

PARLAMENTARISK BESLUTSORDNING OCH VOTERINGSMETOD



Av direktör TOLLE RAMSTEDT

Vid en författningsrevision aktualiseras även frågan om våra parlamentariska besluts- och voteringsformer — och därmed också motsvarande regler i de kommunala organen liksom i det fria och frivilliga föreningslivet. Kan de bibehållas, eller bör de ändras? Med anknytning till hitillsvarande svensk praxis och författningsdebatt diskuterar här direktör Tolle Ramstedt några sidor av detta för demokratiens smidiga fungerande väsentliga ämne. Förf. som f. n. är informationschef i Sockerbolaget har förut varit bl. a. bitr. sekreterare i riksdagens andra kammare och har på uppdrag av den tidigare författningsutredningen företagit en undersökning av parlamentarisk beslutsteknik i olika länder.

Följes alltid denna princip i praktiken? Kan den över huvud taget följas i alla lägen? Leder kanske rentav perfektionistens krav på millimeterrättvisa till sådana praktiska orimligheter att man mer eller mindre tvingas att tumma på principen?

Eller kan man — utan att hamna i ett voteringstekniskt kineseri — finslipa de parlamentariska tekniska instrumenten och smidigt anpassa beslutsreglerna i syfte att alltid "garantera" majoritetsbeslut?

Det kan finnas anledning att diskutera några sidor av detta problem inför den förestående författningsrevisionen, vilken uppenbarligen måste komma att beröra även denna del av de parlamentariska spelreglerna.

Majoritetsprincipen och voteringsproblematik

Då de röstande i ett beslutande organ vid sitt ställningstagande i ett ärende har att välja mellan två möjligheter, ett antingen-eller, innebär det inga problem att så utforma beslutsanordningen att det ur en omröstning framkommer en absolut majoritet till förmån för

I vår demokrati ansluter vi oss principiellt till majoritetsprincipen: Det yrkande som omfattas av den större delen skall betraktas som samtligas beslut.

en av de två föreliggande möjligheterna (naturligtvis med reservation för att resultatet kan bli lika rösttal, varvid särskilda regler måste gälla).

Men om det finns fler än två möjligheter att välja mellan, uppstår frågan hur man skall gå till väga för att finna ut vilket alternativ som har flertalets stöd. Hur skall alltså flera röstande välja ett bland flera alternativ?

Svensk beslutsteknik

I Sverige försöker vi lösa detta problem genom en uteslutningsmetod, en variant av den s. k. *eliminationsmetoden*. Härvid förelägges alternativen till omröstning så, att de röstande får ta ställning till två yrkanden i sänder — bifall till det ena = avslag på det andra. Undan för undan elimineras på så sätt ett yrkande tills det återstår endast ett yrkande, vilket blir församlingens beslut.

Men i vilken ordning skall yrkandena tagas upp till votering? Och vem eller vilka skall bestämma detta? Detta är en fråga av största betydelse — voteringsproblemet över huvud är till väsentlig del ett problem om ordningsföljden vid omröstningar rörande varandra uteslutande yrkanden.

I vårt land bestämmes denna ordningsföljd av talmannen/ordföranden. Det sker genom det s. k. acklamationsförfarandet som inleder beslutsprocessen och som inne-

bär att talmannen/ordföranden ställer proposition på framställda yrkanden, dvs. beträffande varje yrkande för sig frågar de röstberättigade, om det bifalles. Hans tolkning av deltagarnas svar på acklamationspropositionerna är avgörande för voteringsordningen. Det yrkande som han "hör ja på" blir sålunda s. k. huvudförslag i huvudvoteringen respektive i den eller de förberedande voteringar/kontrapositionsvoteringar, som föregår huvudvoteringen.

Antalet voteringar kan bli högst en lägre än antalet föreliggande yrkanden. Då fyra yrkanden föreligger, kan, om så begäres, tre voteringar erfordras, alltså två förberedande voteringar samt huvudvoteringen. Exempel: Av de fyra yrkandena A, B, C och D finner talmannen/ordföranden vid acklamationen A vara antaget. Votering begäres. Motförslag (kontraposition) till A skall nu utses. Härvid finner talmannen/ordföranden C antaget. Återigen begäres votering. En förberedande votering måste då företagas mellan å ena sidan C och å andra sidan B eller D för utseende av motförslag till A. Härvid måste sålunda först B och D ställas mot varandra (genom acklamation eller votering). Det yrkande som segrar ställes i förberedande votering mot C; det yrkande som vinner denna votering går upp i huvudvoteringen mot A; huvudvoteringens resultat blir beslutet i frågan.

