

Nr 11.

Ankom till riksdagens kansli den 3 maj 1917 kl. 1 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion om
ändring av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen.*

Närvarande: Herrar Edén, Clason, Hellberg, Bellinder, K. J. Ekman, Mannheim, von Geijer, von Mentzer, Olof Olsson, Stadener, von Bahr, Magnusson i Tumhult,* Räf, Ericsson i Vallsta,* Kropp, Sterne, Svensson i Skönsberg, Andersson i Höckerum, Törnkvist* och Gustafsson i Brånsta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 122, av herr *C. G. Ekman* hemställer motionären, att riksdagen måtte antaga att vila till vidare grundlagsenlig behandling följande förslag till ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen:

§ 60.

När ärende — — — därom tillåtas. Omröstningen skall ske öppet och medelst namnupprop. Befinnes i mål, där blott enkel pluralitet erfordras, de avgivna rösterna lika delade, nedlägger talmannen i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres omröstningens utgång genom den sedel, som en av kammarens ledamöter på anmodan av talmannen ur rösturnan upptager.

Bihang till riksdagens protokoll 1917. 5 saml. 10 häft. (Nr 11.)

§ 65.

När i fråga — — — riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen av de avgivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägger andra kammarens talman i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika samt var för sig hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen ur rösturnan upptager.

§ 75.

Alla val skola ske med slutna sedlar och iakttages därvid, att namnsedlarna, så framt de skola bliva gällande, böra vara enkla, hoprullade, omärkta och fria såväl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet i anseende till deras antal. Mellan personer, som vid val undfått lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras.

Till stöd för sin hemställan har motionären anfört följande:

»Spörsmålet om omröstningssättet inom riksdagen hör otvivelaktigt till de frågor, som oupphörligen måste återkomma till dess de bliva på ett tillfredsställande sätt lösta. De ständiga avslag som kravet på en förändrad form för fattande av beslut hittills mött, hava nämligen icke kunnat övertyga därom, att tillräckliga skäl för avvisandet förelegat.

Principiellt måste det sålunda framstå såsom anmärkningsvärt och olämpligt, att riksdagsbeslut i de viktigaste sakfrågor skola kunna komma till stånd, utan att landet får full kännedom om, vilka det är som fattat beslutet och sålunda äro därför ansvarige. Lagstiftningen bör nämligen otvivelaktigt framstå, icke såsom en mer eller mindre mystisk maktutövning, ett resultat av okända krafters spel, utan tvärtom som en i dagens ljus utförd, på åtkomliga motiv grundad och genom ansvars-kännande representanter fullföljd verksamhet. I den mån själva tillkomsten av lagstiftningsåtgärder motverkar en allmän förvissning i sistberörda riktning, föreligger anledning till ett ändrat förfarande.

I praktiken har det även oupphörligen visat sig, att synnerliga olägenheter varit förbundna med tillämpningen av det slutna omröstningssättet. Utan att nämna några fall — ehuru en del även under allra senaste åren erbjuda sig — kan det vara nog att erinra därom, att vid nästan varje riksdag uppstått situationer, då ur voteringarna framgått röst-siffror, som icke varit förenliga med de i omröstningen deltagande kammarledamöternas egna deklARATIONER eller eljes kända, allmänna ställning. Inbördes misstro, varandra korsande beskyllningar och försök till ömsesidigt

övervakande bli därigenom ofta återkommande företeelser inom riksdagen. Ej sällan har det hela slutat med, att uppgift stått mot uppgift och att allmänheten därigenom måst bibringas övertygelsen, att under den slutna sedelns täckelse förekomma manipulationer, på grund varav flera eller färre riksdagsmän röstat på ett sådant sätt, att de anse sig icke kunna motivera detsamma och därför icke vilja vidkännas det votum, de avgivit. Att därigenom ute i landet sprides en för både lagstiftningens auktoritet och lagstiftarne nedsättande och skadlig uppfattning om riksdagsarbetet och vad därmed står i sammanhang, är obestriddligt.

