

DET BRITTISKA ÖVERHUSET

Av pol. mag. TORSTEN ÖRN

Ursprung och sammansättning

DET BRITTISKA överhuset — »the House of Lords» — är inte bara det sista herrehuset, det kan också göra anspråk på att vara en av världens äldsta nu existerande lagstiftande församlingar. Det utgör nämligen med hänsyn till sammansättning och traditioner en direkt avläggare till det »withena-gemot» som Alfred den store omgav sig med i Winchester på 800-talet. Wilhelm Erövra- ren byggde vidare på denna institu- tion och utvecklade den till ett feo- dalt »concilium magnum» eller »Great Council». Dit kallades »all the great men of England», och den som inte hörsammade kungens kal- lelse ålades böter. Under mötena, som brukade hållas vid de tre stora kyrkliga högtiderna, avkunnades domar och stadfästes lagar och på- lagor. Det är betecknande att frans- kan, som ända till 1483 var över- husets förhandlingsspråk, liksom också engelskan har samma ord för hov och domstol.

Namnet parlament slog inte ige- nom förrän vid mitten av 1200-ta- let, men många gör gällande att re- dan den församling, som vid Run-

nymede avkrävde kung Johan utan land Magna Charta, rätteligen bör betecknas som ett parlament. Mot 1200-talets slut fanns emellertid tveklöst en fullt utbildad parlamen- tarisk institution. Det fanns dock ännu inga fastställda regler för vilka kungen borde kalla till parla- ment. Den allmänna regeln tycks ha varit att ju allvarigare det poli- tiska läget var, dvs. i regel ju mer pengar kungen behövde, desto fylli- gare blev representationen. Stun- dom överlade adel, präster och bor- gare var för sig, stundom alla ge- mensamt och stundom i vissa kom- binationer. Från mitten av 1300- talet blev det regel att biskopar, abbotar och baroner samlades i en kammare och borgare och lågadel i en annan. Vid samma tid upp- hörde det lägre prästerskapets del- tagande i parlamentet. Hundra år senare började dessa båda delar av parlamentet benämnas hus, och un- der Henrik VIII kom benämning- arna »House of Lords» och »House of Commons» i allmänt bruk.

Medlemmar av överhuset var de som fick personlig kallelse från mo- narken. Sådan tillställdes regelmäs- sigt ärkebiskoparna av Canterbury

och York, samtliga biskopar och ett stort antal abbotar. Tillsammans utgjorde dessa prelater »the Lords Spiritual» och var före Henrik VIII:s reformation oavbrutet i majoritet i huset. Genom reformationen upphörde abbotarnas representation 1539, och antalet kyrkliga dignitärer reducerades till en minoritet. Unionen med Irland 1800 medförde att ärkebiskopen av Dublin och tre irländska biskopar tog säte och stämma i överhuset för den tid intill 1869 som »Church of England» fortfor att vara statskyrka på Irland. 1920 lämnade de walesiska prelaterna överhuset i samband med att »Church of England» upphörde att vara statskyrka även där. Några representanter för Skottlands presbyterianska kyrka har överhuset aldrig rymt. Upprättandet av en lång rad nya engelska stift på 1800-talet ledde till en urholkning av biskoparnas rätt att sitta i överhuset. Inte alla utan endast biskoparna av Durham, London och Winchester samt de tjugoen till tjänsteställning äldsta skulle jämte de båda ärkebiskoparna utgöra »Church of England's» parlamentariska representation. Om samtliga gäller att de måste lämna överhuset i och med att de avgår från sitt kyrkliga ämbete.

