

Varför ha en kammare, när man kan ha två?

En undersökning om argumenteringen för bibehållandet av det
brittiska tvåkammerssystemet

Isabelle Lloyd-Pugh 890222-4602

Oscar Bengtsson 920622-4694

Abstract

De fördelar som ses med ett tvåkammerssystem kategoriseras utifrån följande fem generella, övergripande argument: granskning, stabilitet, kompletterande perspektiv, skydd för minoriteter och storlek.

Storbritanniens utformande av tvåkammerssystemet är unikt i den mening att dess överhus utgörs av medlemmar som inte blivit demokratiskt valda och som i vissa fall även har ärvt sina positioner.

Utifrån en innehållslig idéanalys gjord på två utredningar framtagna av den brittiska regeringen gällande det brittiska tvåkammerssystemet urskiljs en övergripande ideologi, vilket är att makten i legislaturen ska vara fördelad. Detta tankesätt utgör basen gällande argumenten för det brittiska tvåkammerssystemet.

Givet att vår undersökning stämmer är orsaksvariabeln till Storbritanniens unika utformning av dess tvåkammerssystem inte relaterat till dess argumentation. Detta eftersom argumenten för tvåkammerssystemet inte skiljer sig från de som finns i andra bikamerala stater. Denna slutsats förstärks ytterligare med tanke på att samma argumentation för tvåkammerssystemet även fördes i Sverige – men där utfallet blev det motsatta då tvåkammarsdagen avskaffades.

Nyckelord: Tvåkammerssystem, bikameralism, Storbritannien, the House of Lords.

Antal ord: 5978

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	3
1.1 Syfte.....	3
1.2 Frågeställning.....	4
1.3 Metod.....	4
1.4 Material.....	5
2 Teori.....	6
2.1 En- och tvåkammerssystem.....	6
2.2 Generell argumentering.....	6
2.2.1 Granskning.....	6
2.2.2 Stabilitet.....	7
2.2.3 Kompletterande perspektiv.....	7
2.2.4 Skydd för minoriteter.....	7
2.2.5 Storlek.....	7
3 Storbritanniens tvåkammerssystem.....	8
3.1 Parlamentets konstruktion.....	8
3.1.1 The House of Commons.....	8
3.1.2 The House of Lords.....	8
3.1.3 Monarken.....	9
3.2 Tidigare reformer.....	9
4 Argumentering för tvåkammerssystemet i Storbritannien.....	10
4.1 Granskning.....	10
4.2 Stabilitet.....	10
4.3 Kompletterande perspektiv.....	10
4.4 Skydd för minoriteter.....	11
4.5 Storlek.....	11
4.6 Övriga argument.....	11
5 Sveriges forna tvåkammerssystem.....	12
5.1 Tvåkammarriksdagen.....	12
5.2 Reformen.....	13
5.3 Jämförelse.....	13
6 Resultat.....	14
7 Slutsats.....	16
8 Referensförteckning.....	17
8.1 Primärmaterial.....	17
8.2 Sekundärmaterial.....	17

1 Inledning

Storbritannien är en stat där ett tvåkammerssystem tillämpas. I *Patterns of Democracy* gör Lijphart (2012, s.199) en kategorisering av olika tvåkammerssystem i världen där den brittiska legislaturen klassificeras som ”between medium-strength and weak bicameralism”, vilket innebär att det brittiska överhuset i ett internationellt perspektiv är svagt. Vidare är förhållandet mellan de båda brittiska kamrarna asymmetriskt eftersom underhuset (the House of Commons) idag har sista ordet över överhuset (the House of Lords) i den lagstiftande processen.

Det finns många europeiska, demokratiska stater där ett ”strong bicameralism” tillämpas (Lijphart, 2012, s.199). Schweiz är ett exempel, där den andra kammaren består av delstater eller minoriteter. Man hade kunnat tänka sig att det varit mer naturligt att, likt i Schweiz, låta de olika länderna som utgör Storbritannien, (det vill säga England, Wales, Skottland och Nordirland), utgöra den andra kammaren.

Istället utgörs det brittiska överhuset av samhällets elitskikt där inga av dess drygt sjuhundra representanter blivit demokratiskt valda. Än idag görs en distinktion mellan ”lords” och ”commoners”. Nästan hundra ledamöter i det brittiska överhuset har ärvt sin position, de såkallade *hereditary peers*, vilket är en helt unik politisk företeelse bland Europas demokratiserade stater (Gallagher, 2011, s.73).

Genomgående i arbetet används begreppen *bikameralism* och *tvåkammerssystem* varierat men de har samma innebörd; att legislaturen är uppdelad i underhus och överhus. Då begreppet *argumentering för* används, refererar vi till de argument som talar i tvåkammerssystemets tjänst.

1.1 Syfte

Givet att det brittiska överhuset är en institution som utgörs av odemokratiskt valda ledamöter utan reell makt, känns det naturligt att ställa sig frågan varför den finns kvar.

Syftet med denna uppsats är att undersöka den övergripande argumenteringen som finns för ett bibehållande av tvåkammerssystemet i Storbritannien, utifrån den generella argumenteringen som finns för bikameralism.

