

Nr 24.

Ankom till riksdagens kansli den 10 mars 1921 kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om införande av öppen omröstning i riksdagens kamrar.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Klefbeck, Strömberg, Reuterskiöld, Lyberg,*) Modig, H. G. Andersson,*) Almkvist,*) Larsén, Stendahl, af Ekenstam,*) P. S. Hedlund i Östersund,*) Sävström, Leander, Nilsson i Antnäs,*) Hansson i Gårda, Persson i Tofta, Starbäck och Karlsson i Vadstena.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt motion, nr 176, av herr *Kvarnzelius m. fl.*, samt i två inom andra kammaren väckta motioner, nr 263 av herr *Branting m. fl.* och nr 265 av herr *Edén m. fl.*, har hemställts, att riksdagen måtte för sin del såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga här nedan intagna förslag till ändrad lydelse av §§ 60, 65 och 75 riksdagsordningen.

Beträffande de till stöd för detta yrkande förebragta motiveringarna får utskottet hänvisa till motionerna.

Förslag om införande av öppen omröstning i riksdagens kamrar hava vid en rad riksdagar varit före. Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen tillstyrkt den föreslagna reformen, så vid 1908, 1909, 1912, 1917, 1919 och 1920 års riksdagar. Det i förevarande motioner framlagda grundlagsändringsförslaget är av samma innehåll som det av

*Utskottets
yttrande.*

Bihang till riksdagens protokoll 1921. 5 saml. 11 häft. (Nr 24.)

konstitutionsutskottet i dess utlåtande nr 37 vid 1920 års riksdag framlagda; detta förslag bifölls då av andra kammaren men avslogs, ehuru med synnerligen knapp röstövertikt, av den första, vadan frågan denna gång förföll. Utskottet, vars uppfattning om den föreslagna reformens lämplighet är densamma som föregående år, anser sig följaktligen böra tillstyrka bifall till de nu väckta motionerna.

Det principiellt mest betydande skälet för den öppna omröstningens införande i riksdagens kamrar är, att på detta sätt folket i sin helhet bäst och säkrast erhåller kännedom om den hållning, dess representanter intaga till föreliggande frågor. Den offentliga kandidaturens berättigande får numera anses erkänd i vårt land; riksdagsmannakandidaterna redogöra före valet allmänt för sin ståndpunkt i olika frågor och väljas med hänsyn till detta sitt ställningstagande. Det synes vara en given konsekvens härav, att valmännen böra erhålla möjlighet att följa sina representanters verksamhet även under riksdagarna och att den valde sålunda vid besluten inom riksdagen öppet bör ådagalägga, huru han följer de grundsatser, vilka han vid valet uppställt för sin riksdagsverksamhet. Även för de enskilda riksdagsmännen synes detta tillvägagångssätt vara fördelaktigt. Det torde för dessa vara synnerligen önskvärt att fullgiltigt kunna styrka, vilken ställning de intagit vid avgörandet av olika frågor. Behovet av öppen omröstning ur folkrepresentanternas synpunkt har också kommit till uttryck däri, att under det nuvarande systemet riksdagsmän ofta genom ett kort yttrande eller instämmande i en meningsfrändes anförande deklarerar sin ståndpunkt. Principiellt anser utskottet sålunda, att den öppna omröstningen, såväl ur det väljande folkets som ur folkrepresentanternas synpunkt, innebär väsentliga fördelar.

Mot den öppna omröstningen har huvudsakligen anförts, att densamma skulle bereda rum för det imperativa mandatet och sålunda icke stå i överensstämmelse med det för riksdagsmännen gällande fria representantskapet. Detta skäl kan emellertid, enligt utskottets mening, icke anses vara hållbart. Liksom riksdagsmannakandidaten öppet anger sin ståndpunkt till olika frågor före valet, utan att han därför är bunden i utövningen av sitt uppdrag, får riksdagsmannen genom den öppna omröstningen angiva sin ställning till vid riksdagen uppkommande frågor, utan att denna öppenhet får implicera, att han skulle vara tvungen att följa icke sin egen utan sina valmäns uppfattning. Vad som sker genom den öppna omröstningen är sålunda i själva verket, att det fria representantskapet även vid röstningen får ett offentligt uttryck, att den öppenhet och klarhet, som präglar mandatets tillkomst, fullföljes även

vid dess utövning. En motsatt uppfattning om den öppna omröstningens innebörd kan endast utgå från antagandet, att vissa mindre självständiga riksdagsmän vid en offentlig omröstning — i motsats mot vid en hemlig — icke skulle våga följa sin övertygelse, ett antagande, som enligt utskottets mening är oriktigt och för en folkrepresentant förödmjukande.