I andra länder med ett högt utvecklat riksdagsskick har också — som oupphörligen i liknande motioner blivit påvisat — det öppna omröstningssättet kommit till användning. Det må denna gång vara nog att erinra, att Tysklands, Englands, Frankrikes, Österrikes, Italiens och Nordamerikas Förenade Staters riksförsamlingar använda öppen omröstning, liksom också fallet är hos våra skandinaviska grannländer. Man finner tydligen överallt ett naturligt sammanhang mellan representantens öppna votum och den folkliga självstyrelsens idé.

Att några särskilda skäl skulle föreligga ensamt för Sverige att tillämpa ett hemligt omröstningsförfarande har heller icke kunnat påvisas. Tvärtom torde i vår propositionsordning med kontrapositionsvoteringar föreligga ett motiv mera än på flertalet andra håll för den öppna omröstningens användande. Och detta så mycket hellre som också hos oss sådan omröstning är stadgad för andra överläggande och beslutande församlingar, exempelvis stadsfullmäktige. Hos dessa har man icke heller kunnat — trots att närliggande hänsyn på detta område måhända kunde starkare motivera ett slutet omröstningssätt — på allvar spåra några av de olägenheter, som den öppna omröstningens motståndare i riksdagen profeterat vore att befara, därest sådan omröstning därstädes skulle införas.

En biomständighet, som förtjänar avseende, även om den icke får tillmätas avgörande betydelse, är att en ej oväsentlig tidsvinst skulle kunna erhållas genom att utbyta den slutna voteringen mot öppen omröstning.

Det huvudargument, som ständigt framförts *emot* införandet av öppen omröstning, har varit, att denna skulle åtstrama partibanden och kanske förhindra ledamöter av riksdagen att i vissa fall rösta i överensstämmelse med sin egen övertygelse.

Vad då först talet om partier och partiband angår, så torde detta böra skärskådas i belysningen av det förhållandet, att genom de proportionella valens införande hela den svenska riksdagens sammansättning uttryckligen grundas på förutsättningen av offentlig kandidatur, partier och partirepresentanter. Att sedan så skett söka — ur synpunkten av det

önskvärda i partiväsandets mildrande — i riksdagen bibehålla en arbetsmetod, vilken för partitvånget spelar någon roll endast därest den valde representanten genom densamma vill utan att det blir känt, på viktiga punkter främja rakt motsatta strävanden och syften än de, han före och genom sitt val angivit såsom sina egna, kan omöjligen vara varken följderiktigt eller lämpligt.

Vidkommande så anmärkningen att en representant genom det öppna omröstningssättet skulle hindras rösta enligt sin egen övertygelse, så torde densamma vid ett närmare studium av förhållandena befinnas äga mindre bärkraft än man i första påseendet föreställer sig. Ur denna synpunkt torde riksdagsärendena kunna uppdelas i tre grupper dels opolitiska sådana, dels mindre politiskt färgade frågor, dels de s. k. avgörande programpunkterna.

I förstnämnda ärenden står naturligen under vilket som helst omröstningssätt varje riksdagsman fullt fri att stödja, vad han finner lämpligast och bäst motiverat. Även i fråga om den andra gruppen synes under alla förhållanden ingen tvekan behöva förefinnas att utan hänsyn till tidigare omdömen främja den lösning, som vid prövningen befinnes för det hela vara mest gagnelig. Oberoende av vilket omröstningssätt som användes i riksdagen torde den riksdagsman stå starkast, som i sakfrågor i allmänhet ådagalägger självständigt omdöme och visar sig beredd att, där så kräves, för vem det vara må, närmare motivera sitt votum.

