

# LITTERATUR

## ÖVERHUSPROBLEM

Sydney D. Bailey m. fl.: *The future of the House of Lords*. Hansard Society. London 1954.

Den tysk-amerikanske politiske skriftställaren Francis Lieber uttalade i sitt ryktbara arbete *Civil liberty and self-government*, som utkom i sin första edition 1853, en ofta citerad sats om tvåkammerssystemets stora spridning och lyckosamma funktionerande: »It accompanies the Anglican race like the common law, and everywhere it succeeds.» Den engelske historikern W. E. Lecky skrev i sitt 1896 utgivna verk *Democracy and liberty* att han icke kunde tänka sig något sämre än ett regemente utövat av en enda allsmäktig demokratisk kammare. Bekant är också Lord Roseberys yttrande att det endast fanns två undantag från den allmänna regeln att civiliserade samhällen vägrade att låta sig styras av en enda kammare; undantagen voro Grekland och Costa Rica.

Roseberys påstående får föras till de skämtsamma överdrifternas kategori, men det är liksom Liebers och Leckys uttalanden belysande för den dominerande ställning, som det dualistiska representationskicket intog både inom den politiska spekulatjonen och i verkligheten under 1800-talet. En hel rad statsteoretiker och spekulativt lagda historiker prisade tvåkammerssystemet såsom ett skydd mot förhas-tade och illa övervägda beslut men också som ett skydd för individen mot en enkammaras despotism. Den amerikanske statsvetenskaps-mannen John W. Burgess utvecklade i ett år 1890 utgivet arbete att en enkamrig representation alltid löper fara att bestämmas av förhas-tade och ensidiga synpunkter, acceptera otillräckligt kontrollerade upplysningar och falska generaliseringar och låta sig nöja med »happy phrases» i stället för »sound principles». En legislatur upp-delad på två kamrar har större utsikter att undgå dessa faror. Det blir mellan kamrarna en naturlig och hälsosam rivalitet, som kommer dem att underkasta varandras göranden en omsorgsfull pröv-ning, även då samma parti har majoritet i båda kamrarna.

Teorien om behovet av två kamrar grundas också på uppfattningen att den immanenta tendensen hos en församling att bli självsvåldig och korrupt måste hållas tillbaka genom existensen av en andra kam-mare med lika stor auktoritet. Amerikanerna hålla sina legislaturer i schack genom att dela dem på liknande sätt som romarna höllo sina exekutiva organ i tygeln genom att sätta två konsulter i konungs ställe, anmärker James Bryce i sin *The American Commonwealth* (1888), och Henry Sidgwick tillfogar — i *Elements of politics* (1897) — att passioner lättare gripa en ensam korporation än två. John Stuart Mill, som annars ansåg att tvåkammerssystemets betydelse

## Litteratur

som garanti mot förhastade beslut blivit överdriven, medgav att existensen av en andra kammare kunde vara en betydelsefull hämsko på tendensen till despotism hos en lagstiftande församling. Han framhöll att majoriteten i en enkammarrepresentation utan annat band på sig än den egna viljan lätt blir despotisk och övermodig, befriad som den är från tvånget att ta hänsyn till en agerande auktoritet vid sin sida. Det borde vara två kamrar för att ingen av dem ens för ett enda år måtte bli utsatt för det skadliga inflytandet av odelad makt.

Ett ytterligare argument för tvåkammarsystemet var att härigenom kunde representation beredas för speciella intressen eller klasser i den övre kammaren som motvikt mot det folkliga elementets dominans i den nedre kammaren. Montesquieu hade i *Esprit des lois* slagit an detta tema, och schweizaren Bluntschli talade om de aristokratiska och demokratiska elementen i samhället, vilka båda skulle ha en tillbörlig representation. Guizot ville grunda dualismen i representationen på motsatsen mellan kapital och arbete; de som levde av sin egendom och de som utan att äga kapital försörjde sig genom sitt arbete borde representeras genom skilda organ. Dessa linjer i argumentationen — den övre kammaren som minoritetsrepresentation eller som klass- och intresserepresentation — ha sedermera haft många förfäktare eller uttolkare. Stundom ingår en klart uttalad elitteori som beståndsdel av argumenteringen för tvåkammarsystemet. Den politiska eliten, de politiskt tränade och erfarna, de särskilt sakkunniga, skola få ett tryggt forum i den övre kammaren. John Stuart Mill pläderade för en sådan kammare sammansatt uteslutande med hänsyn till vederbörandes personliga meriter oberoende av börd och rikedom. Den skulle — utan att ha någon mot demokratiens aggressiva tendens — utgöra en motvikt mot den kammare, som representerade den folkliga opinionen.