Utskottet vill slutligen även betona, att den öppna omröstningen i regel är genomförd i utlandet, så i våra grannländer Danmark och Norge samt i Nord-Amerikas Förenta stater, Belgien, Holland, Frankrike, Italien, Schweiz, England, Tyskland, Ungern och Österrike.

Utskottet anser sig även liksom föregående år böra bifoga ett utkast till sådan ändrad lydelse av § 2 i reglementariska föreskrifter för riksdagen, som bör antagas, därest den föreslagna grundlagsreformen blir definitivt genomförd.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen, med bifall till förevarande motioner, måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

Förslag

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

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

§ 60.

§ 60.

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; 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 anmärk-

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, förrän 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

(Nuvarande lydelse:)

ningar 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, såvida 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.

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 finnas lika delade, skall den förseglade sedeln öppnas och avgöra beslutet. Är pluralitet redan vunnit, bör den avlagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

(Föreslagen lydelse:)

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, såvida ej votering begäres, vilken då ej må vägras; envar 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 verkställas efter namnupprop eller på annat sätt, varom i reglementariska föreskrifter för riksdagen bestämmes. 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

(Nuvarande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

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 eller beviljning eller om reglementariska föreskrifter för riksbanken, dess inkomster 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 vunnen, bör den avlagda sedeln ouppbruten genast förstöras.

§ 65.

När, i fråga om statsutgifter — — gälla såsom riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen av de angivna rösterna dessa befinnas lika delade, nedlägga andra kammarens talman i en därtill avsedd rösturn 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.

(Nuvarande lydelse:)

§ 75.

Vid alla val iakttages, att namnsedlarna, såframt 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 undfått lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras.

(Föreslagen lydelse:)

§ 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.

Stockholm den 10 mars 1921.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservationer:

1) av herrar *Clason, Stendahl* och *af Ekenstam*.

2) av herrar *Reuterskiöld, H. G. Andersson* och *P. S. Hedlund* i Östersund, som ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

»Det representativa statsskickets sunda utveckling förutsätter å ena sidan en fri prövningsrätt och full självständighet för de valda representanterna i förhållande till valmännen — i grundlagarna betonad genom förbudet mot imperativa mandat —, å den andra en sådan tillämpning av offentlighetsprincipen i fråga om allmänna ärendens behandling, att de valda representanternas överläggningar och beslut äga rum inför öppna dörrar och fritt kunna återgivras genom pressen. Däremot är det icke stridande mot offentlighetsprincipen, och tvärtom med självständighetsprincipen mest enligt, att de enskilda representanternas vota, såsom

gällande rätt stadgar, äro slutna och ställda utom kontroll. Vid tillämpning av offentlighetsprincipen hos domstolar och andra myndigheter är det förhandlingar och beslut, men ej överläggningarna inom myndigheten till beslut, som behöva vara offentliga; att härvid vederbörande vota äro offentliga, har icke sin grund i offentlighetsprincipen, utan blir en följd av principen om ämbetsansvar för dem, som vid kollegial votering eller eljes såsom myndighetsorgan skola avge sitt votum, ett ansvar, som helt saknas vid kollektiv omröstning, vare sig denna äger rum i en vald representation eller omedelbart å en stämma. Ej heller äro vare sig vota eller ens överläggningar inom en jury, vilken utgör en form för samhällets representation vid rättsvården, offentliga.

Kravet på öppen omröstning i riksdagen har därför sin grund varken i det representativa systemet eller den allmänna offentlighetsprincipen, utan i politiska hänsyn; man vill, att valmännen skola kunna utöva kontroll över sina representanter, oaktat en dylik kontroll i grund och botten är stridande mot själva representationsidén, som innebär, att representanterna, vilka icke äro redovisningsskyldiga ombud, skola efter eget omdöme giva uttryck åt samhällsviljan. Det blir, vid ett verkligt representativt system, den enskilde representantens ensak att avgöra, om och i vad mån han vill och kan tillmötesgå möjliga önskningar hos valmännen om upplysning rörande den ställning, han intagit i förekommande frågor. Representanten skall med andra ord ha full frihet, men ingen skyldighet att härför redogöra: införandet av öppen omröstning skulle däremot betyda, att en sådan skyldighet uppstode.

