

## Nr 102.

Av herr **Kjellén**, om ändring av §§ 12 och 23 riksdagsordningen  
i syfte att reglera riksdagsmännens arvode.

I innerlig överensstämmelse med sin klart konstitutionella typ har Sveriges statskick även i förvaltningen genomfört en bestämd dualism, mellan stat- och självstyrelse. Denna motsats träder starkt i dagen vid en jämförelse mellan de bägge förvaltningssystemens organ. Å ena sidan se vi *statstjänaren*, utnämnd av konungen (eller lägre myndighet) på grund av bestämda meriter, som i regel kunna utrönas genom objektiv bevisning (examina, tjänstgöring), och helt ägnad åt uppgiften, vadan han också av den har sitt uppehälle, som i regel i livstids anställning; det ligger i sakens natur, att han också med fullkomlig frihet ger sig in på denna bana och ej kan tvingas därin. Å andra sidan se vi *samhällstjänaren*, vald av medborgarne själva utan allt avseende å examina eller andra objektiva meriter, alltså uteslutande uppbyren av sina valnäs förtroende, därför alltid satt på viss tid allena, icke heller beroende av detta uppdrag som levebröd, alldenstund det icke avser att taga mera än en del av hans tid och kraft i anspråk, följaktligen icke avlönad, ehuru det är en plikt att mottaga uppdraget (så att man endast under bestämda förutsättningar kan avsäga sig det).

I självstyrelsens egen idé ingår sålunda också grundsatsen *tjänst utan lön*. Det är här frågan om ett offer för det allmänna, en skatt till samhället, ett slags civil värnplikt i dess tjänst; och man tager icke betalt för fullgörande av skyldigheter. Varje krav på ersättning för själva tjänsten är här principiellt uteslutet. Det skulle betaga hela systemet den moraliska bas av frivillig insats, utan vilken det icke länge skulle kunna stå upprätt i konkurrensen med statens fasta och välorganiserade system. Sätter man över huvud värde på friheten och självstyrelsen, så måste man

alltså acceptera denna nödvändiga följd: samhällstjänst på överskott av tid utan beräkning på lön.

Men å andra sidan strider det givetvis icke mot systemet, att det ges *ersättning för rena utlägg* i det allmännas tjänst. Detta är den skillnad som den tyska författningen så skarpt fattat i ögonen, då den i samma artikel (32) förbjuder »Besoldung» av riksdagsmännen, men tillåter »Entschädigung». Dörren in till samhällsuppdraget skall icke vara trängre än den behöver vara. Man skall icke sälja sitt medborgerliga intresse för pengar, men man skall icke heller köpa sig till det medborgerliga offret: icke ha betalt därför, men lika litet betala därför. I den mån tjänsten kräver rent personliga utgifter, så är det alltså fullt förenligt med principen, att man får dem ersatta. Se vi sedan saken praktiskt, så lär det icke vara tillrådligt att undanhålla den enskilde en sådan ersättning; ty om man det gör, då är det fara värt, att den medborgerliga tjänsten, trots alla öppna dörrar och alla vackra ord, i verkligheten blir ett monopol för dem som hava minsta olägenheten av att göra extra utgifter. Den i demokratien ständigt lurande plutokratien skulle här finna en springa i dörren. Till systemets renhet och livsduglighet hör således ersättning för verklig utgift i och för uppdraget lika väl som uteslutande av verklig inkomst av uppdraget.

Men om detta nu är klart i teorien, så skola vi finna oss på en mycket ömtålig och svävande mark så snart det gäller att i praktiken bestämma omfattningen av detta naturliga ersättningskrav. Här gäller att se upp, så att icke ett illegitimt och samhällsskadligt förvärvsbegär smyger sig in under skenet av lojal ersättning för utlägg. Men här gäller också att anpassa den rätta ersättningen efter de skiftande omständigheterna. Beloppet kan ju icke en gång för alla fastslås: det står i tiden och måste följa med tiden, vars »tand» gnager på penningevärdet icke mindre än på andra yttre värden. I tider med fallande penningevärde blir det därför en naturlig och nödvändig sak att periodiskt *reglera* sådana ersättningsbelopp uppåt, till återställande av överensstämmelsen med ändamålet; och är en sådan procedur tydligen ingen principalsak, utan ett rent praktiskt ärende — så länge man har ögonen öppna för faran av illojala spekulationer.

---

På dessa förutsättningar vilar problemet om riksdagsmännens arvode.

Riksdagsmannen är efter ursprunget och anställningen klart att räkna till samhällstjänarnes kategori, även om riksdagen sedan tages i anspråk även som statsorgan. Alla grundläggande drag i samhällstjänsten

återfinnas hos honom: det fria folkvalet och det rent subjektiva förtroendet, uppdraget för vissa år och den begränsade avsägelserätten. Därför förvånar det ej heller att finna uppdraget förenat med ett blygsamt »arvode» i stället för lön.

Att nu ett sådant arvode verkligen förekommer, det blir mera än vanligt motiverat, då vi besinna det mer än vanligt betungande just i riksdagsmannens uppdrag. Detta innebär ju för de flesta att en längre tid uppehålla sig på en central ort i riket långt från hemmet. Därför är frågan om riksdagsmannens underhåll också lika gammal som riksdagen själv.

