

Nr 44.

Ankom till riksdagens kansli den 2 juni 1919 kl. 12 m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion om ändringar i § 52 regeringsformen och § 33 riksdagsordningen.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Hellberg,* Bellinder, Olof Olsson,* von Geijer,* von Mentzer,* von Zweigbergk, Hulting,* Gullberg,* Schyller, Räf,* Henrikson,* Engberg, Leander,* Hansson i Gårda, Norman, Persson i Tofta, Vennerström* och Runefors.*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 329, av herr *Hage m. fl.* yrkas

»att riksdagen måtte för sin del som vilande antaga följande förändrade lydelse av regeringsformen § 52:

Riksdagens kamrar utse var för sig bland sina ledamöter talman och två vice talmän,

samt följande förändrade lydelse av riksdagsordningen § 33:

1. Så snart riksdagen — — — ledamöter angår, väljer vardera kammaren bland sina ledamöter talman samt en förste och en andre vice talman.

2. = nuvarande mom. 3.

3. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmännen i någon av riksdagens kamrar utses o. s. v. (= nuvarande mom. 4).

4. Val av talman och vice talmän skall, därest i någondera kammaren någon ledamot sådant yrkar, inom denna kammare äga rum me-

delst en enda valhandling samt vara proportionellt. Den som vid valet erhållit placering, skall förklaras utsedd till talman, den som kommit näst därefter vid placeringen till förste, och den som därefter placerats till andre vice talman. Närmare bestämmelser om valsättet meddelas i särskild av konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga.»

Till stöd för sin hemställan hava motionärerna anfört följande:

»Vid den författningsreform, som vid sistlidna urtima riksdag i princip antogs, och varom detta års riksdag skall definitivt besluta, var det ett gammalt reformkrav, som kom att bliva alldeles förbisett: kravet att riksdagens kamrar skola själva välja sina talmän. Det har icke saknats påpekanden från allmänna meningens sida, att detta reformkrav tycks vara glömt. Detta är desto märkligare, som reformkravet är ett av dem, kring vilka det folkliga frisinet i riksdagen länge enats.

I själva verket har detta reformkrav redan en lång tid varit förverkligat i Sverige. Det var under Frihetstiden, ett politiskt tidevarv, som genom många svårigheter och misstag arbetade sig fram till en allt målmedvetnare frisinnad politik, då denna utveckling genom en kunglig revolution plötsligt stäcktes — ett tidevarv som äntligen börjar röna ett förtjänt erkännande av den historiska forskningen. Under de reaktionstider, som sedan följde, fick naturligtvis riksdagen sakna denna självbestämmelserätt. Men knappt hade, i och med 1866 års representationsreform, liberalismen segrat, förrän kravet ånyo restes.

År 1872 kom första motionen i frågan. Den fick i konstitutionsutskottet stöd av män som Viktor Rydberg, Sven Nilsson i Österlöv och Nils Larsson i Tullus och i andra kammaren av Adolf Hedin. Den avslogs i nämnda kammare blott av formella skäl och med ogillande av konstitutionsutskottets avstyrkande motivering. År 1873 väcktes frågan åter på tal, denna gång i första kammaren och av ingen mindre än André Oscar Wallenberg. Några utdrag ur dennes motivering äro talande nog:

»Bestämmelsen är i det allra närmaste jämförlig med den gamla bestämmelsen, varigenom Bondeståndet under ständsrepresentationens tid förvägrats utse sin egen sekreterare. Det ligger ett oberättigat misstroende uti den förutsättningen, att kamrarna eller någondera av dem skulle hava så liten aktning för sin egen värdighet, att till talman genom val skulle utses någon, som ej lyckats tillvinna sig allmän aktning inom och utom riksdagen. Det sätt, på vilket kamrarna utövat sin rätt att insätta ledamöter i talmanskonferensen, häntyder jämväl därpå, att kamrarna skola med urskiljning och samvetsgrannhet begagna rätten att välja talmän.

