

Riksdagens första kammare — såsom barnet med badvattnet? Eller bara en ny sådan för moderna tider?

Av professor emeritus GÖRAN LYSÉN

Den svenska konstitutionella debatten har knappast utmärkt sig för sin livlighet, stora omfattning och geniala drag. Istället har det varit fråga om ett segdraget utredande alltsedan 1940-talet. Några produkter av kvalitet åstadkoms dock inte, och den nuvarande regeringsformen har ständigt blivit föremål för lappningar och lagningar alltsedan dess ikraftträdande 1975. Vid enkammarriksdagens införande 1970 slängdes första kammaren ut utan någon större eftertanke. Svårigheterna att bilda regering efter 2018 års riksdagsval ger upphov till olika funderingar om det svenska statskicket, där en är att återinstifta en ny första kammare men av helt nytt snitt än tidigare.

1 Inledning

Det svenska riksdagsvalet 2018 med åtföljande svårigheter att bilda en regering ger onekligen upphov till en mängd konstitutionella reflektioner av olika slag. Några av dessa kunde kanske vara de nedanstående.

Riksdagens första kammare var illa sedd bland många, då den bevarade gamla väljarresultat och på så sätt kom att verka till fördel för ett socialdemokratiskt regeringsinnehav under många år vid gemensam omröstning i de båda kamrarna — den första och den andra, när stödet i den senare sviktade. En platt enkammarriksdag med omedelbart genomslag av folkviljan vid allmänna och direkta val sågs som klart bättre demokrati, men fanns det inget bra med första kammaren? Hade den inte kunnat stöpas om till något för demokratin och rättsstaten positivt med den "vist" inbyggda trögheten i systemet borttagen?

Många länder har någon form av tvåkammerssystem (även i enhetsstater som Frankrike — *Assemblée nationale/Sénat*), där den övre kammaren eller senaten många gånger utses på annat sätt än genom direkta allmänna val, även om den övre kammarens makt och funktion varierar. När det gäller en federal stat som USA eller Tyskland, är det fråga om en representation av delstaterna i en *Senate* (allmänna val sedan 1913, dessförinnan av delstatslegislaturerna) respektive *Bundesrat* (utses av delstaternas regeringar); även EU kan ses på ett liknande sätt med det direktvalda Parlamentet (*House of Representatives/Bundestag*), medan medlemsstaterna/"delstaterna" är

representerade i Ministerrådet, vars medlemmar tillkommer genom valprocesserna i varje enskild medlemsstat — låt vara alltså enligt dessas egna konstitutioner och inte enligt ett gemensamt valsystem. EU själv bygger på en maktindelning enligt Montesquieu med en bikameral lagstiftare i form av Parlamentet och Ministerrådet, Kommissionen som den exekutiva makten och EU-domstolen som den dömande. Sådana tankar återfinns i det dåvarande konstitutionsutskottets memorial i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform, även om det förslag som faktiskt framlades var ett om vilka ständernas olika uppfattningar kunde samlas, dvs. ett som var betydligt mindre ambitiöst än anslaget i memorialen; fokus låg i allt väsentligt på maktindelningen mellan kungen och ständerna.

2 Den avskaffade första kammaren

Sedan århundraden (Arboga 1435) hade den svenska riksdagen bestått av fyra kammare eller "stånd", dvs. kollektiven adel, präster, borgare och bönder (tyngdpunkten låg hos de tre förra), tills den s.k. ståndsriksdagen avskaffades genom 1866 års representationsreform (ändringar i riksdagsordningen). Genom denna reform tillkom en första och en andra kammare; den senare hade 233 ledamöter vid dess avskaffande (initialt 230), vilka valdes direkt av folket vart fjärde år, medan den förra hade 151 ledamöter (initialt 125) och valdes av landstingen och stadsfullmäktige i vissa städer (deltog inte i landstingen), varför den första kammaren således valdes indirekt. Landstingen och stadsfullmäktige valdes direkt av folket. Ledamöterna i första kammaren valdes för en period om åtta år (initialt nio), och cirka en åttondel av ledamöterna förnyades varje år, varför det fanns en uppenbar skillnad mellan de båda kamrarna med avseende på mandatperioden. Första kammaren förnyades alltså successivt. De båda kamrarna var likställda i makt, varför det krävdes att båda kamrarna tillträdde ett beslut i en fråga för att ett riksdagsbeslut skulle föreligga (absolut veto). Om så inte skedde, föll saken, men detta kunde t.ex. inte få ske i budgetfrågor, där det efter jämkningar i ett gemensamt utskott blev en gemensam omröstning för båda kamrarna med en röstmässig övervikt i den andra. Under senare tid var det dock andra kammarens mening som avgick med segern med hjälp av en kvardröjande socialdemokratisk övervikt i första kammaren, ty av tradition hade socialdemokraterna varit starkare lokalt och regionalt än på riksplanet (1932 med en tillbakagång i 1966 års val).

