots att många av dem fullgjort värnplikten. Om regeringens argument vore att rösträtten är villkorad av fullbordad värnplikt borde därför åldersgränsen sättas så att rösträtten gäller för dem som är 25, inte så att den gäller först året efter (mot. 1904:233).

Staafs kritik är framgångsrik. När regeringen återkommer med nytt förslag om allmän manlig rösträtt 1906 förordar departementschefen en justering. Där den tidigare föreslagits vara 25 år, är den nu ändrad till 24, eftersom det senare ”i verkligheten motsvarar en rösträttsålder om närmast 25 år” (prop. 1906:55; Berling Åselius 2005).

Sambandet mellan rösträtt och värnplikt anförs i debatten om rösträttsåldern även senare. Inför beslutet 1945 att sänka rösträttsåldern till 21 utgör värnplikten ett argument. Nu får resonemanget näring av det rådande världskriget som inskärper allvaret i de skyldigheter som de värnpliktiga är föremål för (mot. 1941:73 FK). Redan 1941 konstaterar konstitutionsutskottet att argumenten för att avslå motionerna ”numera minskat i bärkraft” eftersom ”vår ungdom numera ikläda sig ansvar och påtaga

---

14 Samma tanke motiverar införandet av ett ”utskyldsstreck”, det vill säga att rösträtten endast gäller den som fullt ut betalat sina skatter (Nord 1987). Om effekterna av detta streck, se Berling Åselius 2005.

sig bördor, vilka väl motsvara dem som åvila landets till mer mogen ålder komna medborgare” (KU:13 1941).<sup>15</sup>

Under 1960-talets diskussion om sänkt rösträttsålder återkommer argumentet att ungdomens skyldigheter ökat och att detta ger skäl för politiska rättigheter. I kammardebatten påpekas att rådande lagstiftning ger unga betydande skyldigheter redan vid 18 år, som värnplikt, arbetslagstiftning och skattelagstiftning (AK:34 1965). Liberalen Gabriel Romanus hävdar i en motion att det är ”svårt att motivera varför personer som får gifta sig, är värnpliktiga och i många fall betalar en stor del av sin fasta inkomst i skatt” inte får delta i politikens utformning (mot. 1971:882; mot. 1971:1181).

Kravet på rösträtt för alla som är underställda kollektiva beslut utgör utan tvekan ett argument mot höjd rösträttsålder. Men ett problem med inklusionsprincipen är att den tycks tala mot *varje* form av åldersgräns. Visserligen är en 24-årsgräns värre än en 21-årsgräns. Men en 21-årsgräns utgör också en inskränkning av demokratin utifrån principen att alla som är underställda kollektiva beslut ska ges möjligheter till politiskt inflytande. Svårigheten framskymtar i Grundlagsberedningens resonemang om önskvärdheten av en sänkt rösträttsålder eftersom den skulle ”vidga demokratin” (SOU 1972:15). Om en lägre rösträttsålder innebär att demokratin vidgas, skulle den mest utvidgade demokratin naturligtvis vara den där ingen rösträttsålder alls råder.

Slutsatsen är att inklusionsprincipen erbjuder argument mot höjd rösträttsålder. Men den erbjuder inte ett svar på vilken rösträttsålder – om någon – som demokratin bör etablera.

Exempel på detta problem framträder i senare tids kritik mot 18-årsgränsen. I ett antal riksdagsmotioner från Miljöpartiet föreslås en sänkning till 16 år. Motiveringen är att ”inflytande över sitt eget liv” är en mänsklig rättighet (mot. 2002/03:K258; mot. 2017/18:2117). Samma rättigheter bör med andra ord gälla för 16-åringar som för 18-åringar. Ur den synvinkeln framstår naturligtvis 18-årsgränsen som felaktig. Men argu-

15 I en reservation till utskottet påpekar professorn i statskunskap vid Stockholms högskola, Nils Herlitz (H), det ”olämpliga i en ordning” som låter den manliga befolkningen ”för första gången utöva sin medborgerliga funktion under pågående värnpliktstjänstgöring” eftersom de ”befinna sig i en för dem främmande miljö, en miljö inom vilken den politiska åsiktsbildningen ej kan få sitt naturliga lopp”. Till svar på Herlitz inlägg anförs att ”även sjömännen befinna sig i en främmande miljö” utan att det gör deras rösträtt problematisk. I debatten deltar även professorn i statsvetenskap, Georg Andrén (H) (se FK:31 1941).



mentet – att politiskt inflytande är en mänsklig rättighet – talar dessvärre lika mycket mot en 16-årsgräns som mot en 18-årsgräns. Det skäl som åberopas i motionen erbjuder ingen motivering för förslaget att röst-rättsåldern bör sänkas just till 16 år.