Enligt § 44 Riksdagsordningen äga utskotten välja sina ordförande och vice ordförande. På vad grund kan man neka huvudförsamlingarna en befogenhet, som är tillerkänd deras delegationer?

Andra kammaren antog denna gång med en rösts flertal ett principuttalande till förmån för motionen.

År 1884 återupptogs kravet av den kände frihetskämpen F. T. Borg, dock förgäves. Men år 1891 hade den gamle bonderadikalen Ola Bosson Olsson i Maglehult bättre framgång. Bland dem, som då röstade för reformen, märkas lantmannapartister som Dahn, Andersson i Högkil och Eriksson i Elgered samt andra framskjutna män såsom Lilienberg, Höjer, Sixten von Friesen, Hammarlund, Fridtjuv Berg, Ernst Beckman och Arvid Gumælius. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget och andra kammaren antog det med 94 röster mot 86. Riksdagen 1892 hade konstitutionsutskottet ändrat mening och avstyrkte förslaget, dock med reservation av bl. a. hrr Hedin, Ljungman och Elowson. Andra kammaren antog det dock utan votering. År 1893 gick det på samma sätt. År 1895, då frågan åter kom upp, voro däremot rollerna ombytta: konstitutionsutskottets flertal — vilket inrymde kända lantmannarepresentanter som Johnsson i Bollnäs och Gyllensvärd, tillstyrkte då motionen, men andra kammaren avtog den. Tydligt påverkades resultatet av önskemålet att vinna enighet med första kammaren om en teknisk reform, i syfte att kamrarna vid förfall för både talman och vice talman skulle få välja en tillfällig talman; denna enighet syntes nämligen endast kunna vinnas, om det då hopplösa större reformkravet offrades.

År 1906 återupptogs detta större krav av hr Olsson i Viken. Det avslogs emellertid av andra kammaren med 99 röster mot 77. Skälet därtill låg tydligt mest i en passus i motionens motivering, vilken ansågs innebära ett olämpligt klander mot en föregående talman.

Alltså har konstitutionsutskottet två och andra kammaren tre gånger antagit reformen, varjämte den senare två gånger gjort mer eller mindre klara principuttalanden i reformens syfte. Första kammaren har däremot regelmässigt avslagit reformkravet, vanligen utan votering och utan ett ords debatt. Har debatt förekommit, har den varit möjligast minimal. Kammaren har alltså ej nog kunnat inskräpa sin egen omogenhet att välja talmän, och märkvärdigt nog har den ansett sig böra utsträcka denna omogenhetsförklaring även till medkammaren. Då nu det förstakammarvälde, varav detta är ett typiskt utslag, äntligen nått sitt slut, synes det vara lämplig tid att åter upptaga frågan.

Detta så mycket mer som den svenska riksdagens omyndighet i förevarande avseende nu mer än någonsin utgör ett kuriosum i en allt-

mer demokratisk värld. Vad den folkvalda kammaren angår, så är dess rätt att välja talmän absolut regel världen runt. De enda nämnvärda undantagen torde vara Nederländerna och Japan, och även i dessa länder tillsätter regeringen talmän bland tre av kammaren föreslagna. Märkligt är, att även i tyska riksdagen, ja i själva ryska riksduman före världskrigets revolutioner, hade folkrepresentationen rätt att välja talman. Denna rätt har alltså ansetts statsrättsligt förenlig med den gedignaste konservatism.

I de »högre» kamrarna äro undantagen från självbestämmningsrättens regel flera. Men de kamrar, där så är fallet, äro ock genomgående byggda antingen på självskriftenhet, på val av Konungen eller på privilegierad valrätt. Denna typ håller nu på att försvinna och har ju till och med faktiskt utdömts i Sverige. Då bör dess bihang, de kungavalda talmännen, också helt naturligt och logiskt försvinna.