Sveriges forna tvåkammarriksdag (som år 1971 blev ersatt med enkammarriksdagen) har i historien haft flera likheter med Storbritanniens nuvarande tvåkammerssystem. Det är därför intressant att jämföra argumenten för ett bibehållande av tvåkammerssystemet då de i den ena staten fortfarande godtas men i den andra avfärdades för över fyrtio år sedan. Likheter och skillnader gällande argumenteringen för att ha kvar en andra kammare i Storbritannien jämförs med de som fanns i Sverige för att förstärka kopplingen till de generella argumenten.

1.2 Frågeställning

Med tanke på ovan nämnda syfte, är vår övergripande frågeställning följande: Vilka är argumenten för bibehållandet av tvåkammersystemet i Storbritannien?

Vår sekundära frågeställning som behövs för att besvara den andra delen av syftet är: Vilka likheter och skillnader kan urskiljas vid en jämförelse med argumenten för tvåkammersystemet i Sverige?

1.3 Metod

För att uppfylla syftet och svara på frågeställningar görs en fallstudie. En fallstudie är en detaljerad undersökning som innebär att man går in på djupet och studerar enskilda fall. Den klara fördelen med denna typ av studie är att undersökningen erhåller ett djup och därmed stor validitet, just eftersom man endast fokuserar på ett fåtal fall (Esaiasson m.fl., 2012, s. 109).

Mer precist görs en innehållslig idéanalys, vilket är en inriktning inom idé- och ideologiforskning. Denna metod används framförallt då man söker efter logiken i en politisk ideologisk argumentation. Det övergripande målet är att presentera en tydligare kategorisering av de argument som finns i en omfattande debatt, och att sedan koppla dem till en övergripande ideologi eller idé (Bergström m.fl, 2005, s. 155-156).

Den empiriska delen av arbetet inleds med ett teoriavsnitt där innebörden av ett en- och tvåkammersystem redogörs. Vidare presenteras de generella argumenten för bikameralism vilka klassificerats som: granskning, stabilitet, kompletterande perspektiv, skydd för minoriteter och storlek.

Det brittiska parlamentets konstruktion beskrivs liksom tidigare betydelsefulla reformer av det.

Tyngdpunkten i uppsatsen presenteras då det redogörs för argumenteringen för tvåkammersystemet i Storbritannien utifrån hur denna debatt förhållit sig till de fem generella argument som tagits upp i teoriavsnittet. Argumenteringen för det brittiska tvåkammersystemet urskiljs och konkretiseras med hjälp av en innehållslig idéanalys. Vi är medvetna om att denna debatt har förts på olika plan; i media, runt köksbordet, i akademiska sammanhang osv. Vi har valt att begränsa oss till de för-argument som presenterats av två utredningar framtagna av den brittiska regeringen eftersom de ger en klar bild av hur den verkställande makten väljer att legitimera the House of Lords.

Sverige är en stat som i ett internationellt perspektiv har en del gemensamt med Storbritannien och den forna tvåkammarriksdagen påminde i stor utsträckning om den brittiska. För att styrka undersökningen tas därför den svenska argumenteringen för tvåkammersystemet upp som ett så kallat *shadow case* genom att göra en jämförelse med den brittiska.

I den avslutande delen av arbetet presenteras resultatet om huruvida argumenteringen för tvåkammersystemet i Storbritannien är i linje med de generella teorier som finns, eller om argumenteringen skiljer sig åt – och i så fall hur.

1.4 Material

I första delen av uppsatsen, då innebörden av en- och tvåkammerssystem samt den generella argumenteringen för tvåkammerssystemet redogörs, används genomgående ett sekundärmaterial. Tanken med att utgå från ett sekundärmaterial är att på ett enkelt sätt få en sammanställande och tydlig överblick. Främst används *Representative Government in Modern Europe* av Gallagher, Laver och Mair. Boken tar upp tillämpningen av en- eller tvåkammare från ett europeiskt perspektiv vilket är intressant för vår uppsats. Vidare använder vi oss av Lijpharts *Patterns of Democracy* samt de vetenskapliga artiklarna *Democratic Stability and Legitimacy of Bicameral Parliaments* av Cocosatu.

Förutom det ovan nämnda materialet ligger även följande sekundärmaterial till grund för beskrivningen av det brittiska parlamentets konstruktion: det brittiska parlamentets officiella hemsida, *Contemporary Britain* av McCormick, *Modern Britain: Developments in Contemporary British Society* av Mustad, Rahbek, Sevaldsen och Vadmand och *The New British Constitution* av Bogdanor.

Vid en sammanställning av tidigare brittiska reformer används böckerna *House of Lords reform since 1911. Must the lords go?* av Dorey och Kelso och samt den vetenskapliga artikeln *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism* av Russell.

Ett premiärmaterial i form av två såkallade *white papers* (det vill säga utredningar) av the House of Lords ligger till grund då det undersöks hur argumenteringen för tvåkammerssystemet i Storbritannien förhåller sig till de tre kategoriserade, generella argumenten för bikameralism. Motiveringen till att just dessa utredningar valts är främst för att de båda utreder alternativa konstruktioner av överhuset. Ytterligare en intressant aspekt är att rapporterna har tagits fram under två olika decennier av två olika regeringar.

