

Nr 101.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 31 januari 1919.

Under åberopande av bifogade i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

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

§ 60.

1. När ärende skall slutligen avgöras, böra därtill hörande handlingar uppläsas, så framt någon kammarens ledamot sådant äskar. Ej må något mål, däri överläggning ägt rum, till slutligt avgörande företagas, förr än kammaren på talmannens hemställan förklarat överläggningen slutad.

2. Därefter bör, utom i de fall mom. 3 upptager, proposition framställas i den ordning, här nedan i detta mom. stadgas. 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. — Proposition skall alltid endast med ja eller nej besvaras, och talmannen tillkännagive 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 efter namnupprop. Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägga 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, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

3. Fråga, varom i första punkten av 110 § regeringsformen eller i 32 § 2 mom. eller i tredje punkten av 52 § i denna riksdagsordning förmäles, skall alltid avgöras genom votering. I ty fall gälle angående voteringsproposition jämte kontraposition vad i nästföregående mom. sägs; och bör, sedan nämnda propositioner anslagits, omröstning genast äga rum. Sådan omröstning 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 uppräknings 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 vunnen, bör den avlagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

§ 65.

När, i fråga om statsutgifter — — — gälla såsom riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen av de avgivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägga andra kammarens talman 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, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

§ 75.

Alla val skola ske med slutna sedlar, och iakttages därvid, att namnsedlarna, så framt de skola bliva gällande, böra vara enkla, hoprullade, omärkta — — — lottning, när så erfordras.

GUSTAF.

Eliel Löfgren.

*Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför
Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott
fredagen den 31 januari 1919.*

Närvarande:

Hans excellens herr statsministern EDÉN,
Hans excellens herr ministern för utrikes ärendena HELLNER,
Statsråden: PETERSSON,
SCHOTTE,
PETRÉN,
NILSON,
LÖFGREN,
RYDÉN,
UNDÉN,
THORSSON.

Chefen för justitiedepartementet statsrådet Löfgren anförde:

»I det tal, varmed Eders Kungl. Maj:t öppnade innevarande års riksdag, lämnades meddelande därom, att Eders Kungl. Maj:t förberedde förslag om införande av öppen omröstning i riksdagen. Jag får nu anmäla, att det förberedande arbetet härmed numera slutförts inom justitiedepartementet och att förslag föreligger till *ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen* med syfte att få införd öppen omröstning vid fattande av beslut i allmänhet i riksdagens kamrar.»

Föredraganden uppläste det utarbetade förslaget och yttrade härefter:

»Inom de nutida folkrepresentationerna sker det slutliga avgörandet av ärendena i regel på följande sätt. Sedan debatten förklarats avslutad, har ordföranden (presidenten, talmannen) att förelägga församlingen förslag till beslut över de yrkanden, som gjorts under förhandlingarna, 'framställa proposition'. En sådan proposition skall vara så

Öppen och
sluten om-
röstning.

avfattad, att den kan besvaras endast med ja eller nej. Svaret på propositionen gives av församlingen antingen genom acklamation med ja eller nej-rop eller ock på det sätt, att de, som vilja en viss utgång av frågan, resa sig från sina platser, under det de, som hava den motsatta meningen, förbliva sittande. Det förslag, som enligt ordförandens uppfattning blivit med övertvägande ja besvarat, anses då såsom antaget, därest icke begäran framställles om omröstning eller votering, dessa ord här, i enlighet med riksdagsordningens språkbruk, fattade i inskränkt och egentlig bemärkelse. Denna omröstning, för vilken det utmärkande är att den är förenad med räkning av rösterna, kan vara antingen *öppen* eller *sluten* (hemlig), allt efter som innehållet av den röstades votum genom omröstningen blir känt eller det hemlighålles. — Angående val gälla vanligen särskilda regler.

Utländska
riksförsam-
lingar.

I de utländska riksförsamlingarna tillämpas i regel det öppna omröstningssättet, så i våra grannländer Danmark och Norge samt i Amerikas förenta stater, Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, Ungern och Österrike. Emellertid ske val, även i dessa stater, vanligen genom sluten omröstning. För hithörande bestämmelser i vissa av nämnda stater skall jag nu i korthet redogöra.

Norge.

I norska stortinget sker voteringen, då det ej gäller val, antingen genom att de, som äro motståndare till det föreliggande förslaget, resa sig från sina platser eller ock genom namnupprop. Omröstning med namnupprop skall, om olika meningar antagas vara för handen, användas i alla saker av någon vikt; påkallas detta omröstningssätt av en medlem av tinget utan att presidenten anser det nödigt, bestämmes voteringssättet genom omröstning utan debatt, vilken omröstning då sker genom att medlemmarna resa sig eller förbliva sittande. Votering genom namnupprop skall vidare äga rum, då presidenten eller en femtedel av de röstande anser utgången av en votering, som skett genom att medlemmar rest sig, vara oviss. Då rösterna äro lika delade, blir presidentens röst avgörande. Val förrättas med slutna sedlar utan underskrift; vid lika delade röster skiljer lotten.

Danmark.

För den danska riksdagen är beträffande såväl folketinget som landstinget stadgat, att ordföranden vid alla tillfällen, då han har grund att antaga enstämmighet vara för handen, kan förklara ett förslag avgjort utan omröstning, så framt icke någon begär sådan; detta gäller dock icke det slutliga antagandet av ett lagförslag eller annat självständigt förslag. Eljest sker omröstningen i regel genom att medlemmarna resa sig från sina platser eller bliva sittande. Men om ordföranden anser utgången av

en på detta sätt företagen omröstning vara tvivelaktig eller om han eljest så finner lämpligt eller om ett visst antal ledamöter, i folketinget minst 15, i landstinget minst 10, begär det, skall omröstningen ske genom namnupprop. Sluten omröstning, medelst kulor, kan äga rum, då i folketinget 25, i landstinget 20 medlemmar skriftligen begära det. Namnen på de medlemmar, som begära att omröstning skall ske genom namnupprop eller medelst kulor, uppläsas i tinget. Äro rösterna för och mot ett förslag lika delade, anses förslaget förkastat.

