

Nr 27.

Ankom till Riksdagens kansli den 22 maj 1913 kl. 9 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av dels motion om ändrad lydelse av 33 § riksdagsordningen, dels ock motion om ändrad lydelse av 52 § regeringsformen och 33 § riksdagsordningen.

Närvarande: herrar Edén, Branting, Hellberg, Clason, Bellinder, Mannheimer, K. J. Ekman, von Geijer, Kjellén, Wavrinsky, von Mentzer, Gullberg, Ericsson i Vallsta, Persson i Malmö, Magnusson i Tumbult, Larsson i Västerås, Räf, Bogren, Jönsson i Slätåker och Säfstrand.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava hänvisats motionerna i Andra kammaren nr 2 av herr Byström och nr 273 av herr Waldén m. fl.

I motionen nr 2 har herr Byström hemställt, »att Riksdagen ville besluta, att § 33 i riksdagsordningen måtte få följande förändrade lydelse:

1. Så snart Riksdagen sammanträtt och berättelse om förloppet av den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrivna granskning blivit av chefen för justitiedepartementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad kamrarna, var i vad dess ledamöter angår, låte Konungen för vardera kammaren tillkännagiva, vilken bland dess ledamöter förordnats till talman och vilka två till vice talmän.

2. Då i något av de fall, som i 91, 92, 93 och 94 §§ regeringsformen omförmälas, Riksdagen på de i samma grundlags 95 § nämnda veder-
Bihang till Riksdagens protokoll 1913. 5 saml. 25 häft. (Nr 27.) 1

börandes kallelse sammanträder, äger vardera kammaren att, inom sig, välja talman och två vice talmän.

3. Innan sådant tillkännagivande, varom i mom. 1 förmäles, eller val enligt mom. 2 ägt rum, föres i vardera kammaren ordet av den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flera ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den av dem, som är till levnadsåren äldst.

4. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmännen i någon av Riksdagens kamrar, utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämnt, en av kammarens övriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.»

I herr Waldéns m. fl. motion nr 273 har hemställts, »att Riksdagen måtte antaga nedanstående förslag till ändrad lydelse av § 52 regeringsformen samt § 33 riksdagsordningen såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling:

Regeringsformen.

§ 52.

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

Riksdagsordningen.

§ 33.

1) Så snart Riksdagen sammanträtt och berättelse om förloppet av den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrivna granskning blivit av chefen för justitiedepartementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad kamrarna, var i vad dess ledamöter angår, *väljer vardera kammaren bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.*

2) Innan *talmän blivit valde*, föres i vardera kammaren ordet av den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flera ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den av dem, som är till levnadsåren äldst.

3) Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmännen i någon av Riksdagens kamrar utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämnt, en av kammarens övriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.»

Till stöd för sin motion har herr Byström anfört följande:

»Vår grundlag föreskriver, som bekant, att i vardera av Riksdagens kamrar skola vara talman och vice talman, vilka utnämnas av Konungen.

*Herr
Byströms
motion.*

Under första tiden av det riksdagsskick, som vidtog 1866, och ganska långt framåt var det säkerligen tillräckligt och tillfredsställande, att vardera kammaren hade sin talman och sin vice talman. Men allt eftersom tiden skridit framåt och vårt parlamentariska liv och vårt riksdagsarbete utvecklats, ha ökade anspråk ställts på riksdagsmännen och då icke minst på talmännen. Mängden och längden av Kungl. Maj:ts propositioner, av riksdagsmäns motioner och av öfriga ärenden samt mängden och längden av talen och anförandena i kamrarna ävensom plenas längd och mängd och själva riksdagarnas längd lägga allt större och större krav på talmännens krafter och skicklighet.

Om, såsom ju hände vid senaste riksdagen, talmannen av sjukdom blir hindrad att leda förhandlingarna i kammaren, så blir vice talmannen ensam att sköta en så maktpåliggande och ihärdig syssla som detta är, i synnerhet under senare hälften av riksdagen. Eller om vice talmannen — såsom ju hände för ej så länge sedan — blir av sjukdom hindrad att vara i kammaren, så blir talmannen ensam om sin ansvarsfulla och krävande avdelning i riksdagsarbetet.

Såsom helt naturligt är, utser Konungen till talmän sådana personer bland Riksdagens ledamöter, vilka länge deltagit i statslivets allmänna angelägenheter, och som genom gagnande verksamhet och framstående egenskaper vunnit stadgat förtroende. Men till detta hava de vanligtvis kommit först vid ganska mogen ålder. Om sålunda deras förtjänster och erfarenheter äro stora, så är därmed icke sagt, att deras kroppskrafter äro i motsvarande grad stora, och om de äro det vid den tid, då en talman först intager talmansstolen, dröjer det nog icke så länge, förrän även han börjar känna årens tyngd. Dock må här sägas, att de senare årens talmän visat sig vara i besittning av även stor kroppslig vigör för att kunna vid många och långa sammanträden fylla sina uppgifter.

Såsom vårt politiska liv utvecklat sig synes det vara lämpligt, att de män, som vid talmansbordet skola dels leda förhandlingarna och dels uppbära den heder, som tillkommer talmansskapet, bliva tre i vardera kammaren. Det finnes nu tre riksdagspartier, och man kunde ju, om man så vill och om man från övriga synpunkter finner det lämpligt, taga en talman eller vice talman från vardera partiet.

I utlandet finnas också förebilder till detta.