»The Lay Lords» eller »the Lords Temporal» utgjordes från början av världsliga stormän med de kungliga prinsarna i spetsen samt av ett antal framstående jurister. 1626 fast-

slogs att rätten att erhålla kallelse till parlamentet var en integrerande del av pärskap. Antalet världsliga representanter har växlat starkt. Efter hundraårskrigets slut kallades 73 lorder till parlamentet 1453. Efter Rosornas krig var antalet nere i 36. 1539 utnämnde Henrik VIII i ett slag tjugo nya »earls» och »barons» i syfte att kompensera huset för abbotarnas uttåg. Jakob I införde bruket att sälja adelstitlar för att förbättra statsfinanserna, och antalet överhusmedlemmar steg kraftigt. 10 000 pund var priset för ett baroni på 1620-talet. När överhuset, som avskaffats av Cromwell samtidigt med monarkin 1649, »restaurerades» 1660 kallades omkring 150 världsliga pärer till parlamentet. I och med unionen med Skottland 1707 tillfördes överhuset även skotska representanter. Den skotska högadeln ålades nämligen att till varje parlament utse sexton företrädare att skicka till Westminster. Övriga skotska lorder berövades rätten delta i underhusval. Genom att kronan samtidigt förvägrades att förläna nya skotska adelsvärdigheter kan dock denna representation så småningom tänkas upphöra. Unionsöverenskommelsen med Irland 1800 sörjde på ett annat sätt för den irländska högadelns representation. 28 irländska lorder skulle utses på livstid av sina ståndsbröder att föra dessas talan i Westminster. De övriga skulle det oaktat få delta i underhusval. Lord Palmerston är ett exempel på dessa

irländska underhuslorder. Genom etablerandet av den irländska fristaten 1921 upphörde utseendet av nya irländska överhusrepresentanter, men de som redan valts för livstid skulle få sitta kvar, vilket förklarar att överhuset i dag rymmer tre medlemmar från ett land som inte längre ens räknas till samväldet.

De rent brittiska världsliga medlemmarna av överhuset har däremot oavslått ökat, sedan ett försök 1719 att begränsa kronans rätt att utnämna nya pärer misslyckats. Från 225 vid Georg III:s tronbestigning 1760 ökade antalet till 400 vid Wilhelm IV:s tronbestigning 1830, till 622 vid Georg V:s 1910 och till 838 vid Elizabeths kröning 1953. Under de senaste tjugo åren har 235 nya pärvärdigheter skapats, men samtidigt har 135 ätter dött ut. I förhållande till landets folkmängd har antalet ärftliga pärer i överhuset emellertid minskat från tjugotvå till sjutton per miljon invånare under de två senaste århundradena.

En viktig beståndsdel utgjorde under medeltiden överhusets juridiskt skolade medlemmar. Genom uppkomsten av flera nya självständiga domstolar kom emellertid denna representation att upphöra. Karl II gav lordkanslern rätt att vid behov tillkalla juridisk expertis, men det var först 1876 som överhuset återfick ett bestående juridiskt inslag genom inrättandet av laglorder — »Lords of Appeal in Ordi-

nary». Dessa var från början två till antalet och fick i likhet med biskoparna endast delta i överhusets arbete under den tid de innehade vissa ämbeten. Sedermera har de emellertid gjorts till »Barons for Life» och deras antal har ökat till f. n. nio. Endast verkligt framstående domare brukar göras till laglorder.

Överhuset som domstol

Karaktären av domstol var länge övervägande hos det medeltida engelska parlamentet. Efter hand upprättades emellertid alltfler självständiga domstolar, dit privatpersoner fick vända sig med sina »petitions» av juridisk art. När överhuset återupprättades 1660 ansåg det sig likväl såsom efterföljare till »curia regis» vara rikets högsta domstol, vilket underhuset efter segslitna kompetensvister förmåddes acceptera. Däremot misslyckades ett försök från överhusets sida att etablera sig som första instans i civilmål. I civilmål dömer överhuset numera endast sedan kronjuristen — »the Attorney-General» — förklarat målet vara »a test case», dvs. ha ett stort principiellt intresse, eller sedan någon av appellationsdomstolarna konstaterat att ett större ekonomiskt värde står på spel, eller slutligen om oenighet förelegat i de lägre instanserna. Av omkring 400 000 anhängiggjorda civilmål om året brukar endast ett hundratal komma inför överhuset.