Enligt de hittills gällande bestämmelserna för den tyska riksdagen Tyska riket. sker omröstning genom att ledamöterna resa sig eller bliva sittande. Vinnes därmed icke ett säkert resultat, skrider man till räkning av ledamöterna. Sedan dessa på presidentens anmodan lämnat plenisalen, återinträda de i densamma, de ledamöter, som rösta ja, genom en dörr på salens ena sida och de, som rösta nej, genom en dörr på andra sidan; vid detta återinträdande sker räkning, vars resultat därefter tillkännagives av presidenten. Om minst 50 ledamöter så yrka, anställles omröstning med namn (*namentliche Abstimmung*). Varje ledamot avlämnar då en röstsedel, upptagande hans namn och beteckningen ja, nej eller 'jag avstår' (*enthalt mich*). Rösterna räknas, och de röstades namn och vota upptagas i det stenografiska protokollet. Vid lika röstetal anses propositionen besvarad med nej. Val förrättas genom avlämnande av röstsedlar; äro rösterna lika delade, sker lottning.

I den franska senaten och deputeradekammaren avgöras ärendena Frankrike. antingen genom att ledamöterna resa sig eller förbliva sittande (*par assis et levé*) eller ock genom offentlig omröstning (*scrutin public*). Sistnämnda omröstningssätt skall tillämpas, då omröstning *par assis et levé* två gånger skett utan att ett säkert resultat vunnits, då fråga är om vissa lagar som röra statsfinanserna, så ock eljest, då i senaten 10, i deputeradekammaren 20 ledamöter skriftligen begärt det. Varje ledamot har två röstsedlar, en vit, som betyder ja, och en blå, som betecknar nej; å sedlarna finnes hans namn tryckt. Rösterna upphämtas i urnor från ledamöterna, som sitta kvar på sina platser. Öppen omröstning kan ock, när sådant av ett visst antal ledamöter påkallas, ske på tribunen (*scrutin public à la tribune*), då ledamöterna själva nedlägga sina röstsedlar i en på tribunen framsatt urna. Namnen på de ledamöter, som påkallat den öppna omröstningen, ävensom de röstades namn offentliggöras i den officiella tidningen. Öppen omröstning kan, då skriftlig begäran därom framställes av nyssnämnda antal ledamöter, förenas med namnupprop (*scrutin à la tribune avec appel nominal*). Val ske genom hemlig omröstning.

England.

I engelska underhuset tillgår omröstningen på följande sätt. Talmannen har att efter debattens avslutande framställa proposition. Sedan denna besvarats med ja- eller nej-rop, tillkännagiver talmannen sin uppfattning av svaret. Bestrides denna uppfattnings riktighet, vidtagas förberedelser för en formlig omröstning (*division*). De ledamöter, som icke vilja rösta, lämna på talmannens anmodan samlings-salen. Därefter sker ännu en omröstning genom ja- och nej-rop, men om även denna blir utan resultat, övergår huset till *division*, 'delning'. Denna sker så, att de, som rösta ja, avlägsna sig genom en dörr på salens ena sida, under det motpartiet avträder genom en dörr på motsatta sidan. Vid utgåendet ur salen räknas ledamöterna, varefter de hava att i särskilda till salen gränsande rum anmäla sig hos protokollsförare, som där om göra anteckning. Sedan ledamöterna åter begivit sig in i samlings-salen, bekantgöres där resultatet av räkningen. Listorna över de röstande och deras vota befordras genast till trycket och bifogas det nästa dag utkommande protokollet. Äro rösterna lika delade, har talmannen utslagsröst, därvid det dock är tradition, att han om möjligt röstar så, att frågan för den gången förfaller. I överhuset sker omröstningen i liknande former.

Svenska riksdagen.

Enligt den gällande svenska riksdagsordningen skall omröstningen vara sluten. Detta omröstningssätt har av ålder tillämpats inom den svenska riksdagen. I vår första riddarhusordning (1626) förutsattes framställande av proposition, som med ja eller nej kunde besvaras, och ehuru acklamation naturligtvis var det ursprungliga sättet, varpå de församlade stånden tillkännagåvo sin mening, fanns därjämte den slutna voteringen redan föreskriven i samma riddarhusordning. I dess § 21 stadgades nämligen, att rösterna för de till varje klass hörande familjer skulle särskilt av den, som hade främsta sätet, 'samlas uti ett förtäckt fat'; och, sedan han uppräknat dem, skulle han säga offentligen, huru många röster, som tillfallit var mening, 'varefter röstsedlarna överantvardades åt lantmarskalken, vilken sedan kollationerade dem och lät författa ett ordentligt beslut däruppå och det offentligen uppläsa'. I 1723 års riksdagsordning § 16 stadgades, att 'då, efter det talman givit till känna att uppehåll skall ske med diskurserna, till votering skrides, detta på intet annat sätt ske bör än genom hoplagda sedlar, som var och en från sig giver, de där omskakas och sedan öppnas; därvid tillses, att intet mera än en sedel av vardera framlägges'. Ur denna föreskrift ha de med nu gällande bestämmelser lika stadganden i 1810 års riksdagsordning § 53 sitt ursprung.

