

N:o 4.

Ank. till Riksd. kansli den 12 mars 1906, kl. 2 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändring af § 52 regeringsformen och § 33 riksdagsord-
ningen.*

Uti en inom Andra Kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:o 128, har herr *C. Olsson* i Viken hemställt, att Riksdagen måtte antaga nedanstående förslag till ändrad lydelse af § 52 regeringsformen samt § 33 riksdagsordningen såsom hvilande till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 52.

Riksdagens kamrar utse hvar för sig bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.

Riksdagsordningen.

§ 33.

1) Så snart Riksdagen sammanträdt och berättelse om förloppet af den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrifna granskning blifvit af

chefen för justitiedepartementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad kamrarna, hvar i hvad dess ledamöter angår, väljer hvardera kammaren bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.

2) Innan talmän blifvit valde, föres i hvardera kammaren ordet af den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flera ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den af dem, som är till lefnadsåren äldst.

3) Vid samtidigt förfall för både talman och vice talman i någon af Riksdagens kamrar utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämndt, en af kammarens öfrige ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.

Därjämte har motionären anhållit, att konstitutionsutskottet måtte, därest motionen vunne understöd, i ofvan föreslagna paragrafer och eventuellt i någon eller några af grundlagens öfriga paragrafer göra de redaktionsändringar, som befunnes nödiga.

Till stöd för sitt förslag har motionären anført följande:

»I motionen n:o 79 vid innevarande riksdag föreslå herrar Johansson i Aflösa och Bengtsson i Häradsköp, att Riksdagen i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhåller, det landstingen må erhålla rätt att själfva välja sina ordförande. På samma gång jag önskar denna motion framgång, kan jag knappast underlåta att tycka, det motionärerna med sitt reformatoriska sträfvande i denna riktning börjat i orätt ända. Äro landstingets medlemmar så pass mogna för utöfvandet af allmänna värf, att utan risk i deras händer kan läggas rätten att utse sin ordförande, så bör väl detta i ännu högre grad vara fallet med ledamöterna af Riksdagens kamrar. Också är Sverige det enda land i hela den civiliserade världen, där representantförsamlingen i detta afseende så helt står under regeringsmaktens förmynderskap. I Norge, Danmark, Belgien, Schweiz, Tyskland och Frankrike äger representantförsamlingen att fullt själfständigt utöfva denna rätt. I Englands öfverhus är lordkansleren själfskrifven ordförande, i Nordamerikas Förenta staters senat ledas förhandlingarna af republikens vice president, och i Österrikes, Italiens och Spaniens första kammare, om jag så får kalla den öfre afdelningen af dessa länders representation, utses ordföranden eller presidenten af regeringen, medan de nedre afdelningarna af representationen i alla de nämnda länderna äga rätt att själfva välja sina ordförande. Härvid är dock att märka, att alla dessa öfverhus, om jag så får säga, med undantag af Förenta staternas senat helt och hållet

eller till hufvudsaklig del bestå af personer, som där taga plats, antingen på grund af utnämning af konungen eller på grund af börd eller ämbetsmannaställning. I Nederländerna utser visserligen monarken presidenter för generalstaternas båda afdelningar, men, märk väl, vid nämmandet af president för nedre afdelningen är han bunden vid ett af afdelningen själf uppgjort förslag på tre personer, af hvilka de två, som ej vid tillfället nämnts af monarken, sedermera tjänstgöra som vice presidenter. Ungefär liknande är förhållandet i Portugal.