På 1960-talet var det fråga om de partiella författningsreformerna (t.ex. Herlitz, SvJT 1970 s. 1) med huvudutredningarna *Författningsutredningen* (1954–63, SOU 1963:16–19) och mer specifikt *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26) som grund. Reformerna utgjordes av ett enkammersystem, ett riksproportionellt valsystem med en spärr mot småpartier, en samordning av riksdagsvalen och kommunalvalen

till en gemensam valdag, dvs. det kommunala sambandet,¹ samt ett grundlagsfästande av parlamentarismen. Dessa grundlagsändringar trädde ikraft den 1 januari 1971 (dock med undantag för valen hösten 1970) efter riksdagsbeslut 1968 och 1969 (prop. 1968:27). Allt detta tilldrog sig då inom ramen för 1809 års regeringsform. Själva avskaffandet av tvåkammarriksdagen skedde helt logiskt genom ändringar i riksdagsordningen, vilken då var en grundlag enligt 85 § i 1809 års regeringsform.

Riksdagen 1970 var den sista tvåkammarriksdagen, och riksdagsvalet i september samma år var det första valet till den nya enkammarriksdagen med 350 ledamöter,² ett ledamotsantal vilket senare ledde till den sk. lotteririksdagen, när utfallet av en omröstning blev 175–175 (senare ändrat till 349 ledamöter). Gemensam valdag för riksdags-, kommunal- och landstingsvalen tillämpades även första gången det året.³ Enkammarriksdagen sammanträdde för första gången i januari 1971. Tvåkammarssystemet gällde alltså under tiden 1867–1970. Den helt nya regeringsformen från 1974 (prop. 1973:90) trädde ikraft den 1 januari 1975 och tillämpades i 1976 års val (mandatperioden var då tre år). Grundlagsberedningens (1966–72) utredning *Ny regeringsform — Ny riksdagsordning*, (SOU 1972:15) utgjorde grunden för den nya regeringsformen, och denna blev föremål för allvarlig kritik (t.ex. Herlitz, SvJT 1972 s. 513, men även Sterzel, SvJT 1973 s. 597).

Segslitna förhandlingar och ett ständigt kompromissande alltsedan 1940-talet kännetecknade tillkomsten av den nya regeringsformen.⁴

¹ Dåvarande statsministern Tage Erlanders kommunala samband hade att göra med ordningen för första kammaren, vilken hade gynnat Socialdemokraterna i riksdagen. Fristående från riksdagsvalet gav kommunala val och landstingsval under den nya ordningen med en enkammarriksdag inga fördelar på rikspanet, varför man förespråkade ett sk. valteknisk samband, dvs. att alla tre valen ägde rum på samma dag. Ur demokratisk synpunkt kan det ju beklagas att dessa lokala val i stort har kommit i skuggan av valen till riksdagen. Något särskilt reglerat fokus finns inte på ett utkrävande av politiskt ansvar av dessa lokala församlingar, även om röstdelningen mellan de tre valen har ökat enligt Sveriges Kommuner och Landsting till ca 33% i valet 2014, dock med stora variationer mellan olika kommuner och landsting. Dock skall noteras att en minoritet i *Författningsutredningen* var för ett modifierat tvåkammarssystem. Se också *Författningsfrågan och det kommunala sambandet* (SOU 1965:54).