I 1866 års riksdagsordning återfinnas hithörande bestämmelser i §§ 60, 65 och 75. Enligt förstnämnda paragraf skall, sedan talmannen

framställt proposition på bifall till det föreliggande förslaget, denna besvaras av kammarledamöterna genom acklamation. Blir svaret nej och anmärkningar i saken blivit under överläggningen gjorda, skall den följande propositionen i enlighet med dem uppställas. Talmannen har att tillkännagiva sin uppfattning av det lämnade svaret, varvid skall bero, så vida ej votering begäres. Där sådan begäran ej framställs, är frågan av kammaren avgjord i enlighet med den uppfattning, åt vilken talmannen givit uttryck. Som antytt, har emellertid varje ledamot rätt att påkalla votering, som då ej må vägras. Det är ock varje ledamot obetaget att låta sin särskilda mening antecknas i protokollet.

Då votering skall företagas, skall voteringsproposition jämte tydlig kontraposition genast författas, justeras och anslås. Därefter följer omedelbart voteringen, som skall ske med slutna sedlar; angående dessas beskaffenhet stadgas i övrigt, att de skola vara tryckta och omärkta, enkla och hoprullade. Till undvikande av lika röstetal för ja och nej skall i mål, där blott enkel pluralitet erfordras, talmannen vid varje omröstning före sedlarnas uppräknings uttaga en bland dem och den genast förseglad avlägga. Om vid sammanräkningen av de övriga sedlarna rösterna finnas lika delade, skall den förseglade sedeln öppnas och avgöra beslutet; är pluralitet redan vunnen, skall den avlagda sedeln upprubben genast förstöras.

Alltså kan man vid den parlamentariska omröstningen hos oss, liksom i förutnämnda utländska riksförsamlingar, särskilja två olika sätt för ett ärendes avgörande eller, om man så vill, två olika stadier av omröstningsförfarandet. Det första, acklamationsstadiet, kan visserligen leda till ett definitivt resultat, men är detta ej fallet, vidtager det andra stadiet, voteringen. Sådan kan alltså icke omedelbart äga rum. Likaledes bör skiljas mellan den proposition, som framställs under acklamationsstadiet, och den för voteringen särskilt stadgade; den sistnämnda, voteringspropositionen, skall jämte tillhörande kontraposition särskilt godkännas av kammaren.

I § 65 meddelas föreskrifter angående gemensam votering; den sedel, som till förekommande av lika röstetal skall avläggas och förseglas, uttages i andra kammaren. Stadganden om val äro givna i § 75; röstsedlarna skola vara slutna; mellan dem, som fått lika röstetal, skall, där så erfordras, skiljas genom lottning.

Bestämmelser angående förfarandet vid omröstning i riksdagens kamrar äro vidare meddelade i §§ 11 och 12 av de reglementariska föreskrifterna för riksdagen, i § 19 av ordningsstadgan för första kammaren

samt i § 22 av arbetsordningen för andra kammaren ävensom i stadgan om val till riksdagens utskott.

I detta sammanhang må erinras, hurusom enligt § 11 i förordningen angående allmänt kyrkomöte samt § 39 i förordningen om lands- ting det slutna omröstningssättet tillämpas.

Inom primärkommunernas beslutande församlingar skall enligt hittills gällande bestämmelser omröstning verkställas öppet och efter upprop. Därom stadgas i §§ 21 och 36 i förordningen om kommunalstyrelse på landet, i §§ 18 och 41 i förordningen om kommunalstyrelse i stad samt i § 15 i förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd. Enligt lagarna den 23 december 1918 (nr 1026, 1027 och 1029) om ändrad lydelse i vissa delar av sistnämnda tre förordningar, vilka lagar träda i kraft den 1 mars 1919, skall emellertid vid kommunalstämma, allmän rådstuga samt kyrkostämma slutna omröstning ske, när begäran därom framställles. Beträffande åter omröstningssättet inom de kommunala representantförsamlingarna — kommunalfullmäktige och stadsfullmäktige — har icke gjorts någon ändring. Härvid är att märka, att användningen av fullmäktigeinstitutionen samtidigt utsträckts på det sätt, att densamma gjorts obligatorisk i alla såväl lands- som stadskommuner med över 1,500 invånare.

Motioner
1867—1912.

Redan vid 1867 års riksdag, den första efter representationsreformens genomförande, blev frågan om den öppna omröstningens införande motionsvis förelagd riksdagen. Frågan har därefter gång på gång återkommit, så att densamma under tiden 1867—1912 varit föremål för behandling vid icke mindre än tjugu riksdagar. De i ämnet väckta motionerna hava avstyrkts av konstitutionsutskottet utom vid 1908, 1909 och 1912 års riksdagar, då utskottet tillstyrkte. Första kammaren har för varje gång ställt sig avvisande. Andra kammaren däremot har vid sex riksdagar, nämligen åren 1891, 1896, 1903, 1908, 1909 och 1912, anslutit sig till förslag om öppen omröstning.

Vid 1909 års riksdag förelågo två motioner i ämnet, väckta i andra kammaren, *den ena* (nr 260) av herrar Karl Staaff med flere medlemmar av det liberala samlingspartiet, *den andra* (nr 225) av herr Sven Persson. I båda motionerna föreslogs ändring av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen därhän, att omröstning, då det ej gällde val, skulle ske öppet och medelst namnupprop. Vid lika röstetal skulle i en urna nedläggas två slutna röstsedlar, en ja-sedel och en nej-sedel, av vilka den ena därefter skulle upptagas och avgöra omröstningens utgång. Val skulle fortfarande ske med slutna sedlar. Utskottets tillstyrkande hemställan (i ut-

låtande nr 10) avslogs av första kammaren utan votering, men bifölls, likaledes utan votering, av andra kammaren.

Vid riksdagen 1912 framlades enahanda förslag i en motion av herr Carl Gustaf Ekman i första kammaren (nr 16) och i en motion av herr Ericsson i Vallsta i andra kammaren (nr 108). Utskottets tillstyrkande hemställan (i utlåtande nr 24) avslogs av första kammaren med 83 röster mot 54, men bifölls av andra kammaren med 146 röster mot 55.