Riksdagen normgivande

Riksdagens besluts- och voteringsordning, vars huvuddrag härövan har tecknats, har satt sin prägel inte endast på de kommunala beslutande organen. Den stora vördnad som vi känner för våra offentliga institutioner har kommit oss att även i vårt fria och frivilliga föreningsliv i stort sett tillämpa samma parlamentariska metoder och följa samma ceremoniel som vi känner från riksdagen. Riksdagens beslutsregler är naturligtvis inte juridiskt bindande för enskilda organisationer och sammanträden. I princip är sammanträdet sin egen herre. Men den nimbus, som omger de parlamentariska tekniska reglerna, har lett till att man i vida kretsar i föreningslivet skulle betrakta avsteg från riksdagens beslutsregler som "olagliga".

Stelbent parlamentarisk vokabulär

Det betyder inte att vår beslutsordning skulle sakna kritiker. I själva verket har det i den statsvetenskapliga och politiska debatten liksom inom folkbildningsarbetet och föreningsvärlden under årens lopp förekommit många inlägg med kritiska synpunkter på beslutsreglerna och deras praktiska tillämpning och med mer eller mindre konkret utformade reformförslag.

Man har t.ex. riktat anmärkningar mot vad som kanske kan tyckas vara utanverk — nämligen

det svårbegripliga, högtidliga och stela i terminologien:

"Den som vill att kammaren bifaller utskottets hemställda röstar ja. Den det ej vill röstar nej. Vinner nej, har kammaren bifallit den vid utskottets utlåtande fogade reservationen av herr N. N."

Andra beslutsfraser går i samma stil. De är ofta tungrodda, och de tämligen ålderdomliga formuleringarna fyller knappast de krav på enkelhet och klarhet som det i andra sammanhang anses vara angeläget att sträva efter. (Den här citerade voteringspropositionen — som alltså vunnit efterföljd i kommunala församlingar och i många föreningar — kan för övrigt få egendomliga verkningar: Den kan leda till att man skall rösta nej för att bifalla ett yrkande och ja för att avslå det, nämligen i det fall att talmannen/ordföranden funnit ett avslagsyrkande vara antaget.)

En sådan ordning kan vålla besvär inte endast för nybörjaren. Det kan visserligen sägas att erfarna riksdagsmän och kommunalmän inte behöver ha några problem med att förstå vad saken gäller. Men varför skall de begagna en så stelbent vokabulär — för övrigt inte endast i voteringssammanhang? Den behövs inte för att beslutssystemet skall fungera. Men den sprider sig — ofta med parlamentarikernas egen benägna medverkan — till andra områden av samhällslivet och lämnar där betydande bidrag till skapande av onö-

dig formalism i de sammanträdes- tekniska umgängesformerna.

"Ren" votering — slutomröstning

Kritik har vidare riktats mot själva det sätt, på vilket yrkanden vid votering ställes mot varandra. Man pekar sålunda på det egenomliga i att votering i Sverige kan ske mellan två positiva yrkanden med därav följande risker för snedvridning av beslutsprocessen. En sådan ordning är vi — och finnarna — ensamma om. I andra länders parlament och i internationella organisationer har man en s. k. ren voteringsmetod: Ett positivt yrkande ställes alltid mot avslag.

Den tidigare författningsutredningen har i sitt förslag till ny riksdagsordning (SOU 1963: 16 och 18) såtillvida tagit ställning i denna fråga att man föreslår införandet av särskild slutomröstning vid avgörande av lagärende.

För hittillsvarande svensk parlamentarisk beslutsordning är det karakteristiskt att man i lagfrågor fattar blott delbeslut men inte något beslut om lagen såsom sådan. Man beslutar alltså om de enskilda paragraferna var för sig men inte om lagen i dess helhet.

Visserligen kan det sägas att ett lagförslags öde i praktiken oftast blir beroende av den paragraf, varom först uppstår överläggning. Eller rättare sagt: Beslutet rörande denna paragraf blir vägledande för kammarens ställningstagande till

de följande paragraferna. Men riksdagens kamrar — och, på motsvarande sätt, kommunala församlingar och föreningsmöten etc. — är inte på något sätt bundna härvidlag. Det är fullt möjligt *dels* att besluten rörande de olika paragraferna "går åt olika håll" och att "hoppande majoriteter" åstadkommer en lag, vars skilda paragrafer så strider mot varandra att lagen måste bli en nullitet, *dels* att det föreligger majoritet för varje enskild paragraf men ej för lagförslaget i dess helhet.

Författningsutredningens förslag går ut på att riksdagen i fråga om lagärende, som uppdelats på delbeslut, skall besluta om antagande eller förkastande av lagförslaget i dess helhet sådant det föreligger efter delbesluten. Genom ett sådant förfarande, som överensstämmer med internationell parlamentarisk beslutsordning, erhålles — understryker utredningen — garanti för att det finns majoritet för lagförslaget.