² Valen till riksdagens andra kammare ägde rum följande år under den relevanta tidsperioden: 1960, 1964, 1968, och därefter till enkammarriksdagen 1970, 1973 och 1976 och framledes.

³ Valen i kommuner och landsting ägde rum följande år under den relevanta tidsperioden: 1958, 1962, 1966 fristående från valen till andra kammaren men gemensam valdag med riksdagsvalet från 1970.

⁴ Några mer omfattande eller djuplodande funderingar eller teoretiska anslag till statsrättsliga/statsvetenskapliga diskussioner eller tankar gjorde sig inte direkt påmind i utredningarna om de partiella reformerna eller den nya regeringsformen, varför Herlitz (SvJT 1972 s. 515) konstaterade att motiven till 1974 års regeringsform, han syftade på grundlagsberedningen (SOU 1972:15), vars betänkande omfattade ca 150 sidor, "emellertid inte [har] den omfattning och inte den klarhet och tyngd som man kunde önska ... I egentlig mening historiska perspektiv saknas. Man saknar ofta en mera ingående analys av gällande rätt — både grundlagarna och den rätt som de griper in i — och konstitutionell praxis".

Denna var i många avseenden undermålig, till exempel beträffande upprätthållandet av mänskliga rättigheter, domstolarnas självständiga ställning (t.ex. Petrén, SvJT 1975 s. 1) och domstolsprövning av förvaltningsärende, varför denna sedan dess har blivit föremål för lappningar och lagningar i syfte att förbättra den (senast SFS 2018:1903);⁵ vissa ändringar har dock haft en annan natur men har knappast varit särskilt lyckade såsom numera RF 10:6 om Europeiska Unionen (Lysén, *ERT* 2006, s. 163). Egentligen framstår det som utomordentligt märkligt att ett litet land (låt vara inte till ytan, vilken inte står långt efter Frankrikes) i norra Europas utkant, vilket hade åtnjutit fred sedan 1810 och med en homogen befolkning i goda ekonomiska omständigheter, *då* inte lyckades formulera en ny modern och fullödig regeringsform, vilken väl uttryckte rättsstatens krav; dock skall tilläggas att Sverige redan i mitten av 1800-talet låg en bit efter den förändring, som hade skett på kontinenten till följd av den franska revolutionen. Kanske man skulle kunna uttrycka saken så, att varken de romerska legionerna med den åtföljande romerska rätten eller Napoleon Bonaparte med upplysningsidéerna och *Code Napoléon* kom till Sverige, även om Jan Mårtensson spann en spännande och kulturell deckare runt en tänkt romersk bosättning på Gotland (*Caesars örn*, 1996).

Första och andra kammaren kom att, särskilt så initialt, innehålla olika typer av personer med avseende på utbildning, erfarenheter och ekonomiskt status beroende på röst- och valbarhetsreglerna, där den första kammaren ansågs representera bildning och förmögenhet. Både röst- och valbarhetsreglerna ändrades över tiden, dels till förmån för en allmän och lika rösträtt, något som hade diskuterats alltsedan 1867, dels så att valbarheten blev fullt demokratisk (valbarhetsåldern sänktes 1953 från 35 år till 23 år för första kammaren). År 1867 fanns det ca 6 000 personer (endast män) i landet som uppfyllde ålders-, inkomst- och förmögenhetsvillkoren för valbarhet till första kammaren. Eftersom det var två olika parlamentariska församlingar valda på olika sätt kom dessa att även representera olika grupper med olika egenskaper oaktat politisk dominans och färg. På sitt sätt var det två olika kulturer som möttes, vilket befordrade viss idériakedom och kvalitet. Även beträffande andra kammaren fanns det initialt vissa begränsande regler beträffande rösträtt och valbarhet. Den nuvarande enkammarriksdagen är helt platt till sin natur och rör sig på ett tvådimensionellt plan med samma personer såväl i kammaren som i utskotten, där konstitutionsutskottet granskar regeringen. Samma