Lika med de motionärer, vilka sålunda vid olika tidpunkter dragit frågan under riksdagens prövning, anser även jag, att en förändring av omröstningssättet i riksdagens kamrar är i hög grad önskvärd. Rent principiellt sett måste den öppna omröstningen anses vara den med riksdagsmannakallets natur mest överensstämmande. Särskilt i vårt land, där offentlighetsgrundsatsen eljest är i regel gällande vid de allmänna ärendenas behandling såväl utom som inom riksdagen, måste det framstå såsom inkonsekvent och principvidrigt, att folkrepresentantens verksamhet på denna avgörande punkt omgärdas av sekretess. Då riksdagens förhandlingar äro offentliga och vad som därunder förekommer tages till protokoll, vilka äro för allmänheten tillgängliga, synes ock själva avgörandet av föreliggande ärenden böra träffas under full offentlighet.

Allenast genom det öppna omröstningssättet tillgodoses det allmänna intresset av, att folket i sin helhet erhåller kännedom om, huru dess representanter ställt sig till avgörandena i riksdagen i varje särskild fråga. Även om man betraktar saken ur de enskilda valmännens synpunkt, bör det framstå som en berättigad fordran, att de erhålla fullständig visshet därom, på vad sätt riksdagsmännen, vilka numera allmänt väljas på grundval av ett visst program, låta sin politiska uppfattning komma till uttryck, när det gäller att i riksdagen fatta beslut. Sedan numera den offentliga kandidaturens berättigande blivit allmänt erkänt i vårt land, synes den öppna omröstningen i riksdagen böra framgå härav som en given följd. Anses det naturligt och riktigt, att den, som uppsättes till kandidat vid ett riksdagsmannaval, offentligen redogör för sin ståndpunkt i allmänt politiskt hänseende och beträffande särskilda aktuella spörsmål, bör det ock vara självfallet, att den valde vid besluten inom riksdagen öppet ådagalägger, huru han i själva verket utför de grundsatser, vilka han inför valmännen förklarat sig vilja följa.

Det kan vara anledning anmärka, att det proportionella valsättet, varigenom de olika partigrupperna tillerkänts en deras numerär inom valmanskåren motsvarande representation, starkare än förut framhåvt valmännens och de skilda partiernas intresse av att med tillhjälp av om-

*Departement-
chefen.*

röstningens öppenhet följa de valdes riksdagsmannagärning. Man kan med skäl fråga sig, huruvida det kan anses konsekvent att genom självalsättet söka åstadkomma en så rättvis fördelning som möjligt i de olika partiernas representation och samtidigt bibehålla den hemliga omröstningsmetoden, till följd varav valmännen kunna komma att gång efter annan omvälja en representant, som de icke skulle hava valt, därest de känt det sätt, varpå han utövat sin rösträtt som riksdagsman. Icke utan fog kan därför det öppna omröstningssättet betecknas såsom ytterligare påkallat av systemet med proportionella val.

Men icke blott från den stora allmänhetens och de speciella väljarkärernas, utan även från folkrepresentanternas egen synpunkt måste den ifrågasatta ändringen av omröstningssättet framstå såsom synnerligen önskvärd. För riksdagsmannen bör det vara av betydelse, att han kan fullgiltigt styrka vilken ställning han intagit vid de särskilda frågornas avgörande. För att vinna detta syfte har under det nuvarande systemet den utvägen anlitats, särskilt i viktigare frågor, att ledamöter, som ej deltagit i diskussionen, genom instämmande i någon meningsfrändes yttrande deklarerat sin ståndpunkt. Ett sådant ändamål tillgodoses emellertid på ett enklare och mera tillförlitligt sätt genom den öppna omröstningen. I riksdagen har vid denna frågas behandling jämväl framhållits, hurusom tillräckligt skäl för reformens vidtagande kan anses föreligga redan i den omständigheten, att en folkrepresentant med det nuvarande röstningssättet kan tänkas rösta annorlunda än man haft anledning förvänta på grund av hans uppträdande under de röstningen föregående förhandlingarna.

Rent praktiskt sett torde det vara obestridligt, att den öppna omröstningen kommer att i förhållande till det nu gällande systemet medföra fördelen av en avsevärd tidsvinst. Huru det nya omröstningssättet än blir ordnat, bortfaller den väsentliga tidsutdräkt, som under nuvarande förhållanden uppkommer genom röstsedlarnas insamlande, öppnande och räknande. Visserligen har man velat göra gällande, att tidsvinsten skulle neutraliseras dels genom ökat antal anföranden av dem, som funne det angeläget att deklarera motiven för en från partiets eller tidigare tillkännagiven egen mening avvikande ståndpunkt, och dels därigenom, att omröstningar skulle framkallas endast i syfte att få utrönt, på vilket sätt de enskilda riksdagsmännen komme att avgiva sina röster. Denna farhåga torde näppeligen böra anses befogad. Det eventuellt ökade antalet anföranden av nyss antydda motiv torde i fråga om tidsbesparing väl uppvägas av de yttranden, som nu ofta hållas uteslutande för att deklarera riksdagsmannens personliga ställning till ett visst förslag, men

som efter införande av öppen omröstning bliva överflödiga. Vad åter angår spørgsmålet om, vilket omröstningssätt är ägnat att bäst avhålla från onödiga voteringar, synes även åtskilligt kunna anföras till förmån för den öppna omröstningen. Särskilt kan denna väntas i någon mån minska antalet av de nu så vanliga voteringarna om kontraposition, vid vilka under den slutna voteringens skydd röstning icke sällan torde ske av taktiska skäl för den ena eller andra av de meningar, som voteringen avser.

Den ifrågavarande reformens genomförande lär ock kunna bidra till motarbetande av det med rätta överklagade missförhållandet, att riksdagsmän, stundom till anmärkningsvärt stort antal, förfallolöst utebliva från kamrarnas plena. Med den öppna omröstningen torde kontroll i detta avseende kunna lättare och mera effektivt genomföras.