Då Sveriges forna tvåkammarriksdag skildras har följande sekundärmaterial använts: kapitlet ”Riksdagen” av Davidsson i *Svensk författningsspolitik* av Mattson och Petersson, *Det svenska samhället 1720-2006. Böndernas och arbetarnas tid.* av Hedenborg och Kvarnström samt *Samhälle och riksdag* av Nyman. Då vi skildrar reformen av tvåkammarriksdagen och gör en jämförelse med den brittiska argumentationen hänvisar vi till ett primärmaterial bestående av en författningsutredning gjord av justitiedepartementet och Statens Offentliga Utredningar år 1963.

I slutsatsen har citat hämtats från Stjernquist *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867-1970*.

För att ta oss an frågeställningen och syftet på det metodologiskt bästa sättet används *Metodpraktikan* av Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud samt *Textens mening och makt* av Bergström och Boréus.

2 Teori

2.1 En- och tvåkammerssystem

En av de mest grundläggande skillnaderna då det gäller utformandet av legislaturen och därmed lagstiftningen är huruvida ett enkammar- eller tvåkammerssystem (ett unikammeralt eller bikammeralt system) ska tillämpas, det vill säga hur makten ska fördelas. Det som främsta utmärker ett tvåkammerssystem är att överhuset inte blivit valt på samma sätt som underhuset samt att överhuset faktiskt har reell makt (Gallagher, 2011, s.71) men underhuset är den viktigaste kammaren (Lijphart, 2012, s.188).

Det som oftast karaktäriserar stater som använder sig av tvåkammerssystem är att de är stora och centraliserade. Ungefär en tredjedel av världens stater tillämpar ett tvåkammerssystem. De finns främst i federala stater, eftersom olika regioner därmed garanteras inflytande och representation. Även stater som inte tillämpar ett federalt system kan inneha ett tvåkammerssystem som då primärt representerar lokala kommuner och grupper. Ett sådant exempel är den franska senaten (Gallagher, 2011, s.72).

Bikameralism tenderar till att existera i stater som är geografiskt stora men som inte alltid är federala, vilket Storbritannien är ett exempel på. Då tvåkammerssystem skapas i icke-federationer är det främst i syfte att decentralisera makten (Cocosatu, 2012, s. 389).

De flesta av dagens bikamerala system har genomgått en förvandling från att fostra elitklasser till att dela på den lagstiftande makten i en stat. (Cocosatu, 2012, s. 389). Idag har i regel överhuset mindre makt än underhuset. Sverige är som tidigare nämnt en av de stater som har övergått till ett enkammersystem. Irland avskaffade sitt överhus så sent som år 2010. Endast 13 av de 30 europeiska länder som Gallagher m.fl. tar upp (2012, s.71) tillämpar ett tvåkammerssystem.

Storbritannien är den enda stat av de ovan nämnda vars överhus fortfarande delvis utgörs av ledamöter som ärvt sina platser (Gallagher m.fl., 2012, s.71-74), och är därmed det mest särskiljande.

2.2 Generell argumentering

Nedan presenteras en sammanställande kategorisering av de fem mest aktuella och centrala argumenten för ett skapande eller bibehållande av bikameralism.

2.2.1 Granskning

En andra kammare kan fungera som en kontroll på den första kammaren (och vice versa) genom att granska eller ifrågasätta lagförslag eller liknande (Gallagher, 2011, s.71). Demokratin skyddas på så sätt eftersom det förhindrar respektive kammare att helt agera efter eget tycke då makten är uppdelad (Stjernquist, 1996, s.11). Beslut blir därmed mer välgenomtänkta och policyförändringar effektivare (Cocosatu, 2012, s. 389).

2.2.1 Stabilitet

Rationella övervägande och reflektion har ansetts vara viktiga inslag från överkammaren för att upprätthålla en politisk stabilitet (Stjernquist, 1996, s.12). Högerorienterade partier är oftast starkare i överhuset än partier till vänster. I Frankrike har exempelvis senaten som utgör deras överhus aldrig haft en vänstermajoritet. Den andra kammaren i de flesta fall är ett arv från en tid då den dominerades av konservativa krafter vilka hade, och fortfarande har, incitament för att förhindra snabb politisk förändring (Gallagher m.fl., 2011, s.71). Lijphart (2012, s.190) styrker denna teori då han påstår att den andra kammaren agerar som en broms i form av konservativa krafter för att förhindra förhastade beslut av den första kammaren.

Detta gör att den andra kammaren kan bromsa upp policyförändringar och på så sätt förhindra att beslut som inte är tillräckligt genomtänkta eller ordentligt diskuterade går igenom legislaturen för lätt. På så sätt bidrar överhuset till en kontinuitet och politisk stabilitet (Gallagher m.fl, 2011, s. 71).

2.2.3 Kompletterande perspektiv

Ett tredje, centralt argument som talar för tvåkammerssystemets fördel är att den andra kammaren kan diskutera propositioner och förslag på ett mer nyanserat sätt än den första kammaren. Den första kammaren är oftast starkt politiserad och partibunden, vilket inte alltid är fallet i den andra kammaren. Därigenom anser man att den andra kammaren kan bidra med vad som beskrivs som ”sober second thoughts” (Gallagher m.fl, 2011, s. 71).

2.2.4 Skydd för minoriteter

Eftersom tvåkammerssystem främst finns i federala stater har den kammaren oftast den primära funktionen av att representera delstaterna och erbjuda dem ett inflytande. Så är det exempelvis i USA och i Australien (Cocosatu, 2012, s. 389).