Frågan om ökandet av antalet vice talmän har förut varit föremål för motion i Riksdagen. År 1891 t. ex. väcktes i Andra kammaren en motion, varur följande må anföras:

»Det enligt grundlagen föreskrivna förfaringssättet att utse talmän har visserligen hittills utan annan olägenhet än farhågan kunnat fortfara, men under denna riksdag hava förhållanden redan inträffat, vilka äro ganska varnande, nämligen att talmannen i Första kammaren och vice talmannen i Andra kammaren insjuknat, och man kan hava anledning frukta, att sådant skulle kunna inträffa icke allenast för det närvarande med endera eller båda av de ännu friska talmännen, utan även framdeles, att båda i endera kammaren bleve genom sjukdom eller andra omständigheter urstånd-satta att leda kammarens överläggningar, varav måste följa, antingen att kammarens och i viss mån Riksdagens arbete för längre eller kortare tid måste avstanna, eller andra åtgärder vidtagas, som icke finna något stöd i riksdagsordningen.»

Sedan denna motion förevar har visserligen lagen något ändrats, men behovet av ökat antal talmän står dock kvar. Motionen ifråga yrkade också, att kamrarna skulle själva få utse sina talmän. I Första kammaren förelåg en motion, som yrkade på att två vice talmän i vardera kammaren skulle utnämnas.

I ett yttrande i Första kammaren 1891 av en av konstitutionsutskottets medlemmar heter det: »Konstitutionsutskottets samtliga ledamöter voro ense därom, att en sådan förändring av grundlagen vore lämplig och av behovet påkallad.»

I riksdagen var man åtminstone i allmänhet av samma mening. Men under det Första kammaren kunde godtaga förslaget om att två vice talmän i vardera kammaren utsågos, ville Andra kammaren därtill hava lagt Riksdagens rätt att själv välja talmän. Genom denna sammankoppling av ärendena förföll frågan. Och torde det väl nu vara bäst att varje fråga avgöres för sig. Nu synes ock finnas en ganska allmän och enig mening om, att frågan bör lösas på sätt som föreslås i denna motion, om man nämligen får döma från yttranden av olika riksdagsmän och av uttalanden, som gjorts i tidningar som representera olika politiska åskådningar. Och kunde det anses nödigt exempelvis redan 1891 att öka antalet talmän, huru mycket mera behövt är icke detta nu, då riksdagsarbetet blivit så omfattande som nu är fallet. Om man till exempel jämför »Register öfver Riksdagens protokoll med bihang» för år 1893 med registret omkring tjugu år senare eller

med »Register öfver Riksdagens protokoll med bihang» för år 1912, så finner man, att det förra upptager allenast 183 sidor, under det att det senare omfattar icke mindre än 414 sidor. Ärendenas mängd har sålunda storligen förökats på dessa 20 år.

I fråga om arbetet inom utskotten så har det ökade antalet frågor och ärenden där redan tagit större antal ledamöter av Riksdagen i anspråk än förr. Detta har kunnat ske därigenom att utskottens antal ökats. Vad som i detta avseende i början av 1866 års riksdagsskick var tillräckligt, har sedan visat sig vara otillräckligt. Så kan ock sägas om antalet talmän.»

Till stöd för herr Waldéns m. fl. motion hava motionärerna anförts följande:

Herr Waldéns m. fl. motion.

»Efter det nya representationsskickets tillkomst har vid flera tillfällen i Riksdagen väckts förslag om sådan ändring av regeringsformens § 52 och riksdagsordningens § 33, att kamrarna måtte äga rätt att själva utse sina talmän och vice talmän.

Ett sådant yrkande framställdes redan vid 1872 års riksdag i en motion i Andra kammaren av A. Törnfeldt, vilken motion av konstitutionsutskottet avstyrktes. Sex reservanter från Andra kammaren yrkade dock bifall till densamma, nämligen herrar Ola Jönsson i Kungshult, Per Nilsson i Espö, Sven Nilsson i Österslöv, Lyttkens, Rydberg och O. Wikström. Båda kamrarna avslögo motionen, Andra kammaren dock väsentligen av formella skäl och med ogillande av utskottets motivering. En liknande motion väcktes 1873 i Första kammaren av A. O. Wallenberg. Första kammaren avslögo densamma, under det Andra kammaren återremitterade utskottets avstyrkande hemställan för utarbetande av förslag i överensstämmelse med motionärens yrkande. Vid 1884 års riksdag väcktes å nyo en liknande motion i Andra kammaren av F. T. Borg. Även denna blev av konstitutionsutskottet avstyrkt samt nu av båda kamrarna avslagen.

1891 föreslog däremot konstitutionsutskottet med anledning av en motion i Andra kammaren av Ola Bosson Olsson, att regeringsformens § 52 måtte erhålla följande ändrade lydelse: »Riksdagens kamrar utse var för sig bland sina ledamöter talmän och två vice talmän».

Ur utskottets motivering, vilken sedermera legat till grund för liknande hemställan från dess sida vid 1895 års riksdag, vilja vi anföra följande.

»Utskottet anser det uppenbart, att under ett utbildat konstitutionellt statsskick representationen bör äga att själv utse sin ordförande; och ser

man på förhållandena inom andra konstitutionella länder, synes denna grundsats hava vunnit allmän tillämpning. I Norge, Danmark, Belgien, Tyskland, Frankrike och Schweiz äger representationen att fullt självständigt utöva denna rätt. Ut i Italien, Österrike, Ungern och Spanien välja deputeradekamrarna själva sina presidenter. Regeringen utser däremot president för den del av representationen, som motsvarar svenska Riksdagens Första kammare. Härvid är dock att märka, att denna avdelning av ifrågavarande länders representation helt och hållet eller till huvudsaklig del består av personer, som där taga plats antingen på grund av utnämning av konungen eller på grund av börd eller ämbetsmannaställning. I Nederländerna utser konungen presidenter för generalstaternas båda avdelningar. Vid nämnandet av president för Andra kammaren är han dock bunden vid ett av kammaren uppgjort förslag på tre personer, av vilka de två, som ej vid tillfället nämnts av konungen, sedermera tjänstgöra såsom vice-presidenter. I England väljer underhuset själv talman. Valet skall visserligen bekräftas av regeringen, men denna bekräftelse är en ren formsak. I överhuset är en av ministrarna, det vill säga en av den parlamentariska majoritetens förtroendemän, självskriven talman.