Om än tvåkammarsystemet var den ojämförligt vanligaste parlamentariska organisationsformen vid tiden för sekelskiftet, motsvarade principens konkreta utformning endast sällan den idealbild, som teoretikerna framställde. I och med demokratiseringen ställdes tvåkammarsystemet och grunderna för den övre kammarens sammansättning under debatt. Parlamentarismen med dess tendens till maktkoncentration har mångenstädes verkat i samma riktning. Dessa förhållanden ha gjort att enkammarssystemet under 1900-talet småningom vunnit någon terräng, ehuru det dualistiska representationsskicket fortfarande är det långt vanligare. Minst berört av den nya tidens förhållanden har det blivit i förbundsstaterna. Den bikamerala principen har här blivit ett federativt element. Den övre kammaren fyller funktionen av en delstaternas speciella representation, under det att den undre kammaren är en representation för folket i förbundsstaten som helhet. I de stater, där den övre kammaren icke har en sådan specialfunktion, har tvåkammar-systemets problematik blivit mera komplicerad. I de flesta fall har systemet bibehållits. Där så skett har emellertid i några fall den övre kammarens ställning avsevärt försvagats. Å andra sidan ges även bland de nyaste författningarna

exempel på tvåkammerssystem med en mycket stark ställning för den övre kammaren. Det är fallet med Italiens senat, som är fullt jämbördig med deputeradekammaren. Den italienska ministären är även i lika hög grad ansvarig inför senaten som inför deputeradekammaren. Valbestämmelserna angående den direktvalda senaten äro dock sådana att man möjligen i någon ringa mån kan intolka ett federativt drag i den. Italien är visserligen en enhetsstat, men dess nitton regioner äro utrustade med en viss självständig lagstiftningsmakt, och senaten väljes på regional grund.

En av de övre kammare som ha en politiskt sett ytterst svag ställning är det engelska överhuset. Det utgör ett unicum, då det företräder en eljest förgången typ av herrehus, där ledamotskapet för den alldeles övervägande delen grundas på arv av adelsvärdighet. Överhusets problem behandlas i ett nyligen utkommet arbete, *The future of the House of Lords* under redaktion av Sydney D. Bailey och med bidrag av ett drygt tiotal andra författare. Bland bidragsgivarna återfinnas såväl underhusets förre sekreterare Lord Campion som ärkebiskopen av York och överhussekreteraren F. W. Lascelles. Boken sysslar inte endast med överhusets framtid utan även med dess nuvarande status och den historiska bakgrunden.

Bailey citerar ett uttalande av Walter Bagehot, som i sin bok om den engelska konstitutionen skrev att faran för underhuset är att det kanske reformeras alltför hastigt, medan faran för överhuset är att det aldrig blir reformerat. Förutsägelsen om svårigheten att få till stånd en reform av överhuset har åtminstone blivit besannad. Överhusets makt har blivit beskuren 1911 och 1949, så att av dess lagveto nu återstår endast möjlighet att fördröja ett lagbesluts antagande ett år. Någon positiv reform har man däremot icke lyckats uppnå enighet om.