2.2.5 Storlek

Den generella synen är att större länder innehar ett parlament med två kammare och att mindre länder ha ett parlament med en kammare. Av de 50 länder som har en befolkning över 20 miljoner är det 33 som innehar ett tvåkammerssystem. Större länder tenderar, alltså, till att tvåkammerssystem för att de har bättre möjlighet att representera den vid av åsikter som uppstår i och med dess storlek (Gallagher m.fl, 2011, s.71).

3 Storbritanniens tvåkammerssystem

Det brittiska parlamentet grundades på 1200-talet då de engelska kungarna behövde en församling för rådgivning i diverse frågor. På 1400-talet gjordes en första distinktion av "commons" och "lords" där det förstnämnda utgjordes av borgare och det sistnämnda bestod av aristokratin och präster. Från och med 1800-talet utökades successivt omfattningen av representanter i den lägre kammaren med grupper såsom den nya industrialiserade medelklassen, arbetarklassen och senare kvinnor. Genom historien har makten gradvis förflyttats från överhuset till underhuset (Mustad m.fl. 2012, s.62-63).

3.1 Parlamentets konstruktion

Det brittiska parlamentet består av tre delar: The House of Commons, The House of Lords och monarkin (Parliament 1). Nedan beskrivs de tre delarna mer utförligt.

3.1.1 The House of Commons

Det brittiska underhuset består av 650 *Members of Parliament (MPs)*, alltså ledamöter. Dessa har blivit demokratiskt valda. Eftersom Storbritannien tillämpar majoritetsvals system representerar varje MP ett visst valområde (Parliament 1).

3.1.2 The House of Lords

Det brittiska överhuset som består av 830 medlemmar, så kallade *peers* (Parliament 1). Till skillnad från medlemmarna i House of Commons har medlemmarna i the House of Lords inte blivit demokratiskt valda. Då man blir medlem i the House of Lords får man en titel som man får behålla livet ut: en så kallad *peerage* såsom Lord eller Baroness. Vissa peers tillhör olika politiska partier, andra inte. Enligt det brittiska parlamentets officiella hemsida (Parliament 1) representerar medlemmarna i House of Lords idag ett brett spektrum av det brittiska samhället som bidrar med fristående expertkunskaper i olika områden. I stora drag finns tre olika typer av peers, vilka presenteras nedan.

Från och med år 1958 finns så kallade *life peers* (McCormick, 2012, s.111). Idag utgör de majoriteten av medlemmarna i the House of Lords då de är ungefär 700 till antalet. Rekommendationer på *life peers* görs av politiker eller av *the House of Lords Appointments Commission* (vilket sedan år 2000 är ett självständigt organ vars huvudsakliga syfte är att föreslå lämpliga medlemmar till the House of Lords). Premiärministern bestämmer vidare vem som nomineras till att bli *life peer*, som sedan formellt utses av drottningen. En *life peers* titel förs inte vidare till nästkommande generation (Parliament 2).

Archbishops and bishops är ärkebiskoparna och biskoparna från Church of England. De är idag 26 till antalet. När de går i pension tas deras medlemskap över av en annan biskop (Mustad, 2012, s.63).

Hereditary peers är de medlemmar som ärvt sin plats i the House of Lords. Förut utgjorde de så gott som alla ledamöter i the House of Lords, idag är de endast 92 till antalet (Parliament 1).

3.1.3 Monarken

Består av drottningen, Elisabeth den andra. Drottningen öppnar och stänger parlamentet varje år, frågar det vinnande partiet om de vill bilda regering och skriver officiellt under alla lagar som parlamentet röstar igenom, detta kallas *Royal Assent*.

När det brittiska parlamentet behandlar nya lagar förutsätter det att de tre ovan nämnda delarna samverkar. Förslag på en ny lag kallas en *bill*, det vill säga en proposition. För att en bill ska kunna gå igenom och bli en lag måste den godkännas av både över- och underhuset. Därför skickas ofta propositionen mellan the House of Commons och the House of Lords där de båda husen gör ändringar tills båda parter är nöjda med den. Den bakomliggande tanken med denna procedur är att alla propositioner och dess eventuella framtida konsekvenser noggrant ska tänkas igenom innan de träder igenom. Om de båda husen inte kan komma överens är det the House of Commons som har det slutliga ordet, eftersom de blivit valda av folket (Parliament 1). Tidigare hade the House of Lords rätt att lägga in sitt veto mot the House of Commons. Idag kan överhuset endast fördröja en proposition i ett år (Bogdanor, 2009, 147). När en proposition gått igenom måste den slutligen formellt godkännas av drottningen för att kunna bli lag (Parliament 1).

3.2 Tidigare reformer

I boken *House of Lords reform since 1911 – Must the lords go?* sammanfattas de viktigaste reformerna som gjorts av det brittiska överhuset det senaste seklet. Reformerna beskrivs utifrån de årtal de implementeras vilka är: år 1911, 1949, 1958, 1963 och 1999. Nedan beskrivs kortfattat de viktigaste utfallen av respektive reform.

1911 – Parliament Act: Möjligheten för överhuset att lägga in sitt veto mot en proposition som gått igenom i underhuset avskaffas.

1949 – Parliament Act: Överhusets rätt att skjuta upp en proposition som gått igenom i underhuset ändras från två år till ett år.

1958 – Life Peerages Act: Kvinnor blev tillåtna som life peers i the House of Lords.

