

Nr 125.

Av herr **von Friesen m. fl.**, *angående införande av enkammar-system.*

Då det svenska tvåkammerssystemet avlöste den gamla ståndrepresentationen, utformades reglerna för första kammarens tillsättning på ett sådant sätt, att denna kammare kom att representera de besuttna samhällsgrupperna till skillnad från den på lika, ehuru icke allmän rösträtt grundade andra kammaren. Första kammaren erhöll denna karaktär därigenom att dess ledamöter ej åtnjöt arvode, att för valbarhet krävdes viss inkomst samt framför allt, att vid valen till de församlingar — landsting och vissa stadsfullmäktigekorporationer — som tillsatte kammaren tillämpades en starkt graderad röstskala. Betydelsen av dessa bestämmelser ökades därav att första kammaren — i olikhet med dess motsvarighet i flertalet andra länder med tvåkammerssystem — utrustades med samma behörighet som andra kammaren. Arvode infördes redan åtskilliga år före det första världskriget. Vid dettas slut demokratiserades rösträtten till de kommunala församlingarna, och år 1933 borttogs slutligen valbarhetscensur. Sedan alla dessa regler avlägsnats har första kammarens kvarstående särdrag utgjorts av längre mandatperioder än i andra kammaren, successiv förnyelse, indirekta val och frånvaro av bostadsband. Den olikhet i fråga om valbarhetsålder, som därjämte föreligger mellan kamrarna, skall emellertid enligt en som vilande antagen grundlagsändring försvinna.

Frånvaron av bostadsband i första kammaren är numera av tämligen begränsad betydelse. Under de senaste åren har ej mer än 15 å 20 ledamöter varit bosatta utanför de valkretsar, som de representerat. Den indirekta valmetodens verkan på rekryteringen av första kammarens ledamöter är svårbedömbär. Tidigare, då partiernas grepp om det politiska livet ännu ej var så starkt, var det möjligt att i första kammaren placera personer med särpräglad åskådning och utan starkare partipolitiskt engagemang, vilka skulle ha haft det svårt att göra sig gällande i en vanlig valkampanj. Numera torde emellertid partibandens styrka vara i stort sett densamma i båda kamrarna. Exempel från det senaste världskriget anföres stundom som belägg för att det indirekta valsättet i förening med de långa mandatperioderna skulle främja en mera oberoende hållning hos första kammarens medlemmar; det synes emellertid ligga närmare till hands att återföra dessa exempel på tillfälliga förhållanden i kammaruppsättningen.

Ur allmän politisk synpunkt utgör de långa mandatperioderna och den successiva förnyelsen första kammarens väsentliga särmerken. Därigenom

åstadkommes att denna kammares sammansättning förändras långsamt och att den representerar en i jämförelse med andra kammaren äldre folkopinion. Denna verkan förstärkes ytterligare genom den indirekta valmetoden. De förstakammarledamöter, som utses under år, då kommunalval äger rum, väljes av de gamla landstingen och stadsfullmäktigekorporationerna; detta innebär att första kammarens medlemmar vid mandatperiodens slut representerar en 9—12 år gammal opinion och vid dess början en folkmening, som var rådande $1\frac{1}{2}$ — $4\frac{1}{2}$ år tidigare. Partiställningen vid 1953 års riksdag belyser ovanligt klart den politiska betydelsen av denna opinionsmässiga eftersläpning.

Av det här anförda framgår tydligt, att den nuvarande ordningen för första kammarens tillsättande ej blott förhindrar att en plötslig och måhända tillfällig förändring av opinionen bestämmer rikspolitikens utformning utan även avsevärt fördröjer verkan av sådana förskjutningar inom valmanskåren, som visat sig äga bestånd under en följd av år. Det torde vara svårt att finna någon bärkraftig motivering för ett system av så konserverande karaktär.

Enligt vår mening bygger emellertid uppfattningen, att något behov av en sådan konstitutionell bromsanordning skulle föreligga, på förutsättningar, som i varje fall för Sveriges del numera saknar giltighet. Den svenska opinionsutvecklingen har icke utmärkts av häftiga och plötsliga förändringar. Ej heller har antidemokratiska riktningar vid något tillfälle flammat upp med sådan kraft, att de kunnat hota det fria styrelseskicket bestånd. Härtill kommer, att den mängd organisationer, som numera verkar inom det svenska samhället, utgör en stabiliseringsfaktor av mycket betydande styrka. Över huvud taget måste det svenska folket nu anses ha nått en sådan grad av politisk stadga, att anledning ej längre finnes att bevara ett system, som väsentligt fördröjer de förändringar i folkrepresentationens sammansättning, vilka föranledes av förskjutningar inom valmanskåren. En helt annan sak är att möjlighet bör skapas att säkerställa den aktuella opinionens inflytande i situationer, då det kan ifrågasättas, om riksdagens majoritet är representativ för flertalet medborgare. Detta syfte vinnes genom införande av ett folkomröstningsinstitut, så utformat att även en minoritet kan få frågor underställda folket.

Om således första kammarens karaktär av representation för en äldre opinion icke kan anses principiellt motiverad, leder å andra sidan den olikhet i politisk sammansättning mellan riksdagens båda kamrar, som ej sällan blir följden av detta system, till att parlamentarismens tillämpning kan försvåras, eftersom man i Sverige — till skillnad från i flertalet andra parlamentariskt styrda länder med tvåkammerssystem — vid regeringsbildningen har att ta hänsyn i lika hög grad till partiställningen i första kammaren som i andra.