I Sverige åter har berörda grundsats alls icke vunnit någon tillämpning. Den svenska Riksdagen är utesluten från varje inflytande på bestämmandet av vem det må tillkomma att leda förhandlingarna inom Riksdagens kamrar.

Till förmån för de nu gällande bestämmelserna uti ifrågavarande avseende har såsom en omständighet av väsentlig betydelse blivit framhållet, att Konungens rätt att utse talmän skulle äga ett stöd i den för vår grundlag egendomliga myndighet, som blivit talmannen förlänad, att, när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse, vägra proposition. Det saknar icke sin vikt, har man sagt, att den, åt vilken tolkningen av rikets grundlagar i ty fall anförtros, erhållit sitt uppdrag av Konungen och därigenom kan förutsättas innehava en i förhållande till de åsikter, vilka inom kammaren från motsatta håll möjligen söka göra sig gällande, oberoende ställning.

Den anförda omständigheten talar emellertid, enligt utskottets åsikt, ej i någon mån för bibehållande av nuvarande stadgande. Man torde nämligen ej med skäl böra förutsätta, att kamrarna skulle till ledare av sina förhandlingar utse personer, som i en sådan ställning icke skulle göra till sin högsta uppgift att städse iakttaga grundlagens föreskrifter. Skulle åter en dylik fara få anses möjlig, så synes denna i alla händelser icke

större än den, som under motsvarande förhållanden kan hota från den av Konungen utsedde talmannen. Utskottet vill ock erinra därom, att talmännens rätt att vägra proposition var stadgad redan i 1723 års riksdagsordning, samt att enligt samma riksdagsordning talmännen skulle utses ej av Konungen, utan av de särskilda stånden. Dessa bestämmelser gällde sedan ända till 1772, det vill säga under hela den så kallade frihetstiden, utan att man från denna tid torde kunna framvisa några svårare olägenheter, som förorsakats av talmans rätt att vägra proposition, om än inom de särskilda stånden tvister ej sällan på grund därav uppstodo. Efter Gustaf III:s statsvälvning blevo samtliga talmännen, utom ärkebiskopen, som var själskriven talman i prästeståndet, utnämnda av Konungen, och deras rätt att vägra proposition framträder nu såsom ett viktigt medel för Konungen att inverka på ständernas beslut. Upprepade exempel finnas därpå, att talmännen vägrat proposition på befallning av Konungen eller i enlighet med hans antydda vilja.

I 1809 års regeringsform bibehölls visserligen Konungens rätt att utnämna talman, men enligt 1810 års riksdagsordning tillades konstitutionsutskottet den utskottet ännu tillkommande viktiga befogenheten att skilja emellan kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition, en bestämmelse, vartill den huvudsakliga grunden säkerligen är att söka i de missförhållanden, som framträdde under den närmast föregående perioden.

Då numera på grund av denna bestämmelse en talmans propositionsvägran kan underställas konstitutionsutskottets prövning och avgörande, torde å ena sidan Konungens rätt att nämna kamrarnas talmän ej vidare kunna anses äga någon betydelse för Konungens och Riksdagens inbördes maktställning. Å andra sidan finnas såväl i nyss berörda stadgande som i de båda kamrarnas inbördes förhållande till varandra och i den grundlagsstadgade rätten för varje riksdagsman att till protokollet fritt tala och utlåta sig fullt betryggande garantier för att ej någon olägenhet skulle följa, om kamrarna berättigades att själva välja sina talmän.

Under sådana förhållanden kan stadgandet om vem det må tillkomma att utse kamrarnas talmän, enligt utskottets åsikt, ej betraktas annat än som blott en formbestämmelse, men då finnes ej heller något skäl, varför den svenska Riksdagen ej borde få utöva ifrågavarande, för varje representation i ett konstitutionellt samhälle naturliga rätt. Om än förändringen endast rör en form, är denna dock av så stor vikt för Riksdagens värdighet, att utskottet ej tvekar att tillstyrka det av motionären framställda förslaget.»

Andra kammaren godkände, men Första kammaren avslog denna utskottets hemställan.

Vid 1892 års riksdag yrkade E. Norman i en motion i Andra kammaren, att konstitutionsutskottets förslag av 1891 måtte antagas. Denna gång blev förslaget av utskottet avstyrkt. Mot detta beslut reserverade sig hrr Ljungman, Bengtsson, Boström, Dahn, Elowson, Johnsson, Wikstén, Wahlin och Hedin, vilka yrkade bifall till motionen. Andra kammaren biföll reservanternas förslag, medan Första kammaren avslog motionen.

1893 väcktes å nyo samma motion av hr Norman, och utgången blev såväl i utskott som kamrar densamma som föregående år. Vid samma riksdag föreslog herr Chr. Bülow i en motion i Andra kammaren, att denna kammare skulle äga att själv välja talman och två vice talmän, under det Första kammarens talmän fortfarande skulle utses av Konungen. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet, men nio reservanter från Andra kammaren tillstyrkte densamma. Första kammaren biföll utskottets avstyrkande hemställan, under det Andra kammaren antog reservanternas förslag.

Vid 1895 års riksdag föreslog herr Ola Bosson Olsson i motion i Andra kammaren, att konstitutionsutskottets förslag av 1891 i denna fråga måtte antagas. Utskottet tillstyrkte motionen med åberopande av den ovan refererade motiveringen från 1891. Båda kamrarna avslog emellertid nu motionen och antogo i stället ett av herr G. Ryding väckt förslag om tillägg av nuvarande mom. 4 i § 33 riksdagsordningen.

