

Nr 42

*Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner
angående ersättningen för fullgörande av riksdags-
mannaupdrag m. m.*

I de likalydande motionerna nr 252 i första kammaren av herr *Lundberg m. fl.* och nr 323 i andra kammaren av herr *Carbell m. fl.* har hemställts, att en allsidig och förutsättningslös översyn av reglerna om riksdagsledamöternas arvoden och traktamenten måtte företagas genom konstitutionsutskottets försorg med särskilt beaktande av vad som anförts i motionerna. — Motiveringen är tryckt i första kammaren.

Vidare har i motionen nr 37 i andra kammaren av herr *Dickson* hemställts, att en särskild remissinstans måtte inrättas för frågor rörande ersättning åt riksdagens ledamöter i enlighet med vad som anförts i motionen.

I samband med behandlingen av dessa motioner har utskottet — som äger självständig initiativrätt på detta område — även upptagit bl. a. frågan om riksdagsledamöternas sjukförmåner i anslutning till de under vårsessionen av innevarande års riksdag beslutna ändringarna i lagen om allmän försäkring.

Utskottet får härmed avge utlåtande över de nämnda motionerna samt framlägga ett förslag till lag om ändring i stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande.

Gällande bestämmelser

I 23 § *riksdagsordningen* stadgas att ledamot av riksdagen äger åtnjuta »arvode och reseersättning» och att närmare bestämmelser härom meddelas i en av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt beslutad stadga. Den gällande stadgan, i det följande kallad *ersättningsstadgan*, tillkom år 1941. Av reglerna i denna är de om arvode, traktamente och sjukavdrag av betydelse i detta sammanhang.

Arvodet och traktamentet är båda så konstruerade, att visst grundbelopp angetts i stadgan varjämte styrelsen för riksdagens förvaltningskontor — före den 1 juli 1966 kanslideputerade jämte talmännen — fått rätt att besluta om sådana tillägg och avdrag som »svarar mot förändringar i löner och traktamenten till befattningshavare i statens tjänst». Med stöd av sistnämnda bestämmelse har riksdagens ledamöter utan ändring i stadgan fått

del av de traktamentshöjningar och generella löneökningar som skett för statstjänstemännen men inte av de förbättringar som dessa fått genom B-listeuppgörelser och liknande ändringar av icke generell natur.

Arvodets grundbelopp är fastställt till 26 000 kronor. Talmännen får under sessionstid tilläggsarvode efter ett grundbelopp av 1 000 kr/mån. På dessa belopp utgick under år 1965 tillägg med 34,32 %. Totalbeloppet utgjorde sålunda 34 923 kronor under året, talmanstillägget 1 343 kr/mån.

Traktamentets grundbelopp är 705 kr/mån. Under år 1965 utgick 930 kr/mån.

Traktamente utgår under sessionstid, i första hand till ledamöter som är bosatta på längre avstånd än 70 kilometer fågelvägen från riksdagshuset. Ledamot som är bosatt närmare än 70 men mera än 15 kilometer fågelvägen från riksdagshuset må av styrelsen för riksdagens förvaltningskontor tillerkännas traktamente med högst förutnämnda belopp.

Riksdagens ledamöter åtnjuter sjukförmåner enligt lagen om allmän försäkring. I ersättningsstadgan föreskrivs att ledamot skall under tid då sjukpenning utgår eller eljest från och med sextonde frånvarodagen vidkännas avdrag på arvodet med två tredjedelar och på traktamentet med hälften. Efter 90 dagars frånvaro utgår inget traktamente och efter två års frånvaro inte heller något arvode.

Historik

I det följande lämnas först en kort sammanfattning av huvudinnebörden i de regler, motsvarande de nu gällande om arvode och traktamente, som förekommit under tvåkammerssystemets tid. Därefter lämnas en utförligare framställning av motiven till de ändringar i ersättningsreglerna som genomförts under senare år, såvitt de är av betydelse i detta sammanhang.

För enkelhets skull begagnas i det följande uttrycken »stockholmare» och »icke-stockholmare» för de kategorier, i vilka riksdagens ledamöter indelats med hänsyn till bosättningsorten och som alltid på ett eller annat sätt varit av betydelse för ersättningsens storlek. Det måste emellertid påpekas att den närmare gränsdragningen mellan »stockholmare» och »icke-stockholmare» varierat utan att det särskilt anges i det följande. Denna definitionsfråga har saknat aktualitet i förevarande sammanhang.

Kort sammanfattning av ersättningsreglerna efter år 1866

Åren 1866—1909 utgick ersättning endast till andra kammarens ledamöter. Dessa fick för varje ordinär lagtima riksdag 1 200 riksdaler i »arvode» och under urtima riksdag »dagtraktamente» med 10 riksdaler, dock högst 1 200 riksdaler. Under traktamentsregeln hänfördes även bl. a. A-riksdag och, från år 1891, B-riksdag.

År 1909 infördes ersättningsrätt även för första kammarens ledamöter enligt samma regler som gällde för andra kammarens ledamöter.

Intill år 1928 var »icke-stockholmare» inte skattskyldig för uppturen ersättning.

År 1918 infördes en skillnad mellan »stockholmare» och andra även i ersättningsreglerna. Samtidigt slopade man begreppet »arvode» och övergick helt till »dagtraktamente». Detta fastställdes för »stockholmare» till 15 riksdaler, dock högst 1 800 riksdaler per riksdag, och för övriga till 20 riksdaler, dock högst 2 400 riksdaler per riksdag.

År 1921 höjdes dagtraktamentena, för »stockholmare» till 24 riksdaler, dock högst 3 400 riksdaler per riksdag, och för övriga till 32 riksdaler, dock högst 4 500 riksdaler per riksdag.

År 1928 ändrades beskattningsreglerna så att »icke-stockholmare» fick göra avdrag med 2/3 av ersättningen. Resten blev alltså skattepliktig.

År 1933 slopade man begreppet »dagtraktamente» och övergick till »arvode». En sänkning av ersättningen genomfördes med hänsyn till den ekonomiska krisen. »Stockholmare» fick 3 000 kronor, övriga 4 000 kronor för ordinär lagtima riksdag och B-riksdag. Under urtima riksdag skulle utgå arvode motsvarande för »stockholmare» 750 kr/mån och för övriga 1 000 kr/mån. Kompletterande föreskrifter intogs i en samfällt beslutad stadga.

