

Nr 28.

Ankom till riksdagens kansli den 13 maj 1932 kl. 9 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrad lydelse av § 60 riksdagsordningen.

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 287 i första kammaren av herr *Thulin* och nr 417 i andra kammaren av herr *Björck* i Kristianstad har hemställts

dels, »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;»

dels ock att utskottet måtte företaga den justering av lagtexten, som kan befinnas nödig.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

De bestämmelser, som äro meddelade i 60 § 2 mom. riksdagsordningen beträffande fattande av beslut i riksdagens kamrar, avse *dels* framställande av propositioner på olika under överläggningen gjorda yrkanden, vilka av kamrarnas ledamöter med ja, respektive nej besvaras (*acklamationsförfarandet*), *dels*, därest talmannens uppfattning om utgången av acklamationsförfarandet av någon ledamot bestrides, omröstning bland kammarens ledamöter enligt närmare angivna regler (*voteringsförfarandet*).

Uppenbart är att tillvägagångssättet vid acklamationsförfarandet blir i hög grad bestämmande för de yrkanden, som komma att sättas emot

varandra vid ett följande voteringsförfarande. Det torde icke vara ovanligt, att under en överläggning gjorda yrkanden, även om dessa beröra olika delar av ett ämne, jämsides med varandra ställas till avgörande genom talmannens propositioner och icke behandlas var för sig. Härigenom kunna, om votering begäres, yrkanden komma att ställas mot varandra, vilka icke utesluta varandra, såsom de egentligen böra göra vid ett kontrapositionsförfarande.

Till stöd för det nu i allmänhet tillämpade acklamationsförfarandet åberopas bestämmelserna i andra, tredje och fjärde punkterna i § 60 mom. 2 riksdagsordningen. De lyda, som följer:

»Kan fråga bliva föremål för bifall eller avslag, bör talmans första proposition lyda på bifall. Om denna besvaras med nej, och anmärkningar i saken blivit under överläggningen gjorda, bör den följande propositionen i enlighet med dem uppställas. Innefattar ett förslag flera delar, som ej lämpligen kunna i ett sammanhang avgöras, bör särskild proposition å vardera delen framställas i enahanda ordning, som nu är föreskriven.»

Ifrågavarande bestämmelser gå tillbaka på stadgandena i § 49 mom. 3 och § 54 i 1810 års riksdagsordning. I de båda första momenten av § 49, vilka anknöto till § 56 regeringsformen i dess ursprungliga lydelse, lämnades föreskrifter om ärendenas behandling i stånden (bordläggning, då ärendet första gången förekom, remiss till utskott, bordläggning av utskottsutlåtande ävensom sakens företagande till avgörande, då den tredje gången förekom). Därefter bestämdes i 3 mom.:

»Vid prövningen i ståndens plena av utskotts avgivna förslag, skall detsamma först framställas till antagande eller förkastande utan förändring. Göres därvid anmärkning till förändring och finner ståndet ärendet tillfyllest utrett, må ståndet, sedan bestämt förslag till sådan ändring blivit uppgjort, om dess antagande eller förkastande, antingen genast eller, därest någon ledamot det äskar, i annat plenum besluta. Är anmärkningen av den beskaffenhet, att den anses fordra närmare utredning, erhålle utskottet av samma anmärkning del, för att förslaget därefter ytterligare granska och jämkä. När ett sålunda berett förslag till stånden återkommer, varde det behandlat på samma sätt, som här ovan om utskotts första förslag stadgas, dock att ytterligare återremiss ej må äga rum.»

I § 54 i 1810 års riksdagsordning voro följande föreskrifter i ämnet meddelade:

»Då proposition till fattande av ett definitivt beslut över en Konungens framställan, eller ett betänkande, eller en av enskild riksdagsman väckt fråga är med ja och nej besvarad, och anmärkningar i saken under diskurserna gjorda, bör propositionen inrättas i enlighet med dem; och skulle målet, under diskurserna, skiljas uti flera delar, varöver särskilda anmärkningar göras, då skall, enär sådant äskas, proposition över vardera delen särskilt anställas. På lika sätt förhållas, om första proposition på någon Konungens framställan eller ett betänkande eller annat mål, som flera delar innefattar, blivit med ja och nej besvarad.»