1963 – Peerage Act: Det gjordes möjligt att avsätta hereditary peers, kvinnor kunde bli även hereditary peers och skotska peers välkomnades in i the House of Lords.

1999 – House of Lords Act: Alla utom 92 hereditary peers avsattes. Bortsatt från ett tjugotal biskopar utgörs sedan dess resten av ledamöterna i överhuset av life peers (Dorey m.fl., 2011). Det finns forskning på att denna reform resulterade i mer makt åt the House of Lords vilket stärkte dem gentemot andra politiska institutioner, främst the House of Commons (Russell, 2009, s. 882).

4 Argumentering för tvåkammersystemet i Storbritannien

Alla argument för ett bibehållande av det brittiska tvåkammersystemet som presenteras nedan har genomgående tagits fram i två offentliga utredningarna gjorda av den brittiska regeringen. Argumenten presenteras utifrån de fem generella argument som tidigare presenterats under teoriavsnittet. De övriga argument som inte faller in i denna kategorisering tas därpå upp.

4.1 Granskning

Det är viktigt att överhuset ska kunna granska underhuset (1998, kap 2). Detta eftersom den exekutiva makten utgår ifrån underhuset och ledamöterna i the House of Lords därmed ser det som deras plikt att genom debatter eller utfrågningar granska (1998, kap 7). Andra kammaren har möjlighet att undersöka den verkliga effektiviteten hos den exekutiva makten genom att ställa frågor och tillsätta kommittéer med målet att undersöka och granska regeringen (2007, s. 22).

Eftersom det finns ledamöter i the House of Lords som har intressen inom andra områden än den politiska, tillför de ett viktigt komplement till granskningen (kap 4, 1998).

Överhuset fyller en viktig funktion då de granskar regeringen eftersom mistroendeförklaring i Storbritannien endast är möjligt att göras av ledamöterna i the House of Commons (2007, s. 24).

4.2 Stabilitet

Stabilitet är ett begrepp som på olika sätt kommer upp i båda utredningar. Det finns ett värde i existensen av the House of Lords eftersom dess ledamöter har så långa mandatperioder. Detta skapar en kontinuitet som kan bemöta de drastiska förändringar som kan i the House of Commons i samband med regeringsskifte. Den långa mandatperioden försäkrar att ledamöterna i överhuset kan observera ett lagförslag och ha ett långsiktigt perspektiv på beslut (2007, s. 28-29).

Regeringen ser ett värde i att ha två kammare med explicit makt. Alla propositioner ses på så sätt över av två gånger vilket verkar för stabilitet. Stabila och genomtänkta beslut skapas av the House of Lords eftersom de kan betänka, göra tillägg till den lagstiftande processen eller leda till att processen för att få igenom ett lagförslag blir längre (1998, kap 2) (1998, kap 4).

4.3 Kompletterande perspektiv

För att säkra hög validitet i den lagstiftande makten är det viktigt att säkerställa den sekundära åsikten om förslagna policyförändringar som the House of Lords representerar. Överhuset agerar som en extra församling där man diskuterar och

lyfter fram alternativa åsikter utifrån en annan synvinkel (2007, s. 22) (1998, kap 4). Den självständiga åsikten är en av styrkorna i the House of Lords (1998, kap 5).

The House of Lords bidrar med ett kompletterande perspektiv eftersom en stor del av dess ledamöter innehar en lång erfarenhet av arbetet med den lagstiftande processen och av arbetet inom överhuset.

Många av ledamöterna i the House of Lords är inte tillbundna något parti (2007, s. 27). The House of Lords består idag av fyra politiska grupper. De två största är de som utgörs av ledamöter från partierna Conservative eller Labour. De är ungefärligen lika stora. Den tredje gruppen är de som inte bekänner någon partipolitisk tillhörighet, såkallade *cross benches*. Den fjärde utgörs av Liberal-Democrats. Innan reformen från 1999 utgjordes 66 procent av platserna av ledamöter från de Conservative, men sedan reformen från 1999 implementerades så har inget parti lyckats att erhålla en majoritet av de partipolitiska platserna i the House of Lords. Denna princip är av stor betydelse för en fortsatt utveckling och legitimitet av the House of Lords för den kompletterande uppgift de utför (2007, s. 27).

Vissa av ledamöterna utgörs av biskopar som bidrar med ett religiöst tillskott och därmed ett kompletterade perspektiv (2007, s 28).

Eftersom ledamöterna består av expertis, erfarenhet och meriter med en speciell kompetens hjälper det till att forma debatterna som ger dem en auktoritet (2007, s. 27) (1998, kap 2) (1998, kap 4) (1998, kap 7).

Biskoparna bidrar med värdefulla åsikter till debatten om lagförslagen (1998, kap 7).

4.4 Skydd för minoriteter

Regeringen vill att den andra kammaren skall kunna avspegla det alltmer mångfacetterade och mångkulturella brittiska samhället (1998, 22, kap 7).

Den andra kammaren kan också presentera olika åsikter och intressen från andra grupper i samhället och kan därför skilja sig från de åsikter som kommer ifrån den första kammaren (2007, s. 22).

4.5 Storlek

Storbritannien behöver ett tvåkammerssystem på grund av att det är ett sådant stort land (1998, kap 2).