Man skulle ha trott, att ifrågavarande allt annat än prisvärda konstitutionella egendomlighet för vårt land hade sin rot i en ur-gammal tradition. Så är dock ingalunda förhållandet. Före 1723 års riksdagsordning ägde visserligen konungen rätt att utse landtmarskalk, d. v. s. ordförande för ridderskapet och adeln, men däremot synes det icke varit i lag bestämdt, huru de öfriga ståndens talmän skulle utses; vanligen tillämpades härvidlag såvidt möjligt själfskrifvenhetsprincipen. »Först under frihetstiden var talmansinstitutionen så bemärkt, att föreskrifter gäfvos för sättet för deras utväljande» (Rydin). Enligt riksdagsordningen af år 1723, då svenska Riksdagen för första gången framträder såsom en verklig lagstiftande församling, ägde samtliga stånden att välja hvar sin talman, och denna ståndens rätt blef bestående under hela den s. k. frihetstiden. Att bibehålla denna anordning efter statshvälfningen 1772 passade emellertid icke rätt väl i stycke med Gustaf III:s autokratiska tendenser. I riksdagsbeslutet den 26 januari 1779 heter det bland annat »— — — så hafva vi af riksens borgerskap och menige allmoge så mycket hellre följt enahanda anledningar att för våra delar för det närvarande och framtiden i underdånighet anhålla om Kungl. Maj:ts nådiga utnämmande af talmän i våra stånd — — —». Att de båda första stånden med tacksamhet af Kungl. Maj:ts nåd emottogo, adeln sin landtmarskalk och prästeståndet sin ärkebiskop till ordförande faller af sig själf. Fastän detta Kungl. Maj:ts obehöriga, om ock lagfästade, ingrepp i ståndens rättigheter flerfaldiga gånger missbrukades, i det konungen begagnade sig af det beroende, hvori talmännen sålunda stodo till honom, för att genom propositionsvägran såsom vapen affifva honom misshagliga förslag, så bibehölls dock underligt nog detta kungliga prerogativ i 1810 års riksdagsordning. För att förekomma missbruk från konungamaktens sida stadgades emellertid, att i händelse talman mot vederbörande stånds bestridande skulle vägra framställande af proposition, så skulle konstitutionsutskottet fungera som skiljedomare i konflikten. 1866 års riksdagsordning gjorde ingen ändring i dessa bestämmelser.

Såsom var att vänta, dröjde det icke synnerligen länge efter den nya riksdagsordningens antagande, förrän röster höjdes för förskaffande åt Riksdagens kamrar af rätten att själfva välja talmän. Vid 1872 års riksdag väcktes i Andra Kammaren motion (n:o 209) i detta syfte. Konstitutionsutskottet afstyrkte visserligen motionen, men de flesta Andrakammarledamöterna inom utskottet, däribland sådana män som Sven Nilsson i Österslöf och Viktor Rydberg, reserverade sig. Motionen afslogs emellertid i båda kamrarna, i Andra Kammaren dock af formella skäl. 1873 gjorde sig den framstående ledamoten af Första Kammaren herr A. O. Wallenberg till tolk för reformen genom en motion (n:o 44), som emellertid rönt samma öde i konstitutionsutskottet som motionen året förut. Första Kammaren godkände utan diskussion utskottets betänkande, men Andra Kammaren beslöt med en rösts öfvervikt att återremittera ärendet till utskottet, något, som naturligtvis icke ledde till något resultat. Sedan vid 1884 års riksdag motion i ämnet blifvit väckt, men utan resultat (motionen afslogs i båda kamrarna), bringades frågan ånyo å bane vid 1891 års riksdag af herr O. B. Olsson i Maglehult i den form, att hvardera kammaren skulle få utse en talman och tvenne vice talmän (motion n:o 171). Förslaget mottogs gunstigt af konstitutionsutskottet och bifölls i Andra Kammaren med 94 röster mot 86, men afslogs af den Första. Redan året därpå väcktes en liknande motion (n:o 181) i Andra Kammaren af herr Norman, medan en motionär i Första Kammaren, herr Ryding (motion n:o 21), föreslog, att kamrarne endast vid förfall för både talman och vice talman skulle få välja talman för tillfället. Konstitutionsutskottet afstyrkte visserligen båda motionerna, men alla Andrakammarledamöterna inom utskottet, däribland sådana män som herrar Hedin, Ljungman och Elowson, reserverade sig till förmån för herr Normans motion. Första Kammaren afslog som vanligt, under det Andra Kammaren utan votering biföll reservationen.

Vid 1893 års riksdag återkom herr Norman med sin motion, utskottet afstyrkte under reservation från Andrakammarledamöternas sida. Andra Kammaren biföll reservationen, men då Första Kammaren fattade sitt beslut i öfverensstämmelse med det förslag, som året förut i herr Rydings motion framlades i denna kammare, förföll frågan äfven vid den riksdagen. 1895 återkommo både herr Olsson i Maglehult och herr Ryding med de motioner, som de förut väckt i ämnet (n:is 152 Andra Kammaren och 158 Första Kammaren), Andrakammarmeningen segrade i utskottet, Första Kammaren fattade samma beslut som två år förut, och Andra Kammaren — gaf Första Kammaren rätt med 113 röster mot 87. Så

lyktade denna långvariga strid mellan kamrarna, som dylika strider så ofta slutat, med att Andra Kammaren »gick till Canossa».