Andra kammarens sålunda visade ovillighet till den reform, som den förut gång på gång omfattat, torde böra ses i samband med den starka förskjutning åt höger, som just detta år tog sig uttryck i de båda lantmannapartiens sammanslagning.

Frågan togs åter upp vid 1906 års riksdag genom en motion i Andra kammaren av Chr. Olsson i Viken. Såsom stöd för sitt yrkande, att kamrarna själva måtte utse sina talmän, anför motionären bland annat följande: — — — »Nog borde väl åt de valda representanterna för det »mognaste och trognaste folk i världen» kunna utan risk anförtrors 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 tvivlar på att ens reformens argaste vedersakare skulle ens våga påstå något sådant eller att det skulle innebära någon risk att befria vår representation från detta konungamaktens förmynderskap. — — — — — Man

säger, att reformen icke skulle vara *nyttig*, och såsom skäl härför anför man, att talmansvalet i kamrarna kunde göras till en partifråga, under det Kungl. Maj:t måste anses höjd över partihänsyn. Men är detta sista så alldeles säkert? Männe icke på grund av händelsernas egen logik utvecklingen allt mera gått i den riktning, att Konungen måste utse sina rådgivare, åtminstone de tongivande bland dem, ur ett visst politiskt parti? Den upphöjdhet över alla partier, som förr skulle särskilt kvalificera Kungl. Maj:ts regering att utnämna talmän, torde snart vara en saga blott. Och om man tänker sig in i saken, kan man inte undgå att finna, att det vore värre, om partisynpunkter finge spela in vid regeringens utnämmande av talmän, än om så skedde vid talmansvalet i de olika kamrarna. — För min del tror jag emellertid, att faran för att partihänsyn härvidlag skall bliva dominerande är lika liten i senare fallet som i det förra . . . »

Motionen blev av konstitutionsutskottet avstyrkt, men sex reservanter från Andra kammaren, nämligen herrar Elowson, av Callerholm, Eriksson i Vallsta, Kvarnzelius, Beckman och Centerwall, hemställde om bifall till det i motionen framställda förslaget. Såväl Första som Andra kammaren avlog emellertid motionen, den senare med 99 röster mot 78. Än en gång hade sålunda denna kammare »gått till Canossa», som motionären ironiskt anmärkt beträffande 1895 års beslut i denna fråga.

Av den översikt vi här lämnat angående denna frågas föregående behandling i Riksdagen framgår sålunda, att konstitutionsutskottet vid tvenne riksdagar tillstyrkt samt Andra kammaren för sin del tre för att ej säga fyra gånger bifallit väckt förslag om rätt för kamrarna att själva utse sina talmän och vice talmän. Redan detta visar, att åtminstone före gamla lantmannapartiets självuppgivelse i mitten på 1890-talet det inom den folkvalda delen av vår representation förefunnits en bestämd opinion för att frigöra Riksdagen från det förmynderskap, vari den i berörda avseende befinner sig gent emot den första statsmakten. Och det bör väl vara all anledning antaga, att denna opinion nu efter det politiska genombrottet i vänsterriktning ej skall vara mindre bestämd och klar än för 20 år sedan. Måhända skulle nu även Första kammaren under de nya förhållandena kunna anse tiden vara inne för en grundlagsändring, vilken man från detta håll hittills tillbakavisat huvudsakligen med åberopande av det skäl, att den endast skulle avse tillämpningen av en statsrättslig princip, utan att vara betingad av något praktiskt behov.

Talmansfrågan är för närvarande aktuell på grund av det från olika

Bihang till Riksdagens protokoll 1913. 5 saml. 25 häft. (Nr 27.) 2

håll å nyo framställda kravet på tvenne vice talmän i varje kammare, varom redan motion föreligger vid innevarande års riksdag. Det torde då vara synnerligen lämpligt att i samband med en tidsenlig ändring i detta hänseende även söka få genomfört det gamla önskemålet om kamrarnas rätt att själva utse sina talmän, ett önskemål, som ur folklig synpunkt hittills ansetts så gott som självklart. Härigenom skulle talmansfrågan erhålla en slutgiltig lösning och Sveriges Riksdag komma att även i fråga om fullmyndighet i detta avseende bliva jämförd med övriga folkvalda representationer.*

Det parlamentariska styrelsesättet, byggande främst på folkviljans uttryck i valen till Andra kammaren, har nu med 1911 års regeringskifte erkänts som en naturlig frukt av även vårt lands fortgående utveckling i demokratisk riktning. Därmed har den gamla fiktionen måst uppgivas, att regeringen kallas till sin post av någon över de partier, som inom nationen och folkrepresentationen framträda, fritt svävande och upphöjd makt och sålunda skulle i sin relation till Riksdagen på visst sätt befinna sig på ett högre plan än denna. Så mycket mera framstår då som en föråldrad anomali, att denna regering, som framgått ur kretsen av Andra-kammar-majoritetens tillitsmän, skulle i och med denna sin upphöjelse få ensam bestämmanderätt över något så för hela det parlamentariska arbetet grundläggande som vardera kammarens konstituering av sitt eget presidium. Just en parlamentarisk regering må väl vara stark nog redan genom att den bäres uppe av ett flertal i parlamentet, och det finnes efter vår uppfattning intet hållbart skäl till en sådan maktkoncentration, som att till regeringens inre rådslag också förlägga utseendet av Riksdagens talmän och vice talmän. Fastmer torde en befogad omsorg om Riksdagens självständighet gent emot en sålunda stärkt regeringsmakt göra det i alldeles särskild grad nödigt och nyttigt, att det gamla frisinnade önskemålet, att kamrarna själva utse sina talmän, nu omsider förverkligas. Väl har någon gång uttryckts farhågor, att på detta sätt det kunde tänkas uppstå konflikter mellan en på Andra kammaren stödd regering och ett Första-kammar-presidium av annan politisk färg. Med den aktning för grundlag, för form och tradition, som i allmänhet utmärker det svenska riksdagsarbetet, torde dock sådana farhågor vara särdeles löst grundade och kunna efter vår mening ingalunda få gälla gent emot representationens naturliga krav på fullmyndighet beträffande valet av sina egna främsta förtroendemän.»