Det reformkrav som här påyrkas utgör icke endast en formfråga — formfrågor äro för övrigt icke alls att förakta, ty det är ett lika naturligt som allmänt krav bland folket, att i statsförfattningen innehåll och form skola motsvara varandra — utan här föreligger också ett sakligt krav av största vikt. Systemet med kungavalda talmän har visat sig medföra svåra olägenheter. Till den minsta av dessa har det hört, att talmännen ofta inför tronen vid riksdagens öppnande uttalat tankar, som blott delats av ett större eller mindre parti inom riksdagen, men icke av riksdagen i dess helhet. Redan år 1892 vid urtima riksdagen antydde den gamle frihetskämpan Arvid Gumælius denna synpunkt, visserligen med stor, fast något ironisk artighet mot talmannen. Han yttrade bland annat:

»Under tidernas lopp har det blivit vanligt, att talmännen inför tronen, utöver de undersåttliga vördnads- och artighetsbetygelserna, om vilka grundlagen talar, yttrat åtskilligt annat, och det kan nog gå bra, när man har talmän, som äro vuxna att på stående fot finna det lämpliga svaret på satserna i trontalet och dessutom tillräckligt känna strömningarna inom de respektive kamrarna, men tider kunna komma, då man icke kan påräkna sådana talmän, och därför vore nog bättre, att dessa tal i allmänhet hölle sig något närmare grundlagens föreskrift.

Som det nu är ställt, får man vid riksdagens öppnande på rikssalen ej mindre än tre trontal till livs — ett *från* tronen och två *till* tronen, och dessa tre tal få lätt något autokratiskt över sig.»

Flertalet senare hållna tal ha ej jävat detta den erfarna riksdagsmannens omdöme.

Men det finns värre olägenheter att påtala. Talmannen har ju en

betydelsefull rätt att vägra proposition, och då han, tack vare första kammaren, i regeln kunnat tryggt påräkna konstitutionsutskottets stöd vid eventuella tvister med kammaren, har han ock i viktiga fall utövat denna rätt och därigenom hjälpt regeringen att få igenom förslag, som eljes kanske ej av riksdagen godtagits. Så skedde år 1900 i fråga om anslaget till Bodenfästningen. Talmannens hållning ogillades då av kammaren med 119 röster mot 90 och betecknades av hr Hedin som ett »beträdande av våldets väg». Vi skola ej yttra oss om var rätten låg i denna formella fråga. Tydligt är emellertid, att talmannen skulle haft en vida starkare ställning, om han valts av kammaren. Då hade kammaren antingen lättare böjt sig för hans utslag, eller ock hade han rättat sig efter kammaren, och då hade anslagskravet nästa riksdag framförts i formellt oomstridlig form och vid gemensam votering beviljats utan den extra biton av bitterhet som nu åtföljde detsamma. Talmannen kände ock själv djupt det pinsamma i sin ställning och gav uttryck däråt vid riksdagens avslutning.

Under senare år har det gång på gång väckt en, åtminstone bland folkets bredare lager, pinsam uppmärksamhet, att talmannen mycket oftare än förr använt sin rätt att nedklubba talare och att denna rätt särskilt utövats mot socialdemokratiska riksdagsmän. I många fall har ock nedklubbandets berättigande även inom icke-socialistiska riksdagskretsar varit mycket omstritt. En gång — det gällde hr A. C. J. Christierson — fann sig talmannen själv böra stryka sitt inpass. En annan gång — det var vid 1908 års riksdag och gällde då en liberal — fann sig hr Staaff böra hövligt men bestämt kritisera talmannens klubbslag, och var och en, som då var med, vet att han uttryckte kammarflertalets avgjorda mening.

Den grundlagsparagraf, talmannen då åberopade, var paragraf 90 regeringsformen. Man har från talmansstolen i strid mot en lika spridd som naturlig praxis sökt giva denna paragraf en pedantiskt bokstavlig tolkning, som skulle förkväva all yttrandefrihet. Väl har denna strängare tolkning i stort sett visat sig omöjlig att genomdriva, men i ett fall, i fråga om domaremaktens beslut, har den lika envist som ologiskt vidhållits. Exempel därpå lämnas av hr Fabian Månsson i hans yttrande i andra kammaren den 12 juni 1917.