År 1941 överfördes alla materiella regler från riksdagsordningen till (den nya) stadgan. Med bibehållande av begreppet »arvode» övergick man helt till nyssnämnda månadsbelopp, utan någon maximering av den totala ersättningen.

År 1949 övergick man till årsarvoden, som med hänsyn till gällande allmänna lönestopp fastställdes till de belopp som utgått under år 1948 enligt de äldre reglerna, för »stockholmare» 6 650 kronor och för övriga 8 866 kronor.

År 1951 höjdes arvodena, för »stockholmare» till 9 000 kronor och för övriga till 12 000 kronor. Av de lägre arvodet blev 1/3 avdragsgillt vid beskattningen; av det högre blev som förut 2/3 avdragsgillt.

År 1954 uppdelades arvodet på grundarvode, 9 000 kronor för alla ledamöter, och »kostnadsersättning», 3 000 kronor för »stockholmare» och 8 000 kronor för övriga. Kostnadsersättningen blev skattefri; den förutvarande avdragsrätten slopades.

År 1957 höjdes grundarvodet till 12 000 kronor.

År 1959 höjdes grundarvodet till 24 000 kronor. Kostnadsersättningen slopades och ersattes med »traktamente» till »icke-stockholmare» med 540 r/mån under sessionstid. Traktamentet blev enligt allmänna regler skattefritt. Kanslideputerade gavs rätt att, jämte kamrarnas talmän, besluta om tillägg och avdrag på arvode och traktamente som svarar mot förändringar i löner och traktamenten till befattningshavare i statens tjänst.

År 1962 höjdes grundarvodet till 26 000 kronor och (grund-) traktamentet till motsvarande traktamentsklass A eller 705 kr/mån.

Närmare om 1949 och 1951 års reformer

Den »tekniska» ändringen år 1949 sammanhänge med reformerna samma år beträffande riksdagens arbetsformer och utgjorde endast ett provisorium i avvaktan på en mera ingripande revision av ersättningsreglerna, vilken sedermera skedde år 1951. Ändringarna dessa båda år bör därför ses i ett sammanhang. De föregicks av överväganden av icke mindre än tre offentliga utredningar.

1943 års utredning rörande riksdagens arbetsformer (SOU 1944: 8) föreslog en kombination av fasta och rörliga arvoden. Till varje ledamot skulle utgå ett årsarvode på 4 200 kronor, utbetalat med 350 kr/mån, vilket skulle »fylla den dubbla funktionen att dels bereda riksdagsmännen skälig, under året jämnt fördelad ersättning för de med riksdagsmannauppdraget förenade omkostnaderna och arbetet och dels utgöra ett slags beredskapsarvode» i händelse riksdagen behöfve inkallas efter förpuppning eller till urtima möte. Därutöver skulle utgå dagarvode med 5 kronor för »stockholmare» och 15 kronor för övriga.

1946 års utredning rörande riksdagens arbetsformer (SOU 1947: 79) förordade helt fasta arvoden. Vid beräkningen av dessas storlek utgick utredningen från att de skulle »ge riksdagsledamöterna skälig ersättning för i samband med riksdagsuppdraget förlorad inkomst samt ersättning för de under själva sessionen med uppdraget förenade extrautgifterna». I arvodet skulle »med andra ord vara inräknade både ett fast årsarvode och dagtraktamente för de sex till sju månader» som förutsattes bli normal riksdagslängd. Utredningen förordade en arvodesberäkning på grundval av ett »årsarvode» på 7 200 kronor, ett »dagtraktamente» på 10 kronor för »stockholmare och 25 kronor för övriga, samt sju månader som normal riksdagstid, vilket efter lämplig avrundning skulle ge totalt 9 000 kronor för »stockholmare» och 12 000 kronor till övriga. Vid beskattningen föreslogs »stockholmare» få göra avdrag med 20 %, övriga med 50 %. Vid framräkningen av dessa procenttal hade utredningen som skattefria belopp upptagit, förutom ett här ovidkommande bidrag till självpensionering, hela »traktamentsdelen» för »icke-stockholmare» men endast »omkring 1 000 kronor som kan beräknas motsvara med riksdagsuppdraget direkt förbundna utgifter» för »stockholmare».

1947 års riksdagsarvodessakkunniga (stencil 1947) behandlade väsentligen beskattning av riksdagsersättning, särskilt avgränsningen av kategorien »icke-stockholmare», men hade även ålagt att överväga uppdelning av ersättningen på en för alla ledamöter lika arvodesdel och en differentierad och skattefri traktamentsdel. De fann att en sådan uppdelning förutsatte en om-

prövning av ersättningens storlek som de ej ägde ingå på. De uttalade sig emellertid till förmån för ett sådant nytt system. Traktamente borde i första hand utgå till »icke-stockholmare», men det borde övervägas att ge »stockholmare» ett visst lägre belopp. »Riksdagsmannaupdraget fullgöres nämligen under sådana förhållanden», framhöll de sakkunniga, »att det samma även för dem som är bosatta i Stockholm regelmässigt medför vissa merutgifter, för vilka rätt till avdrag vid inkomsttaxeringen föreligger». Skäl kunde anföras för att även dessa merutgifter blev föremål för en schablonmässig uppskattning. Tre alternativa arvodeskonstruktioner angavs. Av ett till betänkandet fogat särskilt yttrande framgår, att det alternativ som främst övervägts innebar ett fast arvode med 600 kr/mån samt traktamente med 150 kr/mån till »stockholmare» och 600 kr/mån till övriga.

