

Nr 287.

Av herr **Thulin**, ang. ändring i § 60 riksdagsordningen.

Ordningen för omröstning i kamrarna vid fattande av beslut är reglerad genom bestämmelserna i § 60 riksdagsordningen. Här stadgas, att talmannen skall framställa proposition på de föreliggande förslagen. Om votering begäres, skall votering äga rum. Voteringsproposition jämte tydlig kontraposition skall genast författas och justeras. Omröstningen skall ske öppet. Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägger talmannen i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade. Omröstningens utgång avgöres då genom den sedel, som en av kammarens ledamöter på uppmaning av talmannen upptager ur rösturnan.

Den voteringsordning, som tillämpas i den svenska riksdagen och har sin grund i detta stadgande, är en gammal svensk tradition. I 1810 års riksdagsordning § 53 finnes ett stadgande beträffande voteringsordningen, som är av samma innebörd som stadgandet härom i gällande grundlag. Det heter där: »Begäres af en eller flera votering och han eller de ej wilja derifrån afstå, då skal voterings-proposition, jemte tydlig contra-proposition, genast författas, justeras och anslås samt voteringen strax derefter för sig gå; och må proposition ej göras, om det voteras skal, ej eller votering derom tillåtas. Wid omröstningarne, som altid skola med tryckte och omärkte, enkla, slutna och hoprullade sedlar verkställas, beräkne hwarje Ledamot blott en röst, änskönt han ock wore Fullmäktig för flere til wal berättigade Corporationer. Til undwikkande af *Paria Vota*, skal Ordföranden wid hwarje omröstning, förr än sedlarne upräknas, en bland dem uttaga och genast förseglad aflägga. Befinnas, wid upsummerandet af de öfrige, rösterne lika delade, må denna sedel öppnas och gifwa decision. Är pluraliteten redan wunnen, bör den aflagde sedeln oupbruten genast förstöras.»

Metoden med fastställande av voteringsproposition jämte tydlig kontraposition har sålunda tillämpats minst lika länge som vår nuvarande grundlag varit i gällande kraft. Denna metod är en svensk egenhet och torde icke tillämpas i någon annan författning. De olägenheter, som påtagligen äro förbundna med denna svenska voteringsmetod, ha tid efter annan framträtt, men först på senare tid upprepade gånger varit föremål för skarpare kritik.

I sitt verk »Svenska riksdagen, dess sammansättning och verksamhet» framför professor H. L. Rydin de erinringar mot den svenska voteringsmetoden, som

kritiken sedan ofta haft anledning framställa. Han skriver bl. a. (II: 2 sid. 280):

»Det för voteringspropositionens bestämmande stadgade förfarandet med därtill hörande kontraposition är ej ägnat att alltid samla majoritet omkring det förslag, som jämförelsevis har de flesta anhängarna. Om ej det förslag, som talman har förklarat med ja besvarat, har pluralitet för sig, så kan, då flera förslag blivit framställda, vid votering om kontraposition lätt nog det förslag elimineras bort, som skulle, ifall det antoges till kontraposition, gå igenom; ty vid bestämmandet av kontraposition kan lätt den minoritet, som är för huvudförslaget, men i andra rummet vill hava ett visst annat förslag bifallet, förledas av hoppet att vinna framgång åt huvudförslaget till att med tillhjälp av frågans motståndare förkasta det förra vid voteringen om kontraposition, för att sedan få se, hur den minoritet, som önskat framgång åt den förkastade kontrapositionen, förenar sig med den minoritet, som vill avslag, och förkastar huvudförslaget. Å andra sidan kan huvudförslaget segra i voteringen, oaktat det har pluralitet emot sig, därigenom att den minoritet, som är för detsamma, i fråga om kontrapositionen förenar sig med en annan minoritet i kammaren om ett förslag, som denna minoritet omfattar utan att på något villkor vilja antaga huvudförslaget, men vilket förslag står så i strid med kammarens övriga ledamöters tänkesätt, att de, ställda i valet mellan detta och det för dem misshagliga huvudförslaget, giva sina röster åt detta. Ett fel uti dessa föreskrifter är, att ej någon bestämd ordning, vari det ena förslaget skall ställas i förhållande till det andra, är stadgad, likasom ock anordningen av det sätt, varpå kontrapositionen uppställs, är felaktig, i det nämligen uttrycklig föreskrift saknas, att i den sista och definitiva omröstningen avslag alltid skall ingå såsom alternativt förslag. Det naturliga förfarandet vore, att talmannen ordnade de särskilda förslagen ej på sätt nu sker efter den ordning, vari de av de olika talarna framställdes, utan att förslagen efter deras förhållande till huvudförslaget framställas i den ordning, vari vartdera av de framlagda förslagen är närmare huvudförslaget. Sålunda, om utskottet föreslagit bifall till ett förslag, skall ordnandet ske först med avseende på dem, som vilja gå längre än utskottet i förändring av det närvarande, och, sedan samtliga dessa blivit genomgångna, borde man övergå till de förslag, som avse modifikation av utskottets förslag i den riktning, som avser minsta förändring, och sist företaga frågan om avslag. Om utskottet avstyrkt ett förslag, så ginge man i motsatt riktning och företog först det förslag, som innehåller den minsta förändringen av det bestående och sist det som avser största förändring. Sedan talmannen sålunda uttrönt, mellan vilka förslag meningarna egentligen äro delade, så har han att med den ledning han sålunda vunnit föreslå proposition och kontraposition. Härvid borde alltid iakttagas såsom regel att proposition på avslag ej någonsin borde ingå som kontraposition, förrän alla positiva förslag blivit genomgångna, varjämte alltid borde iakttagas att, sedan ett av dessa förslag blivit antaget till kontraposition och efter det votering skett mellan detta och det i ja-propositionen i huvudvoteringen innehållna förslaget, om så äskas, ny votering må kunna äga rum mellan det förslag som segrat, och avslag.»