I brottmål dömer överhuset numera endast i överklagade mål, som kronjuristen förklarar vara »test cases».

Före 1948 års »Criminal Justice Act» var överhuset emellertid dessutom första instans i sådana brottmål, där en av dess egna medlemmar stod anklagad för ett grövre brott. Pärerna iförda kronor och purpurmantlar var då på en gång jury och domare, och förhandlingarna leddes av en »Lord High Steward». Detta hände sista gången 1935, men den praktfulla medeltida proceduren har förevigats i Dorothy Sayers' »En sky av vittnen» och filmen »Sju hertigar». Rätten att dömas av sina likar tedde sig 1215 som ett av de väsentligaste privilegier baronerna utverkade av Johan utan land.

En annan ursprungligen medeltida domstolsfunktion fyllde överhuset vid riksrättsåtal — »impeachment». Underhuset var då åklagare och överhuset domare. Institutet användes främst för att utkräva ministeransvar före parlamentarismens genombrott och drabbade bl. a. Sir Thomas More, Sir Francis Bacon och lord Strafford. Sista gången det kom till användning var 1806.

I överhusets förhandlingar som domstol deltar numera endast lordkanslern, laglorderna och de övriga medlemmar som råkar vara juridiskt skolade. Besluten fattas liksom vid lagstiftning genom votering och kan endast upphävas ge-

nom att parlamentet stiftar en särskild lag därom.

Överhuset som lagstiftande församling

I och med parlamentets definitiva uppdelning i två hus uppkom frågan om kompetensfördelning. Underhusets medlemmar, som från början endast tillkallats när kronan behövde ökade skatteintäkter, gjorde snart anspråk på att ensamma få väcka initiativ i skattefrågor, vilket redan Henrik IV sanktionerade. 1678 berövades överhuset även rätten att göra tillägg och ändringar i skatteförslag. 1861 slutligen fräntogs överhuset efter en ovanligt segsliten kompetensvist, där Gladstone som då var finansminister ledde angreppen mot överhuset, även rätten att förkasta av underhuset godkända förslag till bevillning.

Rörande annan lagstiftning var husen länge likaberättigade. 1831 förkastade emellertid överhuset lord Greys förslag till parlamentsreform, vilket godkänkts av väljarna vid underhusvalen året innan. Lord Grey övertalade då Wilhelm IV att i nödfall utnämna ett 50-tal nya pärer för att säkra majoritet i överhuset för förslaget vid förnyad behandling, och inför detta hot föll huset till föga och fann sig i att dess anseende fått en allvarlig knäck. Sådana förslag som inte uttryckligen vunnit underhusväljarnas gillande drog sig dock inte överhuset för att

fälla även i fortsättningen, däribland Gladstones »Home Rule Bill» 1893. 1909 förkastade överhuset med stor majoritet Lloyd Georges »folkbudget» som ansågs ha en mera politisk än rent ekonomisk syftning. Sedan premierminister Asquith genom upplösning förnyat sin majoritet i underhuset föreslog han med denna bakom sig att överhusets makt efter detta »tilltag» skulle reduceras till ett tvåårigt suspensivt veto i lagstiftningsfrågor. Överhuset fällde även detta förslag men böjde sig sedan underhusväljarna än en gång givit Asquith sitt stöd och kung Georg förmåttis hota med en utnämning av 400 regeringsvänliga pärer. Efter denna 1911 års parlamentsakt kunde överhuset fälla regeringens förslag endast under valperiodens två sista år. De förslag regeringen framkom med under de tre första kunde det endast fördröja, men å andra sidan lät det sig sägas att regeringen i allmänhet vunnit väljarnas förtroende för sitt program under de första åren. 1947 föreslog Attlee i syfte att vinna ökad arbetsro en reduktion av vetorätten från två år till ett, vilket sedan överhusets suspensiva veto övervunnits blev lag 1949.