Angående så de fall, då en riksdagsman till äventyrs i något av de stora, grundläggande politiska spörsmålen efter sitt inträde i riksdagen kommer till annat resultat, än det han förutsatts skola främja, så har han naturligen att personligen pröva, hur han då bör förfara. Men vad som därvid i alldeles särskild grad framstår såsom hans plikt är, att han icke söker undandraga sig dagens ljus över gärningen eller att han icke missleder sin valmanskår i fråga om sin förändrade uppfattning. Det är endast därest detta senare skulle vara händelsen, som han kan äga någon fördel av eller bereda sig något skydd genom den slutna röstsedel. Men ingen bör väl på allvar ifrågasätta, att en i övrigt oförsvarbar omröstningsmetod bör bibehållas därför, att den bereder möjlighet för representanterna att dölja för valmanskåren, att de i politiska huvudfrågor medverka till en utgång, rakt motsatt den, valmännen med sin valhandling trott sig stödja och påskynda.

När vid 1912 års riksdag en motion om införande av öppen omröstning i riksdagen förelåg, tillstyrkte också konstitutionsutskottet densamma. Därvid framlade utskottet förslag till förändrad formulering av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen, mot vilket förslag ur rent teknisk

synpunkt ingen erinran gjordes. Undertecknad håller också före att genom den då av utskottet förordade och av andra kammaren godkända avfattningen en lämplig lösning skulle vinnas. Och har jag därför här nedan upptagit sagda formulering oförändrad.»

Spörsmålet om införande av öppen omröstning inom kamrarna har vid många tillfällen varit under riksdagens behandling, och yrkanden om dylikt omröstningssätts införande hava sex gånger (1891, 1896, 1903, 1908, 1909 och 1912) vunnit andra kammarens bifall.

*Utskottets
yttrande.*

Då frågan senast var före, nämligen 1912, lämnade konstitutionsutskottet, under erinran om att det öppna omröstningssättet tillämpas vid besluts fattande i ett stort antal stater, en redogörelse för de olika former av dylik omröstning, som kommit till användning i främmande representationer. Det framgick av denna redogörelse, att den form, som nu föreslagits till införande i den svenska riksdagen, nämligen öppen omröstning efter namnupprop, obligatoriskt eller fakultativt tillämpas i tyska riksdagen samt i Preussen, Belgien, Frankrike, Förenta Staterna, Nederländerna, Schweiz, Norge och Österrike.

Till stöd för sin hemställan om bifall till de i ämnet väckta motionerna återgav utskottet därefter följande yttrande, som med anledning av motioner av herr Staaff m. fl. avgavs av 1908 års konstitutionsutskott:

»Ur principell synpunkt sett, torde det näppeligen kunna med fog bestridas, att det öppna omröstningssättet äger ett avgjort företräde framför det slutna. Riksdagsmannauppdraget är ett i alldeles särskild mening offentligt uppdrag och bör såsom sådant utövas offentligt. I full överensstämmelse härmed äro också i regel riksdagens förhandlingar offentliga, och allt, vad som därunder förekommer och yttras, tages till protokoll, som bliva för allmänheten tillgängliga. Denna grundsats har man emellertid icke ansett sig böra tillämpa beträffande själva sättet för frågornas avgörande. I stället för att även härvid låta offentligheten komma till sin rätt, har man funnit sig böra föreskriva, att avgörandet skall ske genom slutna omröstning, och har denna avvikelse från den eljest följda grundsatsen motiverats därmed, att man velat möjliggöra för en representant att oberoende av varje påtryckning fatta sitt beslut endast på grund av egen övertygelse.

Även om utskottet icke vill bestrida, att den slutna omröstningen någon gång kan göra det lättare för representanten att självständigt fatta sitt beslut, har utskottet icke kunnat finna denna omständighet innebära ett fullgiltigt skäl för en avvikelse från den eljest tillämpade grundsatsen om riksdagsförhandlingarnas offentlighet. Ifrågavarande undantagsbestäm-