⁵ RF 10:1 använder alltså uttrycket mellanfolkliga organisationer istället för de adekvata om internationella organisationer eller mellanstatliga sådana, som vore det en fråga om folken hämtade från nationalromantiken i ett tidigt 1800-tal med åtföljande *Völkerrecht* och *Droit des gens*. Eftersom existerande internationella organisationer kan vara grundare tillsammans med stater eller med blott internationella organisationer av nya internationella organisationer, framstår just uttrycket "internationell organisation" som det bästa.

dimensioner gällde för talmannen i förhandlingarna om regeringsmakten hösten 2018. Hade talmannens funktion i stället ankommit på en statschef (president eller kung), så hade ett externt element förelegat. Någon extern "input" för riksdagens arbete inbyggd i systemet finns alltså inte, vilken kunde verka kvalitetsmässigt nivåhöjande för kammaren, t.ex. beträffande lagstiftningen. Frågan blir då hur man kunde konstruera en ny första kammare med denna verkan utan de negativa biverkningar som vidlådde den nu avskaffade.

3 En ny första kammare

Oaktat namnet, så kunde denna se ut så här, och även denna nya kammare skulle kunna bygga på valkorporationer men kanske av *annat slag* än tidigare. Det är lämpligt att börja med kammarens uppgifter (se t.ex. det numera reformerade *House of Lords*) innan dess ledamöter bestäms.

Antalet ledamöter i kammaren skulle lämpligen kunna sättas till 119 för att ge denna ett visst mått av exklusivitet med en mandatperiod om sex år i fas med den fasta mandatperioden för riksdagen. En ledamot av första kammaren skulle alltså komma att under en och en halv riksdagsperiod helt följa riksdagens ordning. Beträffande kammarens arbetsuppgifter och maktbefogenheter skulle dessa i huvudsak vara utredande och granskande i vilket ämne som helst enligt kammarens gottfinnande jämte makten att för en viss tid stoppa lagförslag på sätt en minoritet nu kan göra i riksdagen (RF 2:22). Regeringen skulle inte få lägga fram en proposition i riksdagen om grundlagsändringar utan att dessförinnan särskilt ha hört första kammaren. Beslut skulle t.ex. kunna fattas med enkel majoritet, när minst två tredjedelar av kammarens ledamöter var närvarande (dvs. 80 ledamöter). Förutom att hålla plenarsessioner skulle kammaren kunna bilda ett antal kommittéer för att undersöka olika spörsmål och formellt avge en rapport till riksdagen med slutsatser och eventuella förslag till åtgärder. Kammaren skulle även kunna kalla till sig alla relevanta personer för utfrågning i någon kommitté. Denna kallelse borde vara tvingande men är inte så nu till riksdagens utskott.

Lagprövning har sin egen historia, och den som nu finns i RF 11:14 och 12:10 kan endast åberopas i ett konkret ärende; hade en konstitutionsdomstol funnits i Sverige, så kunde var och en ha påkallat en prövning om huruvida lag, förordning eller föreskrift stred mot en högre norm (dvs. en prövning *in abstracto*). För att utvidga denna prövning kunde en ny första kammare även tillskrivas uppgiften att på eget initiativ, när den fann det lämpligt, hänskjuta en fråga om lagprövning *in abstracto* till ett "författningsråd" bestående av tre tjänstgörande justitieråd från vardera Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen för ett avgörande, vilket vore rättsligt bindande för alla och envar; enskilda vore naturligtvis fria att göra en hemställan

hos den första kammaren om en sådan prövning, ett spörsmål som kammaren sedan helt självständigt beredde i ett utskott och sedan röstade om. Ett sådant förfarande ersatte inte en författningsdomstol men kunde kanske vara ett steg på vägen till en sådan; åtminstone avhjälpes angelägna rättsliga situationer. Några komplikationer i förhållande till lagrådet borde egentligen inte uppkomma.