Ett annat exempel är påståendet att ”ingen ska bli diskriminerad på grund av kön, hudfärg, ålder eller utbildningsnivå”. Eftersom alla har samma rätt till likabehandling är det fel att utestänga några från rösträtten med hänvisning till deras ålder. Argumentet framförs av en vänsterpartistisk kommunalpolitiker (Nyheter 24, den 2 maj 2014). I detta fall förs argumentet till sin logiska slutpunkt. Förslaget är att alla barn – oavsett ålder – ska inkluderas i demokratin. Den praktiska lösningen är ombuds-röstning, det vill säga att vårdnadshavare får rösta i sina barns ställe. Det bör dock påpekas att även ombuds-röstning förutsätter en åldersgräns, det vill säga en ålder vid vilken en person själv får förfoga över sin röst. Den åldersgränsen framstår inte självklart som mindre diskriminerande än en konventionell röst-rättsålder. Den generella slutsatsen är att inklusions-principen har svårt att på egen hand hantera den demokratiska röst-rättsåldern.

### Konsekvens och godtycklighet

Den svenska röst-rättsrörelsen under 1900-talets början har beskrivits som en kamp mot godtycklighet i fördelningen av politiska rättigheter (Vallinder 1962). De fördemokratiska röst-rättsreglerna innebar att rätten till politiskt deltagande avgjordes av tillfälligheter, som att vara född med visst kön eller att ha en bestämd inkomst eller förmögenhet. Fasta inkomst- och förmögenhetsbelopp som villkor för rösträtt hade dessutom konsekvensen att möjligheten politiskt inflytande varierade med den ekonomiska konjunkturens svängningar. I en demokrati bör inte rösträtten vara godtycklig, och därför bör den inte heller avgöras av tillfälligheter. I en demokrati är rösträtten fördelad utifrån entydiga principer som gäller alla lika.

Godtycklighet kunde således utgöra ett argument mot den höjda röst-rättsålder som infördes 1907 och som i reducerad form kvarstod efter 1918. Varför är det just vid 24 eller 23 års ålder som ungdomen anses mogen och kunnig nog att delta i allmänna val?

Godtycklighet som argument återkommer i kritiken mot den ordning som gäller i Sverige i dag, som innebär att rösträtten tillfaller den som på valdagen fyllt 18 år. I ett antal motioner har riksdagsledamöter från flera

partier (KD, C, S och MP) hävdar att det är ”märkligt och orättvist” att några men inte alla som tillhör samma åldersklass får rösta. Mer ”logiskt” vore enligt motionsnärerna att rösträtten tillfaller alla som under året fyller 18 år. Men problemet med godtycklighet är svårt att helt undvika. Om rösträtten skulle gälla alla lika inom samma åldersklass skulle den som fyller 18 den 31 december klockan 23.59 få rösta emedan den som fyller 18 den 1 januari klockan 00.01 året därpå inte får rösta. Att två minuters skillnad ska avgöra möjligheten att få rösta framstår onekligen som godtyckligt.

Invändningen att rösträttsåldern är godtycklig förekommer i två olika varianter. Enligt den första är argumentet att den ålder som anges utgör en inkonsekvens i lagstiftningen, eftersom andra åldersgränser gäller i förhållande till andra rättigheter. Det är i själva verket lagstiftningen i sin helhet – inte enbart rösträttsåldern – som är godtycklig. Den andra varianten pekar på problemet med en rösträttsålder som är gemensam för alla. Problemet är inte att någon viss ålder är godtycklig utan att varje försök att identifiera en ålder som motsvarar demokratins krav på kompetens och inklusion i slutändan är godtyckligt.

#### RÖSTRÄTTSÅLDER OCH ANDRA ÅLDERSGRÄNSER

Rösträttsåldern är endast en av många åldersgränser i lagstiftningen. I dag får alla svenska medborgare rösta vid 18 års ålder, men för inköp på Systembolaget gäller som bekant 20-årsgräns. Samtidigt får den som endast är 15 år ta anställning och är betraktad som straffmyndig.<sup>16</sup> Å andra sidan lever en rest av den tidigare myndighetsåldern kvar inom rättsväsendet i och med att straffnedsättning för dömda mellan 18 och 21 år tillämpas.

Att det finns olika åldersgränser för olika ansvarsförhållanden är inte nödvändigtvis problematiskt, givet att det finns goda skäl för dem. Det är dock möjligt att lagstiftningen framstår som motsägelsefull om olika ålderskrav gäller för situationer som principiellt sett bör betraktas som lika. Kritiken mot en viss rösträttsålder blir då att den är inkonsekvent med hur lagstiftaren resonerat i andra frågor.

Ett tidigt exempel på den argumentationen återfinns i 1902 års kammardebatt. Cornelius Sjöcrona (H) pekar på vad han ser som en motsägelse mellan den föreslagna rösträttsåldern (25 år) och den straffrättsliga

<sup>16</sup> En intresseväckande genomgång över åldersgränser i svensk lagstiftning återfinns i Åldersgränsutredningens slutbetänkande Bevakad övergång (SOU 1996:111).

myndighetsåldern (15 år). En mer konsekvent lagstiftning borde enligt Sjöcrona ange samma åldersgräns för inflytande över lagstiftningen som för ansvar inför lagstiftningen. Sjöcronas anförande avslutas med det radikala förslaget att rösträtten bör gälla redan från 15 år (FK:36 1902).