Från förhandlingarna i underhuset skiljer sig överhusets bl. a. genom sin mindre formbundenhet. Det finns inga »Standing Committees», ingen »guillotine» och ingen »closure». Förhandlingarna leds av lordkanslern, som i motsats till

talmannen i underhuset utses av monarken och tillhör kabinettet. Liksom i underhuset däremot krävs tre läsningar för ett lagförslags antagande. Likaledes liksom i underhuset sitter regeringsanhängare och opposition mitt emot varandra, varvid biskoparna alltid sitter på regeringssidan. Ordningen upprätthålls med hjälp av en »Standing Order» från 1626, som senast tillämpades 1872. Långt ifrån alla medlemmar deltar i husets arbete. Endast omkring en fjärdedel kan sägas närvara någorlunda regelbundet.

Det är slutligen i överhuset som drottningen läser upp trontalet vid parlamentets öppnande och som den kungliga sanktionen av lagförslag meddelas.

Överhuset och regeringsmakten

Under medeltiden och långt fram i nya tiden var det en oskriven lag att monarkens närmaste rådgivare skulle tillhöra överhuset. Satt de där inte redan, förlänades de pärskap. Kardinal Wolsey, William Cecil-Burghley, George Villiers-Buckingham, Thomas Wentworth-Strafford och John Churchill-Marlborough vann alla sina parlamentariska lagrar i överhuset. Först 1712, då underhusets torymajoritet ivrade för fred med Frankrike och överhusets whigmajoritet för fortsatt krigspolitik och drottning Anna avgjorde frågan genom att utnämna tolv pålitliga Tories till lorder, framstod underhuset som

den i allo viktigaste valplatsen. Från Robert Walpole till Sir Winston Churchill har de ledande statsmännen sedan dess föredragit att sitta i underhuset.

Överhuset är emellertid alltjämt företrätt i regering och kabinett. »The Ministers of the Crown Act» 1937 bestämde, att minst två av kabinettets medlemmar och minst två av de övriga ministrarna skulle hämtas från överhuset. Denna miniminivå har dock ännu aldrig tangerats. Av ministrarna i Attlees regering tillhörde 1945 sex överhuset, däribland fyra kabinettmedlemmar, och i den nuvarande ministären sitter åtta medlemmar i överhuset, varav fyra är kabinettministrar. Av dessa överhusministrar är lordkanslern alltid en. Däremot sitter av naturliga skäl aldrig finansministern i överhuset. Sedan 1902 har inte heller någon premierminister suttit i överhuset och sedan 1940 ingen utrikesminister. Det har blivit praxis att om chefen för ett av de viktigare ministerierna sitter i underhuset skall någon av hans »junior ministers» kunna företräda departementet i överhuset och vice versa. Den allmänna opinionen ser dock oftast skeptiskt på varje utökning av antalet »oansvariga» pärer i en regering.

1712 fick som framhållits Tories majoritet i båda husen. Efter drottning Annas död kom Whigs åter till makten, och Georg I, som fruktade de jakobitiska Tories, skapade genom utnämning av nya pärer ga-

rantier för ett långvarigt whigregerande. Först genom massutnämningarna under William Pitt d. y. uppstod en ny Torymajoritet. Whigpartiets radikaliserings under 1800-talet och framför allt Gladstones irländska politik medförde sedan en massövergång till vad som kom att kallas »the Unionist Party». 1911 hade det som sagt erfordrats en utnämning av 400 liberala pärer för att ändra majoritetsförhållandena. Av de nuvarande drygt 850 medlemmarna kan ett 50-tal betecknas som Labouranhängare, något fler som liberala och cirka 400 som konservativa. Av de övriga torde flertalet aldrig ha satt sin fot i överhuset eller i varje fall undvikit att ta ställning i partiskiljande frågor.

