

## Nr 399.

Av herr **Vennerström m. fl.**, angående första kammarens avskaffande och införande av enkammarssystem.

I och med sitt förslag om lika kommunal rösträtt har regeringen upptagit den politiska fråga, som i Sverige för närvarande mer än andra är den stora. Alla äro medvetna om, att frågan har en innebörd långt vidsträcktare än den rent kommunala. Det är det av hela vänstern med stigande styrka omfattade kravet på brytande av första-kammar-väldet som varit den starkaste drivfjädern för reformförslaget. Inom den överväldigande delen av svenska folket har den meningen stadgat sig, att den ordning som första kammaren företräder är omöjlig och icke längre kan lidas. Inom statsvetenskapen har man från olika håll av skiljaktig politisk färg — prof. Wallengren och doc. Rexius — framhållit, att första kammaren icke blivit vad 1866 års författning och dess främste upphovsman De Geer därmed avsåg. Ej ens högern vågar längre hålla på första kammaren i dess nuvarande form. Det är därför tydligt, att första-kammarproblemet måste upptagas på allvar och, synes det oss, på en bredare basis än regeringen velat vara med om.

Första kammaren har, som den vänstersocialistiska gruppen framhöll i en vid förra riksdagen väckt motion, tvärt emot grundlagsskrivarnes mening utvecklat sig till att bliva en ren politisk intresseorganisation för det mera välsituerade fåtalet inom samhället. Åt denna uppfattning, att så förhåller sig, har också redan tidigt efter representationsreformens genomförande givits uttryck i motioner och yttranden, syftande dels till reformering av kammaren dels till borttagande av densamma och åstadkommande av ett enkammarssystem. Vid så gott som varje riksdag från och med 1867 har också motionerats antingen för att direkt reformera första kammaren eller också för att ändra de kommunala röstgrunder, som ligga till grund för denna kammares samman-

sättning. Och slutligen ha under de senaste åren framkommit motioner, syftande till borttagande av första kammaren och åstadkommande av ett enkammarssystem.

Under debatterna kring dessa yrkanden har allt mera fastslagits från skilda partier och åskådningar, dels under debatterna i riksdagen dels också i pressen, att man har fullt klart för sig, att första kammaren, från att vara avsedd till någonting helt annat, utvecklats till en oresonlig reaktionär intresseorganisation för de makter i samhället, som ej vilja taga de naturliga och ofrånkomliga konsekvenserna av vad nutidens utveckling bjuder. År 1894 t. ex. fastslog i ett uppmärksammat anförande den liberale ledamoten i andra kammaren på stockholmsbänken lektorn Magnus Höjer, att första kammaren »småningom blivit och utvecklat sig allt mera till det nästan oöverstigliga hindret för varje sunt reformarbete i svenska riksdagen» — yttrandet fälldes i en debatt, föranledd av en motion av herr Daniel Persson i Tällberg, vilken yrkade vissa reformer med avseende på första kammaren. Sanningen i detta under tidernas lopp i hundratals olika versioner från framstegsvänligt håll upprepade påstående har också understrukits genom första kammarens gärningar, sådana de utformat sig ända från slutet av adertonhundrasextiotalet ända in på de sista dagarna som förflutit av denna riksdag. Här möta upp bland frågor som avslagits av första kammaren massor av folkkrav, framburna och med övertygelse omfattade av en överväldigande majoritet av landets medborgare, noggrant genomdiskuterade ute bland folket, i pressen och i riksdagen, genomarbetade av sakkunniga personer, stående i överensstämmelse med den allmänna tidsandan och mogna att genomföras sedan flera år tillbaka. Men första kammaren har, trots allt, sagt nej.

Här möta upp folkkrav, sådana som ett framåtskridande på nykterhetslagstiftningens väg, ett krav, som även i dess mest moderata form avvisats av första kammaren. Här kan anföras frågan om åstadkommande av en tillfredsställande expropriationslagstiftning, som allt hitintills avvisats av herrehuset. Frågan om en social arrendelag, avsedd att skydda små arrendatorer, torpare m. fl. har avslagits. Rösträttsbestämmelserna bibehållas med hjälp av denna första kammare fortfarande vid en formulering, som utestänger tusentals och åter tusentals oförvitliga medborgare, kvinnorna, från medbestämmanderätt i statens angelägenheter och reducerar andra medborgares inflytande genom den graderade kommunala rösträtten till ett minimum, under det att samtidigt i våra grannländer, Norge, Danmark och Finland dessa frågor avancerat framåt till lösning efter folkmajoritetens önsknings- och förhoppningar.