* Till och med den ryska Duman, som tillkommit efter ovan anförda översikt av förhållandena i utlandet, samt den nya finska lantdagen utse själva sitt presidium.

De föreliggande motionerna av herr Byström samt av herr Waldén m. fl. överensstämma därutinnan, att i båda yrkas sådana ändringar i grundlagarna, genom vilka vardera kammaren skulle erhålla ytterligare en vice talman. Motion i denna riktning väcktes redan vid 1891 års riksdag, men det förslag, som av dåvarande konstitutionsutskott framlades, nämligen att Riksdagens kamrar skulle själva var för sig välja en talman och två vice talmän, antogs endast av Andra kammaren och föll i den Första. Redan då anfördes, att inträffande förfall för både talman och vice talman kunde förorsaka betänkliga rubbningar i Riksdagens verksamhet. Några år senare, år 1897, infördes visserligen den bestämmelse, som utgör sista momentet av § 33 i gällande riksdagsordning, nämligen att vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmannen vederbörande kammare utser en av sina övriga ledamöter att tjänstgöra som talman, till dess förfallet upphört. Men denna utväg för det extraordinära fall, att både talman och vice talman samtidigt måste anmäla förfall, kan numera knappast anses vara till fyllest. Även om båda äro oförhindrade, kunna med Riksdagens växande arbetsbörda, med det stigande antalet plena och dessas förlängning förhållanden inträffa, under vilka det skulle vara väl behöfligt att äga tillgång till ännu en på förhand utsedd man för att fylla talmannens värv. I händelse åter av längre tids förfall, exempelvis genom sjukdom, för antingen talmannen eller vice talmannen, kan bördan för den, som ensam har att leda förhandlingarna, bliva otillbörligt tung. Erfarenheten har vid ett eller annat tillfälle visat, vad detta kan innebära. Den utvägen för den tjänstgörande talmannen att i dylikt fall, när det på grund av trötthet kunde vara behöfligt, draga sig tillbaka, varigenom kammarens rätt att enligt 1897 års reform utse en tillfällig talman skulle inträda, torde knappast ingå i denna reforms förutsättningar och har ej heller hitintills kommit till användning.

Utskottet finner alltså, att den i motionerna föreslagna förstärkningen av antalet talmän är av behovet påkallad. Erinras kan, att det också inom ett flertal främmande parlament visat sig erforderligt att hava mer än en vice ordförande i respektive kammare. Sålunda välja den *danska* riksdagens Landsting och Folketing vardera två viceformænd, och likaledes tillsätta *finska* lantdagen och *tyska* riksdagen två vice presidenter. Samma förhållande råder beträffande det *belgiska* parlamentets och den *preussiska* riksdagens båda kamrar. I andra representativa församlingar såsom *Frankrikes* senat och deputeradekammare väljas icke mindre än fyra vice presidenter.

Herr Byström har, i likhet med 1891 års konstitutionsutskott, föreslagit förändringen i den form, att två vice talmän skulle tillsättas, medan herr Waldén förordat den åtskillnad dem emellan, att de skulle betecknas såsom »en förste och en andre vice talman». Utskottet finner den senare anordningen, som har sin motsvarighet i andra länder, vara att föredraga.

I herr Byströms motion föreslås, att den nya vicetalmansposten endast skall infogas i gällande bestämmelser om utnämning av talmän genom Konungen. Herr Waldén åter har infogat sitt förslag om två vice talmän i ett förslag till sådan grundlagsändring, att såväl talmän som vice talmän skola väljas av kamrarna själva.

Såsom erinras i den historik, vilken ingår i herr Waldéns motion, har frågan om rätt för Riksdagens kamrar att själva utse sina talmän och vice talmän redan förut vid flera tillfällen varit föremål för Riksdagens prövning, och för en reform i denna riktning har Andra kammaren, utom vid ovan anförda riksdag 1891, även uttalat sig åren 1873, 1892 och 1893. De skäl, som tala för en sådan förändring, äro med särskild klarhet sammanfattade av 1891 års konstitutionsutskott i dess nyss nämnda yttrande, som likaledes i huvudsak återgivits i herr Waldéns motion.

Utskottet finner dessa skäl vara giltiga. Utskottet anser i likhet med 1891 års konstitutionsutskott, att om också förändringen endast rör en form, så är denna dock av stor vikt för Riksdagens värdighet och därmed av principiell innebörd. Det kan ej förnekas, att Kungl. Maj:ts befogenhet att tillsätta Riksdagens talmän icke står i god överensstämmelse med den ställning, som Riksdagen intager i svenskt statsliv, utan fastmer innebär ett ingripande av regeringsmakten på ett område, där det med vårt statskick bör tillkomma folkrepresentationen att själv bestämma. Såsom i motionen framhållits och av 1891 års konstitutionsutskott utvecklats, är det också i andra länder med konstitutionell författning allmän regel, att representationerna, åtminstone vad beträffar de folkvalda kamrarna, tillsätta sina presidenter. Motionären har påpekat, att denna regel t. o. m. gäller den ryska duman och den nya finska lantdagen. Att den svenska riksdagen i ifrågavarande avseende skall intaga en särställning förefaller såsom en anomali, vilken det torde vara på tiden att utplåna.