Redan det faktum, att konstitutionsutskottet tvenne gånger tillstyrkt genomförandet af ifrågavarande reform, och Andra Kammarer icke mindre än tre för att icke säga fyra gånger uttalat sig för densamma, tyder väl på nödvändigheten af en grundlagsändring i syfte att på sätt, som nu är i fråga, häfda Riksdagens värdighet och själfständighet. Nog borde väl åt de valda representanterna för det »mognaste och trognaste folk i världen» kunna utan risk anförtros en rätt, som icke nekats ens den anspråkslösaste stadsfullmäktigekorporation. Icke har väl Sveriges folkrepresentation visat sig underlägsen andra länders i politisk bildning, takt och mogenhet? Jag tviflar på, att ens reformens argaste vedersakare skulle våga påstå något sådant, eller att det skulle innebära någon risk att befria vår representation från detta konungamaktens förmynderskap. Ordföranden i 1895 års konstitutionsutskott, ehuru en motståndare till reformen, yttrade under debatten i Första Kammarer följande tänkvärda ord: »— — skulle en förordning i grundlagen, hvarigenom från Konungen till Riksdagens kamrar öfverflyttades rättigheten att utse talmän, ej innebära någon fara, ty jag är fullt öfvertygad om, att kamrarna skulle komma att utöfva denna rätt på ett tillfredsställande sätt och därtill utse endast fullt lämpliga personer.»

(Man lär väl icke heller kunna förneka den inkonsekvens, som röjer sig i vår grundlag, ity att i de fall, som omförmälas i §§ 91, 93, 94 regeringsformen, få kamrarna själfva välja talmän, likaså vid förfall för både talman och vice talman.)

Men dessa negativa och positiva skäl till trots, hänger man upp sig på det förmenta faktum, att en sådan grundlagsändring icke är »högst nödig och nyttig». Jag tror, att påståendet, det reformen icke skulle vara *nödig*, beror på ett förbiseende af den roll, ideella faktorer spela. Nog kan man med skäl anse det högst nödigt, att ändring i ett förhållande åvägabringas, som är kränkande för rättskänslan och nedsättande för Riksdagens värdighet, äfven om man icke direkt kan peka på någon handgriplig skada eller olycka, som däraf uppstått, helst som det ingalunda a priori kan anses uteslutet, att en sådan skada i framtiden kan uppstå.

Man säger vidare, att reformen icke skulle vara *nyttig*, och såsom skäl anför man, att talmansvalet i kamrarna kunde göras till en parti-fråga, under det Kungl. Maj:t måste anses höjd öfver partihänsyn. Men är detta sista så alldeles säkert? Männe icke på grund af händelsernas egen logik utvecklingen alltmera gått i den riktning, att Konungen måste

utse sina rådgifvare, åtminstone de tongifvande bland dem, ur ett visst politiskt parti. Den upphöjdhet öfver alla partier, som förr skulle särskildt kvalificera Kungl. Maj:ts regering att utnämna talmän, torde snart vara en saga blott. Och om man tänker sig in i saken, kan man icke undgå att finna, att det vore värre, om partisynpunkter finge spela in vid regeringens utnämmande af talmän, än om så skedde vid talmansvalet i de olika kamrarna. För min del tror jag emellertid, att faran för att partihänsyn härvidlag skulle blifva dominerande är lika liten i senare fallet som i det förra.

Jag sade, att det ingalunda kan anses uteslutet, att skada af den nuvarande ordningen i framtiden kan uppstå. Jag vågar gå ett steg längre och säga, att allvarsamma olägenheter däraf redan försports. Jag behöfver väl knappast säga, att jag icke syftar på vår nuvarande högt aktade och uppburne talman, hvilken, såsom hvar man vet, skulle bli satt i talmansstolen, äfven om det berodde på kammaren. Jag syftar på den roll förre talmannen spelade i det dramatiska uppträdet i Andra Kamraren den 31 mars 1900. Talmannen vägrade vid detta tillfälle att framställa proposition på afslag å en af statsutskottets majoritet föreslagen voteringsproposition för gemensam votering om vissa befästringsanslag, hvilken gemensamma votering förutsågs (såsom sedan visade sig alldeles riktigt) skola utfalla till förmån för beviljandet af anslag till påbörjande af en fästning vid Boden. Talmannens förfarande betecknades af kammarens kända främste grundlagstolkare såsom »beträdande af våldets väg», och af en annan talare såsom ett försök att »per fas et nefas» genomdrifva anslag till Bodenfästningen. Talmannens propositionsvägran ogillades af kammaren med 119 röster mot 90, men konstitutionsutskottets majoritet gaf talmannen rätt. På så sätt tillkom vår fästningspolitikens sorgebarn: Boden. För min del vågar jag icke påstå, att talmannen den gången »discipline-rade sin öfvertygelse» om hvad som var konstitutionellt rätt, men det låg ju nära till hands att misstänka, det en person, som hade att tacka Kungl. Maj:t för sin plats, kunde, för att bereda framgång åt ett Kungl. Maj:ts älsklingsförslag, falla för frestelsen att tolka grundlagen på det sätt, som för tillfället föll sig opportunt. Att sådana misstankar verkligen förefunnos, bevisas ju af de skarpa yttranden, som jag nyss citerat. Och det bör väl stå klart för enhver, att talmannen — liksom Cæsars hustru — icke ens får misstänkas, han måste framför alla andra äga kammarens odelade förtroende. Äfven för Kungl. Maj:t bör det kännas angenämast att vara fri från alla — om också ogrundade — beskyllningar att söka