Vid 1949 års riksdag (prop 133, KU 23) genomfördes som nämnts endast en teknisk omläggning till årsarvoden utan beloppsmässiga förändringar. Departementschefen, vars mening delades av utskottet, framhöll att en höjning av arvodena i och för sig var motiverad men borde anstå med hänsyn till det på arbetsmarknaden gällande allmänna lönestoppet. Sedan detta hävts, bragtes frågan till lösning vid 1951 års riksdag (prop 132, KU 24) i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag som framlagts av 1946 års utredning. Departementschefen uttalade, att de av utredningen föreslagna beloppen var väl avvägda men att viss kompensation borde ges för levnads- kostnadsfördyringen efter år 1947. Detta syntes lämpligen kunna ske genom ökning av den skattefria delen. Avdragsrätten föreslogs höjd till hälften för »stockholmare» och till 2/3 för övriga. På utskottets förslag fastställde riksdagen avdragsrätten för »stockholmare» till 1/3 men följde i övrigt propositionen.

Närmare om 1954 och 1957 års reformer

Vid 1954 års riksdag tog konstitutionsutskottet (KU 5) initiativ till en omläggning av riksdagsersättningen till ett sådant system som övervägts av 1947 års sakkunniga, dvs. uppdelning på ett för alla ledamöter lika stort grundarvode och en differentierad och skattefri ersättningsdel. Till skillnad mot de sakkunniga valde utskottet emellertid inte »dagtraktamente» utan en fast årlig »kostnadsersättning». I motiveringen anförde utskottet:

Såsom utskottet uttalade i sitt utlåtande nr 24 till 1951 års riksdag kan, vid valet mellan olika tänkbara metoder att sammansätta ersättningen av ett skattepliktigt arvodesbelopp och en fixerad, vid taxering avdragsgill omkostnadsersättning, principiellt företräde icke givas åt någon viss metod. En nackdel med den hittills tillämpade metoden är emellertid att den icke låter i själva arvodesstadgan — som är den grundläggande författningen i sammanhanget — komma till synes, vad av arvodet som utgör ersättning för de med uppdraget förenade kostnaderna och vad som utgör gottgörelse av annat slag. Sistnämnda gottgörelse — som här må kallas grundarvodet — har också kommit att åtminstone skenbart uppgå till olika belopp för å ena si-

dan riksdagsledamöter bosatta i Stockholm med omgivningar och å andra sidan övriga riksdagsledamöter. Enligt utskottets uppfattning skulle bestämmelserna vinna i klarhet, om av stadgan om ersättning för riksdagsmannauppsdragets fullgörande direkt framginge, att viss del av ersättningen — lika för alla riksdagsmän — utgjorde beskattningsbart grundarvode och att återstoden utgjorde icke skattepliktig ersättning för de med uppsdraget förenade kostnaderna.

Om kostnadsersättningens storlek anförde utskottet, att de dåvarande skattefria beloppen »avvägts icke blott med hänsyn till riksdagsledamöternas direkta kostnader vid riksdagen under sessionerna utan även med hänsyn till de utgifter av mångahanda slag, som riksdagsledamöterna också mellan sessionerna ha att vidkännas i egenskap av ortens folkrepresentanter». Utskottet ifrågasatte ingen ändring i dessa belopp, varför kostnadsersättningen fastställdes till 3 000 kronor för »stockholmare» och 8 000 kronor för övriga. Grundarvodet bestämdes på anförda skäl till 9 000 kronor.

Vid 1957 års riksdag upptog konstitutionsutskottet ånyo ersättningsfrågorna till behandling (KU 18). Utskottet fann det önskvärt, att en förutsättningslös utredning verkställdes i ämnet, och anförde om uppgifterna för denna utredning bl. a. följande:

Bland frågor, som kommittén bör upptaga till behandling, må först nämnas spørsmålet, huru ersättningen till riksdagsmän bör avvägas med hänsyn såväl till riksdagsarbetets speciella natur som till önskvärdheten av att personer av ekonomiska skäl icke komma att anse sig förhindrade mottaga riksdagsmannauppsdrag. Detta uppdrag medför sålunda ofta för sin innehavare, att hans ordinarie inkomst helt eller delvis bortfaller. En undersökning av inkomstbortfallets storlek och verkan bör därför komma till stånd. Vidare finner utskottet erforderligt att till prövning upptages spørsmålet om den lämpliga avvägningen mellan riksdagsmännens grundarvode och deras kostnadsersättning, den senare skattefri. Avvägningen mellan de två olika belopp, varmed nämnda ersättning för närvarande utgår, torde likaledes böra omprövas.

I avbidan på resultatet av den föreslagna utredningen inskränkte sig utskottet till att omedelbart föreslå endast en »av förhållandena motiverad» höjning av grundarvodet till 12 000 kronor.

Närmare om 1959 års reform

I anledning av nyssnämnda utskottsmemorial tillsattes 1957 års riksdagsarvodesutredning. Dennas förslag följdes i huvudsak i de delar som är av betydelse i detta sammanhang.

I sitt utlåtande i ämnet vid 1959 års riksdag (KU 18) uttalade konstitutionsutskottet till en början följande om arvodet:

Riksdagen är numera regelmässigt årligen samlad till två sessioner om sammanlagt cirka 200 dagar. Under den tid session pågår är riksdagsledamöterna i allmänhet sysselsatta med sammanträden i riksdagen under fyra dagar i veckan, dock att alla vardagar ofta tages i bruk under slutet av ses-

sionerna. Men den tid, som åtgår till sammanträden, är icke avgörande för bedömningen av riksdagsledamotens arbetsbörda. Ett betydande arbete måste ledamoten ägna åt att sätta sig in i de olika frågorna genom att taga del av riksdagstryck och annat material. Den kontakt med hembygden och det intresse för dess problem, som är naturligt för en riksdagsman, tar också tid i anspråk. Riksdagsarbetet är vidare till sin art sådant, att det splittar annan verksamhet. Även mellan sessionerna är det därför understundom svårt för riksdagsmän att utöva yrkesverksamhet. Den utredning de sakkunniga företagit styrker också, att icke så få riksdagsmän varit tvungna lämna sitt yrke och nästan helt blivit ekonomiskt beroende av sitt riksdagsmannauppsdrag. Detta gör att riksdagsmannaarvodet bör sättas till ett sådant belopp, att det ger en med hänsyn till uppdragets natur rimlig bärning för den som saknar andra inkomster. Ingen bör av ekonomiska skäl behöva avstå från att bli riksdagsman. Riksdagsmannaskapets karaktär av förtroendeuppdrag medför dock, att arvodet icke bör sättas så högt att det ter sig direkt ekonomiskt lockande. Utifrån dessa utgångspunkter anser utskottet det av de sakkunniga föreslagna arvodesbeloppet, 24 000 kronor för år, som skäligt. Detta är även, som de sakkunnigas utredning visar, internationellt sett jämförelsevis lågt.