Men det är inte den straffrättsliga åldern utan myndighetsåldern som vanligen åberopas i debatten. När riksdagen 1902 debatterar regeringens föreslagna 25-årsgräns är myndighetsåldern i Sverige 21 år. Det hade den varit sedan 1721 då den höjdes från tidigare 15 år. Det tycks därmed upplagt för invändningen att det är inkonsekvent att betraktas som myndig utan att få rösta. I kammardebatten förfäktar Hjalmar Branting principen att ingen myndig medborgare bör utestängas från ”behörigt inflytande” på samhällets angelägenheter (KU:6 1902).

Fyrtio år senare har Brantings ståndpunkt fått genomslag. I och med att rösträttsåldern 1945 sänks till 21 år sammanfaller ålderskravet för deltagande i allmänna val med myndighetsåldern. För de som önskar se ytterligare sänkningar av rösträttsåldern framstår nu Brantings princip som ett hinder snarare än en tillgång. Om det är viktigt att den som är myndig ska få rösta, kan det också anses viktigt att den som inte är myndig inte får rösta. Myndighetsåldern är under 1960-talet det främsta argumentet mot en sänkning.

Riksdagen fattar emellertid en rad beslut om sänkt rösträttsålder mellan 1965 och 1974. En första milstolpe är Författningsutredningens slutbetänkande 1963 som förordar en sänkning av rösträttsåldern. Argumentet är att dåvarande ordning i praktiken innebär att många 21-åringar, och därmed myndiga personer, inte får rösta eftersom denna ålder måste uppnåtts på valdagen. Detta förhållande är ”stötande” enligt utredningens uppfattning (SOU 1963:16).

Tvärtemot utredningen ser emellertid flera remissinstanser den dåvarande myndighetsåldern som ett avgörande skäl mot en sänkt rösträttsålder. Givet att myndighetsålder och rösträttsålder sammanfaller skulle en sänkning av rösträttsåldern innebära att det blir möjligt att rösta för den som ännu inte är myndig. I replik till uttalandet, att det är ”stötande” att vissa myndiga personer inte får rösta, påpekas att det ”med samma fog kan sägas vara stötande att den som är omyndig äger rösta” (SOU 1965:2).

Ytterligare ett bekymmer är att den som förklarats omyndig inte bör kunna rösta. Det vore enligt Föreningen Sveriges Häradshövdingar ”otill-

fredsställande” att den som ”på grund av sinnesbeskaffenhet skulle kunna omyndighetsförklaras” får rösta eftersom han eller hon ännu inte är myndig och därför inte kunnat omyndigförklaras (SOU 1965:2).<sup>17</sup> Inför dessa betänkligheter menar konstitutionsutskottet att det krävs ytterligare utredning (1965:KU19).

Riksdagen beslutar, trots betänkligheterna, att sänka rösträttsåldern till 20 år 1965 och därefter till 19 år 1969. Myndighetsåldern följer efter och sänks till 20 år 1969 och 18 år 1974. Under ett fåtal år gäller alltså inte sambandet mellan myndighets- och rösträttsålder. Till frågan om att sänka rösträttsåldern till 16 återkommer argumentet om sambandet med myndighetsåldern. Enligt Grundlagsutredningen 2008 bör det sambandet inte brytas (SOU 2008:125).

I diskussionerna om en eventuellt ytterligare sänkt röst under 1960-talet är regeringsbärande Socialdemokraterna förespråkare av sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder. Socialdemokraterna blir därmed en bromskloss inför kravet på sänkta ålderskrav vilka framförs från både vänster och höger. I en replik påpekar dock en socialdemokratisk riksdagsledamot att det är ett orimligt påstående att den som försvarar nuvarande rösträttsålder på 19 anses tvivla på ungdomen men att den som vill sänka rösträttsåldern till 18 år anses tro på ungdomen. Konsekvensen skulle i så fall vara att den som förespråkar en sänkning till 17 år ”tror allra mest på ungdomen” (prot. 1969:AK8:27d). Resonemanget påminner om argumentet att varje åldersgräns i vissa avseenden framstår som godtycklig.

#### ÄR VARJE RÖSTRÄTTSÅLDER GODTYCKLIG?

Förhoppningen om en rösträtt som inte är godtycklig utmanas av svårigheten att fastställa vid vilken ålder rösträtten bör inträda. Kanske utgör rösträttsåldern i det avseendet en särskild prövning för det demokratiska inklusionsproblemet; varje specifik åldersgräns framstår som mer eller mindre godtycklig. Om så är fallet är det omöjligt att hävda att någon rösträttsålder är mer demokratisk än en annan.