Såsom torde framgå av det sist åberopade stadgandet i 1810 års riksdagsordning skulle, om målet, d. v. s. den till behandling föreliggande frågan, visade sig under överläggningen sönderfalla i flera delar, varöver särskilda anmärkningar — ett uttryck, som i detta sammanhang motsvarar yrkanden — gjorts, proposition ställas på vardera delen särskilt, när sådant äskades. Det i 1810 års riksdagsordning angivna förfarandet föreskrev således att, om flere yrkanden, respektive ändringsförslag framställdes, som hänförde sig till olika delar i det föredragna ärendet, ärendet skulle uppdelas och avgörande skulle träffas var för sig beträffande varje del av ärendet.

Bestämmelserna i § 60 i nu gällande riksdagsordning återgiva, ehuru i sammanträngd form och i några fall med användande av, i andra fall med ändring av de ålderdomliga uttryckssätten, de förut åberopade stadgandena i 1810 års riksdagsordning. Det finnes ingen anledning att antaga, att grundlagsstiftaren velat i detta ämne göra någon förändring i vad efter äldre bestämmelser och föregående praxis förut bestämt utan blott åsyftat att däråt giva ett efter de förändrade förhållandena i övrigt förändrat uttryck.

Förfarandet vid fattande av beslut i riksdagens kamrar under senare tid synes emellertid ej alltid innebära en följdriktig tillämpning av grundlagsbudet i § 60 riksdagsordningen, sådan dess innebörd med hänsyn till äldre bestämmelser måste anses vara. Dels hava stundom formella och sakliga yrkanden avgjorts i ett sammanhang, dels hava olika sakliga yrkanden, som beröra olika delar av en till behandling föreliggande fråga, ställts emot varandra, utan att de på något sätt stått i motsatsförhållande till varandra.

Ofta torde förekomma, att ett under överläggningen framställt yrkande om återremiss upptages till avgörande i omedelbart sammanhang med yrkanden, som avse sakliga ändringar i ett till behandling föreliggande förslag. I och med att ett återremissyrkande är framställt, får det mål, varom förhandlas, anses hava skilts i flera delar, nämligen en formell del, innefattande spörsmålet huruvida återremiss skall beviljas eller avslås och således ärendet omedelbart företagas, och en saklig del, nämligen spörsmålet, om vilket av de föreliggande sakliga förslagen skall bifallas. Med hänsyn härtill bör, enligt innebörden av § 60 riksdagsordningen, i första hand avgöras, om ärendet skall återremitteras, och först därefter, om återremissyrkandet avslagits, beslut i saken omedelbart fattas.

Vad därefter beträffar spörsmålet om behandling av sakliga yrkanden, torde ej sällan förekomma, att yrkanden, vilka icke utesluta varandra utan avse ändringar i olika delar av ett utskottsutlåtande eller särskilt föredragen punkt av dylikt utlåtande, ställas mot varandra.

Några exempel på ett dylikt tillvägagångssätt torde här till frågans belysning böra lämnas.

Vid 1920 års riksdag förelåg till avgörande i andra kammaren jord-

bruksutskottets utlåtande nr 47 i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående grunder för bestämmelser i fråga om användande av sax för fångande av djur. Under överläggningen (protokoll nr 39, sid. 60—74) yrkades dels 1) bifall till utskottets utlåtande, dels 2) att användande av tandad sax för fångst av järv och varg skulle förbjudas dels 3) att användandet av sax vid fågelfångst skulle förbjudas, dels ock 4) rent avslag, vilket senare yrkande emellertid ej kom under votering. Samtliga återstående yrkanden upptogs till avgörande i ett sammanhang, i följd varav, sedan talmannen förklarat propositionen på bifall till utskottsförslaget vara med övervägande ja besvarad, vid de begärda voteringarna de under 2) och 3) härovan angivna yrkandena kommo att stå emot varandra, ehuru de icke i något avseende uteslöto varandra.