Beträffande den »automatik» som infördes genom möjligheten att utan stadgeändring höja eller sänka ersättningen i förhållande till ändringar i den allmänna lönenivån anförde utskottet:

Mot bakgrund av vad ovan sagts om att arvodet bör motsvara en med hänsyn till uppdragets karaktär rimlig inkomst är det naturligt, att förändringar i den allmänna lönenivån bör få återverkningar även på riksdagsmannaarvodet. Att vid varje förändring i denna göra lagändringar ter sig onödigt omständligt. Med hänsyn till riksdagsmannauppsdragets natur är det emellertid mindre lämpligt att genom någon form av automatik anknyta arvodet till en viss grupp löntagare. I första hand bör dock jämförelse göras med statstjänstemän i motsvarande inkomstläge. Utskottet förordar därför, att kanslideputerade tillika med kamrarnas talmän gives befogenhet att besluta om det tillägg eller avdrag å arvodet, som betingas av förskjutningar i det allmänna löneläget.

Utskottet uttalade om arvodet avslutningsvis, att förslaget givetvis byggs på de förutsättningar som då var för handen. Skulle en framtida revision av riksdagens organisation eller arbetsformer medföra väsentliga förändringar, borde arvodets storlek omprövas.

Om den dåvarande kostnadsersättningen uttalade utskottet, att den var »avsedd att motsvara, för riksdagsmän utanför stockholmsregionen, levnadsfördyringen (traktamente) samt dessutom, för alla riksdagsmän de kostnader, som de därutöver har för sitt uppdrag». I anslutning till de sakkunniga ansåg utskottet, att »för bestridande av sistnämnda omkostnader, som kunde vara av varierande slag», inte borde utgå särskild ersättning. Vid sidan av arvode borde sålunda endast utgå traktamente som ersättning för fördyrade levnadsomkostnader. Om dettas storlek anförde utskottet, att det ungefärligen borde motsvara vad som tillkommer statstjänstemän. Att utforma reglerna i direkt anknytning till vad som gäller för dessa kunde dock,

som förut framhållits om arvodet, inte komma i fråga med hänsyn till riksdagsmannauppslagets speciella karaktär.

Närmare om 1962 års reform

Till motiv för den höjning av grundarvodet, som enligt vad ovan sagts genomfördes år 1962, anförde konstitutionsutskottet (KU 20) följande:

Förutom efter den 1 januari 1959 inträffade procenthöjningar av allmän natur, av vilka även riksdagsmännen fått del genom ovannämnda höjningar av det år 1959 bestämda arvodet, har efter nämnda tidpunkt väsentliga höjningar av lönenivån beslutats för vissa grupper av statstjänstemän. Av sådana höjningar må nämnas att år 1962 på löneplan A inrättats en ny lönegrad med nr 27, till vilken huvuddelen av befattningshavarna i A 26 flyttats. Uppflyttningen ger i dyrort V en lönehöjning med 165 kronor i månaden. På chefslöneplanen har samtliga löner från och med den 1 juli 1962 höjts med 5,3 procent (= en lönegrad). Denna uppflyttning innebär för exempelvis befattningshavare i B 1 en höjning med 201 kronor i månaden.

Med hänsyn till den princip som kommit till uttryck i utskottets ovannämnda av riksdagen godkända utlåtande nr 18/1959 att förändringar i den allmänna lönenivån bör få återverkningar även på riksdagsmannaarvodet och att jämförelse bör göras med statstjänstemän i motsvarande inkomstläge samt med hänsynstagande till omfattningen av ovannämnda särskilda lönehöjningar, finner utskottet att arvodets grundbelopp bör höjas med 2 000 kronor, d. v. s. till 26 000 kronor.

I ett senare sammanhang uttalade utskottet (s. 7), att årsarvodet, om den föreslagna höjningen genomfördes, skulle komma att utgöra »omkring två tredjedelar av årslönen för en statlig befattningshavare med lön enligt B 1 (löneklass 1 å löneplan B)».

Beträffande traktamentet antecknade utskottet, att detta utgick med lägre belopp än som gällde för statstjänstemän i traktamentsklass A. För en höjning till denna nivå talade såväl i principiella hänsyn som rättviseskäl. För riksdagsmännen finns, framhöll utskottet, åtskilliga fördyrande moment som alltmer accentuerats under de senaste åren, såsom att hyrorna för möblerade rum i Stockholm torde vara åtskilligt högre än vad som är vanligt på andra orter i landet och att måltiderna i regel måste intagas på restaurang. Utskottet förklarade sig vara väl medvetet om att det föreslagna traktamentsbeloppet inte minst med hänsyn till nämnda fördyrande moment i många fall inte skulle täcka hela levnadskostnadsfördyringen. I avvaktan på resultatet av författningsutredningens arbete i vad det avsåg riksdagens arbetsformer ansåg sig utskottet emellertid icke kunna föreslå någon mera genomgripande reform av bestämmelserna.

Motionerna m. m.

I motionerna I: 252 och II: 323 erinras inledningsvis om att de normer, som ligger till grund för ersättningen till riksdagens ledamöter, fastlades år 1959. Enligt motionärernas mening föreligger idag starka skäl för att underkasta ersättningsreglerna en allmän översyn och revision. Till närmare utveckling anføres följande:

Vad först beträffar riksdagsmännens *arvoden* vill vi till en början fästa uppmärksamheten på förändringarna i den allmänna lönenivån. Ersättningsreglernas konstruktion är sådan, att riksdagsmännen kan utan författningsändring erhålla sådana tillägg »som svarar mot förändringar i löner till befattningshavare i statens tjänst». Arvodena följer därigenom med de årliga generella löneökningarna. Däremot kan B-listeförhandlingar inte beaktas utan författningsändring. En sådan genomfördes 1962 för att hålla arvodena kvar på den nivå som 1959 års beslut innebar. Efter de B-listeförändringar som skedde vid halvårsskiftet 1965 måste en ny författningsändring ske, om de förut tillämpade principerna skall följas. Arvodets grundbelopp måste höjas med 3 500 kronor, vilket i princip borde ske retroaktivt från den 1 juli 1965.