I en debattskrift publicerad när rösträttsfrågan var som mest brännande framfördes just den uppfattningen. Ett åldersstreck på 25 år kunde enligt författaren inte anses som odemokratiskt eftersom ”den träffar alla

<sup>17</sup> Fram till och med 1989 fräntogs den som förklarats omyndig rösträtten. Den möjligheten upphörde detta år i och med att begreppet omyndig avskaffades.

lika”. Röstrettsåldern är ”icke en principfråga, utan en lämplighetsfråga” (Svensén 1902).

Argumentationen återkommer i andrakammardebatten 1936 när den frisinnade riksdagsledamoten Anders Olsson i Mora påpekar att röstrettsåldern präglas av godtycke. Även om röstrettsåldern skulle sänkas kvarstår ”fortfarande orättvisan [...] mot dem som är under 23 ned till 20”. Och skulle den sänkas till 20 ”så kunde det uppträda en adertonåring som kanske med en viss rätt ansåg sig klokare” (AK:20 1936). Poängen är att kravet på mogenhet och kunskap inte motsvarar en och samma ålder för var och en.

I konstitutionsutskottets prosa framskymtar insikten i ett resonemang om röstrettsåldern som en ”lämplighetsfråga”. Utskottet vill därmed betona att det saknas avgörande skäl både för och emot en viss röstrettsålder (KU:29 1936).

Resonemanget ges ett mer fylligt innehåll i debatten i riksdagens andra kammare av socialdemokraten Andersson i Igelboda. Enligt Andersson är frågan om åldersgränser en ”lämplighetsfråga” i den meningen att vare sig 21 eller 23 år kan sägas vara den ålder ”som rättvisan med nödvändighet kräver”. Oavsett vilken åldersgräns som beslutas är det en ålder som man ”godtyckligen valt” (AK:20 1936). Även socialdemokraten Erik Fast påtalar att röstrettsåldern är en ”lämplighetsfråga” och en ”omdömesfråga” och att det därför inte ”tjänar något till” att försöka säga ”var gränsen skall gå” (AK:20 1936).

Några år senare förordas en sänkning av röstrettsåldern till 21 år. Utskottet skriver nu att lagstiftningens krav på viss ålder för rösträtt ”väsentligen vore en lämplighetsfråga” men medger samtidigt att argumenten mot en sänkning har ”minskat i bärkraft” (KU:13 1941). Föreställningen om röstrettsåldern som helt godtycklig tilltalar inte längre. Frågan kvarstår emellertid: Är röstrettsåldern godtycklig i den meningen att inga bestämda skäl talar för en ålder mer än för en annan?

Godtyckligheter kan vara mer eller mindre fullständiga. Röstrettsåldern är fullständigt godtycklig om avvägningen mellan inklusions- och kompetensprincipen inte utpekar någon viss åldersgräns som bättre än någon annan. Röstrettsåldern är godtycklig i begränsad mening om det är möjligt att avfärda vissa, men inte alla, åldersgränser som orimliga.

Troligen är röstrettsåldern godtycklig endast i begränsad mening; inte

varje åldersgräns är lika rimlig även om det inte går att ange en viss ålder som den mest rimliga. De går kanske inte att utpeka vare sig 16 eller 18 som en mer demokratisk rösträttsålder. Men både mycket höga och mycket låga åldersgränser kan sannolikt avfärdas som orimliga avvägningar mellan kompetensprincipen och inkluderingsprincipen. Vid någon ålder kommer de flesta unga väljare att i allmänhet vara otillräckligt kompetenta, och vid någon ålder kommer majoriteten unga väljare att i allmänhet vara tillräckligt kompetenta.

Rösträttsålderns (begränsade) godtycklighet har att göra med två olika problem. För det första att kravet på kompetens – oavsett vilket – inte motsvarar en specifik ålder. Kompetens och mognad är graderade egenskaper. Rösträtten är däremot allt eller inget. En rösträttsålder kommer därför att med nödvändighet fördela rösträtten vid en tidpunkt som är godtycklig i förhållande till individens faktiska kompetens och mognad. Varje given rösträttsålder kommer ofrånkomligen att vara både överinkluderande (det vill säga ge individer rösträtt trots att inte är tillräckligt kompetenta) och underinkluderande (det vill säga utestänga individer från rösträtten trots att de är tillräckligt kompetenta).

Ett förslag som presenterats som en lösning på det problemet är att gradera rösträtten efter väljarens ålder. Det har föreslagits att rösträtten delas upp i sjundedelar som fördelas i proportion till ålder för dem mellan 12 och 18 (Rehfeld 2010). En nackdel med den lösningen är att den endast minskar, inte avskaffar, godtyckligheten i förhållande till olika åldersklassers förmodade kompetens och mognad. Uppfattningen att 17-åringar i allmänhet är en sjundedels mindre kompetenta än 18-åringar ter sig svår att belägga. Dessutom kvarstår den andra anledningen till rösträttsålderns godtycklighet, som är att kompetens och mognad skiljer sig åt mellan olika individer i samma åldersklass. Även en graderad rösträtt med avseende på ålder kommer att ge individer med mycket olika kompetens samma grad av rösträtt och individer med samma kompetens olika grad av rösträtt.