Den kritik, som Rydin här riktat emot den svenska voteringsmetoden, har av den senare utvecklingen bestyrkts. Det är ett betänkligt fel hos en voteringsordning, om den till sin beskaffenhet är sådan, att den kan leda till beslut,

som sakna stöd av en klar majoritet i den beslutande församlingen. Rydin anser, att detta fel lämpligen skulle kunna avhjälpas därigenom, att metoden kompletterades med en slutlig votering, därvid det i huvudvoteringen antagna förslaget ställdes mot rent avslag.

Karl Staaff har i sitt verk *Det demokratiska statsskicket* även sysslat med voteringsordningen. Han framhåller, att den svenska voteringsordningen icke förekommer i andra länder. Både i England och i Frankrike har man en ren voteringsordning, d. v. s. ett positivt förslag ställes alltid emot ett rent avslag. Om den franska voteringsordningen skriver Staaff, att man där nedlägger stor omsorg på att de frågor, vilkas successiva avgörande av den beslutande församlingen erfordras för att få ett beslut till stånd, skola ställas så, att röstningen blir så uppriktig som möjligt och följaktligen slutresultatet så äkta som möjligt motsvarar församlingens mening. För detta ändamål avgöras, liksom i engelska parlamentet, först de ändringsförslag, som röra detaljer, och sedan går man högre och högre, tills man slutligen avgör, huruvida hela förslaget med de förutbeslutade ändringarna skall antagas eller förkastas. Varje fråga avgöres för sig med ja eller nej. Ändringsförslag gå före huvudfrågan, och bland ändringsförslagen behandlas först de, som framställts av enskilda ledamöter, sedan utskottets. I anslagsfrågor råder den ordningen, att det högre anslaget kommer under avgörande först, därefter, om det ej bifalles, det närmast lägre, därefter, om detta avslås, det än lägre — allt i syfte att bevara friheten vid omröstningen.

I en not på sidan 278 i första delen anmärker Staaff: »Voteringsättet i den svenska riksdagen är i själva verket en bland de allra största svagheter i vår parlamentariska ordning. Gång på gång förekomma voteringsanordningar, där det förslag, som de facto bäst motsvarar församlingens mening, blir borttrollat genom en kontrapositionsvotering.»

I andra delen under rubriken »Några uppgifter för den politiska vetenskapen» återkommer Staaff till detta ämne. Han betecknar (på sidan 382) den metod vi använda för avgörandena som »enastående i sin otymplighet». Han framhåller vidare, hur denna metod lockar och understundom tvingar till manövrer — särskilt vanligt är att två ytterlighetspartier förena sig om att i en kontrapositionsvotering eskamotera bort ett mellanförslag, vartdera i hoppet att därigenom tvinga mellanpartiet att i huvudvoteringen stödja sitt förslag. Metoden giver vidare en oerhörd och onaturlig betydelse åt talmannens tolkning av de rop, han av kammaren får till svar på sina frågor. Hör han i första rummet övervägande ja på t. ex. ett mellanförslag, ha därigenom manövrer av nyss antytt slag omöjliggjorts och i motsatta fall ha de tvärtom fritt spel. Staaff framhåller vidare, att på samma gång denna metod för besluts åstadkommande är logiskt orimlig och bereder utrymme för manövrer har den i åtskilliga fall en ganska kraftig effekt i reformvänlig riktning. Metoden innebär, att så snart endast positiva yrkanden föreligga, det icke får ifrågasättas att icke en majoritet skall kunna samlas om något av dessa. Härigenom händer

det ofta, att det slutliga resultatet blir bifall till ett förslag, som i själva verket har en ganska liten minoritets sympatier.