Vidare måste man i detta sammanhang beakta de förändringar som skett i riksdagsarbetet under de gångna åren. Utvecklingen har ingående belysts i det betänkande som avlämnades av riksdagens organisationsutredning i november 1965. Utredningen räknade med en arbetsökning på minst 50 procent sedan 1949 och påvisade att de kraftigaste stegringarna av arbetsvolymen skett under 1960-talet. Det är uppenbart att denna utveckling medför att allt större krav ställs på riksdagsmännen. Det synes då ofrånkomligt att överväga konsekvenserna med avseende på ersättningen för riksdagsuppdragets fullgörande.

Slutligen vill vi även peka på utvecklingen på den kommunala sidan. Alltfler förtroendemän engageras på heltid i kommunerna. Detta får på två sätt återverkningar i riksdagen. Dels blir det svårare för riksdagsmännen att behålla kommunala uppdrag. Dels är de kommunala heltidsuppdragen väsentligt mera ekonomiskt lönande än ett riksdagsuppdrag. Båda dessa omständigheter måste påverka rekryteringen till riksdagen på ett ogynnsamt sätt, något som redan blivit märkbart, och talar därför för att riksdagsmännens arvoden blir föremål för omprövning.

Vad gäller riksdagsmännens *traktamenten* vill vi erinra om att konstitutionsutskottet 1962 (utl. nr 20) förklarade sig medvetet om att desamma ofta inte täcker de verkliga kostnaderna. En mera genomgripande revision av traktamentsreglerna kunde emellertid enligt utskottet inte då ske med hänsyn till författningsutredningens arbete. Det står klart, att traktamentena i dag inte är tillräckliga och att särskilt bostadskostnaderna bereder bekymmer. Enligt vår mening är det ett rimligt krav, att riksdagsmännen skall få full kostnadstäckning och att de också skall kunna utan kostnad hålla sig med bostad av god standard på riksdagsorten året om.

Beträffande de olika omständigheter, som sålunda åberopas i motionerna, må här utan närmare sakredogörelse lämnas följande kortfattade hänvisningar. Det betänkande av riksdagens organisationsutredning, som åsyftas

i motionerna, är fogat till konstitutionsutskottets betänkande 1965: 47. Utredningens sammanfattande redovisning och slutsatser rörande arbetsutvecklingen i riksdagen under senare år återfinns på s. 29—31 och 35. Om heltidsengagerade kommunala förtroendemän lämnas utförliga uppgifter beträffande landstingen i Årsbok för Sveriges landsting 1966, s. 20 ff, beträffande städerna i Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1966, häfte 2, s. 54 ff, och beträffande köpingarna och landskommunerna i Kommunernas tidskrift 1966, häfte 4, s. 234 ff.

I *motionen II: 37* har avtryckts en vid 1952 års riksdag väckt motion (II: 17). Med påpekande att berörda spörsmål ännu inte lösts återupptar motionären det förslag som framfördes i nämnda motion. Detta åsyftade inrättande av en remissinstans i frågor om ersättning åt riksdagens ledamöter. I motiveringen anfördes bl. a.:

Som remissinstans kunde tänkas ett för tillfället sammankallat, utomordentligt kollegium, bestående exempelvis av en ledamot av regeringsrätten, presidenten i kammarrätten, generaldirektörerna för statskontoret och riksräkenskapsverket, två eller tre landshövdingar samt ordförandena i Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation och Arbetsgivareföreningen eller motsvarande. Minst två av kollegiets ledamöter borde själva tidigare ha varit ledamöter av riksdagen.

I sitt utlåtande över motionen anförde konstitutionsutskottet (nr 4) väsentligen följande:

Avgörande erinringar kunna enligt konstitutionsutskottets mening riktas mot förslaget.

Flertalet av de föreslagna ledamöterna i nämnden skulle i sin ställning av chefer för ämbetsverk med särskild sakkunskap i lönefrågor eller ordförande i nämnda arbetsmarknadsorganisationer komma att vara självskrivna. Ätminstone de ledamöters deltagande, vilka icke skulle vara statsanställda, måste emellertid bliva helt beroende av frivilligt åtagande. Beträffande det regeringsråd och de landshövdingar, som skulle ingå i nämnden, synas motionärerna förutsätta, att de skulle särskilt utväljas för detta uppdrag; frågan av vem och efter vilka grunder detta skulle ske utgör ett svårlöst spörsmål, till vars lösande något uppslag icke gives i motionerna.

De ledamöter av nämnden, som skulle vara statstjänstemän, skulle på grund av denna sin egenskap komma i en mycket ömtålig ställning som rådgivare i förevarande frågor åt riksdagen; det bleve för dem en synnerligen grannliga uppgift att självständigt och kritiskt pröva de förslag, som underställdes dem, och de bleve lätt utsatta för risken, att deras ståndpunktstagande bedömdes och kritiserades såsom påverkat av obehöriga hänsyn. Detta förhållande understrykes därav, att det näppeligen skulle kunna komma i fråga att av motionsvis väckta förslag till nämnden hänskjuta andra än sådana som vederbörande utskott funnit förtjäna övertägande; därmed skulle emellertid ett preliminärt ställningstagande i positiv riktning av utskottet komma att föregå nämndens behandling av spörsmålet. Rörande samtliga de ledamöter, vilka skulle såsom självskrivna ingå i nämnden, kunde vidare komma att föreligga det förhållandet, att de i egenskap av riksdagsmän eller pensionsberättigade förutvarande riksdagsmän själva ekonomiskt berördes av de ifrågasatta avgörandena. Sistnämnda för-

hållande, som torde bliva ofrånkomligt även av det skälet, att erfarenhet av riksdagsarbete skulle vara företrädd i nämnden, synes emellertid vara helt oförenligt med förslaget syfte.

De svårigheter, som sålunda skulle möta varje försök att tillskapa en nämnd de de i motionen avsedda kvalifikationerna och där åsyftad auktoritet, äro så stora, att förslaget måste betecknas såsom praktiskt ogenomförbart.