Vid 1932 års riksdag förelåg till avgörande i första kammaren vissa förslag i fråga om tobaksskatten. Därvid yrkades (första kammarens protokoll nr 12, sid. 31—54) dels 1) bifall till utskottets förslag oförändrat, dels 2) bifall till utskottets förslag med den ändring, att styckeskatten för cigarretter skulle vara 1.2 i stället för 0.2 öre, dels 3) bifall till utskottets förslag med den ändring, att licensavgiften skulle sänkas från 8 till 7.5 öre. Ifrågavarande yrkanden upptogs till avgörande i ett sammanhang, i följd varav, sedan talmannen förklarat sig anse utskottsförslaget bifallet och votering begärts, de under 2) och 3) härovan angivna yrkandena kommo att stå emot varandra vid kontrapositionsvoteringen, ehuru de icke i något avseende uteslöto varandra.

Särskilt vid fattande av beslut om motiveringar, då yrkanden gjorts om ändring av desamma i olika delar, kan det förekomma att yrkanden ställas mot varandra, som, med hänsyn till att de beröra olika spörsmål, icke utesluta varandra utan kunna alla antagas eller alla förkastas. Ett exempel härpå föreligger från innevarande års riksdag, då frågan om revision av tjänstebrevsrätten företogs till avgörande i första kammaren (protokoll nr 18, sid. 67—97). Det hade därvid, bland annat, yrkats, dels bifall till en ändring i motiveringen å sid. 65 i utskottets utlåtande, dels bifall till en ändring å sid. 64 i samma utlåtande berörande från varandra fristående spörsmål. Ifrågavarande förslag upptogs till avgörande i ett sammanhang.

De önskemål, motionärerna framställt rörande omröstningssättet inom svenska riksdagen, torde i viss omfattning kunna tillgodoses, därest § 60 riksdagsordningen tillämpas efter sina grunder och en uppdelning således, i enlighet med vad ovan anförts, redan vid acklamationsförfarandet göres av olika yrkanden. Grundlagen har genom stadgandet, att ett förslag, som innefattar »flere delar, som ej lämpligen kunna i ett sammanhang avgöras», skall uppdelas, så att »särskild proposition i vardera delen» framställas i eljest vanlig ordning, angivit, att en uppdelning av ett förslag under sagda förutsättning bör äga rum. Detta stadgande tillämpas även i praxis, så vitt det gäller olika punkter i eller delar av själva det huvudförslag, som för kamrarna genom ett utskottsbetänkande framlagts.

Men konstitutionsutskottet kan ej finna annat än att stadgandet lika mycket både avser och bör gälla övriga i en fråga framställda förslag. Om exempelvis vid någon punkt i ett utskottsbetänkande eller någon paragraf i ett lagförslag yrkande framställs om visst ändringsförslag, böra och kunna visserligen i regel de olika yrkandena ställas mot varandra. Men det är härvid dock möjligt att två eller flera ändringsförslag framställas, vilka icke utesluta varandra, utan kunna samtliga vid sidan av varandra bifallas. Ärendet har sålunda kommit att »innefatta flera delar». Förty kan och bör här särskild proposition göras å vartdera ändringsförslaget för sig ställt mot huvudförslaget. Först därefter ställs huvudförslaget, i den form det genom denna omröstning eller dessa omröstningar erhållit, mot övriga fristående ändringsförslag. Det ligger i sakens natur, att alldeles samma förfarande bör följas, därest ett eller flera ändringsförslag framställas beträffande ett huvudändringsförslag utan att de inbördes utesluta varandra.

Enligt utskottets mening bör en alltför långt driven mekanisering vid framställandet av proposition på yrkanden undvikas; åtskilliga av de med det nuvarande omröstningsförfarandet förenade olägenheterna torde, såsom ovan anförts, med en sakligt följdriktig tillämpning av bestämmelserna kunna undvikas.