Såsom skäl emot upphävandet av Konungens prerogativ att utse talmän har anförts, att detta vore betingat av de svenska talmännens befogenhet att vägra proposition, därest de finna en väckt fråga strida mot grundlagens lydelse. Redan 1891 års konstitutionsutskott har emellertid uppvisat, att detta skäl icke är hållbart. Och då för bibehållande av den nu-

varande ordningen göres gällande, att något behov av en reform icke föreligger, så går denna argumentering på sidan av frågans verkliga innebörd. Förslaget om kamrarnas rätt att välja är icke föranledd av det sätt, på vilket Kungl. Maj:t utövat sitt prerogativ vid tillsättandet av talmän. Utskottet hyser fastmera den uppfattningen, att de av Konungen utsedda talmännen handhaft sina åligganden med oväld och skicklighet och i följd härav åtnjutit kamrarnas förtroende. Men å andra sidan kan med allt skäl förutsättas, att också kamrarna, därest de själva få rätt att utse sina talmän, i lika hög grad som Kungl. Maj:t skola vara måna om att ifrågasvara för en säker och lugn fortgång av riksdagsarbetet så viktiga förtroendeposter bliva besatta med för desamma ur olika synpunkter verkligt skickade personer. Frågan är av principiell natur och bör såsom sådan bedömas. Och de principiella skäl, som tala för reformen, äro för utskottet avgörande.

Utskottet tillstyrker alltså bifall till herr Waldéns motion. Det torde emellertid vara lämpligt, att det av honom framställda yrkandet något närmare utformas, så att även sättet för val av talmän angives i riksdagsordningen. Med den betydelse, som talmansbefattningarna äga för Riksdagens arbete, bör valet anordnas i sådana former, att en omsorgsfull prövning garanteras vid de viktiga posternas besättande.

För andra länders parlament äro också i allmänhet särskilda regler stadgade för presidentvalen. Enligt i respektive kamrars reglementen givna bestämmelser fordras vid *danska* riksdagens val av formænd absolut majoritet. Vinnes ej sådan i första omröstningen, anställles ett nytt val, och skulle ej heller härvid absolut majoritet erhållas, anställles en tredje omröstning mellan de två, som vid det andra valet erhållit de flesta rösterna. Vid lika rösttal i tredje omröstningen skiljer lotten. På samma sätt sker val av vice-formænd. Liknande förfaringssätt användas jämväl i *belgiska* och *franska* parlamenten med den modifikation, att i händelse av lika rösttal vid tredje omröstningen den äldste anses vald, samt att vad beträffar tillsättande av vice-presidenter i franska parlamentets kamrar, vilka, som redan framhållits, vardera utse fyra vice-presidenter, detta sker genom listval, varvid i tredje omröstningen röstning äger rum mellan dubbelt så många kandidater som de, vilka skola utses. Äfven i *tyska* riksdagen gäller fordran på absolut majoritet; uppnås ej sådan vid första valförrättningen, företages omröstning mellan de fem, som fått högsta rösttal, och om ej heller nu majoriteten blir den stadgade, röstas på nytt mellan de två, som fått de flesta rösterna vid sistnämnda omröstning. I händelse av

lika rösttal vid den tredje omröstningen sker lottdragning. Samma bestämmelser gälla för val av presidenter och vicepresidenter i *preussiska* riksdagens båda kamrar.

I motsats till den redan omförmälda valmetoden står det sätt, på vilket det engelska underhusets »speaker» väljes; detta sker nämligen med acklamation, varefter valet underställes konungens — rent formella — stadfästelse. För val av president eller vice-president i norska stortinget finnes ej någon föreskrift om absolut majoritet ens vid första omröstningen, utan tillämpas den i tingets Forretningsgrunder givna allmänna regeln om val, enligt vilken endast relativ majoritet erfordras. Skulle högsta rösttalet tillfalla flera kandidater, kan varje medlem av tinget begära ny omröstning mellan dessa. Begäres icke ny omröstning eller tillkommer vid sådan omröstning högsta rösttalet fortfarande flera, sker lottning mellan dessa. Det kan för övrigt anmärkas, att president och vice-president i stortinget endast tillsätts för en tid av fyra veckor.

Den princip, som i flertalet av nu omnämnda valmetoder kommit till uttryck, att valen så vitt möjligt böra grundas på absolut majoritet, anser utskottet böra komma till tillämpning även vid val av talmän och vice talmän i vår riksdags båda kamrar. Genom uppställande av en sådan fordran markeras, att valen av talmän och vice talmän böra vara uttryck för ett allmännare förtroende inom vederbörande kammare, vilket för talmanskallets lyckliga utövning är en viktig förutsättning. A andra sidan kan denna fordran på absolut majoritet svårigen uppställas utan tilläggsbestämmelser, som i händelse av splittring på ett praktiskt sätt och utan alltför stor tidsutdräkt bringa rösterna att samla sig om de huvudkandidater, vilka vid valet kunna komma i fråga.

Utskottet har för detta syfte funnit sig böra i huvudsak förorda det förfaringssätt, som användes i danska riksdagen och i de belgiska och franska parlamenten. För det fall, att absolut majoritet ej vinnes vid första omröstningen, föreslår utskottet en andra omröstning. Därigenom att denna andra omröstning ej bindes vid de namn, som i den första omröstningen förekommit, är en möjlighet given att uppställa en ny kandidat, vilkens namn måhända har lättare att samla erforderligt antal röster än något av de namn, som först varit ifrågasatta. Men kan ej heller vid den andra omröstningen något namn samla mer än hälften av de avgivna rösterna, torde valbarheten enligt i nämnda parlament tillämpade regler böra begränsas till de två, som i den andra omröstningen erhållit de flesta rösterna, och den

tredje omröstningen måste då bliva avgörande, så att den förklaras vald, som nu erhåller flertalet avgivna röster. För den händelse i andra omröstningen rösterna utfallit lika för två eller flera, erfordras särskild föreskrift om lottning dem emellan för att avgöra, vilka två som i tredje omröstningen kunna komma i fråga. Skulle åter i den slutliga, tredje omröstningen rösterna bliva lika fördelade, gäller den allmänna regeln om lottning i riksdagsordningen § 75.