Visserligen har den politiska utvecklingen framkallat ett starkt partiväsen och en lika stark partibundenhet i alla större frågor, men vårt folks flertal torde häri näppeligen se någon vinning eller fördel och heller icke önska några åtgärder till än starkare åtstramande av partibanden. Risken att en representant under den slutna voteringens skydd en eller annan gång ger sin röst emot partiparollerna och måhända emot partivalmännens genom partiorganen uttryckta önskningar, men enligt sin därifrån undantagsvis avvikande mening, uppväges mer än nog av den trygghet för en fri omröstning, utan vilken det representativa systemet sakta men säkert undergräves och som särskilt under vanskliga förhållanden och vid stark påtryckning — oftast just i de undantagsfall, då ett dylikt partistridigt votum kommer i fråga — är av behovet bestämt påkallad, utan att i detta förhållande ligger något »för en folkrepresentant förödmjukande»: genom den öppna omröstningen framstå tvärtom i själva verket de partitroget röstande såsom »mindre självständiga». Att i utlandet öppen votering användes, torde härvid icke vara av synnerlig bety-

delse, då i själva verket Sverige är det land, som jämte England hunnit längst i självständig politisk utveckling och hellre borde i detta stycke, liksom i så många andra, för utlandet, t. o. m. England inräknat, tjäna som föredöme än tvärtom. Principiellt och praktiskt har alltfört den slutna voteringen inom ett representativt system givet företräde framför den öppna.

Beträffande föreliggande motioners avfattning, må framhållas, att genom orden i § 60 mom. 2 »utom i de fall mom. 3 upptager» framställande av proposition i vanlig ordning i dessa fall uteslutes, med den verkan att hänvisningen i mom. 3 till mom. 2 ang. voteringspropositioners uppställande svävar i luften, då själva utgångspunkten saknas. Redan detta torde göra förslaget olämpligt att antaga.

Med stöd av vad sålunda anförts, hemställas,

att riksdagen måtte avslå motionerna I: 176,
II: 263 och II: 265.»

Bilaga.

Utkast till ändrad lydelse av § 2 i reglementariska föreskrifter för riksdagen.

§ 2.

Å den förteckning över alla på kammarens bord vilande ärenden, vilken efter varje sammanträdes slut av vardera kammarens kansli för nästa sammanträde upprättas, skola med det undantag, varom i 11 §:s sista moment förmäles, främst uppföras:

Konungens propositioner eller skrivelser och inom kammare väckta motioner.

Övriga ärenden, i den mån de inkommit, antecknas enligt följande ordning, nämligen:

1:o. Från utskott eller Riksdagens kansli inkomna förslag till skrivelser eller paragrafer i riksdagsbeslutet;

2:o. Riksdagens revisorers och justitieombudsmannens berättelser;

3:o. Av båda kamrarna tillsatta utskotts betänkanden, ävensom hemställanden och utlåtanden av de ledamöter, som hava inseende över Riksdagens kansli, i frågor, som med denna befattning hava gemenskap;

skolande den ordning, vari de ständiga utskotten i regeringsformens § 53 och riksdagsordningens § 37 finnas upptagna, jämväl följas vid uppförande å förteckningen av nämnda utskotts betänkanden, och sådana betänkanden sättas framför särskilda utskotts samt dessas framför kansli-deputerades utlåtanden och hemställanden;

4:o. Mål, som av ena kammaren genom protokollsutdrag den andra delgivas;

5:o. Kammares tillfälliga utskotts betänkanden; samt

6:o. Kammares enskilda ärenden.

I denna förteckning, som vid ärendenas föredragning följes, kan ändring för kommande sammanträde av kammare beslutas; och skall, då förslag om sådan ändring blivit väckt, beslut däröver genast fattas. Ovannämnda förteckning och däri beslutad ändring skola medkammaren skyndsamt delgivas.

Då öppen omröstning, enligt vad i § 60 riksdagsordningen sägs, skall ske, verkställs den medelst namnupprop.