Staaft anser, att man ofta alls icke förstår, vilken stor betydelse ett relativt gott omröstningssystem har. Intet kan bättre väcka tankar och reflexioner i detta avseende än en jämförelse mellan de mer eller mindre lyckade försök, som i de olika staterna gjorts att lösa frågan.

Man kan sammanfatta Rydins och Staafts kritik i dessa punkter: 1) den nuvarande voteringsordningen kan leda till beslut, som icke ha bakom sig någon majoritet, 2) den lockar till och framtvingar manövrer och 3) den lägger en stor makt i talmannens hand.

Det bör vara självklart, att man i en beslutande församling skall söka använda en voteringsordning, som befrämjar framkomsten av en verklig majoritetsmening. Den svenska voteringsordningen är i vissa fall icke ägnad att främja detta syfte. Den kan tvärtom utestänga från det slutliga avgörandet det förslag, som har den starkaste anslutningen. Två inbördes stridiga minoriteter kunna förena sig om att votera ut det vid voteringen om kontrapositionen. Det är känt, att detta ofta hänt.

Karl Staaft har därför starkt fog för sitt omdöme, att voteringsättet är en bland de allra största svagheter i vår parlamentariska ordning.

Mot anmärkningen att den nuvarande voteringsordningen lägger en stark makt i talmannens hand, i det att denne ensam avgör vilket förslag, som skall bli huvudproposition och som sålunda oberoende av alla kontrapositionsvoteringar skall upptagas i huvudvoteringen, kan erinras, att den ej bör tillmätas större betydelse, då talmannen i regel »hör» på utskottsförslaget. Denna erinran är riktig. Men den innebär icke ett underkännande av utan snarare en bekräftelse på kritikens befogenhet. I ett parlamentariskt system kan det knappast betecknas som ändamålsenligt, att det kanske mest omsorgsfullt förberedda regeringsförslaget genom samverkan av inbördes motsatta grupper utestänges från huvudvoteringen. Det kan därför ifrågasättas, om icke den kungl. propositionen i det parlamentariska systemet borde tillerkännas företräde framför utskottsförslaget. Detta så mycket hellre som utskottsförslaget kan ha fått majoritet med tillhjälp av samma manövrer, som i kammaren utestänger regeringsförslaget från huvudvoteringen. I utskotten användes nämligen samma otympliga voteringsystem som i kamrarna. Det är i utskotten manövrerna börja. De fortsättas i kamrarna. Och därigenom tvingar ett mindre parti ej sällan medlemmar av ett större parti att rösta för ett förslag, som dessa ej gilla, av det skälet, att de endast på det sättet kunna förhindra antagandet av ett förslag, som de ännu mera måste ogilla.

Det otympliga i denna voteringsmetod framgår kanske bäst därav, att riksdagens kamrar under de senare åren gång efter annan fått från utskotten mottaga förslag, bakom vilka vid närmare granskning endast stå två eller tre av utskottets ledamöter. Alla de övriga ha reserverat sig. Det är denna lilla minoritet av några få riksdagsledamöter, som dikterar riksdagens beslut. Som

led i ett demokratiskt författningsmaskineri utmärker sig den voteringsmetod, som möjliggör ett sådant minoritetsstyre, mera genom sin originalitet än genom sin ändamålsenlighet.

Ingen torde väl kunna bestrida riktigheten i Karl Staaffs mening, att ett gott omröstningssystem är av största betydelse i det parlamentariska arbetet. Men delar man denna mening, så bör man icke vägra sin medverkan till att undanröja — för att än en gång använda Karl Staaffs ord — »en bland de allra största svagheter i vår parlamentariska ordning».

Som redan nämnts har Rydin pekat på en utväg, nämligen den, att efter huvudvoteringen en ny votering anställes mellan det förslag, som fått majoritet, och rent avslag. Även denna ordning torde emellertid inbjuda till liknande manövrer. Det förefaller då lämpligare att övergå till ett annat system, som även vunnit praktisk användning i vårt parlamentariska liv.