De bestämmelser angående sättet för val av talmän och vice talmän, som utskottet sålunda ansett sig böra föreslå Riksdagen, torde lämpligen böra införas i riksdagsordningen § 33, 2, vars nuvarande föreskrift genom den nya ordningen blir överflödig och alltså bör utgå. För § 33, 1 tillstyrker utskottet den i herr Waldéns motion föreslagna lydelse. Styckena 3 och 4 i samma paragraf torde böra omredigeras på sätt skett i herr Waldéns förslag (där de fått nr 2 och 3).

Den ändring av § 52 regeringsformen, som påkallas genom att rätten att utse talmän och vice talmän överflyttas till kamrarna, torde kunna begränsas så, att här endast angives själva grundsatsen: Riksdagens kamrar utse var för sig talman samt en förste och en andre vice talman.

Slutligen har utskottet ansett, att med de sålunda föreslagna grundlagsändringarna också lämpligen borde förenas en mindre jämkning i riksdagsordningens § 34. Enligt denna paragraf skola vid riksdagens högtidliga öppnande talmännen i kamrarnas namn till Konungen framföra deras undersåtliga vördnad, och tiden för detta riksdagens öppnande bestämmes av Konungen inom den gräns, att den »ej må utsättas senare än å andra söckendagen efter riksdagens början». Öppnandet *kan* sålunda enligt nuvarande bestämmelser utsättas till samma dag som riksdagen börjar. Det torde emellertid vara tydligt att, om kamrarna få rätt att välja sina talmän, den dag, då riksdagen börjar, bör reserveras för detta val, och att endast på så sätt någon garanti vinnes, att valet hunnit ske, innan talmännen skola enligt § 34 uppträda på rikssalen. Utskottet föreslår i detta syfte en sådan ändring i § 34, att riksdagens öppnande ej må kunna utsättas till samma dag som riksdagens början. Ändringen torde enklast formuleras så, att den av Konungen för riksdagens öppnande bestämda tid »må utsättas till första eller andra söckendagen efter riksdags början».

Utskottet vill till sist framhålla, att de nu föreslagna förändringarna i riksdagsordningen medföra vissa ändringar i kamrarnas arbetsordningar (till äventyrs också i reglementariska föreskrifterna § 3), vilka förändringar emellertid kunna och böra anstå till grundlagsändringens genomförande.

På grund av vad sålunda blivit anført får utskottet hemställa,

att Riksdagen måtte antaga att vila till vidare grundlagsenlig behandling följande

Förslag

till ändrad lydelse av:

Regeringsformen.

(Nuvarande lydelse:)

(Utskottets förslag:)

§ 52.

§ 52.

Kamrarnas talmän och vice talmän utnämne Konungen.

Riksdagens kamrar utse var för sig talman samt en förste och en andre vice talman.

Riksdagsordningen.

§ 33.

§ 33.

1. Så snart Riksdagen sammanträtt och berättelse om förloppet av den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrivna granskning blivit av chefen för justitiedepartementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad kamrarna, var i vad dess ledamöter angår, låte *Konungen* för vardera kammaren tillkännagiva, vilken bland dess ledamöter förordnats till talman och vilken till vice talman.

2. Då i något av de fall, som i 91, 92, 93 och 94 §§ regeringsformen omförmälas, Riksdagen på de i samma grundlags 95 § nämnda vederbörandes kallelse sammanträder,

1. Så snart Riksdagen sammanträtt och berättelse om förloppet av den i nästföregående paragraf mom. 1 föreskrivna granskning blivit av chefen för justitiedepartementet, eller den i hans ställe förordnad är, meddelad kamrarna, var i vad dess ledamöter angår, väljer vardera kammaren bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.

2. Talman samt förste och andre vice talman väljas var för sig i nu nämnd ordning. Har någon erhållit mer än hälften av de avgivna rösterna, är han behörigen vald. Äro

(Nuvarande lydelse:)

äger vardera kammaren att, inom sig, välja talman och vice talman.

(Utskottets förslag:)

rösterna så delade mellan flera, att ingen uppnått dylik röstövertikt, anställes ny omröstning. Får ej heller därvid någon mer än hälften av de avgivna rösterna, anställes en tredje omröstning mellan de två, på vilka vid andra omröstningen de flesta rösterna fallit; hava i sistnämnda omröstning två eller flera nått lika antal röster, skiljes dem emellan genom lottning, när så erfordras. Vid tredje omröstningen är den vald, som erhållit de flesta rösterna.

3. Innan sådant tillkännagivande, varom i mom. 1 förmäles, eller val enligt mom. 2 ägt rum, föres i vardera kammaren ordet av den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevistat, och, där två eller flera ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den av dem, som är till levnadsåren äldst.

4. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmannen i någon av Riksdagens kamrar utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämnt, en av kammarens övriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.

3. Innan talmän blivit valde, föres i vardera kammaren ordet av den därstädes närvarande ledamot, som de flesta riksdagar bevistat, och, där två eller flera ledamöter i lika många riksdagar deltagit, den av dem, som är till levnadsåren äldst.

4. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmännen i någon av Riksdagens kamrar utses under enahanda ordförandeskap, som nyss är nämnt, en av kammarens övriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.

§ 34.

Konungen låter offentligen kungöra den av honom för riksdags öppnande bestämda tid, som ej må utsättas senare än å andra söckendagen

Bihang till Riksdagens protokoll 1913.