En bättre lösning vore kanske därför att genomföra individuella kompetenstester i syfte att förbättra matchningen mellan rösträtt och individens kunskaper. I praktiken skulle det innebära ett avskaffande av ålder som ett generellt villkor för rösträtt (Wall 2014; Cook 2013; Munn 2012). Invändningarna är dock många. Riskerna med att göra demokratiska rättigheter beroende av byråkratiska bedömningar av enskildas kompetens

är historiskt väldokumenterade (Keyssar 2000). I avsaknad av allmänt erkända mått på politisk kompetens riskerar ett kompetenstest att vara lika godtyckligt som andra avgränsningskriterier.

Om alternativen till åldersgränser inte gör fördelningen av rösträtten mindre godtycklig men mer, är den minst godtyckliga lösningen att behålla rösträttsålder som metod för att fördela rösträtten. Det är alltså möjligt att ålder som villkor för rösträtt är godtagbar, trots att varje specifik åldersgräns medför ett mått av godtycklighet. Om det som är godtagbart inte är orättvist, kan inte rösträttsåldern, trots att den i viss mån är godtycklig, vara orättvis. Invändningen att varje rösträttsålder är godtycklig kan därför tryggt förkastas.

#### Andra skäl för ändrad rösträttsålder

De som förespråkar antingen en höjd eller sänkt rösträttsålder gör inte nödvändigtvis detta i syfte att bättre tillgodose principerna om inklusion eller kompetens. Andra värden och intressen kan måhända erbjuda goda skäl för att korrigera åldersgränsen för deltagande i allmänna val. I debatten om rösträttsåldern förekommer tre huvudargument; att bevara den konstitutionella ordningen, att främja det politiska deltagandet och att stärka barnperspektivet i den förda politiken.

#### DEN KONSTITUTIONELLA ORDNINGEN

Sveriges riksdag bestod fram till och med 1970 av två kamrar som valdes på olika sätt. Första kammaren valdes indirekt, av representanter i lands- ting och stadskommuner. I praktiken var därför valbarhetsvillkoren i dessa val styrande för rösträtten i förstakammarvalen. Eftersom rösträtten fortsatte att vara proportionell mot inbetalad skatt i kommunala val (vilket räknades ut genom så kallade ”fyrktal”) fanns där inte samma behov av att höja rösträttsåldern för att på så vis skapa ”garantier”. När rösträttsåldern till andrakammaren höjs till 24 år 1907/09 blev den därmed högre än åldersgränsen i förstakammarvalen. Det förhållandet ansågs problematiskt, främst av högern, eftersom det ansågs strida mot idéerna bakom tvåkamarsystemets tillkomst. För att återupprätta den rätta ordningen motionerar högermännen Theodor Adelswärd och Hugo Hammarskjöld för ett högre ”ålderscensus” även i första kammaren. Med en rösträttsålder

på 27 år skulle första kammaren ”behålla sin karaktär av överhus” (KU:7 1906; mot. 1906:216).

Argumenten för höjd rösträttsålder till första kammaren får emellertid genomslag först 1918 när den kommunala rösträtten ändras (Ohlsson 2017). Den beslutade 27-årsgränsen motiveras med behovet av att bevara åtskillnaden mellan första och andra kammaren. Men med hänsyn till de nu starkare kraven på demokrati betonar regeringen att syftet inte är att skapa ett överhus av ”speciella klasser eller intressen”. Departementschefen försäkrar att förslaget kan accepteras ”utan att bryta mot demokratins grundsatser” eftersom syftet endast är att säkerställa en ”viss yttre karaktärsskillnad” (prop. 1919:358).

Redan 1937 beslutas att sänka åldersgränsen i förstakammarvalen till 23 år. Inför beslutet debatteras rösträttsåldern flitigt och ännu en gång är bevarandet av tvåkamarsystemets karaktär ett argument mot en sänkning. Högerpolitikern David Petterson påminner om tvåkamarsystemets särskilda förmåga att ge uttryck åt både kortsiktig och långsiktig opinion. En sänkning av rösträttsåldern vore oförenlig med de ”författningens skillnaderna” mellan riksdagens båda kamrar (FK:20 1936). I ett annat inlägg understryker liberalen och ledamoten av konstitutionsutskottet Anders Olsson i Mora att en högre rösträttsålder till första kammaren är motiverad eftersom dess uppgift är att säkerställa ett mått av ”social vidsynhet, hög kulturnivå och politisk duglighet” (AK:20 1936).