Principiellt kan mot förslaget anföras att riksdagen i sin egenskap av anslagsbeviljande statsmakt självfallet ej kan avbördas sig sin rätt och plikt att besluta beträffande storleken av den ersättning, som skall utgå för riksdagsmannauppdragets fullgörande, och därmed sammanhängande frågor. Det är ofrånkomligt att riksdagens ledamöter därvid på ett sätt, som har få motsvarigheter inom det offentliga livet i övrigt, själva måste med avgörande verkan värdesätta de upppoffringar, som fullgörandet av det åt dem lämnade medborgerliga förtroendeuppdraget innebär. Det ligger då enligt utskottets mening vikt uppå att intet tillåtes undanskymma riksdagens ansvarighet för de beslut, som den fattar i dessa frågor. Inrättandet av en häri rådgivande instans skulle emellertid vara ägnat att i icke oväsentlig grad fördunkla denna ansvarighet.

Utskottet avstyrkte sålunda motionen vilken avslogs av kamrarna.

Frågan om sjukavdrag

De nuvarande reglerna om sjukavdrag tillkom år 1962 (KU 20). Dessförinnan gällde vid frånvaro på grund av sjukdom följande. Under de första 30 dagarna utgick oförändrat såväl arvode som traktamente. För tiden 31—90 dagar gjordes avdrag med 1/4 av arvodet och 1/2 av traktamentet. Där-efter upphörde traktamentet helt, medan arvodet fortsatte att utgå med 3/4 tills frånvaron varat ett år, då även arvodet upphörde.

Ändringarna nämnda år skedde mot bakgrunden av att riksdagsarvodet efter tillkomsten av lagen om allmän försäkring skulle grunda rätt till tillläggssjukpenning. Utskottet anförde:

De nya reglerna angående tillläggssjukpenningen måste helt naturligt få återverkningar i fråga om konstruktionen av reglerna gällande avdrag å arvodet och storleken av dessa avdrag. Härvid måste beaktas, att sjukpenningen är skattefri och, med hänsyn till marginalskatten å inkomster motsvarande arvodesbeloppet, i allmänhet utgör en förmån motsvarande det dubbla beloppet i skattepliktig inkomst. Avdraget bör emellertid enligt utskottets mening överstiga sjukpenningens dubbla belopp. I fråga om avdragets storlek har utskottet härvidlag, efter övervägande av olika alternativ, stannat för att föreslå avdraget vid sjukdom till två tredjedelar av helt arvode. Avdrag skall göras för all den tid, varunder sjukpenning utgår och eljest, om sjukpenning ej utgått dessförinnan, från och med sextonde frånvarodagen.

Om traktamentet anförde utskottet i korthet, att begynnelsesdagen för avdrag borde bli densamma som beträffande arvodet, men att några ändringar i övrigt inte borde göras.

Genom ändring i lagen om allmän försäkring under vårsessionen av innevarande års riksdag höjdes den högsta tilläggssjukpenningen från 28 till 52 kronor. Detta belopp skall utgå då årsinkomsten av förvärvsarbete uppgår till minst 39 000 kronor.

Utskottet

Motionerna I: 252 och II: 323 åsyftar en höjning av riksdagsledamöternas arvoden och traktamenten. Beträffande arvodena återoppar motionärerna tre omständigheter, nämligen *dels* de lönegradsuppflyttningar som skett för statstjänstemännen efter 1962 och som inte medfört någon höjning av riksdagsarvodet, *dels* den ökning av riksdagens arbetsbörda som inträffat under senare år och *dels* utvecklingen på den kommunala sidan mot allt fler heltidsengagerade förtroendemän vilken är av betydelse för riksdagen bl. a. genom dess inverkan på rekryteringen. Beträffande traktamentena erinrar motionärerna om utskottets uttalande 1962, att de kunde förutses ofta inte täcka de verkliga kostnaderna. De anför att utvecklingen alltmer understrukt riktigheten i detta uttalande.

Utskottet kan i princip ansluta sig till de synpunkter som sålunda utvecklats i motionerna. Goda skäl synes tala för en allmän omprövning av ersättningen till riksdagens ledamöter. I motsatt riktning talar emellertid att riksdagen och dess arbete är föremål för reformsträvanden, dels genom den nyligen tillsatta grundlagberedningen och dels genom den sedan början av förra året arbetande riksdagens organisationsutredning. Utskottet är med hänsyn till detta reformarbete inte berett att nu föreslå några mera djupgående ändringar i ersättningsreglerna. Att vissa förbättringar bör genomföras redan nu synes emellertid klart.

Vad först beträffar arvodet finner utskottet uppenbart, att en sådan höjning bör ske som motsvarar de sedan 1962 genomförda lönegradsförändringarna för sådana statstjänstemän, som beaktades vid arvodesjusteringen nämnda år. Enligt ställningstagandena 1959 och 1962 bör arvodet nu motsvara ungefär två tredjedelar av lönen i löneklass C 1. Detta förutsätter, med utgångspunkt från nu tillämpat basår, en höjning av arvodets grundbelopp från 26 000 till 31 000 kronor. En sådan ändring innebär alltså endast att man fasthåller vid en förut tillämpad princip och tillser att arvodet inte undergår en sänkning relativt sett. Någon ytterligare höjning med hänsyn till utvecklingen i riksdagsarbetet eller på den kommunala sidan kan utskottet däremot inte nu tillstyrka av nyss angivna skäl.

Som en konsekvens av den föreslagna arvodeshöjningen bör även det särskilda tillägget till talmännen höjas. Nuvarande grundbelopp på 1 000 kr/mån bör ändras till 1 200 kr/mån.