Storbritannien är ett av de länderna som faller under denna kategori där parlamentet erhåller hjälp med att bibehålla sin legitimitet från den allmänna opinionen under sina lagstiftande processer genom att kunna ha möjlighet att representerar en sådan stor vid av åsikter (2007, s. 22).

4.6 Övriga argument

I utredningarna tas ytterligare ett argument upp för en annan kammare, vilket uttrycker sig i form av effektivitet i the House of Commons. Effektiviteten skapas

genom att the House of Lords granskar lagförslag som underhuset har bett regeringen att titta på igen och betänka. Att denna uppgift ges till the House of Lords leder till en mer effektiv arbetsituation i the House of Commons (1998, kap 4).

5 Sveriges forna tvåkammerssystem

5.1 Tvåkammarriksdagen

År 1866 skedde en förändring av den svenska författningen då ständriksdagen blev ersatt med ett tvåkammerssystem. Det svenska folket representerades därmed av två olika kammare som blev tillsatta på helt olika premisser än tidigare. Den andra kammaren bestod av ledamöter som blev direkt valda av en rösträttsmyndig del av befolkningen. ”En medborgare, en röst” var den rådande idén för valet av ledamöter till den andra kammaren. Kammaren bestod fram till år 1894 av 190 ledamöter, vilket senare ändrades till 230 ledamöter för resten av tiden med ett tvåkammerssystem.

Andra kammaren blev vald genom en procedur som skiljde sig avsevärt från den första. Ledamöterna i den andra kammaren var till skillnad från de i den första kammaren inte direkt valda av folket utan valda indirekt av ledamöter från både stadsfullmäktige i de städer som inte var en del av något landsting och från landstingen.

Valmetod innebar att det var kommunalvalen som indirekt utgjorde basen för vilka som bildade andra kammarens konstellation. Kommunalvalen hade klara brister på den punkten att de inte gav en majoritet av kommuninvånarna rösträtt. Det existerade ett visst krav i inkomst för att man skulle ha rätten att rösta och den var även graderad efter inkomst, vilket innebar att förmögna individer erhöll rätten till ett flertal röster. Röstsystemet gynnade även företag vilka även de fick rösträtt. Den andra kammaren bestod av 150 ledamöter. Kontentan blev att den andra kammaren kom att utgöra forumet och representationen av medborgare i riket som innehade en större förmögenhet.

Mandatperioderna för de båda kamrarna skapande ojämlikheter. Den första kammaren valdes om i sin helhet medan den andra kammaren blev successivt förnyad genom att vid varje val enbart byta ut en tredjedel av kammaren. Detta system hoppades man skulle leda till en situation där den andra kammaren skulle få den karaktären av att vara mer politisk stabil i förhållande till den första kammaren. Detta skulle verka som en garanti mot att man i legislaturen skulle bevittna alltför snabba förändringar i opinionen. Man ville skapa en sorts kompromiss mellan två parter i form av den maktbalans som man antog skulle existera i riksdagen (Davidsson, 2011, s. 119-121).

De två parter man ville göra till nöjes bestod av både de konservativa, som verkade för stabilitet, och de radikala, som agerade för fortsatt förändring och inflytande. För att en förändring skulle kunna ges mandat och gå igenom i riksdagen krävdes att båda kamrarna medgav sitt bifall till propositionen. Förhållandet mellan kamrarna vara alltså symmetriskt. Vid voteringar rörande

budgetpropositioner och sådant som handlade om statens finanser hade man dock möjlighet att tillämpa en gemensam röstning, vilket gav en ökning av det politiska inflytandet till den första kammaren på grund av dess högre antal ledamöter (Hedenborg m.fl. 2009, s. 188).

5.2 Reformen

År 1971 erhåller Sverige sin nuvarande folkförsamling; en riksdag bestående av en kammare som utgörs av 349 ledamöter som är valda direkt och proportionerligt av medborgarna med rösträtt. Den gamla strukturen av tvåkammarriksdagen försvann, dvs. den direktvalda första kammaren och den indirekta och gradvis förnyade andra kammaren (Hedenborg m.fl., 2009, s. 318).

När Sverige demokratiserades år 1921 inleddes en småskalig diskussion kring den centrala författningsfrågan om Sverige skulle ha en en- eller tvåkammarriksdag. Frågan blev mer aktuell på 1950- och 60-talet. Det hade vuxit fram en majoritet som krävde en övergång till ett enkammarsystem och därför bildades en författningsutredning år 1954. En majoritet av utredarna kunde överlämna ett betänkande år 1963 (Nyman, 1966, s. 100). De som stod bakom majoriteten i författningsutskottet var politiker från Socialdemokraterna och Folkpartiet (Nyman, 1966, s. 167).

Författningsutredningen kunde inte enas i övergången från ett tvåkammarsystem till ett enkammarsystem vilket man kan urskilja från de argument som tydligt framgår ur deras betänkande. Majoritet av utredningsmedlemmar argumenterade för ett avskaffande av tvåkammarriksdagen på grund av att man tyckte att folket blev bäst representerade genom endast en direktvald kammare. Eftersom Sverige inte var någon federation och med tanke på att det inte fanns många minoritetsgrupper, ansågs det mest naturligt för Sverige att övergå till ett enkammarsystem (Davidsson, 2011, s.123).

5.3 Jämförelse av argumenteringen för

De argument för ett bibehållande av tvåkammarsystemet som lyftes fram i den svenska författningsutredningen från år 1963 har starka förbindelser med de generella argumenten för bikameralism samt med de som finns i Storbritannien.