I sin kommentar till § 60 R. O. skiljer professor Reuterskiöld på *vanlig* och *särskild* propositionsordning. Med vanlig menas den med positiva förslag som kontraposition; med särskild den ordning, som kännetecknas därav, att kontrapositionen alltid är avslag, även om olika förslag i samma ämne föreligga. Det är svensk riksdagspraxis, att denna senare voteringsordning tillämpas vid avgörande av grundlagsfrågor.

Då det icke finnes något uttryckligt stadgande om, att grundlagsfrågor skola behandlas i denna ordning, så framgår härav, att denna särskilda eller enkla voteringsordning icke står i motsättning till grundlagens vare sig bokstav eller anda. Man skulle sålunda kunna ifrågasätta, att denna enkla ordning vid votering kunde tillämpas jämväl om andra frågor än grundlagsfrågor utan att därför behöva ändra grundlagen. Måhända får dock uttrycket »tydlig kontraposition» tolkas såsom hinder för ett sådant tillvägagångssätt. Förden skull torde en grundlagsändring genom ett förtydligande tillägg till § 60 R. O. vara nödig, om man önskar ändring i praxis i angivna riktning. Dessutom torde det även vara nödigt att komplettera samma paragraf i riksdagsordningen med den bestämmelsen, att i den händelse vid den enkla voteringsordningen mer än ett förslag skulle ernå majoritet, ny votering skulle verkställas mellan de två, som erhållit de högsta röstsiffrorna.

Det kan mot denna voteringsordning anmärkas, att den blir mycket tidsödande. Denna farhåga bör dock icke överdrivas. Ty det är tämligen klart, att en bättre voteringsordning, som utestänger alla spekulationer i minoritetsmanövrer av det gamla slaget, tvingar närstående partier till uppgörelser redan i utskotten. Man vinner därmed icke blott ett sunt och nyttigt samarbete mellan partierna under inbördes hänsynstagande utan också en förenkling i själva propositionsordningen.

Skulle farhågorna för tidsödande voteringar anses ha fog för sig, kunde det vara skäl att överväga införandet av elektrisk votering. En sådan voteringsordning är införd i det nya finska riksdagshuset. Anläggningen har utförts av den svenska firman L. M. Ericsson och lär fungera tillfredsställande. Under

1925 utfördes i finska riksdagen 300 omröstningar med slutna sedlar, vilka tillsammans krävde en tid av 75 timmar. Sammanräkningen med den elektriska maskinen tager en tid av 1½ minut för varje omröstning. Om för avgivande av rösterna och protokollföring av resultatet anslås en tid av ½ minut, vilket torde vara tillräckligt, åtgå för varje omröstning totalt 2 minuter. Ovannämnda omröstningar kunna således med den elektriska voteringsmaskinen utföras på 10 timmar, alltså erhöles en tidsbesparing av 65 timmar.

Införandet av elektrisk omröstning skulle innebära en värdefull rationalisering av riksdagsarbetet.

Det måste betecknas som en allvarlig brist, att grundlag och arbetsföreskrifter för kamrarna innehålla så knapphändiga anvisningar ifråga om voteringsordningen. Utöver här föreslagna tillägg till § 60 R. O. borde kompletterande bestämmelser för ordningen av propositionernas framställande införas i de reglementariska föreskrifterna. Skulle utskottet dela denna mening, kan det härom taga initiativet till begäran om en utredning, varvid man kunde tillgodogöra sig de erfarenheter, som innefattas i andra länders föreskrifter härom.

Med hänvisning till vad jag sålunda anfört hemställer jag,

att riksdagen måtte besluta antaga som vilande nedanstående tillägg och ändringar i riksdagsordningen § 60:

1. När ärende — — — — — slutad.

2. Därefter bör — — — — — uppriva. Då voteras skall, bör voteringsproposition genast författas och justeras, varvid iakttages att mot varje positivt förslag ställes som kontraposition rent avslag; efter voteringspropositionens justering skall strax omröstningen verkställas; men ej må proposition göras, om votering skall äga rum, ej heller någon omröstning därom tillåtas. Skulle mer än ett förslag vid omröstningen vinna majoritet, företages ny omröstning mellan de två, som nått högsta röstetalet. Omröstningen sker öppet. Befinnes — — — — — ur rösturnan.

3. Fråga — — — — — förstöras.

Till utskottet hemställes att detta må företaga den justering av lagtexten, som kan befinnas nödig.

Stockholm den 10 februari 1932.

E. Thulin.