Vårt land har alltså, tack vare denna första kammarens hållning, blivit i detta avseende *en mörk fläck på kartan*, placerad mitt emellan en samling stater med folkfrihetens ljusare färg, där folket kunnat genomdriva ej obetydliga steg fram mot demokratiska styrelsereformer och författningar. Och med den vind, som nu blåser även i förut reaktionära stater, ligger det ej utom möjlighetens område, att ett alltjämt i fortsättningen första-kammarstyrt Sverige till slut kommer att bli reaktionens och den politiska efterblivenhetens enda eller nästan enda utpost i Europa.

Men vidare! Första kammaren har avslagit en mångfald sociala lagstiftningsuppslag, avsedda att skydda arbetarklassen mot överansträngning och hälsovådliga anordningar. Och i en del fall har kammaren ej ens velat vara med om en utredning av hithörande spörsmål. På den sociala lagstiftningens område har kammaren visserligen varit med om en ålderdomspensionering och bidragit till en revidering av olycksfallsersättningslagen. Men i bägge fallen har herrehuset genom sitt motstånd medverkat till att göra dessa bägge lagar så ofördelaktiga och ineffektiva som möjligt för dem, som skulle få någon nytta av desamma.

På folkundervisningens område har första kammaren avslagit en utredning rörande förbättrande av folkskoleundervisningen på landsbygden — man skulle annars tycka, att en kammare, som skulle vara en representation för bildningen, borde framför allt ha sympatier för att medverka till bildningens spridande i landet. Men kanske detta avslag bäst karaktäriserar kammaren. Reaktionära makter ha i alla tider fruktat en stigande folkupplysning.

Vid avgörande av skattefrågor har kammaren alltid lagt sin röst för en sådan skattepolitik, som avsett att lägga dryga bördor på de mindre väl situerade i samhället och skona de ekonomiskt burgna. Och då det gällt löneregleringsfrågor, har första kammarens majoritet alltid varit till finnandes på den sida, där man velat tillgodose de större inkomsttagarna och trycka ner de mindre i fattigdom och försakelse. Och slutligen, då folkets djupa massa velat framföra offentligt sina protester och bekymmer på grund av en sådan dominerande första-kammarpolitik här i landet, så har första kammaren bland annat genom att motsätta sig ett grundlagsfästade av församlingsfriheten men även genom röstande för skärpta strafflagar och undantagslagar för arbetare och småfolket i samhället visat, huru den finner, att en »intellektuell politisk elit» bör handla för att tillgodose hela landets intressen.

I full överensstämmelse med denna allmänna läggning har också första kammaren blivit ett bålverk för reaktionens förnämsta stöd, mili-

tarismen. Den har energiskt medverkat till att vräka över landets befolkning de tryckande militärbördorna och den är den farligaste fienden till fredssträvandena i vårt land.

Men, säger man, det är ju just första kammarens uppgift att vara ett konservativt, ett återhållande element i vår författning. Det förefaller verkligen, som om man i nutidens Sverige snarare torde söka efter framdrivande element än efter återhållande, snarare hade anledning skapa garantier för framsteget än för konservatismen. Men ändå — om det dock hade varit så väl, att första kammaren åtminstone varit verkligt konservativ. Då hade den visserligen avböjt många nyttiga och nödvändiga reformer, men den hade åtminstone också avböjt en del dåliga och förhastade. Men så är det icke. Första kammaren har icke varit en konservatismens representation utan en rikemansväldets. Den har varit urkonservativ gentemot alla reformer som skulle gagnat de breda lagren, de fattiga. Men den har med den största och kritiklösaste iver främjat alla reformer, som kunnat öka kapitalets tillväxt och välde, öka trusternas och arbetsgivarnas övermakt, öka de fattigas ofrihet, otrygghet och armod. Man gör den icke mycket orätt, om man säger, att den i regeln varit nyhetslysten, där konservatismen varit sund, och konservativ där konservatismen varit osund.