Sedan 1712 har det emellertid varit partiställningen i underhuset som varit allena utslagsgivande för regeringens sammansättning. Ända fram till parlamentsreformen 1832 kunde dock överhuset indirekt påverka underhusets sammansättning tack vare existensen av »rotten boroughs». Ännu 1816 kontrollerade sålunda 87 jordägare med säte i överhuset inte mindre än 218 platser i det folkvalda underhuset.

»End or mend»

Man kan självfallet undra vilken funktion ett hus, vars politiska sammansättning är irrelevant vid regeringsbildning, vars beslut i lagfrågor kan upphävas av det andra hu-

set efter ett år, och som över huvud taget inte får yttra sig i budgetfrågor, kan fylla i ett parlamentariskt styrt land och hur existensen av ett hus huvudsakligen rekryterat efter bördsprincipen i våra dagar kan accepteras i ett demokratiskt land.

Överhusfrågan har också stått under debatt sedan 1832. Särskilt under liberala regeringar kring sekelskiftet framfördes kravet »end or mend» som protest mot överhusmajoritetens politiska ställningstagande. De mest radikala har liksom Cromwell gått in för husets avskaffande. Så sent som 1935 gick labour till val med detta krav på sitt officiella program, och inom partiets vänsterflygel har tanken alltså många sympatisörer. Andra har föreslagit skapandet av ett annat slags överhus mera påminnande om de övre kamrarna i Sverige, Frankrike och Italien, vilket förutsågs i 1911 års parlamentsakt. Den liberale författningsexperthen lord Bryce framlade 1918 ett förslag, som gick ut på att 246 medlemmar skulle väljas av underhusmedlemmarna uppdelade i regionala valkollegier och 81 pärer utses av sina ståndsbröder. Samtliga skulle väljas för tolv år och en tredjedel nyväljas vart fjärde år. Antalet pärer skulle successivt reduceras från 81 till 30. Till medlemmar skulle företrädesvis utses personer utan starkare partipolitisk anknytning. Husets befogenheter skulle vara desamma som överhusets efter 1911. Eventuellt skulle

dock folkomröstning kunna komma i fråga om husen stannade i skiljaktiga beslut. Förslaget föranledde dock ingen åtgärd. 1925 föreslog lord Birkenhead ett överhus bestående av 120 höga statstjänstemän med automatisk rätt att sitta i huset, 150 pärer valda av sina ståndsbröder och 30 av kronan nominerade medlemmar. Inte heller detta förslag avsatte något resultat. Mera omdebatterade har de partiella reformförslagen varit. 1869 föreslog lord Russell, att kronan skulle få utnämna 28 »Peers for Life», och 1888 föreslog lord Salisbury att kronan skulle få utnämna fem livstidslorder om året, vilka dock skulle uppfylla vissa kvalifikationer. Båda förslagen föll. Om inrättandet av laglorder 1876 har redan talats. Det förtjänar att noteras att labour under de sex år partiet förfogade över en majoritet i underhuset avstod från att försöka avskaffa eller radikalt reformera överhuset och nöjde sig med att reducera dess vetorätt. I sitt trontal i november 1957 bebådade drottning Elizabeth en partiell reform, som i motsats till flertalet andra verkligen blivit lag; kronan får nu rätt att utnämna livstidslorder, däribland kvinnor. Med detta vill man vinna att personer som av principiella skäl eller av hänsyn till sina efterkommandes politiska aspirationer inte vill ta emot ett ärftligt pärskap skall kunna förmås ta säte i överhuset, och att kvinnor, som hittills varit bannlysta från »the House of

Lords» skall beredas tillträde dit. Det är emellertid anmärkningsvärt, att man inte samtidigt öppnat husets dörrar för kvinnliga innehavare av ärftliga titlar — »ladies in their own right». Redan förra året genomdrevs att överhusmedlemmar som regelbundet deltar i husets arbete skall erhålla arvoden härför. Tidigare hade många politiker och andra av ekonomiska skäl ej ansett sig kunna acceptera en placering i överhuset.