Det torde vidare icke kunna bestridas, att riksdagsarbetets effektivitet och planmässighet hämmas därav, att representationen är uppdelad på två

kamrar. Genom att kamrarna har olika antal ledamöter, under det att utskotten skall besättas med lika många personer från varje kammare, kan icke alla av andra kammarens ledamöter erhålla tillfredsställande utskottssystem, medan många av förstakammarledamöterna alltför mycket betungas av utskottsuppdrag. Opraktiska ter sig också tvåkammersystemets verkningar vid behandlingen i plena. Av betydelse härvid är bland annat det förhållandet, att ärendena icke som i andra tvåkammarparlament handlägges successivt utan behandlas samtidigt i båda kamrarna. Att en fråga på detta sätt diskuteras vid samma tidpunkt i två särskilda församlingar medför en olycklig splittring av debatten. Då båda kamrarna har samma funktioner, utskottsberedningen är gemensam och handläggningen i plena äger rum samtidigt, kan det ej heller sägas att uppdelningen på två kamrar i och för sig som regel medför större allsidighet eller grundlighet vid frågornas behandling.

Den moderna samhällsutvecklingen har haft till följd att regeringsmaktens och de stora intresseorganisationernas ställning alltmer stärkts. Skall riksdagen kunna försvara sin position, är det nödvändigt att dess organisation göres så effektiv och rationell som möjligt. Med hänsyn till de tekniska olägenheter, som följer med en på två kamrar arbetande riksdag, och med utgångspunkt från uppfattningen, att något behov icke föreligger av två kammare, av vilka den ena har till uppgift att fungera som en politisk motvikt mot den andra — anser vi, att tiden nu är mogen för en övergång till enkammarssystem. Det bör i detta sammanhang framhållas, att av de stater, som står oss närmast, d. v. s. de nordiska länderna, endast Danmark har en riksdag uppdelad på två kammare, under det att i Finland och Norge sedan länge tillämpas enkammarssystem. I Danmark är frågan om landstingets avskaffande aktuell. Den kombineras där med tanken på en utvidgning av folkomröstningsinstitutet. Förslag om såväl landstingets avskaffande som utvidgning av folkomröstningsinstitutet kommer inom den närmaste framtiden att på nytt framläggas för riksdagen.

Någon ståndpunkt till frågan hur ett svenskt enkammarssystem i detalj bör utformas skall här icke tagas. Vissa allmänna riktlinjer för ett sådant systems uppbyggnad kan emellertid angivas.

Uppenbart torde vara att en riksdag, bestående av en kammare, så till vida måste utgöra en motsvarighet till vår nuvarande andra kammare, att den förnyas i sin helhet genom direkta, samtidiga folkval och att mandatperiodens längd ej bör överstiga den som nu gäller för andra kammarens ledamöter. Om man emellertid icke har något bostadsband, skulle det bli möjligt att i en enkammarrepresentation bereda plats för personer utan nära anknytning till särskild valkrets, vilka nu kan inväljas endast i första kammaren. För att icke de lokala valkretsorganisationerna inom partierna skall vara alltför obenägna att utse kandidater utanför sin egen valkrets torde det emellertid vara önskvärt, att enkammarriksdagen erhåller flera ledamöter än den nuvarande andra kammaren, något som även ur andra syn-

punkter synes rimligt. Å andra sidan kan det inte gärna vara fråga om att ge enkammarrepresentationen lika många medlemmar som vår nuvarande riksdag, då en sådan ordning skulle göra arbetsformerna tungrodda. Lämpligast synes vara att medlemsantalet uppgår till omkring 300. Det bör påpekas, att den proportionella rättvisan bättre skulle kunna tillgodoses vid mandatens fördelning mellan partierna i en enkammarriksdag med denna numerär än i den nuvarande andra kammaren, därigenom att i varje valkrets skulle utses flera representanter än som för närvarande sker vid valen till andra kammaren. Om medlemsantalet i enkammarriksdagen sättes till omkring 300, skapas också en möjlighet att genom ett system med riks- eller tilläggsmandat uppnå en god riksproportionell mandatfördelning samtidigt som ett minst lika stort antal representanter som i de nuvarande kretsarna kan utses valkretsvis.

Att tvåkamarsystemets avskaffande skulle göra riksdagens arbetsformer mera effektiva och rationella synes uppenbart. De olägenheter, som detta system medför i fråga om otillfredsställande utskottssysselsättning och splittring av plenadebatterna, har tidigare berörts. Övergång till enkamarsystem innebär en genomgripande förenkling av riksdagens arbetsformer, men det nödvändiggör icke några stora förändringar av riksdagens organisation i övrigt. De nuvarande utskottens antal och funktioner behöver ej ändras. Erforderlig garanti mot att ett tillfälligt stämningssläge leder till genomförande av beslut, som inte motsvaras av en mera varaktig och bestämd folkopinion, kan erhållas genom användande av ovan förordade folkomröstningsinstitut.

Om landstingen och fullmäktige i städer utanför landsting befrias från uppgiften att välja riksdagsmän, behöver icke de rikspolitiska synpunkterna dominera valen till dessa församlingar i den utsträckning, som sker för närvarande, något som ur den lokala självstyrelsens synpunkt skulle utgöra en värdefull vinst.

Med stöd av vad ovan anförts hemställes,

att riksdagen måtte anhålla hos Kungl. Maj:t om en utredning om införande av enkamarsystem och därmed sammanhängande författningsfrågor.

Stockholm den 26 januari 1953.

Bertil von Friesen.

Bertil Ohlin.

Wald. Svensson.

Bengt Sjölin.

Brita Elmén.

Olle Dahlén.

Sven Wedén.

Sven Gustafson
i Göteborg.

Filip Kristensson
i Osby.

Margit Vinge.

Carl S:son Schmidt.