Det har mot användningen av öppen omröstning huvudsakligen gjorts gällande, att därigenom skulle beredas rum för det betraktelsesätt, att riksdagsmannakallet vore beroende av ett imperativt mandat, det vill säga bundet av valmännens förhållningsregler, vilket åter vore stridande mot andan och innehållet i svensk författning, som i riksdagsordningens § 1 uttryckligen anslöte sig till det fria representantskapet. Genom ett öppet omröstningssätt skulle, menar man, riksdagsmannens valmän och det parti, han tillhörde, beredas möjlighet till utövande av ett tryck, som kunde inverka menligt på hans fria självbestämmerätt, vilken däremot vid det hemliga röstningssättet tryggades mot obehörig påverkan.

Häremot må till en början invändas, att den öppna omröstningen icke *i och för sig* kan anses mindre väl förenlig med det fria representantskapet. Regeln om dettas vidmakthållande är i vissa andra författningar minst lika bestämt uttryckt som i den svenska, och likväl har man i dessa författningar infört den öppna omröstningen. Om vi antaga, att en riksdagsman blivit vald utan att ens tillkännagiva sin allmänna anslutning till något visst politiskt program eller än mindre sina åsikter i vissa aktuella frågor, torde valmän och allmänhet icke desto mindre äga befogade anspråk på att åtminstone från kännedomen om hans ståndpunkt vid förekommande omröstningar kunna sluta sig till beskaffenheten av hans verksamhet som folkrepresentant. Några som helst hänsyn till valmännens önskningsar eller egna föregående uttalanden böra ju icke heller i ett sådant fall anses påverka riksdagsmannen att rösta mot sin personliga övertygelse.

Berörda farhågor för en utveckling fram mot det imperativa mandatet böra alltså i själva verket rikta sig, icke mot det öppna omröstningssättet, utan fast hellre mot den offentliga kandidaturen, som ju

emellertid numera är ett faktiskt förekommande moment i det demokratiska samhällslivet; och den öppna omröstningens vedersakare hava ock väsentligen inriktat sin kritik på denna punkt. Man säger, att den offentliga kandidaturen innebär löften till och inhämtande av föreskrifter från valmännen samt att den öppna omröstningen åter möjliggör valmännens tillsyn över, huru utfästelser och instruktioner i verkligheten hållas: härmed vore det imperativa mandatet i strid mot grundlagens ord och anda infört.

Emellertid synes mig detta resonemang vila på en missuppfattning såväl av det fria representantskapets och den offentliga kandidaturens betydelse i ett modernt representationsskick som av innebörden i den kontroll, vilken den öppna omröstningen avser att bereda allmänhet och valmän.

Riksdagsordningens stadgande, att 'riksdagsmännen kunna i utövningen av sin befattning icke bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar', har i likhet med motsvarande bestämmelse i 1810 års riksdagsordning tillkommit för att uttryckligen inskräpa, att, liksom riksdagen helt och ovillkorligt utövar folkets beslutanderätt, så företräder ock varje dess ledamot vid deltagandet i besluten hela folkets *allmänna* intresse, men *icke* vissa samhällsgruppers eller valmäns *enskilda* intressen. Valmännens offentliga funktion i statslivet är fullgjord i och med valhandlingen, som ger den valde en av deras ingripande fullständigt oberoende befogenhet att under mandatstiden utöva sin delaktighet i riksdagens beslutanderätt.

Ett motsatt föreställningssätt gjorde sig gällande i äldre tider, innan erkännandet av en enhetlig och fullt beslutsmässig folkrepresentation ännu vunnit stadga i det allmänna medvetandet. Från 1700-talets mitt har väl riksdagsmännens formella obundenhet av valmännens föreskrifter varit allmänt erkänd och riksdagens rätt att å folkets vägnar fatta bindande beslut lämnats obestridd. Men därförut kämpade därtinnan skilda åskådningar med varandra, och föreställningen om de 'väljande ständernas' bestämmanderätt (*principalat*) gent emot de 'valda ständerna' sökte sig uttryck bland annat däri, att vissa bestämda villkor och instruktioner fästes vid riksdagsmännens fullmakter.

Att göra gällande, att liknande villfarelser äro att frukta beträffande riksdagens nuvarande ställning och det förtroendeuppdrag, vilket i det moderna samhällslivet genom allmänna val lämnas en riksdagsman, som förklarar sig vilja verka på grundval av ett politiskt program, måste anses alldeles obefogat. Varje partiprogram, som i vår tid utfärdas med hänsyn till ett förestående allmänt val, avser eller bör åtminstone

avse att — efter vederbörande partis åskådning — främja det allmänna bästa och icke blott vissa personers eller folkgruppers enskilda intressen. En riksdagsmannakandidats tillkännagivna anslutning till ett sådant program innebär alltså icke något åtagande till vissa valmän, men väl en förklaring om, att hans egen ståndpunkt till allmänna och dagspolitiska frågor sammanfaller med just detta program — en förklaring, som väl intet politiskt parti numera lär vilja i väsentliga punkter eftergiva. Att denna förklaring sker offentligt är åter en given konsekvens av tidens demokratiska samhällsskick, särskilt i de fall, då valen äro direkta och allmänna. Därest riksdagsmannakandidaten därvid tilläventyrs, efter gjorda interpellationer från valmän eller eljest, ger uttalandena om sin ståndpunkt till dagens frågor formen av 'löften' om sin blivande verksamhet i riksdagen, förändrar icke heller detta mandatets karaktär till att bliva bundet av några valmännens 'föreskrifter'. Inom ramen av rikets grundlagar är riksdagsmannen, oavsett vad han under valrörelsen förklarat, vid sitt deltagande i riksdagsbesluten bunden allenast av sitt eget samvetes bud och sin åsikt om vad som *då* är bäst ägnat att i den föreliggande frågan gagna det allmänna. Har sakläget ändrats eller hans egen uppfattning blivit en annan, än vid mandatets mottagande, bör riksdagsmannen därefter bestämma sitt handlande.