Motionärerna hava ansett, att de olägenheter, som vid vissa tillfällen visat sig vara förenade med det i Sverige brukliga sättet för fattande av beslut, skulle kunna undanröjas genom en ändring av § 60 riksdagsordningen. Härvid åsyfta de, att en bestämmelse skulle antagas av innehåll, att mot varje positivt förslag skulle såsom kontraposition ställas rent avslag, ävensom att, om vid omröstning mer än ett förslag skulle vinna majoritet, ny omröstning skulle företagas mellan de två, som nått högsta röstetalet. Enär det berättigade i de av motionärerna gjorda erinringarna i avsevärd utsträckning bör kunna tillgodoses genom ett tillämpande av de av utskottet härövan anförda synpunkterna och då — såsom av det föregående lär framgå — ej heller det av motionärerna föreslagna förfarandet torde kunna förebygga vissa olägenheter vid votering, har utskottet funnit sig ej böra tillstyrka någon grundlagsändring i den av motionärerna angivna riktningen. Skulle framdeles särskilda tillämpningsbestämmelser finnas önskliga, torde de utan svårighet kunna införas i Reglementariska föreskrifter för riksdagen.

På grund av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att motionerna I: 287 och II: 417 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 12 maj 1932.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar *Reuterskiöld*, *Strömberg**, *K. J. Ekman*, *Thulin*, *David Bergström*, greve *Spens*, *G. W. Hansson*, *Sundberg*, *Mellén**, *Larsén*, *Engberg**, *Jansson* i Edsbäcken*, *Persson* i Trången*, *Pehrsson* i Göteborg*, *Hallén*, *Fast*, *Alströmer*, *Björck* i Kristianstad* och *Brännberg**.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herr *Thulin*;

2) av herrar *Strömberg*, *Mellén* och *Björck* i Kristianstad, som ansett att utskottets utlåtande bort hava följande lydelse:

»Mot den nuvarande ordningen för beslut och votering i kamrarna sådan den genom praxis blivit vedertaget bruk har en befogad kritik framförts. Under diskussionen har man på intet håll kunnat gendriva kritiken än mindre giva stöd för den uppfattningen, att den nuvarande ordningen skulle vara fullt tillfredsställande. Det medgives tvärtom, att en omläggning i ordningen för propositions framställande och för voterings verkställande är av erfarenheten påkallad. Meningarna dela sig emellertid om sättet för denna omläggnings genomförande. Inom utskottet har den uppfattningen framförts, att det skulle vara tillräckligt med en förändring i praxis utan lagändringar eller regelbindande lagbestämmelser. Då den nuvarande ordningen har gammal hävd såsom vilande på långvarig tradition, torde utsikterna till en tillfredsställande omläggning enbart genom ändring i nu tillämpad praxis utan lagbestämmelser vara mycket små. Då därtill metoden för tillkomsten av besluten i kamrarna är av mycket stor vikt och måste betecknas som den mest betydelsefulla delen av kamrarnas arbetsformer, så bör denna fråga icke avfärdas endast genom en hänvisning till möjligheten av ändring i praxis, genomförd av talmännen eller talmanskonferensen. En fråga av denna grundläggande betydelse för kamrarnas beslut förtjänar bli föremål för riksdagens särskilda uppmärksamhet. En utredning bör verkställas. Denna bör särskilt inrikta sig på att anskaffa upplysningar om de metoder, som i andra folkrepresentationer komma till användning. Det kan sedan bli möjligt för riksdagen att med ledning av vunna praktiska erfarenheter

bilda sig en uppfattning om hur de påtalade bristerna i den nuvarande ordningen kunna avhjälpas.

Utskottet får därför föreslå, att riksdagen måtte i anledning av motionerna nr 287 i första och 417 i andra kammaren besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte anordna en utredning om ordningen för beslut och votering i kamrarna samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda.»