I författningsutredningens rapport gällande kammarsystemets uppbyggnad finns tre, generella argument för tvåkammarriksdagen vilka har kategoriserats in på följande sätt: kontinuitetssynpunkten, förhastade beslut och särskilda personkvaliteter (SOU, 1963, s.116-117).

Med *kontinuitetssynpunkten* (SOU, 1963, s.116) menades att den andra kammaren var nödvändig på grund av den skulle agera som ett skydd för alltför snabba och skiftande opinioner bland det svenska folket. Denna tanke härstammade från en fördemokratisk tid då man ansåg det nödvändigt att begränsa folkets ombytlighet för att politiken skulle förbli kontinuerlig (SOU, 1963, 116). Här finns en klar koppling till det brittiska för-argumentet för stabilitet i form av kontinuitet, vilket kan exemplifieras de långa mandatperioderna som finns hos ledamöterna i the House of Lords.

Det andra argumentet, som författningsutredningen benämnde *förhastade beslut*, innebar att den andra kammaren skulle erbjuda ett skydd i form av att agera som en bromskloss eller hinder för alltför hastigt tagna beslut (SOU, 1963, 117). Genomtänkta och reviderade beslut anses vara ett viktigt bidrag av the House of Lords även i Storbritannien, och ett viktigt argument för bibehållandet av dess bikameralism.

Det tredje argumentet, *särskilda personkvaliteter*, innebar att det ansågs viktigt att överhuset skulle kunna bidra med speciella kvalitéer till riksdagen. Detta innefattade främst personer som utmärkt sig på andra områden än politiska (SOU, 1963, s.117) vilket i Storbritannien har varit det allra viktigaste förargumentet.

Precis som i Storbritannien lyfts inte de två sista generella kategorierna för tvåkammerssystemet upp i Sverige i någon större utsträckning, dvs. skydd för minoriteter och storlek.

En skillnad från argumenteringen för tvåkammerssystemet i Storbritannien med den i Sverige är det vi tidigare kallat effektivitetsargumentet, dvs. att man ser att två kammare kan leda till ökad effektivitet i parlamentet i sin helhet.

9 Resultat

Citatet nedan är representativt för den övergripande idén och tankesättet vi kunnat urskilja med hjälp av en innehållslig idéanalys.

”The House of Lords has traditionally provided a complementary function to the House of Commons through its composition; in the presence of a large contingent of non party-political members sit as individuals rather than representing a constituency, and through its powers and procedures. The United Kingdom Parliament is therefore built around the idea of a complementary second chamber” (2007, s.26).

Det övergripande tankesättet och idén som alla argument för tvåkammerssystemet bygger på är att makten ska vara fördelad. I Storbritanniens och dess legislators fall innebär det att the House of Commons ska ha den primära makten och the House of Lords den komplementärerande – vilket följande citatet understryker.

“The role of the second chamber should continue to complement rather than duplicate the role of the House of Commons” (1998, kap 7).

Det sätts ett värde i att ha ett överhus som kan granska, gör bidragande tillägg till lagstiftningen och komma med andra perspektiv.

”It [The House of Lords] should be a complement to the commons, having a different kind of membership and providing a distinct voice in scrutinizing and revising legislation” (2007, s.6).

De starkaste argumenten i utredningarna framtagna av den brittiska regeringen har varit just de som är kopplade till det kompletterande perspektivet. Detta argument har lyfts upp betydligt mer i Storbritannien än i den generella argumenteringen för tvåkammerssystem. Ett tydligt exempel på detta är utdraget nedan vilket är den

inledande meningen då funktionen av medlemmarna i the House of Lords tas upp på det brittiska parlamentets hemsida.

”Many members (peers) have a political background, some don’t. They represent a wide range of professions – in medicine, law, business, the arts, science, sports, education, the armed forces, diplomacy and public service” (Parliament 4).

The House of Lords existens och utformande legitimeras alltså framförallt med att de bidrar med ett andra perspektiv i form av expertkunskap och erfarenhet inom många discipliner. Man ser ett stort värde i att överhuset inte är lika starkt politiserad och att den utgör en bas för expertis.

De främsta likheterna mellan den generella argumenteringen för bikameralism och den i Storbritannien finns inom de två första kategoriseringarna: granskning och stabilitet. Precis som den generella argumenteringen för tvåkammerssystemet lyfts det i utredningarna fram betydelsen av kontinuitet och välgenomtänkta beslut.

Störst skillnader mellan den generella argumentering och den av den brittiska regeringen är de argument som behandlar skydd för minoriteter och storlek. Argumentering kopplade till både skydd för minoriteter och storlek i Storbritannien tas upp, men inte alls i samma utsträckning som i den generella argumenteringen.

Ett argument som kommer upp i den brittiska argumenteringen men som inte betonas i den generella argumenteringen är det vi kallat effektivitetsargumentet, vilket innebär att överhuset bidrar till en ökad effektivitet i legislaturen i sin helhet eftersom en del av arbetsbördan delegerats till the House of Lords.

En av de två utredningarna framtagna av den brittiska regeringen gjordes före år 1999-års reform och en gjordes efter. Trots denna stora reform som kraftigt reformerade the House of Lords, finns en kontinuitet i argumenteringen om tvåkammerssystemet där de huvudsakliga argumenten är konstanta.