Så kan situationen utveckla sig för närvarande, under det att den hemliga omröstningen tillämpas, men det är riksdagsmannen obetaget att i allsköns tysthet följa antingen sina 'vallöften' eller sin egen övertygelse. Alldeles samma situation av motsägelse mellan en tidigare programförklaring och en senare åsiktsförändring — eller över huvud mellan partiet och den enskilde riksdagsmannen — kan givetvis uppstå efter den öppna omröstningens införande; men själva detta omröstningssätt sprider klarhet över riksdagsmannens ståndpunkt vid röstningstillfället, liksom hans eventuella förklaringar före valet givit uttryck för hans ställning då. Vad som sker genom den öppna omröstningen är i själva verket, att det 'fria representantskapet' även vid röstningen får ett offentligt uttryck, att den öppenhet och klarhet, som präglat mandatets tillkomst, fullföljes vid dess utövning.

Men, invända reformens motståndare, den öppna omröstningen skulle, just genom de med den offentliga kandidaturen förbundna programförklaringar, i vissa fall kunna avhålla den mindre självständiga från att rösta i enlighet med sin övertygelse, som däremot genom den hemliga omröstningen skyddas. Det synes mig emellertid med rätta ha anmärkts, att detta försvar för det hemliga röstningssättet vilar på den för en folkrepresentant förödmjukande uppfattningen, att han icke skulle

våga öppet fullgöra sin plikt att handla efter bästa samvete och förstånd. Det förutsättes, att den slutna omröstningen någon gång skulle göra nytta därigenom, att en osjälvständig riksdagsman i smyg fullgör den plikt, han icke skulle våga göra öppet. Om man nu över huvud skall diskutera frågan på sådana förutsättningar, så bör å andra sidan erinras, att det hemliga omröstningssättet samtidigt underlättar möjligheten att, mot egen bättre övertygelse om vad som för landet vore nyttigast, rösta på annat sätt av mindre ädla bevekelsegrunder och måhända av rent egennyttiga intressen. Slutligen förtjänar framhållas, att det öppna omröstningssättet torde komma att påverka riksdagsmannen till att med större noggrannhet överväga särskilt de ur politisk synpunkt mindre betydelsefulla frågorna samt mana till försiktighet vid avgivandet av bestämda förklaringar inför valmännen om ett framtida handlande på visst angivet sätt och sålunda motverka ovederhäftiga och lättsinniga uttalanden i valagitatoriskt syfte. Till den personliga karaktärens stärkande och det politiska livets höjande i fråga om ärlighet, samvetsgrannhet och allvar vid behandlingen av allmänna ärenden skall i sin mån den öppna omröstningens införande säkerligen i skilda riktningar bidra.

Som motiv för det slutna omröstningssättets bibehållande har stundom hänvisats därtill, att detsamma i vårt land har gamla anor och att dess användning icke anses hava medfört sådana olägenheter, att dessa utgöra tillräckligt skäl för att övergiva det traditionella förfarandet.

Häremot kan anföras, att den hemliga omröstningen tidigare haft sin giltiga grund i förhållanden, som numera upphört att verka. Ursprungligen torde detta omröstningssätt ha tillkommit i huvudsakligt syfte att säkerställa omröstningsresultatet mot ett övermäktigt tryck från konungamaktens sida och kan därjämte, så länge ännu val till riksdagen ägde rum allenast från vissa grupper inom folket, hava bidragit att hävda riksdagens beslutanderätt oberoende av skilda särkrav från de valmansgrupper eller de klasser, som betraktat riksdagsmännen såsom sina direkt underlydande förtroendemän. Efter det demokratiska samhällsskickets införande och med den fullständiga omläggning av formerna för kandidatnomineringen och väljandet, som detta medfört, hava antydda skäl för det slutna omröstningssättet, på sätt jag även förut framhållit, upphört att gälla. Det finnes numera ingen anledning, varför icke omröstningen i riksdagen lika väl som i städernas och de primära landskommunernas representantförsamlingar skulle verkställas öppet.

Vad särskilt angår de större städernas representantförsamlingar kunna dessa, till vilka val även ske under partibildning, mycket väl jämföras med riksdagen i fråga om den väntade verkan av röstningens

offentlighet; och här hava olägenheter i följd av det öppna omröstnings-sättet icke visat sig, vilka föranlett yrkande på den slutna omröstningens införande. Lika litet har detta varit fallet i fråga om folkrepresenta-tionerna i de länder, där den öppna omröstningen sedan lång tid tillbaka redan tillämpas. Fastmera synes det gälla som allmän regel, att såvitt och i den mån ett statsskick är representativt, bör det anses kräva öppen omröstning.

Införes öppen omröstning, bör den komma till användning även vid de gemensamma voteringarna. Man har från vissa håll anmärkt, att dessa voteringar icke väl lämpade sig för det öppna omröstningssättet. Desamma företoges om ett riksdagens samfällda beslut utan föregående överläggning inom kamrarna, varför man tvingades att rösta över de föreliggande förslagen utan att tillfälle erbjödes att angiva skälen härför. Det kunde alltså lätt inträffa, att det uppstode en låt vara skenbar mot-sägelse mellan riksdagsmannens votering i frågans föregående skede och hans röstning vid den gemensamma voteringen. Frånsett, att de faktiska förhållandena kunde ha ändrat sig mellan de olika tidpunkterna, kunde det ock inträffa, att frågan i sitt tidigare stadium ställt sig alldeles olika i de skilda kamrarna, så att exempelvis uti ena kammaren omröstningen gällde två särskilda förslag, under det att i medkammaren dessa förslag icke varit föremål för omröstning, utan votering där ägt rum om helt andra yrkanden.