Valkorporationerna skulle alltså kunna vara av annat slag än tidigare, och det kunde vara intressant att söka finna sådana bortom den rent politiska sfärens förtecken, varför varje ledamot i kammaren satt där i första hand i sin personliga kapacitet på grund av sina egna meriter med den politiska inklinaton som nu vederbörande hade utan att formellt representera sin valkorporation; dessa vore blott generatorer, även om vars och ens lojalitet med en korporation säkerligen skulle variera. Tanken vore då att kunskap och erfarenhet skulle dominera framför blott politiska förtecken. Grundläggande regler som gäller för en riksdagsledamot vore tillämpliga även här såsom RF 4:11 och 12.

Här kan man förvisso tänka sig olika grupper i samhället, inklusive politiker valda enligt det gamla systemet för första kammaren eller direktvalda, men med syftet om exklusivitet och även uttalad kompetens skulle man istället kunna tänka sig rikets universitet (inkluderande vissa med universiteten jämförbara högskolor) jämte landets arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer (arbetsmarknadens parter) såsom valkorporationer. De förra skulle utse 41 ledamöter till kammaren medan de två senare 39 ledamöter vardera. De mer exakta avgränsningarna av korporationerna och reglerna för val av ledamöter till kammaren inom varje korporation må ytterligare övervägas, men de som valdes av universiteten skulle avse fast anställd vetenskapligt utbildad personal och för arbetsmarknadens parter hos dem anställda personer. Dessa korporationer skulle kunna förse den nya första kammaren med ytterst kompetenta ledamöter, bland annat på en rad rena sakområden, vilka kunde tänkas bli, såsom blott exempel, astrofysik, atomfysik, biokemi, juridik jämte företags- och nationalekonomi. Arbetsmarknadens parter kunskaper och insikter om särskilt samhällslivet vore ytterst värdefulla. Det vore säkerligen av stor vikt för riket att samla så mycket kompetens på ett ställe; en enig eller nästan enig kammare i olika frågor skulle ha stor betydelse för samhällslivet och politiken. Att riksdagsledamöter på en särskild kvot skulle kunna sitta i första kammaren måste betraktas som olämpligt, bl.a. på grund av att första kammarens totala oberoende kunde påverkas. Intet borde dock hindra att talmännen för de båda kamrarna fann sätt för ett visst samarbete mellan kamrarna.

Lagtekniskt sett vore saken ganska enkel på så sätt att det skulle krävas ett kort tillägg i regeringsformen om kammarens instiftande, vars ledamöter valdes av valkorporationer, jämte en bestämmelse rörande makten i RF 2:22, medan angivandet av korporationerna och

mer detaljerade bestämmelser om valsätten inom dessa med mera kunde anges i riksdagsordningen, vilken inte längre är grundlag sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft (numera RF 1:3, stiftas enligt RF 8:17). Ett "författningsråd" för tillämpning av RF 11:14 skulle kräva ett kort tillägg i RF kapitel 11.

4 Syftet med en ny första kammare

Detta vore alltså att söka lyfta den intellektuella nivån i den svenska politiska debatten och vitalisera denna på en förhöjd kunskapsbas med förhoppningen om att riksdagens beslut skulle bli bättre genomtänkta, inkluderande goda konsekvensanalyser. Män hade då sådana rådande omständigheter underlättat regeringsbildningen efter 2018 års riksdagsval förutom givit en bättre upplyst valmanskår i spörsmål såsom de om "klimatkrisen", "förnybar" energi och "integration" utifrån en solid vetenskaplig grund i enlighet med upplysningstidens idéer och ideal? En väl fungerande demokrati förutsätter en väl upplyst valmanskår! Tanken om den allena rådande riksdagen från 1960-talet (till förfång för domstolarna men till båtnad för regeringen såsom dess villiga "transportkompani") har fått maka åt sig en hel del sedan dess, och lite till skulle leda fram till en bättre uttalad rättsstatlig ordning i enlighet med den gamla memorialen från tidigt 1800-tal, ty det måste ligga i den demokratiska rättsstatens intresse att uppnå så hög kvalitet som möjligt beträffande vart och ett av dess tre publika maktcentra. Vad som kan göras beträffande domstolarna, med återverkningar för åklagarväsendet och polisen, och beträffande regeringen får anstå till eventuella framtida funderingar; dock är det självklart att en låg lagstiftningskvalitet har negativa återverkningar för hela rättsväsendet.