Argumenteringen kring fördelarna med tvåkammerssystemet i Storbritannien och i Sverige är väldigt lik. Liknande argument tas upp i den svenska författningsutredningen från år 1963 som i de brittiska utredningarna från år 1998 och år 2007. Stabilitet, kontinuitet och kompletterande perspektiv som de svenska argumenten för bikameralism kategoriserades in i för fyrtio år sedan görs på liknande sätt i Storbritannien idag.

Storbritannien och Sverige skiljer sig även på samma sätt från den generella argumenteringen för bikameralism. Detta eftersom bägge länder inte lägger lika mycket vikt på argument som behandlar skydd för minoriteter eller storlek.

7 Slutsats

Argumenteringen för ett bibehållande av det brittiska tvåkammerssystemet skiljer sig inte anmärkningsvärt från den generella argumenteringen gällande bikameralismens fördelar – detta trots att Storbritanniens utformande av tvåkammerssystemet är unikt i många avseenden.

Därmed drar vi slutsatsen att argumenteringen för tvåkammerssystemets utformning inte är den mest centrala orsaksvariabeln till dess existens.

Denna slutsats förstärks ytterligare med exemplet Sverige där argumenteringen för bikameralism varit ännu mer lika den brittiska än den generella – men där utfallet blivit helt olikt då tvåkammarsdagen avskaffats för fyrtio år sedan.

Anledningen till hur det brittiska tvåkammarsystemets utformning kan fortgå lämnas därmed osagt. För tillfället nöjer vi oss med förklaringen nedan.

“Swedish bicameralism is, like the British House of Lords, unique. And it can be said of it, as the House of Lords – if it did not exist, you could not invent it”
(K.C. Wheare i Stjernquist, 1996, s.9).

8 Referensförteckning

8.1 Primärmaterial

1998 = Utredning av the House of Lords framtagen av den brittiska regeringen. *Modernisering Parliament – Reforming the House of Lords*. [Elektronisk] Tillgänglig: www.archive.official-documents.co.uk → publications by title → M → Modernising Parliament: Reforming the House of Lords → Next → Chapter 2 / 4 / 5 / 7 Hämtdatum: 2013-05-17

2007 = Utredning av the House of Lords framtagen av den brittiska regeringen. *The House of Lords: Reform*. [Elektronisk] Tillgänglig: www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf Hämtdatum: 2013-05-13

SOU 1963: 17, *Kammarsystem*. Kritik av kammarsystemet. Stockholm: Sveriges riksdag

8.2 Sekundärmaterial

Bergström, Göran – Kristina Boréus, 2005. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur AB

Bogdanor, Vernon, 2009. *The New British Constitution*, Oxford: Hall

Cocsatu, Mădălina, 2012. ”Democratic Stability and Legitimacy of Bicameral Parliaments”, *Revista Academiei Fortelor Terestre*, vol.17, nr 4, s. 386-390

Davidsson, Lars, 2011. ”Riksdagen” i Ingvar Mattson och Olof Petersson (red.) *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS förlag, s. 118-126

Dorey, Peter – Alexandra Kelso, 2011. *House of Lords reform since 1911. Must the lords go?* London: Palgrave and Macmillan

Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan – konsten att studera, individ och marknad*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Gallagher, Michael – Laver, Michael – Mair, Peter, 2011. *Representative Government in Modern Europe*. Femte upplagan. London: McGraw Hill

Hedenborg, Susanna – Lars Kvarnström, 2009. *Det svenska samhället 1720-2006. Böndernas och arbetarnas tid*. Lund: Studentlitteratur AB

Lijphart, Arend, 2012. *Patterns of Democracy*. Andra upplagan. New Haven: Yale University Press

McCormick, John, 2012. *Contemporary Britain*. Tredje upplagan. London: Palgrave Macmillan

Mustad, Jan Erik – Ulla Rahbek – Jörgen Sevaldsen – Ole Vadmand, 2012. *Modern Britain: Developments in Contemporary British Society*. Lund: Studentlitteratur

Nyman, Olle, 1966. *Samhälle och riksdag*, Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB

Parliament 1 = Det brittiska parlamentets officiella hemsida. *The House of Commons and the House of Lords*. [Elektronisk] Tillgänglig: www.parliament.uk/education/online-resources/parliament-explained/the-commons-and-lords Hämtdatum: 2013-05-07

Parliament 2 = Det brittiska parlamentets officiella hemsida. *Members of the House of Lords*. [Elektronisk] Tillgänglig: www.parliament.uk/education/online-resources/parliament-explained/members-house-of-lords/mps-need-to-know Hämtdatum: 2013-05-08

Parliament 3 = Det brittiska parlamentets officiella hemsida. *The House of Lords reform*. [Elektronisk] Tillgänglig: www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/keydates Hämtdatum: 2013-05-13

Parliament 4 = Det brittiska parlamentets officiella hemsida. *Diverse experience*. [Elektronisk] Tillgänglig: www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/diverse-experience Hämtdatum: 2013-05-20

Russell, Meg, 2010. "A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism", *Political Studies*, vol. 58, nr. 5, s. 866-885

Stjernquist, Nils 1996. *Tvåkammartiden: Sveriges riksdag 1867-1970*, Stockholm: Sveriges riksdag