Vid sin prövning av arvodesfrågan har utskottet funnit, att det är en mindre rationell ordning att ändring i ersättningsstadgan skall behöva vidlagas för att bibehålla arvodet på dess relativa nivå på sätt som blivit nödvändigt både 1962 och nu. Befogenheten att besluta om arvodesändringar enligt 1 § 2 mom. har emellertid av kanslideputerade — vilka från den 1 juli 1966 på denna punkt ersatts av styrelsen för riksdagens förvaltningskontor — ansetts omfatta endast generella lönetillägg men inte löneplans- och lönegradsrevisioner och andra ändringar som inte är av generell natur men avser befattningshavare som beaktats vid riksdagsarvodets fastställande. Till denna tolkning, vilken inte synes nödvändiggjord av bestämmelsens avfattning, torde ha bidragit att ett klart uttalande saknats om hur arvodet beräknats. Grunden för utskottets nu framlagda förslag har framgått av vad som anförts i det föregående. Styrelsen för riksdagens förvaltningskontor har också meddelat, att den finner sig kunna utan ändring av det berörda stadgandets lydelse tillämpa detsamma även med avseende på sådana förändringar i statstjänstemannalönerna som nyss nämnts. Med hänsyn härtill har utskottet funnit sig kunna avstå från att föreslå någon stadgeändring i detta syfte.

Traktamentet utgår för närvarande med belopp motsvarande traktementsklass A för statstjänstemän. Utskottet är medvetet om att ersättning-
en ofta inte täcker de verkliga kostnaderna, särskilt inte för de ledamöter som hyr bostad i Stockholm året runt. Trots detta och oaktat en jämförelse med statstjänstemännen ingalunda är oomtvistligt riktig, har utskottet funnit sig inte kunna tillstyrka att den gällande principen överges. Även denna fråga torde få övervägas i senare sammanhang. Utskottet föreslår sålunda ingen ändring i traktamentena.

Det framstår emellertid som otillfredsställande att riksdagens ledamöter i allmänhet inte får full gottgörelse för de med uppdraget förenade kostnaderna utan måste täcka vissa sådana ur arvodet. Särskilt måste i detta sammanhang beaktas den ökning av bostadskostnaderna, som betingats av att ledamöterna i större utsträckning än tidigare måste ha bostad i Stockholm året runt. Då utskottet på anförda skäl inte funnit sig kunna förorda att ledamöterna kompenseras på annat sätt, har utskottet i stället övervägt möjligheten att återinföra en särskild kostnadsersättning för alla ledamöter, avseende vissa kostnader som inte avses med traktamentet.

Som framgått av redogörelsen för ersättningsreglernas utveckling har tre i princip skilda faktorer beaktats: *dels* själva arbetet och det därav orsakade inkomstbortfallet, *dels* de fördyrade levnadskostnaderna för ledamöter bosatta utanför riksdagsorten, *dels* andra omkostnader som riksdagsuppdraget medför oberoende av ledamöternas bosättning. För de sistnämnda avsåg 1943, 1946 och 1947 års sakkunniga att särskild ersättning skulle utgå under sessionstid; samtliga tänkte sig ett skattefritt belopp på drygt 1 000 kronor. År 1951 infördes i stället generell avdragsrätt vid beskattning-

en med 3 000 kronor, vilken 1954 ersattes med en särskild kostnadsersättning av samma storlek. Skillnaden i belopp berodde på att olika kostnader avsågs. Som utskottet uttalade 1954 hade det högre beloppet avvägrats med hänsyn till inte bara ledamöternas direkta kostnader under sessionerna utan även de utgifter av mångahanda slag som de också mellan sessionerna får vidkännas som ortens folkrepresentanter. De sakkunniga däremot avsåg endast de direkta utläggerna under sessionerna. Enligt 1959 års beslut skulle emellertid samtliga kostnader av ifrågavarande typ täckas ur arvodet. Till följd härav kan detta inte direkt jämföras med den lön som tillkommer t. ex. en statstjänsteman. Utskottet har funnit det riktigt att ett visst belopp återinförs för det ändamål som här åsyftas. Detta belopp, som alltså bör utgå till samtliga ledamöter, bör emellertid inte, som fallet var före 1959, vara a priori undantaget från beskattning. I stället bör ledamöterna enligt 32 § 3 mom. kommunalskattelagen äska avdrag för de särskilda kostnader som kan visas. Vid övervägande av de olika belopp som i skilda sammanhang föreslagits eller utgått för ifrågavarande ändamål samt penningvärdets förändringar har utskottet stannat för att förorda ett årsbelopp av 3 600 kronor. Detta bör liksom tidigare betecknas kostnadsersättning samt utbetalas med en tolfedel varje kalendermånad.

Utskottet har vidare upptagit sjukavdragsregeln i stadgans 2 § till omprövning med hänsyn till den beslutade höjningen av tilläggssjukpenningens högsta belopp. Om den 1962 antagna principen skall följas, bör sjukavdraget höjas till 90 %. Utskottet föreslår att en sådan ändring genomförs.

Utskottet har även funnit skäligen att föreslå den mindre ändringen i 2 § att avdrag på traktamente inte skall verkställas förrän efter 15 frånvarodagar. För närvarande gäller att även sådant avdrag skall göras så snart sjukpenning uppbäres, vilket tidigare inneburit från fjärde frånvarodagen men efter nästa årsskifte, då karensdagarna slopats, skulle innebära redan från första frånvarodagen. Något bärande skäl för att ha en mera ogynnsam regel för fall av sjukdom än som gäller vid annan frånvaro synes inte föreligga.

Den föreslagna arvodesändringen torde böra genomföras retroaktivt från sistlidna årsskifte med hänsyn till att den till största del är motiverad av förändringar som för statstjänstemännens vidkommande genomfördes redan vid halvårsskiftet 1965. Även den föreslagna kostnadsersättningen synes böra utgå från samma tidpunkt. Ändringarna i 2 § bör däremot tillämpas från den 1 januari 1967, dvs. samma dag då ändringarna i lagen om allmän försäkring träder i kraft.