Mot dessa synpunkter invänder ordföranden i konstitutionsutskottet (och docenten i statskunskap) Carl Axel Reuterskiöld att 27-årsgränsen knappast har med tvåkamarsystemets ursprungliga idé att göra. Den är enbart ett resultat av de eftergifter som högern framtvungade i samband med 1918 års rösträttsreform. Styrelseskicket behöver inte den högre rösträttsåldern, men riksdagens stöd för en rösträttsreform behövde en högre rösträttsålder! Den utgjorde ”halmstrået till den drunknade” (FK:20 1936), med vilka demokratins motståndare avses! I replik svarar Gustaf Adolf Björkman från högern att bestämmelserna om åldersgräns inte är halmstrån, men dock ”sköra trådar” som bilda ”ett tågvirke som kan hava bärkraft”. Om dessa togs bort skulle kamrarna i förlängningen få ”alldeles samma psyke” (FK:20 1936).



## POLITISKT DELTAGANDE

I den samtida debatten om en sänkt rösträttsålder är ett inflytserikt argument att det skulle främja valdeltagandet. Antagandet är att olika åldersgränser har olika effekter på förstagångsväljarens benägenhet att faktiskt delta i de politiska valen, vilket i sin tur påverkar hennes framtida valdeltagande. Om rösträttsålder sänktes till 16 skulle vi därför på sikt höja valdeltagandet och därmed stärka demokratins legitimitet (Öhrvall 2015; Franklin 2004).

Men frågan är om det följer att rösträttsåldern bör sänkas, ens om det stämde att valdeltagandet på så vis kunde höjas? Det är inte självklart att positiva effekter på valdeltagande är ett tillräckligt skäl för ändrade rösträttsvillkor. Till exempel är det knappast rimligt att avskaffa rösträtten för vissa grupper, även om det skulle medföra ett ökat valdeltagande. Kanske kunde den invändningen bemötas genom att påpeka att det är en skillnad mellan att inskränka rösträtten och att utvidga rösträtten. Effekter på valdeltagandet är ett relevant argument endast när syftet är att utvidga rösträtten.

En sådan begränsning av argumentets giltighet är kanske inte omöjlig att försvara. Men även om utvidgad – inte inskränkt – rösträtt kan motiveras genom påvisade positiva effekter på valdeltagandet, är argumentet troligen alltför allmänt för att vara rimligt. Rösträtt för röstningsbenägna medborgare i andra länder går knappast att motivera med att det skulle öka valdeltagandet. För att argumentet ska vara rimligt räcker det därför inte att syftet är att utvidga rösträtten, det krävs också att syftet är att utvidga den till grupper för vilka demokratins inklusionsprincip gäller. Principen är att endast de som är underställda kollektiva beslut ska ha möjlighet att påverka dem. Den principen är onekligen tillämplig för barn och ungdomar och det är nog därför som effekter på valdeltagandet alls anses relevant. Men även för barn och ungdomar måste argumentets giltighet vara begränsad. Det vore tveksamt att ge rösträtt till barn som uppenbarligen saknar kompetens, även om det skulle gynna valdeltagandet. Kompetensprincipen utgör en restriktion för argumentets giltighet.

Slutsatsen måste därför vara att överväganden om positiva effekter på valdeltagandet är relevanta endast med avseende på grupper för vilka inklusions- och kompetensprincipen gäller, eller för vilka det åtminstone inte är uppenbart att de inte gäller. I så fall är det knappast effekterna på

valdeltagandet som är avgörande för sänkt rösträttsålder utan det faktum att ungdomar är underställda kollektiva beslut liksom att de inte uppenbart saknar tillräcklig kompetens. Effekter på valdeltagandet väger i jämförelse tämligen lätt.

#### OMBUDSRÖSTNING?

Syftet med att öka barns och ungdomars politiska inflytande behöver inte vara att stärka demokratin. Ett annat syfte kan vara att åstadkomma högre grad av intergenerationell rättvisa, det vill säga rättvisa mellan olika åldersskullar. Problemet anses vara att demokratin inte tillräckligt tillgodoser långsiktiga intressen, vilka till exempel kan gälla frågor om offentlig skuldsättning, kärnavfall eller klimatfrågor. Från den utgångspunkten är det viktigaste vilka beslut som fattas, inte vilka som deltar i dem. Men en förklaring till att ”fel” beslut fattas skulle kunna vara en allt skevare åldersfördelning hos de som deltar i besluten. Väljarkårens genomsnittsålder ökar i takt med att befolkningen blir äldre och det har följaktligen varnats för en tendens mot ”gerontokrati” (Berry 2012). Riksdagens diskuterar frågan i dessa ordalag redan 1941. I en motion för sänkt rösträttsålder påpekas att medellivslängden ökar och att det finns en risk för ”nationell förgubbning” (mot. 23 FK).