begagna den beroende ställning, hvare talmännen stå till honom, för att vid kritiska tillfällen öfva påtryckning på dem.»

Frågan om rätt för Riksdagens kamrar att själfva utse sina talmän har, såsom motionären framhållit, vid flera föregående tillfällen gjorts till föremål för Riksdagens pröfning, utan att något af de därvid framlagda förslagen kunnat tillvinna sig Riksdagens bifall. I öfverensstämmelse med den uppfattning, som sålunda hittills gjort sig gällande uti Riksdagens beslut, finner utskottet den nu föreliggande motionen icke vara af beskaffenhet att böra af utskottet understödjas.

*Utskottets
yttrande.*

Den Konungen tillkommande rätten att utnämna kamrarnas talmän och vice talmän utgör ett prerogativ, som 1809 års grundlagsstiftare vid afvägandet af maktförhållandet mellan Konung och Riksdag ansett sig böra tillerkänna Konungen. Erfarenheten från den tid, då riksstånden ägt att själfva välja sina ordförande, har uppenbarligen därvid varit bestämmande. För vidtagande af den ändring motionären föreslagit borde därför synnerligen talande skäl kunna hämtas ur en senare tids erfarenhet. Detta är emellertid enligt utskottets uppfattning ingalunda fallet. Under den tid vårt nuvarande statskick ägt bestånd har nämligen den Konungen anförtrodda utnämningrätten blifvit så utöfvad, att något behof af dess borttagande icke gjort sig gällande. Några olägenheter af denna Konungens makt har Riksdagen hittills ej erfarit, utan snarare däraf hämtat icke oväsentliga fördelar. Talmännen hafva alls icke ensidigt utsetts med afseende å deras partiställning, och den oväld och aktning för kamrarna och deras ledamöters rättigheter, hvarmed de af Konungen utsedde talmännen fullgjort sitt värf enligt grundlagarna, har vunnit allmänt erkännande. Att trots detta förhållande förslag väckes om öfverflyttande af ifrågavarande rätt från Konungen till Riksdagens kamrar, torde endast kunna förklaras af benägenheten att söka bringa våra grundlagars stadganden i öfverensstämmelse med vissa inom den allmänna statsrätten uppställda, mer eller mindre allmänt tillämpade grundsatser, hvilka betraktade i och för sig och oberoende af de förhållanden, under hvilka deras genomförande yrkas, kunna äga en viss giltighet. Men mot dylika grundlagsändringar, som icke betingas af något verkligt behof, uttalar sig riksdagsordningen, då den ålägger konstitutionsutskottet att hos Riksdagen förorda endast sådana ändringar i rikets grundlagar, som utskottet anser högst nödiga och nyttiga. Bedömdt ur denna synpunkt anser utskottet motionärens föreliggande förslag icke vara af beskaffenhet att böra tillstyrkas.

Till stöd för en grundlagsändring af ifrågavarande art har emellertid blifvit anfördt, att om än något verkligt behof för en dylik ändring för närvarande icke förefinnes, densamma dock borde vidtagas för att förebygga de olägenheter, som i framtiden kunde uppstå därigenom, att Konungen begagnade sig af rätten att utse talmän för att på obehörigt sätt inverka på Riksdagens förhandlingar.