Att det visat sig vara så svårt att komma fram till någon mera genomgripande förändring av överhusets sammansättning och ställning beror i hög grad på att de politiska partierna från skilda utgångspunkter tycks vara rätt belåtna med överhuset sådant det är. De konservativa ser en fördel i att alltid kunna räkna på överhusmajoritetens stöd för att fördröja eller stjälpa en labourregerings förslag, labour föredrar det nuvarande relativt maktlösa överhuset framför en sannolikt mera maktlysten senat, båda är ense om att överhuset utför ett värdefullt arbete.

För det första kan nämligen en rad mindre kontroversiella förslag med fördel först framläggas i överhuset och där erhålla nödig finslipning så att föga mer än ett godkännande behöver åläggas det strängt upptagna underhuset. För det andra kan förslag, som relativt hastigt avverkats i underhuset, göras till föremål för formell detaljgranskning i överhuset, som ju i laglorderna be-

sitter juridisk sakkunskap. Detta visade sig t. ex. mycket värdefullt under labourregeringens hektiska reformperiod närmast efter krigsslutet. För det tredje kan överhuset genom att improvisera debatter i dagsaktuella frågor ibland i högre grad än underhuset upprätthålla en intim kontakt med den allmänna opinionen.

Då och då tar emellertid partikänslorna överhand även i överhuset. Det är sålunda oundvikligt att en labourregerings förslag granskas mera kritiskt än en konservativ regerings. Det konservativa partiet har ju också genom sin majoritet i överhuset och överhusets ettåriga vetorätt möjlighet att blockera en labourregerings initiativ under underhusets sista levnadsår. Att även en konservativ regering kan få besvär med överhuset framgick dock av det motstånd förslaget om kommersiell television mötte där för några år sedan.

Vad som gör att överhuset trots alla inskränkningar i dess befogenheter ännu inte mist all auktoritet utan tvärt om åtnjuter respekt inom alla partier, är dock i första hand den höga kvaliteten hos dem som deltar i husets arbete. Som tidigare nämnts deltar endast omkring en fjärdedel av de drygt 850 medlemmar mera regelbundet i arbetet. Dessa, som alltså utgör det fungerande överhuset, består nästan helt av den första generationens pärer, biskopar och laglordar. Endast lord Home representerar så-

lunda den egentliga bördsaristokrat i det nuvarande kabinettet. Av dessa den första generationens pärer har omkring hälften tidigare suttit i underhuset, en tredjedel varit regeringsmedlemmar och andra varit verksamma inom kommunalpolitiken eller partiorganisationerna. För premierministrar, talmän i underhuset m.fl. har det nästan blivit regel att sluta den politiska karriären i överhuset. Andra politiker förpassas dit efter misslyckanden i underhuset. Förutom av politiker rekryteras överhuset av generalguvernörer, ambassadörer, fältmarskalkar och andra högre civila och militära ämbetsmän, av framstående affärsmän och vetenskapsmän. Alla förlänas dock inte pärskap enbart på grund av nit och redlighet i rikets tjänst. Somliga köper sig populärt uttryckt in i över-

huset, andra får en lordtitel som belöning för insatser åt regeringspartiet, andra sparkas som sagt dit från underhuset. För att överhuvudtaget komma i fråga fordras dock vissa minimikvalifikationer i fråga om att kunna »support the title».

Debatten om överhusets ställning har med sporadiska avbrott pågått sedan 1832. Det finns emellertid ingen anledning att tro att denna debatt skall vare sig självdö eller upphöra på grund av genomgripande förändringar i dess föremål. Med hjälp av sådana partiella reformer och blodtransfusioner som årets kommer överhuset med all sannolikhet under överskådlig tid att fortsätta sin nuvarande verksamhet som en nyttig paradox i Storbritanniens parlamentariska demokrati och en erinran om statlivets kontinuitet.