Exempelvis: sparsamhet bör väl vara ett av konservatismens främsta rättesnören. I stället har tämligen genomgående andra kammaren varit sparsamhetens förkämpe inom vår riksdag, första kammaren däremot statsslöseriets. För visso har andra kammaren varit vida mer hågad att tillgodose de fattiga statstjänarnas lönekrav och att anslå medel till det sociala reformarbetet ävensom till folkupplysningen, och den har varit gott jämnställd med första kammaren i offervillighet för det allmänna kulturarbetet. Men då det gällt verkligt improduktiva anslag, då det gällt de huvudtitlar, där de största summorna bortkastas till minst nytta, då det gällt militärförsvaret och därmed jämförliga anslagskrav, då är det andra kammaren som velat spara, medan första kammaren ej känt någon gräns för sin offervillighet med andras medel, och de summor som den i strid mot andra kammaren velat skänka militarismen ha långt överskridit de summor som andra kammaren i strid mot första kammaren velat tilldela humanitära och sociala ändamål.

Likaså är det andra kammaren som — fast härvidlag liksom i fråga om militärväsendet alldeles för svagt och otillräckligt — varit mest böjd att gentemot enskilda hålla på statens egendom och intressen. Första kammaren har däremot ej vetat någon hejd på sin givmildhet mot privatkapitalismen på statens bekostnad.

Dessutom var det ju första kammaren som — efter en kort tvekan i början då ännu litet av verklig konservatism fanns kvar — kämpade för den oerhörda omvälvning bakåt i vårt ekonomiska liv, vilken bär namn av tullsystemet. Den har överhuvud alltid varit med om nya indirekta skatter.

I rösträttsfrågan har första kammaren envist motsatt sig varje gärd av rättvisa mot de orepresenterade nedre lagren. Men alla möjliga nyheter som kunnat främja dess egen maktställning har den varit med om: höjt åldersstreck, statsutskyldsstreck, värnpliktsstreck o. s. v. samt dessutom den stora nydaning i vårt politiska system, som ligger i de proportionella valen. Vi vilja icke kritisera proportionalismens princip, men det var ingalunda för dess rättvisas skull som första kammaren godtog den, det framgår därav att första kammaren i det längsta motsatte sig proportionalismen, då den själv skulle lidit skada därav. Den har ock haft sina starka funderingar i fråga om klassval och synes för närvarande svärma för en intresserepresentation.

Slutligen har den alltid varit mycket villig att inskränka det fria ordet och den medborgerliga friheten. Den har icke blott med glädje godtagit de lagar, man lyckats förmå andra kammaren genomsläppa, utan ock velat framdriva diverse munkorgs- och antimilitaristlagar därutöver. Likaså i fråga om den sociala lagstiftningen. Den godtog Åkarpslagen, ehuru all sund konservatism och all juridisk sakkunskap uttalade sig däremot. Den har därutöver ivrat för en hel rad avtals- och liknande tvångslagar, som, ofta med knapp nöd, motats i andra kammaren.

Kravet på ett nedslående av första kammarens maktställning måste under sådana förhållanden bli allt mera högljutt och fordrande. Men ett sådant nedslående kan ske endast på *en* väg, nämligen genom åstadkommande av ett enkammarssystem och borttagande av första-kammarinstitutet ur vår konstitution, varom även motioner förut tvenne gånger väckts i svenska riksdagen, nämligen dels 1912, dels vid 1914 års senare riksdag. De andra vägarna, som kommit fram i debatten, till exempel förslaget om en reformerad första kammare vald på mera demokratiska grunder än den nuvarande eller projektet med en senat av sakkunniga eller något dylikt, kunna aldrig stå i hel och full överensstämmelse med den demokratiska parlamentarismens gamla krav, att all makt i ett land skall vara samlad i folkets kammare. Tvåkammarssystemet, i vilken form det än uppehålls, är för övrigt dyrbart och opraktiskt därigenom att varje fråga skall behandlas på två ställen. Det har överlevat sig självt. I Norge till exempel, där enkammar-

stem med viss modifikation råder, lärar man, enligt vad som uppgivits, ej kunna uppdriva någon högerman, som skulle falla på den idén att förorda ett tvåkammerssystem. Ett klart och koncist uttryckande av denna tankegång, att alla slag av tvåkammerssystem äro otillfredsställande och att endast enkammerssystemet är det, som från verkligt demokratisk ståndpunkt kan gillas, gavs vid 1913 års riksdag av herr Rikard Sandler i andra kammaren, vilken motiverade skälen för sin uppfattning på följande sätt:

»Jag skall inskränka mig till att helt kort angiva, att jag finner bägge de två former av tvåkammerssystem, som man närmast har anledning att tänka på i den aktuella politiska debatten, från min synpunkt otillfredsställande, både det tvåkammerssystem, vilket vi för närvarande ha och som är karaktäriserat av kamrarnes grundolika politiska kynne, och det tvåkammerssystem, som man kan tänka sig få, då man lägger bägge kamrarna på fullt demokratisk grundval. Jag finner bägge otillfredsställande, det ena därför, att det är ett farligt hinder för utvecklingen, det andra därför, att det är ett onödigt dubbelkammar-system. Nu kan man tänka sig en tredje form av tvåkammerssystem, lagd på den grundvalen, att man tillskapar en kammare, som på alldeles särskilt sätt skulle representera sakkunskap och fackkunskap. Det är ett tvåkammerssystem, som jag för min del skulle ha åtskilliga sympatier för. Men mig förefaller det, som om det skulle stöta på mycket stora praktiska svårigheter att genomföra ett sådant system, och därtill kommer, att man för detta ändamåls vinnande kanske har en bättre väg att gå genom att vidare utveckla de kommitté- och rådsinstitutioner, som under den senaste politiska utvecklingen redan ha fått så stort inflytande. Under sådana förhållanden måste jag för min del falla tillbaka på enkammerssystemets tankegång.»

Trots detta, har dock under de tider av reaktion, som utmärkt de senaste åren, även från socialdemokratiskt håll framförts kravet på bibehållandet av ett tvåkammerssystem, och att man hädanefter bör koncentrera sig på en reformering av de kommunala rösträttsbestämmelserna, framförallt på ett borttagande av den 40-gradiga skalan. Men om en första kammare, vald med användande av sådana reformerade rösträttsbestämmelser — alltså ungefärligen desamma, som ligga till grund för andra kammarens sammansättning — kan man med skäl liksom herr Sandler säga, att det blir ett onödigt dubbelkammar-system, för vilket icke kunna anföras de ringaste motiv.

I själva verket ha även de överhus, som byggts på den möjligast breda demokratiska grundval och som verkligen lyckats draga till sig

framstående statsmän i långt högre grad än vad vår första kammare sedan länge förmått, även de visat sig vara till hindern för framåtskridandet. Både Förenta staternas och Frankrikes senat åtnjuter ett vida högre anseende, både absolut och i förhållande till medkammaren, än som kommer vår första kammare till del. Likväl har man nödgats konstatera, att det sätt, varpå de höga församlingarna utövat sitt värv som broms å statsvagnen, som erfarenhetens och sakkunskapens hemvist, icke fyllt förväntningarna.

Den franska senaten kunde ej hindra folkyran under Dreyfusaffären. Den amerikanska senaten kunde ej bättre än representanthuset hålla slavägarna i schack. Däremot ha de ofta hämmat medkammaren, när den varit inne på goda vägar. I Frankrike hindrade t. ex. senaten länge införandet av en inkomstskatt. Det har t. o. m. hänt, att den, i fråga om en viktig reform, först antagit denna i en annan formulering än deputeradekammaren, och när så sistnämnda kammare godtagit denna nya formulering, så har senaten förkastat sitt eget förslag. I Förenta staterna har senaten främjat bortgivandet av platser som politiska partibelöningar, hållit trusterna om ryggen och förordat en nationalegoistisk utrikespolitik. Den lyckades så när hindra den nuvarande presidenten att följa den traktat, som förbjöd Panamakanalens befestande, och den lyckades åtminstone giva beslutet en form, som i motsats mot presidentens och representantkammarens avsikt icke innebar ett principiellt hävdande av den internationella rätten. Redan 1885 förklarade nuvarande president Wilson i sin bok *Congressional Government* (sid. 194) att senaten var fattig på statsmän men full av demagoger, och den alltid måttfulle lord Bryce säger i sin *American Commonwealth* (uppl. 1911, del I sid. 123) att de nuvarande senatorerna äro mindre oberoende inflytelserika och aktade än sina föregångare. Också pågår i Förenta staterna en utbredd rörelse att reformera senaten; närmast har man synts inrikta sig på att få dess medlemmar valda direkt av folket.

För demokratin i Sverige finnes endast en väg att gå, vilken klarlägges i orden: *Bort med första kammaren, men inga högergarantier av något slag i dess ställe!* Inga bärande motiv finnas numera för att sådana garantier som ett tvåkammerssystem måste finnas i den svenska konstitutionen. Om man nämligen utgår från att första kammaren är tillkommen bl. a. för att utgöra en garanti för att mindretalsgrupperna ej skulle fullständigt åsidosättas, så kan det med rätta anmärkas, dels att det finnes sedan gammalt i den svenska konstitutionen en mångfald garantier av olika slag, ägnade att utgöra ett skydd för de minoritets-



intressen, som första kammaren är avsedd att bevaka, *dels* ock att i och med den proportionella valmetodens tillkomst ytterligare en garanti skapats i detta hänseende.