Utskottet vill häremot erinra, att en dylik uppfattning innebär ett öfverskattande af den makt talmännen kunna tänkas utöfva inom kamrarna och ett misskännande af Riksdagens förmåga att värna om sina rättigheter. Den konstitutionsutskottet enligt riksdagsordningen tillkommande rätten att skilja mellan kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition, utgör helt visst en tillräcklig garanti för att grundlagarnas bestämmelser icke varda af talmännen åsidosatta. I alla händelser har utskottet icke kunnat finna, att den omständigheten, att talmännen komme att utses af Riksdagens kamrar, skulle göra dem mera skickade att fylla sitt grundlagsenliga värf, än då de af Konungen emottaga sitt uppdrag. Skärpes motsättningen mellan partierna inom kamrarna, kommer helt visst valet af talmän att, i likhet med hvad fallet var under den s. k. frihetstiden, blifva ett partival, där den inom vederbörande kammare rådande majoriteten bestämmer valets utgång uteslutande efter partiets syften och för gagnandet af dess intressen. Det ligger nära till hands att antaga, att den på detta sätt utsedde talmannen skulle känna sig mera beroende af det parti, som valt honom, än den af Konungen utnämnde af konungamakten. Då det emellertid alltid måste vara af största vikt, att talmännen intaga en fullt själfständig och opartisk ställning till partierna inom kamrarna, har utskottet icke kunnat finna motionärens förslag innebära någon som helst fördel framför den nuvarande ordningen för utseende af talmän. Sådana olägenheter, som man genom den ifrågasatta grundlagsändringen velat förebygga, skulle därigenom ingalunda undanröjas utan snarare framkallas. Vår parlamentariska historia äfvensom erfarenheten från andra länders representationer gifva åtminstone stöd för ett dylikt antagande. Utskottet håller före, att just den omständigheten, att talmännen utnämnas af Konungen, innebär en trygghet för att dessa jämväl under politiskt upprörda tider med oväld utöfva sin uppgift att leda förhandlingarna inom kamrarna och tillse att grundlagarnas bestämmelser därvid varda iakttagna. Utnämningen skall nämligen af Konungen verkställas efter konstitutionella former på tillstyrkan af ett för sina rådslag ansvarigt statsråd.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt, får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke må till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 9 mars 1906.

På utskottets vägnar:

HUGO BLOMBERG.

Reservation

af herrar *Elowson, af Callerholm, Ericsson* i Vallsta, *Kvarnzelius, Beckman* och *Centerwall*, hvilka ansett, att utskottet, med åberopande af de grunder, som 1891 och 1895 års konstitutionsutskott till stöd för sitt tillstyrkande af i samma ämne väckta motioner uti afgifna utlåtanden anført, bort, dock under ogillande af vissa delar i den af motionären använda motivering, i anledning af förevarande motion hemställa,

det Riksdagen måtte antaga nedanstående förslag till ändrad lydelse af § 52 regeringsformen och § 33 riksdagsordningen att hvila till grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen:

(Nuvarande lydelse:)

§ 52.

Kamrarnes talmän och vice talmän utnämne Konungen.

(Föreslagen lydelse:)

§ 52.

Riksdagens Kamrar utse hvar för sig bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.

Riksdagsordningen:

§ 33.

1. Så snart Riksdagen sammanträdt och berättelse om förloppet af

Bih. till Riksd. Prot. 1906. 3 Saml. 4 Häft.

§ 33.

1. Så snart Riksdagen sammanträdt och berättelse om förloppet af

(Nuvarande lydelse:)

den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrifna granskning blifvit af chefen för Justitie-departementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad Kamrarna, hvar i hvad dess ledamöter angår, låte *Konungen för hvardera Kammaren tillkännagifva, hvilken bland dess ledamöter förordnats till talman och hvilken till vice talman.*

2. *Då i något af de fall, som i 91, 92, 93 och 94 §§ regeringsformen omförmälas, Riksdagen på de i samma grundlags 95 § nämnde vederbörandes kallelse sammanträder, äger hvardera Kammaren att, inom sig, välja talman och vice talman.*

3. *Innan sådant tillkännagifvande, hvarom i mom. 1 förmäles, eller val enligt mom. 2 ägt rum, föres i hvardera Kammaren ordet af den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flere ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den af dem, som är till lefnadsåren äldst.*

4. *Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmannen i någon af Riksdagens Kamrar utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämndt, en af Kammarens öfriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.*

(Föreslagen lydelse:)

den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrifna granskning blifvit af chefen för Justitie-departementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad Kamrarna, hvar i hvad dess ledamöter angår, väljer *hvardera Kammaren bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.*

2. *Innan talmän blifvit valde, föres i hvardera Kammaren ordet af den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flere ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den af dem, som är till lefnadsåren äldst.*

3. *Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmännen i någon af Riksdagens Kamrar utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämndt, en af Kammarens öfriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.*

Herr af *Ekenstam* har anhållit om anteckning å utlåtandet därom, att han ej deltagit i detta ärendes afgörande inom utskottet.