Några andra ändringar i ersättningsstadgan än de nämnda har utskottet inte funnit anledning att nu föreslå. Detta betyder emellertid inte att stadgans bestämmelser i övrigt är i allo tillfredsställande enligt utskottets uppfattning. I det föregående har vissa brister påpekats, och även på flera and-

ra punkter föreligger anledning till närmare överväganden. Utskottet vill särskilt anteckna två frågor av större räckvidd som diskuterats i samband med behandlingen av förevarande ärende men i vilka utskottet inte funnit sig kunna nu framlägga några förslag. Den ena gäller den nuvarande konstruktionen med grundbelopp och tillägg, där utskottet ifrågasatt om inte en »nollställning» borde ske genom att arvodets åsyftade bruttobelopp 1966 direkt utsätts i lagtexten; utskottet har emellertid ansett att en sådan ändring bör föregås av mera ingående överväganden, vilka lämpligen kan göras av riksdagens förvaltningskontor. Den andra frågan avser sjukförmåner, där det synes kunna ifrågasättas om inte en reglering efter samma principer som gäller för statstjänstemännen, dvs. med sjuklön och arbetsgivarinträde, borde införas. Även regeln om pensionsavdrag från arvode i 1 § 3 mom. samt grupplivförsäkringen kan förtjäna att överses. Enligt utskottets mening kan det också helt allmänt sägas, att ersättningsstadgans tekniska konstruktion är förtjänt att ses över i ett sammanhang. I och med att riksdagen med tillkomsten av dess förvaltningskontor får bättre administrativa möjligheter, inte minst på det tekniska område som här är aktuellt, synes emellertid konstitutionsutskottet lämpligen kunna avlastas huvuddelen av utredningsarbetet i ersättningsfrågorna. Detta bör i stället ankomma på förvaltningskontoret, som också bör ta initiativ till önskvärda ändringar av teknisk natur.

Beträffande motionen II: 37 får utskottet hänvisa till sitt avstyrkande utlåtande 1952 över motsvarande förslag. Utlåtandet godkändes av riksdagen. Anledning till annat ställningstagande synes inte nu föreligga.

Till de framlagda lagförslagen torde utskottet inte behöva foga andra kommentarer utöver vad ovan anförts än att 1 § första stycket avfattats efter mönster av stadgandets lydelse före 1959 och att 2 § omarbetats i syfte att vinna en kortare och enklare avfattning trots den ökning av sakinnehållet som följer av utskottets förslag.

Under hänvisning till det anförda hemställer utskottet,

I. att motionen II: 37 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd; samt

II. att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 252 och II: 323, för sin del antaga bifogade förslag till lag om ändring i stadgan om ersättning för riksdagsmannauppgiftens fullgörande.

Stockholm den 9 november 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Erik Olsson, Carl Albert Anderson, Dahlén, Dahlberg, Tistad och Svenungsson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen, Henningsson, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Larsson i Luttra, Wennerfors, Werbro och Gustafsson i Stenkyrka.

Förslag
till
Lag
angående ändring i stadgan den 21 februari 1941 (nr 98) om
ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande

Härigenom förordnas att 1, 2, 4 och 6 §§* stadgan den 21 februari 1941 om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

1 mom. Riksdagsman åtnjuter — — — riksdagsmannaupdraget upphör. Ersättning i form av arvode utgår — — — Arvode utgår med grundarvode av med 26 000 kronor för år (grundbe- 31 000 kronor för år och kostnadsersättning av 3 600 kronor för år. lopp).

Traktamente utgår — — — — — av statsrådet.

Riksdagsman är — — — — — i 7 §.

2 mom. Styrelsen för riksdagens förvaltningskontor äger besluta sådant tillägg eller avdrag å arvode och traktamente, som svarar mot förändringar i löner och traktamenten till befattningshavare i statens tjänst. Arvode enligt 1 mom., till storleken bestämt i enlighet med vad sålunda må ha beslutats, benämnes i 3 mom. samt i 2 och 6 §§ utgående arvode.

2 mom. Styrelsen för riksdagens förvaltningskontor äger besluta sådant tillägg eller avdrag på grundarvode och traktamente, som svarar mot förändringar i löner och traktamenten till befattningshavare i statens tjänst. Grundarvode med sådant tillägg eller avdrag benämnes i 3 mom. samt i 2 och 6 §§ utgående arvode.

3 mom. Uppbär riksdagsman — — — — — nämnda arvode.

2 §.

Riksdagsman skall för tid varunder sjukpenning jämlikt 3 kap. lagen om allmän försäkring utgå, och eljest, om han är förhindrad att delta i riksdagsgöromålen, för tid varmed frånvaron i en följd överstiger femton dagar, vidkännas avdrag å utgående arvode med, inberäknat avdrag jämlikt 1 § 3 mom., två tredjedelar av helt sådant arvode och å traktamentet med hälften av vad eljest skolat under samma tid utgå; efter nittio dagars frånvaro skall intet traktamente utgå till honom

Riksdagsman som av annan anledning än offentligt uppdrag är förhindrad att delta i riksdagsgöromålen skall efter femton frånvarodagar i följd vidkännas avdrag på traktamente med hälften och på utgående arvode med, inräknat avdrag jämlikt 1 § 3 mom., två tredjedelar. Då sjukpenning utgår skall dock avdrag göras på arvodet med nio tiondelar. Efter nittio dagars frånvaro skall traktamente ej utgå och efter två års frånvaro ej heller arvode.

* Senaste lydelse av 1 §, se SFS 1966: 310, samt av 2, 4 och 6 §§, se SFS 1962: 622.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

och efter två års frånvaro ej heller något arvode. Frånvaro på grund av offentligt uppdrag skall dock icke föranleda avdrag.

4 §.

Kamrarnas talmän erhålla under tid, då riksdagen håller session, *tillläggsarvode* med belopp motsvarande 1 000 kronor för månad (*grundbelopp*).

Kamrarnas talmän erhålla under tid, då riksdagen håller session, *förhöjning av grundarvodet* med belopp motsvarande 1 200 kronor för månad.

6 §.

Av utgående arvode skall å varje kalendermånad anses belöpa en tolfedel, varvid belopp som slutar på öretal skall jämkas till närmaste krontal eller, om det slutar på 50 öre, till närmast högre krontal.

Av utgående arvode *och kostnadsersättning* skall å varje kalendermånad anses belöpa en tolfedel, varvid belopp som slutar på öretal skall jämkas till närmaste krontal eller, om det slutar på 50 öre, till närmast högre krontal.

Ersättning som — — — — — — — — — — utbetalas månadsvis.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1967, dock att bestämmelserna i 1 och 4 §§ skola i sin nya lydelse äga tillämpning från och med den 1 januari 1966.