Man erinras i denna framställning om all den möda, som nedlades på överhusfrågan inom den av Bryce ledda kommissionen 1917—18. Någon överhusreform framgick emellertid icke härur. En huvudpunkt i det reformprogram, varom kommissionens majoritet enades, var att större delen av överhuset skulle utses av underhusets medlemmar, vid valet fördelade på ett antal relativt stora regionala grupper. För att bevara kontinuiteten från det gamla överhuset skulle en mindre del av huset utses bland pärerna, och även ett reducerat inslag av biskopar skulle återfinnas i det sålunda tänkta rekonstruerade överhuset. Om och så länge den övre kammaren skulle fullfölja överhusets funktion som Supreme Court of Appeal förut-sattes domarlorderna bibehållna som ex officiomedlemmar.

Ett annat misslyckat försök att få överhusfrågan ur dödvattnet gjordes i samband med den senaste begränsningen av överhusets suspensiva veto, som den dåvarande labourregeringen drev igenom. Vid partiledarförhandlingar februari—april 1948 träffades överenskommelse om vissa grunder för sammansättningen av ett rekonstruerat överhus, men hela överenskommelsen gick om intet, då man inte kunde uppnå enighet beträffande husets kompetens. De punkter varom man enats innehöllo bl. a. att medlemskap av den övre kammaren icke

## Litteratur

skulle konstitueras genom blott och bart ärftlig självskrivnenhet utan grundas på rent personliga förtjänster (personal distinction) eller erfarenhet vunnin i rikets tjänst (public service). Ledamöterna skulle kunna hämtas både från bärarna av de ärftliga pärsvärdigheterna och bland underhusledamöterna, som då skulle kreeras till pärer för livstid. Kvinnor skulle kunna få säte i den övre kammaren. De pärer, som blevo ställda utanför den nya övre kammaren, skulle vara valbara till underhuset och ha rösträtt vid val till detta.

Detta rekonstruktionsförsök strandade som nämnts. Sedermera har frågan väckts på nytt i begränsad omfattning av numera avlidne Lord Simon — Storbritanniens utrikesminister 1931—35, inrikesminister 1935—37, finansminister 1937—40 och lordkansler 1940—45, kanske mest känd i den förstnämnda egenskapen, då ännu som Sir John Simon. Den nuvarande konservativa ministären har också återupptagit problemet, medan labour visat mindre intresse.

I den nu föreliggande skriften uttalar en labourrepresentant, underhusledamoten Gordon Walker, att han vill lämna överhuset orört. Den ståndpunkten sägs inte bero på önskan att labour skall ha en hackkyckling att kritisera utan därpå att han anser överhuset i sin nuvarande form motsvara just de krav, som man har att ställa på en övre kammare i en parlamentarisk demokrati. Vad man på detta håll vill ha är en reviderande övre kammare utan uppskjutande makt, en kammare utan makt men med stor värdighet, som kan påräkna allmän respekt och uppmärksamhet, fastän den icke representerar folket. Överhuset svarar nu med den ställning det småningom fått mot ett sådant ideal. »Things that grow are often better than things that are built.»

Även Lord Campion kommer i sitt inlägg nära denna förnöjsamhet med rådande förhållanden. Han skiljer mellan »starka» och »användbara», just för sitt begränsade ändamål tjänliga (useful) övre kamrar. Överhuset hör självfallet till den senare kategorien, och det har enligt Campion behållit ett inflytande på den allmänna opinionen och en kontroll över lagstiftningens form, som vida överstiga dess begränsade maktbefogenheter. Till de »starka» övre kamrarna räknas bl. a. den svenska första kammaren, som i sammanhanget tyvärr felaktigt betecknas som ouplöslig.

Beträffande överhusets faktiska ställning i det engelska samhällslivet bör det till sist erinras om att hur försvarslost det än är mot alla angrepp från rationalistisk utgångspunkt, är överhuset sådant det ter sig på papperet icke detsamma som den praktiska verklighetens House of Lords. Teoretiskt har överhuset mer än 800 ledamöter, men i det dagliga arbetet är det endast ett 80-tal ledamöter som ta del. Huvudparten av denna intresserade minoritet får nog sägas bestå av personer, som med hänsyn till förmåga och kunskap ganska väl fylla sina platser i en övre kammare av den typ, som Lord Campion betecknar som »useful».

*Olle Nyman.*