Hela denna argumentering synes mig vara i väsentlig grad upp-konstruerad. I allmänhet torde den enskilde riksdagsmannens ställning till en fråga, varom gemensam votering företages mellan kamrarnas skiljaktiga beslut, på förhand vara given och klar; och där så undan-tagsvis icke må vara fallet, torde det icke erbjuda någon svårighet att efteråt för parti och valmän klarlägga riksdagsmannens i verkligheten eller allenast skenbart förändrade ståndpunkt.

Däremot skall enligt förslaget den slutna omröstningen, på sätt vanligen plägar vara fallet, tillämpas vid alla valförrättningar och dess-utom vid en grupp ärenden, vartill jag senare vill återkomma.

På anförda grunder synes frågan om införandet av öppen omröst-ning i riksdagen, varom förslag sedan mer än ett halvt århundrade varit föremål för ett livligt intresse och vid ett flertal tillfällen av andra kam-maren antagits, vara mogen för sin lösning på det sätt, att, med vissa undantag, votering för riksdagsärendes avgörande skall ske öppet och efter namnupprop; och har i enlighet härmed föreliggande förslag utar-betats. Härvid har jag icke förbisett, att sättet för omröstningen inom den svenska riksdagen jämväl i andra avseenden än det nu ifrågavarande

kan behöva revideras. Så kan ifrågasättas, om icke det nuvarande acklamationsförfarandet borde ersättas med det i ett flertal främmande länder använda förfaringssättet, att ledamöterna rösta genom att resa sig eller bliva sittande på sina platser. Emellertid har jag ansett ytterligare förändringar i reglerna för röstning icke lämpligen böra föreslås, förrän erfarenhet vunnits om verkningarna av den öppna omröstningen i den form och utsträckning, som det föreliggande förslaget innebär och som överensstämmer med det tillföre i motioner vid skilda tider förordade.

Jag övergår härefter till att redogöra för förslagets närmare bestämmelser.

§ 60.

Öppen omröstning.

Huvudstadgandena beträffande omröstning i kamrarna återfinnas i § 60 riksdagsordningen. Denna paragraf har nu varit föremål för omarbetning i olika avseenden. Enligt förslaget skall regelmässigt, sedan votering blivit i hittills gällande ordning påkallad, omröstning ske öppet. Såsom framgår av min redogörelse för det öppna omröstningssättet utomlands, sker sådan omröstning i de stater, som i redogörelsen avses, antingen efter namnupprop eller genom avlämnande av röstsedlar, under tecknade med de röstandes namn, eller ock genom det förfarande, som i England kallas *division*. Av dessa olika metoder har jag, såsom framgår av det tidigare sagda, ansett den förstnämnda äga företräde; den öppna omröstningen efter namnupprop är ju ock i bruk inom våra kommunala representationer.

Lika röstetal.

Då lika antal röster avgivits för och emot ett förslag, anses i vissa riksförsamlingar förslaget förkastat. Detta kunde ju anses överensstämmande med sakens natur, enär i sådant fall enkel pluralitet, som ju innebär att mer än hälften av rösterna avgivits för endera meningen, icke föreligger. I andra länder tillerkännes talmannen utslagsröst. Enligt § 51 i den svenska riksdagsordningen gäller emellertid, att talmannen icke äger deltaga i omröstning. Vid lika antal uppräknade röster skall hos oss beslutet avgöras genom den förseglade sedeln.

Anordningen med avläggande av en röstsedel, genom vilken, där så erfordras, röstningens utgång avgöres, får praktisk betydelse i två fall. Det första fallet inträffar, då de avgivna rösterna äro lika delade. I detta fall avgöres frågan i själva verket genom lottning. Denna lottning äger rum, innan rösterna uppräknas, och sker därigenom, att den ena gruppens — okänt vilkens — röstsedlar minskas med en: i detta fall kommer den förseglade sedeln ej att brytas. Äro åter de avgivna rösterna så fördelade, att för den ena meningen avgivits en röst mera än för den andra, ställer det sig olika allt efter som den röstsedel,

som före räkningen avlägges, tillhör den numeriskt starkare eller den svagare gruppen. Tillhör sedeln den förra gruppen, blir antalet uppräknade röster lika för bägge sidorna. Den förseglade sedeln blir då av betydelse; sedan den brutits och medräknats, sammanfaller antalet av de avgivna och de uppräknade rösterna. Här har frågans utgång således icke avgjorts genom slumpen. Har med denna gruppering av rösterna den avlagda sedeln tagits från den svagare sidan, kommer den icke till användning, eftersom ju uppräknningen då ej leder till lika röstetal.

I förevarande förslag har i anslutning till gällande föreskrifter stadgats, att då de avgivna rösterna befinnas lika delade, skall — sedan talmannen i en urna nedlagt en ja-sedel och en nej-sedel — omröstningens utgång avgöras genom den sedel, som en av kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur urnan. Här sker således lottning, liksom nu då de avgivna rösterna äro lika delade. Skillnaden är blott, att enligt nuvarande bestämmelser lottningen sker före rösträkningen och består i att den ena sidan berövas en röst, under det att vid den föreslagna öppna omröstningen lottningen äger rum, sedan de avgivna rösterna räknats, och innebär, att den ena sidan tillföres en röst.

I fråga om nämnda två sedlars beskaffenhet har föreskrivits, att de skola vara lika till storlek och utseende samt i likhet med de nu brukade röstsedlarna tryckta, omärkta och var för sig slutna och hoprullade. Då de nuvarande sedlarna komma att bibehållas för omröstning enligt det nya mom. 3, kunna ju dessa lämpligen användas även vid den ifrågavarande lottningen.

I nu angivna hänseenden överensstämmer förslaget med det av omförmälda motionärer vid 1909 års riksdag framlagda och av konstitutionsutskottet vid samma riksdag godkända förslag.