Att talmännen i alla dessa fall handlat i fullständigt god tro och i bästa övertygelse om sin egen opartiskhet ändrar ju på intet sätt om-dömet om den kungavalda talmansinstitutionens skadlighet. Man säger kanske att en annan praxis nu inträtt eller inträder. Det är möjligt — för den närmaste tiden. Men det vore en högst farlig illusion att tro

all möjlighet till reaktion för all framtid vara utesluten. Även under ett demokratiskt styrelsesätt är ju för övrigt all partiskhet ingalunda utesluten. Men allt dylikt måste i görligaste mån förebyggas, och därtill är det just nu behäglig tid.

I fråga om formuleringen synes 1906 års konstitutionsutskotts reservanters förslag kunna godtagas. Att öka antalet vice talmän till två har vissa praktiska fördelar. Bland annat öppnas härigenom möjlighet att låta valet ske proportionellt och därigenom förhindra att ett majoritetsparti lägger beslag på alla platserna.»

*Utskottets
yttrande.*

Såsom erinras i den historik, vilken ingår i föreliggande motion, har frågan om rätt för riksdagens kamrar att själva utse talmän och vice talmän redan förut vid ej mindre än nio tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. För en reform i denna riktning har andra kammaren uttalat sig 1873, 1891, 1892 och 1893 samt senast 1913. De skäl, som tala för en sådan förändring, äro med särskild klarhet sammanfattade i konstitutionsutskottets motivering 1891. Av denna, till vilken utskottet i huvudsak ber att få hänvisa, framgår bland annat den enastående ställning, som Sveriges av konungen nämnda talmän intaga i jämförelse med talmännen i utländska riksförsamlingar. I intet annat konstitutionellt statsskick äger statschefen såsom hos oss att för representationens båda kammare fritt bland dess medlemmar välja talmän. I de få fall (Turkiet, Japan och Nederländerna), där konungens utnämningssrätt beträffande talmännen i den undre kammaren kvarstår, är han bunden inom en av kammaren uppgjord förslagslista på ett fåtal namn, och de exempel, som kunna givas på konunganämnda eller självskrivna presidenter för den övre kammaren, hava sin grund i att denna då har en från vår första kammare skiljaktig byggnad med konunganämnda eller självskrivna ledamöter.

De såväl principiella som praktiska skäl, som framdrivit denna utveckling, synas även för vårt land hava sin fulla tillämplighet. Det står i strid mot hela den konstitutionella utvecklingen, att kamrarna ej själva få organisera sin egen inre verksamhet och fritt välja sina egna förtroendemän för ledningen av detta arbete. Det kan även leda till allvarliga praktiska olägenheter, att den post, till vars kompetensområde höra flera viktiga befogenheter av diskretionär art, skall besättas genom konungen. Utskottet ansluter sig således till motionärernas syfte vad beträffar frågan om kammares rätt att själva utse sina talmän.

Även i det andra avseende, i vilket motionen påyrkar förändring, nämligen angående utökande av de nuvarande vicetalmansbefattningarna till tvenne i vardera kammaren, vill utskottet giva sin anslutning till

motionen. Utskottet kan på denna punkt stödja sig på ej blott den i denna del fullständigt enstämmiga utländska rätten, vilken överallt upptager flera vicetalmansbefattningar i varje kammare, utan även en sedan längre tid allmänt stadgad riksdagsmening i frågan. Riksdagens för varje år växande arbetsbörda med allt flera och längre plena hava gjort behovet av en reform i riktning av en förstärkning av antalet talmän i hög grad kännbart. Den 1897 i riksdagsordningens § 33 införda bestämmelsen, att vid samtidigt förfall för både talman och vice talman vederbörande kammare äger att utse en av sina övriga ledamöter att tjänstgöra som talman, till dess förfallet upphört, synes ej vara tillfyllest.