En sänkt rösträttsålder skulle emellertid inte fullt ut kompensera för medianväljarens ökade ålder med mindre än att mycket unga barn också inkluderas, vilket hamnar i konflikt med kompetensprincipen. En mer radikal lösning som samtidigt undviker det problemet är extra röster för vårdnadshavare. Förslaget om vad som också kallats för ”ombudsöstning” för barn har bland annat försvarats av Svenska Barnläkarföreningen (Wolf, Goldschmidt och Petersen 2015).

Ombudsöstning skulle sannolikt ha marginella effekter på valresultatet eftersom föräldrars väljarsympatier är någorlunda proportionellt fördelade mellan partierna. Däremot kan en sådan ordning ge partierna incitament att formulera nya förslag för att locka ombudsöstarna, vilket skulle kunna ha effekter på politikens innehåll (Oscarsson 2009).

I strikt mening är förslaget om extraröster för vårdnadshavare irrelevant för demokratins avgränsningsproblem. Oavsett om vårdnadshavare får rösta för sina barn eller inte kvarstår det faktum att barn och ungdomar är utestängda från väljarkåren.

Det finns även principiella invändningar mot ombudsöstning. Den

mest omedelbara framfördes av den tidigare justitieministern Sten Wickbom som påpekade att förslaget bryter mot principen en person, en röst (Gustafsson 2001). Principen är viktig eftersom demokratins legitimitet bygger på idéer om politisk jämlikhet och att den uppfattas som en rättvis besluts metod. Om några får fler röster än andra riskerar den att inte längre uppfattas som sådan. I samma stund som vi överger principen om lika rösträtt uppstår dessutom frågan varför inte också andra angelägna intressen motiverar förstärkt rösträtt för vissa grupper (t.ex. låginkomsttagare, minoriteter eller andra grupper som anses missgynnade)? Det avgörande argumentet för att värna den lika rösträtten är alltså inte att den garanterar det bästa utfallet men att den utgör den (troligen) enda rimliga fördelning av politisk makt i ett samhälle som präglas av konflikt mellan motstridiga intressen.

### Rösträttsålderns framtid

Rösträttsåldern har varit en politisk stridsfråga under en stor del av den tid som förflutit sedan införandet av allmän rösträtt. Under tidsperiodens början förfäktades en höjd rösträttsålder i syfte att begränsa demokratins genomslag. Under det senaste halvsekle har en sänkt rösträttsålder på motsvarande vis förespråkats av dem som önskar utvidga demokratin.

En specifik ålder vid vilken rösträtten bör utövas i en demokrati kan inte på något enkelt sätt härledas ur demokratins grundläggande principer. Mycket höga och mycket låga rösträttsåldrar torde emellertid kunna avvisas som orimliga avvägningar mellan principen att alla som är underställda bindande kollektiva beslut ska ha inflytande över dem och principen att kompetens krävs för utövande av politisk makt. Mellan ytterligheterna kvarstår i så fall en rad alternativ som inte entydigt kan avvisas som vare sig påbjudna eller förbjudna och som därför alla bör vara tillåtna.

I avsaknad av avgörande principiella skäl vare sig för eller emot en given rösträttsålder – exempelvis, 15, 16 eller 18 år – är det inte orimligt att låta andra hänsyn vara avgörande. Frågor om vilken rösträttsålder som stärker eller försvagar det politiska deltagandet eller det politiska intresset kan tillåtas spela en större roll. Av samma skäl vore det fullt legitimt att låta andra hänsyn påverka beslutet. Kanske finns det skäl som talar för att en antingen sänkt, bevarad eller till och med en något höjd rösträttsålder stärker en gynnsam politisk utveckling. Om valet står mellan alternativ

som alla är lika förenliga med demokratins principer, borde sådana sakpolitiska överväganden kunna få betydelse.

Samtidigt är det önskvärt att beslut om demokratins spelregler själva äger demokratisk legitimitet. En hög grad av parlamentarisk enighet kring ändringar av rösträttsreglerna har av samma anledning eftersträfvats. I beslut om vilka som ska ingå i väljarkåren (demos) är det emellertid möjligt att ifrågasätta om representanter valda enligt existerande regelverk har tillräcklig demokratisk legitimitet. I vissa beslut om rösträtts gränser är det knappast tillräckligt att utfallet är ett resultat av de folkvaldas eller de röstberättigades vilja. Till exempel har i vissa länder kvinnors rösträtt avgjorts med folkomröstning i vilka endast männen haft rätt att delta. Det är tveksamt om det utfall som beslutades skulle ha demokratisk legitimitet med mindre än att utfallet vore det ”rätta” (dvs. att kvinnor ges rösträtt).<sup>18</sup>

När rösträttsåldern ska avgöras och de alternativ som övervägs är lika acceptabla tycks emellertid demokratiska procedurer ha större möjligheter att generera legitimitet. Oavsett utfall borde den ålder som i sådana fall beslutas av majoriteten kunna anses vara sanktionerad av en demokratisk procedur.