§ 34.

Konungen låter offentligen kungöra den av honom för riksdags öppnande bestämda tid, som må utsättas till första eller andra söckendagen
5 saml. 25 häft. (Nr 27.)

(Nuvarande lydelse:)

efter riksdags början. På den tid
— — — framställa.

Då Konungen, — — —
undersåttliga vördnad.

(Utskottets förslag:)

efter riksdags början. På den tid
— — — framställa.

Då Konungen, — — —
undersåttliga vördnad.

Stockholm den 22 maj 1913.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer:

av herrar *Kjellén* och *von Mentzer* i fråga om vissa punkter av utskottets motivering för bifall till herr Waldéns yrkande;

av herrar *Clason*, *Bellinder*, *K. J. Ekman*, *Magnusson* i Tumhult, *Räf* och *Jönsson* i Slätåker, som anförde:

Då denna fråga senast var föremål för Riksdagens handläggning, eller år 1906, yttrade konstitutionsutskottet, som avstyrkte förslaget om rätt för Riksdagens kamrar att själva utse sina talmän, bland annat följande:

»Den Konungen tillkommande rätten att utnämna kamrarnas talmän och vice talmän utgör ett prerogativ, som 1809 års grundlagsstiftare vid avvägandet av maktförhållandet mellan Konung och Riksdag ansett sig böra tillerkänna Konungen. Erfarenheten från den tid, då riksstånden ägt att själva välja sina ordförande, har uppenbarligen därvid varit bestämmande. För vidtagande av 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 statsskick ägt bestånd har nämligen den Konungen anförtrodda utnämningssrätten blivit så utövad, att något behov av dess borttagande icke gjort sig gällande. Några olägenheter av denna Konungens makt har Riksdagen hittills ej erfärit, utan snarare därav hämtat icke oväsentliga fördelar. Talmännen hava alls icke ensidigt utsetts med avseende å deras partiställning, och den oväld och aktning för kam-

rarna och deras ledamöters rättigheter, varmed de av Konungen utsedde talmännen fullgjort sitt värv enligt grundlagarna, har vunnit allmänt erkännande. Att trots detta förhållande förslag väckes om överflyttande av ifrågavarande rätt från Konungen till Riksdagens kamrar, torde endast kunna förklaras av benägenheten att söka bringa våra grundlagars stadganden i överensstämmelse med vissa inom den allmänna statsrätten uppställda, mer eller mindre allmänt tillämpade grundsatser, vilka betraktade i och för sig och oberoende av de förhållanden, under vilka deras genomförande yrkas, kunna äga en viss giltighet. Men mot dylika grundlagsändringar, som icke betingas av något verkligt behov, uttalar sig riksdagsordningen, då den ålägger konstitutionsutskottet att hos Riksdagen förorda endast sådana ändringar i rikets grundlagar, som utskottet anser högst nödiga och nyttiga. Bedömt ur denna synpunkt anser utskottet motionärens föreliggande förslag icke vara av beskaffenhet att böra tillstyrkas.

Till stöd för en grundlagsändring av ifrågavarande art har emellertid blivit anfört, att om än något verkligt behov 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 av rätten att utse talmän för att på obehörigt sätt inverka på Riksdagens förhandlingar.

Utskottet vill häremot erinra, att en dylik uppfattning innebär ett överskattande av den makt talmännen kunna tänkas utöva inom kamrarna och ett misskännande av 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 av talmännen åsidosatta. I alla händelser har utskottet icke kunnat finna, att den omständigheten, att talmännen komme att utses av Riksdagens kamrar, skulle göra dem mera skickade att fylla sitt grundlagsenliga värv, än då de av Konungen emottaga sitt uppdrag. Skärpes motsättningen mellan partierna inom kamrarna, kommer helt visst valet av talmän att, i likhet med vad fallet var under den s. k. frihetstiden, bliva ett partival, där den inom vederbörande kammare rådande majoriteten bestämmer valets utgång uteslutande efter partiets syften och för gagnandet av dess intressen. Det ligger nära till hands att antaga, att den på detta sätt utsedde talmannen skulle känna sig mera beroende av det parti, som valt honom, än den av Konungen utnämnde av konungamakten. Då det emellertid alltid måste vara av största vikt, att talmän-

nen intaga en fullt självständig 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 av talmän. Sådana olägenheter, som man genom den ifrågasatta grundlagsändringen velat förebygga, skulle därigenom ingalunda undanröjas utan snarare framkallas. Vår parlamentariska historia ävensom erfarenheten från andra länders representationer giva åtminstone stöd för ett dylikt antagande. Utskottet håller före, att just den omständigheten, att talmännen utnämnas av Konungen, innebär en trygghet för att dessa jämväl under politiskt upprörda tider med oväld utöva sin uppgift att leda förhandlingarna inom kamrarna och tillse, att grundlagarnas bestämmelser därvid varda iakttagna. Utnämningen skall nämligen av Konungen verkställas efter konstitutionella former på tillstyrkan av ett för sina rådslag ansvarigt statsråd.»

Då de grunder, som här anförts, synas oss i väsentliga delar fortfarande äga giltighet, hava vi ansett Konungens rätt att utse kammarens talmän och vice talmän böra bibehållas, och hemställa alltså, att utskottets förslag icke må vinna Riksdagens bifall.

Därjämte hava herrar *Magnusson* i Tumhult, *Räf* och *Jönsson* i Slätåker hemställt, att herr Byströms motion måtte av Riksdagen bifallas.

av herr *von Geijer*, som med instämmande i huvudsak av vad herr Clason m. fl. anfört till stöd för sin avvikande mening jämväl hemställt, att utskottets förslag ej må vinna Riksdagens bifall.