Finner alltså utskottet, att de föreslagna reformerna i avseende såväl å talmännens utnämning som å antalet talmän, äro av behovet påkallade, anser utskottet sig dock icke böra hemställa om omedelbar grundlagsändring i dessa hänseenden. En reform av detta slag är av den betydelse och står i så nära samband med andra delar i vår riksdagsrätt, särskilt beträffande talmännens befogenheter, att den torde påkalla prövning även av andra delar av riksdagsordningen än dem, motionärerna behandla. Även torde, såsom en jämförelse i synnerhet med konstitutionsutskottets förslag i dess utlåtande nr 27 vid 1913 års riksdag angående metoden vid talmänsval ger vid handen, en prövning vara av nöden, huruvida de av motionärerna föreslagna proportionella valen eller de av ovannämnda konstitutionsutskott föreslagna majoritetsvalen äro lämpligast.

Av anförda skäl får utskottet därför hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa, det täcktes Kungl. Maj:t utarbета och framlägga förslag till sådana ändringar i riksdagsordningen, att riksdagens kammare måtte äga rätt att själva utse talmän ävensom vardera tvenne vice-talmän.

Stockholm den 2 juni 1919.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservation

av herrar *Clason, Bellinder, von Geijer, von Mentzer, Hulting, Schyller, Räf, Henrikson* och *Norman*, vilka anförde:

»Något behov av ändring av vår grundlags föreskrift om Konungens rätt att utse kamrarnas talmän har icke kunnat påvisas. Redan detta är tillräckligt skäl att avstyrka motionärernas förslag därutinnan. Därtill kommer, att alldeles icke några garantier föreligga för att talmän, som utsåges av kamrarna, skulle bliva mera skickade att fylla sitt grundlagsenliga värv, än av Konungen utsedde. Fastmer låter det tänka sig, att om partimotsättningarna inom riksdagen äro skarpa, valen av talmän komme att, likasom under frihetstiden, bliva partival, där den inom vederbörande kammare rådande majoriteten låte valets utgång röna inverkan av det egna partiets syften och intressen. Det ligger nära till hands att det parti, som på sådant sätt utsett talman, skulle anse sig hava särskilda anspråk på honom, och detta skulle uppenbarligen kunna lända till men för den självständiga och opartiska ställning gentemot partierna, som en talman bör innehava. Vi anse nuvarande anordning i detta hänseende innebära bestämda fördelar framför den av utskottet förordade.

Däremot instämna vi med utskottet i uppfattningen, att det skulle vara till gagn, om i vardera kammaren funnes två vice talmän, vilka, såsom konstitutionsutskottets förslag 1913 innebar och såsom förhållandet är i åtskilliga främmande länder, skulle betecknas såsom förste och andre vice talman. Men för att vinna detta är en skrivelse till Kungl. Maj:t icke behöfvig. Tvärtom kan det önskade resultatet snabbare ernås, om riksdagen redan nu till vilande i grundlagsenlig ordning antager ett förslag därom.

Vi hemställa därför,

att riksdagen måtte antaga att vila till vidare grundlagsenlig behandling följande

Förslag

till

ändrad lydelse av riksdagsordningen.

§ 33.

1. Så snart riksdagen sammanträtt — — — låte Konungen

§ 33.

1. Så snart riksdagen sammanträtt — — — 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, — — — — —, äger vardera kammaren att, inom sig, välja talman och vice talman.

3. Innan — — — — — levnadsåren äldst.

4. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmannen i någon av riksdagens kamrar — — — — — upphört.

för vardera kammaren tillkännagiva, vilken bland dess ledamöter förordnats till talman och *vilka till förste och andre vice talman.*

2. Då i något av de fall, — — — — —, äger vardera kammaren att, inom sig, välja talman *samt en förste och en andre vice talman.*

3. Innan — — — — — levnadsåren äldst.

4. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice *talmännen* i någon av riksdagens kamrar — — — — — upphört.