I öfrigt kan man säga, att den grundval och de förutsättningar, på vilka hela tvåkammerssystemet en gång uppbyggdes, nu äro borta. Arvodeslösheten i första kammarens huvudsakliga väljareorgan, landstingen, är i huvudsak borta, arvodeslösheten i första kammaren är helt borttagen, proportionella val ha kommit till både till riksdagen och landstingen, valbarhetsvillkoren till första kammaren ha ändrats, och slutligen har under den tid, landstingen existerat, man allt mera börjat finna, — med rätt eller orätt — att landsingens egenskap att vara länsorganisationer avsedda att handlägga en mängd praktiska frågor av opolitisk art är svår att förena med tingens egenskap att vara politiska valorganisationer till första kammaren. De, som ha en dylik uppfattning, ha all anledning att påyrka första kammarens borttagande och en övergång till enkammerssystem.

De grunder och förutsättningar, som möjligen i en gången tid — bl. a. en lägre kunskapsnivå och bristande kännedom om de politiska spörsmålen hos de djupa folkleden — ansågos kunna i någon mån motivera ett tvåkammerssystem med en stark första kammare, finnas ej längre. Kravet att övergå till ett enkammersystem har därför från år till år vuxit till en sådan styrka, att detsamma måste tillgodoses. Det finnes politiska reformer, — och dit kan man räkna denna reformfråga — som en makthavande klick *kan* förhindra, men som det likväl är mera klokt för denna klick att i tid börja tillmötesgå. All klok statskonst under gångna tider har erkänt sanningen i detta påstående. Och där man ej *frivilligt* insett denna sannings giltighet, har det ibland inträffat, att utvecklingen på ett hårdhänt sätt inpräglat sanningen hos de maktägande. Dessa maktägande måste nu inse, att tidsförhållandena nu äro helt annorlunda än under de tider, då förstakammarbildningarna i en del länder skapades. Förstakammarbildningarna härleda sig nämligen från tiderna för övergång från envælde till konstitutionell monarki eller från klassrepresentation till folkrepresentation. Motståndet och fördomarna krävde då i den nya representationen något vederlag eller en anordning, i vilken de kunde hoppas bibehålla något av det gamlas ande och maktutövning. I de ovan åberopade motionerna i andra kammaren om införandet av ett enkammersystem uttrycktes detta så, att första kammaren är en ärftlig belastning på vår författning.

Man finner däremot, hurusom vid nyorienteringar inom politiken på de sista tiderna större möjligheter föreligga för ett folk att kunna



lösgöra sig från dessa band. Den engelska författningen har nyligen förmått till en början avskudda sig överhusets absoluta veto. Den unga finska författningen tog till och med språnget från en fyrståndsrepresentation till enkammarsystem, för vilken senare representationsform senator Mechelin avgav en utförlig motivering. I Ryssland synes det icke finnas något politiskt parti eller någon politiker med nämnvärt inflytande, som vill bygga dess nya författning på tvåkammarsystemets grundval.

Det vore lyckligt, om folken nu kunde börja befria sig från både den ena och den andra författningsinstitutionen, som kvarstår såsom minnesmärken av forna tiders privilegier, maktgrupperingar och folkförtryck. Må vi i stället gå fram mot statsformer, som möjliggöra politisk, ekonomisk och andlig frihet eller med andra ord jämna vägar för alla fram till *frihet, bröd och självansvar*.

Med hänvisning till vad ovan anförts vilja vi alltså hemställa,

att riksdagen ville principiellt uttala sig för första kammarens avskaffande och införande av ett enkammarsystem samt hos Kungl. Maj:t begära ett förslag till de ändringar i grundlagarna, som för en sådan tankes förverkligande erfordras.

Stockholm den 27 april 1918.

*Ivar Vennerström.*

*Ernst Hage.*

*Sten Berglund.*

*O. W. Lövgren.*

*C. O. Johansson.*

*Alfr. Werner.*

*Rikard Eronn.*

*Fabian Månsson.*

*Christian Ericson.*

*H. Hansson.*