Föreningsproblem

Motsvarande problem uppkommer ofta i föreningslivet. Majoriteten vid ett sammanträde är kanske i princip positiv till t. ex. antagande av ett uttalande i en betydelsefull föreningsangelägenhet eller till beviljande av ett större anslag för upprustning av föreningslokalerna. Men när man tagit ställning till de olika delfrågorna, visar det sig att ett antal medlemmar, som från

början varit inriktade på ett positivt beslut, inte vill vara med längre. Det behöver inte betyda att de har ändrat uppfattning i sak. Men deras eget förslag och det förslag, som de omfattat i andra hand, har kanske fallit bort under beslutsgången. De anser att det beslut som mötet nu kommit fram till avviker så mycket från deras eget yrkande att de föredrar avslagsyrkandet. De hade godtagit en resolution, om inte en viss passus ändrats, och de hade accepterat anslaget, om det hade disponerats på ett annat sätt. Men nu vill de inte vara med längre — hellre rent avslag än bifall till vad mötet kommit fram till.

Dessa mötesdeltagare måste rimligtvis ha rätt att påverka beslutet — på samma sätt som riksdagsmän i motsvarande beslutssituation enligt författningsutredningens ovan refererade förslag. Det kan ju tänkas att de tillsammans med dem, som från början varit inställda på avslag, utgör majoriteten av de beslutande. Och majoriteten skall fälla utslaget. Praktiskt kan man förfara så, att ordföranden efter genomgången av de olika delfrågorna med därtill hörande särskilda yrkanden (resolutionens olika avsnitt, anslagets fördelning på skilda delposter etc.) tar upp frågan om definitivt ställningstagande i ärendet i dess helhet sådant det då föreligger. Han ställer sålunda proposition på bifall till och avslag på resolutionen

etc. i den form den har efter delbesluten rörande föreliggande ändringsförslag.

Denna ordning — som under senare år torde ha vunnit insteg på sina håll i föreningslivet — kan vara nödvändig också i sådana frågor om avgifter, anslag o. d., i vilka de olika yrkandena skiljer sig från varandra endast beträffande beloppens storlek. Det är inte alls säkert att de, vilkas yrkanden faller bort under beslutsgången, i andra hand röstar med det närmast högre eller det närmast lägre beloppet. Det kan mycket väl hända att en förslagsställare vill ha antingen ett ordentligt tilltaget anslag eller också inget anslag alls.

Andra voteringsmetoder?

Kritiken mot den nuvarande svenska beslutsordningen har även berört den voteringsmetod som följes — eliminationsmetoden. Det har om denna sagts bl. a. att den lockar till och framtvingar manövrer. Och det har ifrågasatts, om man inte genom att begagna någon annan voteringsmetod kunde komma ifrån dessa olägenheter.

Därvid har uppmärksamheten kommit att riktas mot *seriemetoden*, som är den internationellt sett mest förekommande (eliminationsmetoden begagnas, i olika varianter, endast i engelskspråkiga länder samt i Finland och Sverige). Skillnaden mellan de båda metoderna kan i korthet uttryckas så-

lunda: Antagande av ett yrkande innebär enligt seriemetoden att alla övriga yrkanden bortfaller, enligt eliminationsmetoden att ett av de övriga bortfaller. Vid seriemetoden innebär sålunda en omröstning alltid ett *absolut* ställningstagande. Om det förslag, som först ställes under omröstning, får fler ja- än nej-röster, är det antaget; övriga förslag har fallit. Har förslaget däremot stannat i minoritet, är det förkastat. I så fall går man vidare till nästa förslag, om vilket votering sker på samma sätt. Man fortsätter så tills ett av förslagen fått majoritet. Har även det näst sista förslaget erhållit fler nej- än ja-röster, anses det sista förslaget — vanligen status quo i ärendet — antaget.

Är denna metod att föredraga framför den metod vi nu använder?

Onekligen har seriemetoden vissa företräden. Den är således lättfattlig och tekniskt okomplicerad, vilket man inte kan säga om eliminationsmetoden.

Men dessa förtjänster måste i alla fall väga lätt när man ställer dem mot seriemetodens avigsidor. Det betecknande för seriemetoden är att man omedelbart när det första yrkandet kommer under votering måste bestämma sig för att

rösta absolut — för eller mot detta yrkande. Antag att man har subsidiär preferens för detta yrkande. Det finns då ingen möjlighet att ge uttryck åt denna mening. Röstar man *för* yrkandet, kan man gå miste om chansen att föra det yrkande till seger som man helst skulle se bifallet. Om man röstar *mot* yrkandet, kan det hända att något förslag, som man absolut motsätter sig, vinner — kanske med hjälp av röster, med vilka man kunnat förena sig för att få majoritet för sitt subsidiära yrkande.

Det ligger sålunda i seriemetodens natur att ett yrkande kan falla utan att det har tagits upp till votering. Vid eliminationsmetoden är det de röstande själva som — genom en enkel anmälan — bestämmer vilka yrkanden som skall ställas under omröstning. Det betyder att de subsidiära preferenserna har större möjligheter att påverka besluten vid eliminationsmetoden och att de röstandes bundenhet blir mindre. Man torde därför kunna säga att eliminationsmetoden — även om den kan vara svårbegriplig och i praktiken komplicerad — är att föredraga framför seriemetoden och att vi sålunda även i framtiden bör hålla oss till den.