melse anser utskottet hava så mycket mindre fog för sig, som den ytterst synes vila på den för envar självständig representant förödmjukande uppfattningen, att han icke skulle våga öppet fullgöra sin plikt att handla efter bästa samvete och övertygelse. Härtill kommer, såsom herr Staaff och medmotionärer jämväl framhållit, att den slutna omröstningen ingalunda lämnar någon säker garanti för att representanterna vid frågornas avgörande alltid fatta sina beslut med hänsyn till vad det allmännas bästa kräver. Ty lika väl som detta omröstningssätt bereder representanten tillfälle att oberoende av påtryckning följa sin egen övertygelse, lika väl underlättar det för honom möjligheten att låta sin röst bestämmas av mindre goda bevekelsegrunder. Redan denna omständighet, att en representant med det nuvarande omröstningssättet kan tänkas avgiva sin röst på annat sätt, än man av hans uppträdande under de föregående förhandlingarna haft anledning förvänta, synes innebära tillräckligt skäl för vidtagande av den utav motionärerna föreslagna reformen.

Utskottet delar ock den av herr Staaff och medmotionärer uttalade mening, att valmännen kunna äga befogade anspråk på att i större utsträckning, än med det nuvarande omröstningssättet är möjligt, vinna kännedom om sina representanters ställning till de olika och mångskiftande frågor, som komma under riksdagens bedömande. Riksdagens ledamöter erhålla ju sitt viktiga och ansvarsfulla uppdrag på grund av det förtroende deras väljare sätta till dem till följd av den verksamhet de utövat och de uttalanden de före valen haft. Det kan då, efter utskottets förmenande, icke vara mer än rätt och billigt, att valmännen också sättas i tillfälle att utan svårighet erfar, huruvida de valda representanternas verksamhet i riksdagen varit sådan, att de motsvarat det dem givna förtroendet och fortfarande äro därav förtjänta.»

Utskottet ansluter sig till den uppfattning om lämpligheten av den öppna omröstningens införande, som sålunda vid flera föregående tillfällen uttalats av konstitutionsutskottet. I det av motionären framställda förslaget till grundlagsändringar har utskottet emellertid företagit en ändring, påkallad av den hänvisning till stadgan om val till riksdagens utskott, som 1909 insattes i § 75 riksdagsordningen. I sistnämnda paragraf, sådan den av motionären formulerats, torde alltså efter ordet »antal» böra inskjutas orden: »dock skall i fråga om val till utskott gälla, vad uti den i 37 § 5 mom. omförmälda stadga finnes föreskrivet.»

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må, med anledning av förevarande motion, antaga att vila till vidare grundlagsenlig behandling följande

Förslag

till

ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

§ 60.

När ärende skall slutligen avgöras, böra därtill hörande handlingar uppläsas, så framt någon kammarens ledamot sådant åskar. Ej må något mål, däri överläggning ägt rum, till slutligt avgörande företagas förr än kammaren på talmannens hemställan förklarar överläggningen slutad; börande därefter proposition framställas. Kan fråga bliva föremål för bifall eller avslag, bör talmans första proposition lyda på bifall. Om denna besvaras med nej, och anmärkningar i saken blivt 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. — Proposition skall alltid endast med ja eller nej besvaras, och talmannen till-

§ 60.

När ärende skall slutligen avgöras, böra därtill hörande handlingar uppläsas, så framt någon kammarens ledamot sådant åskar. Ej må något mål, däri överläggning ägt rum, till slutligt avgörande företagas förr än kammaren på talmannens hemställan förklarar överläggningen slutad; börande därefter proposition framställas. Kan fråga bliva föremål för bifall eller avslag, bör talmans första proposition lyda på bifall. Om denna besvaras med nej, och anmärkningar i saken blivt 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. — Proposition skall alltid endast med ja eller nej besvaras, och talmannen till-

(Nuvarande lydelse:)

kännagive sin uppfattning av det svar, som lämnats, varvid skall bero, så vida ej votering begäres, vilken då ej må vägras; en var i övrigt obetaget att låta sin särskilda mening i protokollet antecknas. Ingen må försöka att beslutet genom ny överläggning uppriva. — Då voteras skall, bör voteringsproposition jämte tydlig kontraposition genast författas, justeras och anslås, samt omröstningen strax därefter verkställas; men ej må proposition göras, om votering skall äga rum, ej heller någon omröstning därom tillåtas.