Ändå är det möjligt att ställa frågan om vilka som bör delta i beslut om rösträtts gränser, givet att *det* beslutet också bör vara demokratiskt. Ett intressant exempel erbjuder Danmark som 1953 anordnade en folkomröstning om rösträttsåldern i samband med en författningsreform. Alternativen som uppställdes var 23 eller 21 år. För deltagande i folkomröstningen sattes åldersgränsen till 21 trots att 25 vid tidpunkten gällde för deltagande i Folketingsvalen.<sup>19</sup> På så vis kunde beslutet sägas få demokratisk förankring hos de grupper som besluten framför allt gällde.

Resonemangen ger skäl för en distinktion mellan det folk (demos) som deltar i beslut om offentlig politik och det folk som deltar i beslut om de konstitutionella spelreglerna för beslut om offentlig politik. Om demokratins avgränsningsproblem vanligen avser vilka som ska ingå i folket i den förre meningen är det möjligt att tala om ytterligare ett avgränsningspro-

---

18 Folkomröstningar om kvinnlig rösträtt har ägt rum i bland annat Schweiz (1959 och 1971) och i Liechtenstein (1968, 1971, 1973 och 1984). I Liechtenstein 1968 hade även kvinnor rösträtt i folkomröstningen, vilket emellertid inte påverkade utfallet i en för kvinnor mer gynnsam riktning (se Beckman 2017b).

19 Resultatet blev att rösträttsåldern sänktes till 23 år. 1961 sänktes rösträttsåldern till 21 år.

blem för demokratin. Frågan är vilket ”folk” som bör besluta om gränserna för det ”folk” som bör besluta om offentlig politik.

En möjlig ståndpunkt är att villkoren för att ingå i det konstitutionella folket bör vara mer krävande än villkoren för att ingå i det politiska folket. Ett skäl för det kunde vara att konstitutionella beslut är mer komplexa och därför kräver en mer kompetent väljarkår. En motsats slutsats är att beslut om demokratis spelregler ställer högre krav på demokratisk legitimitet och därför bör vara mer inkluderande. I beslut om rösträttsåldern skulle i så fall demokratin kräva deltagande av just dem som riskerar att därmed exkluderas.

Oaktat den teoretiska svårigheten med rösträttsålderns demokratiska legitimitet finns det anledning att reflektera över rösträttsålderns framtida utformning. Vid vilken ålder kommer framtida generationer av svenska medborgare att rösta? Svaret blir med nödvändighet spekulativt.

En första fråga är huruvida det alls finns skäl att tro på en förändring av dagens rösträttsålder? Tidigare beslut om att ändra rösträttsåldern har framför allt ägt rum i samband med omfattande konstitutionella reformer som föranletts av djupgående sociala och politiska samhällsförändringar. Det ter sig osannolikt att det inte skulle uppstå någon motsvarande situation vid någon framtida tidpunkt. Enbart av den anledningen kan det därför anses sannolikt att dagens 18-årsgräns någon gång kommer att ändras.

Att rösträttsåldern kommer att ändras är förvisso inte samma sak som att den kommer att sänkas. Men förändringar i rösträttens utsträckning efter demokratis genombrott har i samtliga fall haft samma riktning, det vill säga mot ökad inkludering. Det är möjligen lika enkelt att föreställa sig argument för en *höjd* rösträttsålder som argument för en sänkt rösträttsålder. Ändå tycks demokratis mekanismer skapa starkare incitament för att sänka rösträttsåldern än för att höja den. När en förändring väl äger rum har vi därför anledning att förvänta oss att rösträttsåldern sänks.

Och vid vilken ålder kommer rösträtten då att infalla? Den precisa rösträttsåldern har i tidigare beslut påverkats starkt av en önskan om att harmoniera rösträttsåldern med redan befintliga åldersgränser inom andra områden. Ett beslut att sänka rösträttsåldern kan därför förväntas ta intryck av de åldersgränser som förekommer i lagstiftningen. Av den anledningen tycks det till exempel mindre sannolikt att en ny rösträttsålder sätts vid 17 år än vid 16 eller 15 år, eftersom de båda senare åldrarna är

av större rättslig betydelse.<sup>20</sup> Men kanske kommer rösträttsåldern att sätas ännu lägre i framtiden? I sådana fall skulle skillnaden mellan vad som i dagens lagstiftning kallas för äldre barn och yngre barn kunna få betydelse. Ett äldre barn är den som fyllt 13 år men inte 16 år. Åldersgränsen 13 år är bestämmande för när ett barn får utföra lättare arbete och utgör i det avseende en principiellt betydelsefull gränsdragning. Skulle vi se en utveckling mot en sänkt rösträttsålder, som på alla sätt tycks sannolik i det långa perspektivet, utgör följaktligen en 13-årsgräns en trolig slutpunkt.

---

<sup>20</sup> I svensk lagstiftning är 17-årsgränser numer ovanliga. För övningskörning för tung motorcykel, personbil med lätt släpvagn och lätt lastbil gäller en åldersgräns om 17 år och sex månader.