Emellertid har jag ansett den slutna omröstningen, förutom vid val, fortfarande böra tillämpas för vissa ärenden: jag avser dem, som omförmälas i första punkten av § 110 regeringsformen ävensom i tredje punkten av § 52 och i § 32 mom. 2 riksdagsordningen. Berörda lagrum i regeringsformen lyder: Ej må någon riksdagsman under tilltal ställas eller sin frihet berövas för sina gärningar eller yttranden i denna egenskap, utan att den kammare, till vilken han hör, sådant tillåt genom uttryckligt beslut, däruti minst fem sjättedelar av de röstande instämt. Riksdagsordningens § 52 stadgar i tredje punkten följande: Ingen må tillåta sig personligen förolämpande uttryck; sker det, äger kammaren pröva, huruvida den ledamot, som sålunda sig förgått, må av talmannen erhålla tjänlig föreställning och varning, eller om saken bör till laga domstols behandling överlämnas eller ock alldeles för-

Sluten omröstning i vissa fall.

falla. Vad sistnämnda bestämmelse angår, måste lagens mening antagas vara den, att då fråga är om åtal vid domstol, pluraliteten måste vara kvalificerad på sätt i § 110 regeringsformen sägs; varemot endast enkel pluralitet erfordras för beslut om varning eller om sakens förfallande. Detta är ock Rydins mening i hans arbete om svenska riksdagen (senare delen II s. 285, jämför samma del I s. 383). Enligt § 32 mom. 2 riksdagsordningen skall, sedan den i paragrafens mom. 1 omförmälda fullmaktsgranskning verkstälts, det tillkomma vardera kammaren att pröva behörigheten till riksdagsmannakallets utövande ej mindre för sådana dess medlemmar, vilkas fullmakter ej blivit godkända, än även för dem, emot vilka eljest till följd av riksdagsordningen anmärkning förekommer.

Vid behandlingen av omförmälda, i § 110 regeringsformen och § 52 riksdagsordningen avsedda ärenden konstituerar sig kammaren som ett slags jury för att avgöra frågan om en ledamots skuld eller oskuld, ett avgörande som, då tillstånd lämnas till åtal vid domstol, är endast preliminärt, men i övriga fall definitivt. Genom bestämmelsen i riksdagsordningens § 32 mom. 2 fastställs, såsom Rydin anför i nyssnämnda arbete (förra delen s. 240), kammars rätt att upptaga anmärkning mot någon med hänsyn till de personliga egenskaper och den personliga ställning, vars innehavande utgör villkor för riksdagsmannaskapets utövning, ävensom motsvarande plikt för kammaren att tillse, det ingen, som kommer i den ställning att han ej må godkännas såsom riksdagsman, får fortfara att utöva denna befattning. Det synes vara mest överensstämmande med nu omförmälda ärendens natur, att med avseende på dem det slutna omröstningssättet bibehålles. Även i vissa utländska riksförsamlingar, där eljest den öppna omröstningen är regel, avgöras frågor av denna art genom hemlig omröstning.

Viss ändring i det nuvarande omröstningssättet föreslås emellertid för nu behandlade fall. Här synes acklamationsförfarandet böra helt och hållet bortfalla. Detta förfarande är i och för sig mindre lämpligt med hänsyn till ifrågavarande ärendens beskaffenhet, vartill kommer att för de fall, då det gäller att få till stånd en kvalificerad pluralitet, acklamation över huvud måste anses vara otillfredsställande. Jag anser således avgörandet av dessa ärenden böra ske på det sätt att, med acklamationsstadiets uteslutande, voteringsförfarandet inledes omedelbart efter det överläggningen förklarats slutad.

Paragrafens
uppställning.

Beträffande anordningen av den ändrade paragrafens bestämmelser har det syntts lämpligt, att i mom. 1 inrymmas bestämmelserna i den nuvarande paragrafens första punkt angående handlingarnas eventuella uppläsande samt överläggningens avslutande. Därefter följa, i det nya

mom. 2, stadganden angående ärendenas slutliga avgörande, som, med förutnämnda undantag, skall ske genom acklamation eller, där det påkallas, medelst öppen omröstning efter namnupprop. Slutligen äro, i det nya mom. 3, bestämmelser meddelade om slutna omröstning beträffande vissa grupper av ärenden.

Om man bortser från val, är avgörandet beträffande åtal mot en kammarledamot den enda i kammaren förekommande fråga, som kräver kvalificerad pluralitet. Hänvisningen i nuvarande mom. 2 av § 60 riksdagsordningen, 'i mål, där blott enkel pluralitet erfordras', blir alltså överflödig, när det gäller den öppna omröstningen. Men beträffande de ärenden, för vilka enligt förslaget den slutna omröstningen skall tillämpas, är en sådan hänvisning på sin plats, eftersom ju, såsom nyss är nämnt, vissa av hithörande frågor för sitt avgörande kräva kvalificerad pluralitet, varemot i andra fall enkel pluralitet är tillfyllest.

I riksdagsordningens § 65, upptagande stadganden om gemensam vötering, hava införts bestämmelser för en frågas avgörande vid lika delade röster. Nämda bestämmelser motsvara de i förslagets § 60 för liknande fall meddelade.

§ 65.

Gemensam
vötering.

Den ändring, som vidtagits i § 60, har betingat en omredigering av § 75.

§ 75.

Val.

Därest ifrågavarande förslag till grundlagsändring bifalles av riksdagen, torde frågan om den öppna omröstningens införande även vid kyrkomötets och landstingens förhandlingar omedelbart böra tagas under öfvervägande.»

Departementschefen hemställde, att omförmälda förslag till ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan täcktes Hans Maj:t Konungen lämna bifall; och skulle till riksdagen avlätas proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Adil Wifvesson.