Omröstningen skall alltid ske med tryckta och omärkta, enkla, slutna och hoprullade sedlar, och bör, till undvikande av lika röstetal för ja och nej, i mål, där blott enkel pluralitet erfordras, talmannen vid varje omröstning före sedlarnas uppräknig en bland dem uttaga och genast förseglad avlägga. Om vid sammanräknandet av de övriga sedlarna rösterna befinnas lika delade, skall den förseglade sedeln öppnas och avgöra beslutet. Är pluralitet redan vunnin, bör den avlagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

§ 65.

När, i fråga om statsutgifter eller bevilning, eller om reglementariska föreskrifter för riksbanken, dess in-

(Föreslagen lydelse:)

kännagive sin uppfattning av det svar, som lämnats, varvid skall bero, så vida ej votering begäres, vilken då ej må vägras; en var i övrigt obetaget att låta sin särskilda mening i protokollet antecknas. Ingen må försöka att beslutet genom ny överläggning uppriva. — Då voteras skall, bör voteringsproposition jämte tydlig kontraposition genast författas, justeras och anslås, samt omröstningen strax därefter verkställas; men ej må proposition göras, om votering skall äga rum, ej heller någon omröstning därom tillåtas. Omröstningen skall ske öppet och medelst namnupprop. Befinnas i mål, där blott enkel pluralitet erfordras, de avgivna rösterna lika delade, nedlägga talmannen i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av kammarens ledamöter på anmodan av talmannen ur rösturnan upptager.

§ 65.

När, i fråga om statsutgifter eller bevilning, eller om reglementariska föreskrifter för riksbanken, dess in-

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

komster och utgifter, eller om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken, eller om riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter, kamrarna fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge kamrarna var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, att gälla såsom riksdagens beslut. *För att vid sådan omröstning förekomma lika antal röster, skall i andra kammaren avläggas och förseglas en sedel, vilken, i händelse de övriga sammanräknade rösterna utfalla lika, öppnas och avgör frågan. Är pluralitet redan vunnin, bör den avlagda sedeln ouppbruten genast förstöras.*

§ 75.

Vid alla val iakttages, att namnsedlarna, så framt de skola bliva gällande, böra vara enkla, slutna, hoprullade, omärkta och fria såväl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet i anseende till deras antal; dock skall i fråga om val till utskott gälla, vad uti den i 37 § 5 mom. omförmälda stadga finnes föreskrivet. Mellan personer, som vid val und-

komster och utgifter, eller om ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken, eller om riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter, kamrarna fatta stridiga beslut, som ej uppå vederbörligt utskotts förslag varda sammanjämkade, skola bägge kamrarna var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat; kommande den mening, som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, att gälla såsom riksdagens beslut. *Om vid sammanräkningen av de avgivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägga andra kammarens talman i en därtill avsedd rösterna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen ur rösterna upptager.*

§ 75.

Alla val skola ske med slutna sedlar, och iakttages därvid, att namnsedlarna, så framt de skola bliva gällande, böra vara enkla, hoprullade, omärkta och fria såväl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet i anseende till deras antal; dock skall i fråga om val till utskott gälla, vad uti den i 37 § 5 mom. omförmälda stadga finnes föreskrivet. Mellan per-

*(Nuvarande lydelse:)**(Föreslagen lydelse:)*

fått lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras.

soner, som vid val undfått lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras.

Stockholm den 3 maj 1917.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservation:

av herrar *Clason, Bellinder, K. J. Ekman, von Geijer, von Mentzer, von Bahr, Magnusson* i Tumhult, *Andersson* i Höckerum och *Gustafsson* i Brånsta, vilka ansett, att motionen bort av utskottet avstyrkas.