I den allra första tiden, då riksdagen spelade rollen av tillfälligt ryggstöd åt konungen eller riksföreståndaren i kritiska tider, ansågos dess ledamöter som regentens gäster och erhöilo av honom direkt underhåll. Från slutet av 1500-talet finnas bestämmelser, att för ändamålet skulle anlitas häradskistan med dess andel av sakörena; då detta icke förslog, som givetvis var att förutsätta, fingo häradsborna själva göra sammanskott. Härmed var fastslagen den princip, som sedermera skulle uppbära ständsriksdagen ända till dess slut: riksdagsmannens underhåll var *valkretsens sak*, var inom sitt stånd. Detta förklarar nu också, att riksdagen av folket länge sågs mest ur synpunkten av en börda: ännu i Gustaf II Adolfs konungaförsäkran 1611 måste konungen lova att icke »ständerna med många herredagar betunga», och det var först 1660 som man, under konungs minderårighet, föreskrev periodiska möten vart tredje år, »ändock riksdagarne hava sina besvär och kostnader med sig».

Tillämpningen av principen angående arvudet vållade givetvis en mängd tvister, framför allt inom bondeståndet, som trycktes särskilt av dessa »herredagspengar» såsom en ny skatt i hårt skattetyngda tider, detta i all synnerhet sedan frälsebönderna (1644) och boställsbönder på militiehemman (1660) blivit befriade. Vi finna senare även andra boställsbönder undantagna; däremot visar Resolutionen på allmogens besvär 1719, att bruksägare och ståndspersoner på landet icke lyckats undkomma denna börda, ehuru de själva voro uteslutna från representationsrätten. Vid sistnämnda tid, då riksdagen beredde sig att hävda en ställning som statsorgan i eminentaste mening, börja författningarna i allmänhet röja mera intresse för denna sida av saken. Sålunda läses i en Kungl. förordning av <sup>6</sup>/<sub>7</sub> 1720 »beträffande herredagspengarne så må allmogen jämte häradshövdingen med sina herredagsmän därom likvidera och när räkningen vid tinget är god känd själva uppbära samma medel»; och slutligen kom i riksdagsordningens av 1723 § 7 den formliga bekräftelsen på principen i dessa

ordalag »njute han fritt och tillräckligt underhåll och resepengar av dem, som han är fullmäktig för».<sup>1</sup>

Denna bestämmelse går direkt in i 1810 års RO — ståndsriksdagens sista reglemente — § 17, där orden lyda »njute han af dem, som äro berättigade att välja, *anständigt och tillräckligt underhåll* och resekostnad, hvilka för präste- och borgareståndens riksdagsfullmäktige före valet bestämmas». Man ser av denna formulering, att det stod bondevalkretsarna fritt att ackordera om saken även efter valet; denna frihet anlätades i vid utsträckning och gav anledning till processer, som icke höjde vare sig ståndets eller de fullmäktiges anseende; därför togs den bort vid riksdagen 1862—3, så att även för bondeståndets representanter uppgörelsen hädanefter skulle träffas före valet. Men redan det Anckarsvärd-Richertska representationsförslaget 1830 hade brutit med hela principen om valmännens ansvar för underhållet och i stället lagt det på *statskassan*; och nu var tiden mogen för denna avlösning i sammanhang med ståndsrepresentationens fall. Alltså bestämmer den nya RO 1866 i sin § 23, att ledamöterna av andra kammaren åtnjuta ersättning »af statsmedel», vilken bestämmelse sedan, som bekant, år 1909 vidgades (i § 12) till att omfatta även första kammaren. Ett enda försök har gjorts att återgå till det gamla utdebiteringssystemet genom valkretsarna, nämligen av Falkman 1869 (motion i andra kammaren nr 237); men det avvisades av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 1) med den anmärkningen att »riksdagsmannabefattningen är ett uppdrag af politisk, icke af kommunal natur». Sedan dess har ingen dragit i tvivelsmål, att frågan om riksdagsmannarvodet är ett statsintresse, liksom riksdagsmannen själv är en hela folkets representant.

Med denna nyhet i uppfattningen följde också en ny fråga angående tillämpningen. Då olika stånd och skilda landsorter var för sig bestämde underhållets storlek, blev det helt naturligt rätt skiftande; sedan staten tagit frågan om hand, uppkom tanken att fixera det till ett bestämt, för alla lika belopp. Vid bedömande härav måste givetvis uppmärksamheten riktas på vad som förut i allmänhet ansetts »anständigt och tillräckligt». För att sätta en damm mot tvisterna därom hade det förekommit att stånden själva utställde vissa direktiver; sålunda ansåg prästeståndet 1832 (?) att 5 kr. (vi räkna i närvarande mynt) vore lagom dagtraktamente, det samma dekreterade bondeståndet 1840 och även följande riksdagar intill 1856, då det höjde sagda »existensminimum» till 7 kr. Men dessa direk-

<sup>1</sup> Se härom E. Hildebrand, Svenska statsförfattningens historiska utveckling (1896), s. 378, och Rosenborg, Om riksdagar (1863), ss. 135—140, samt handlingarne i Modées samling, del I.

tiv hade endast så att säga moralisk karaktär; det ankom på de särskilda stiftet (prosterierna), städerna och häradena att slutligt fixera beloppet. Därvid tillämpades nu ännu på ståndsriksdagens sista tid, efter skiftande personlig och lokal lägenhet, en ganska olika skala. Prästeståndets valkretsar synas visserligen tämligen snart ha enat sig på ett medeltal av 6 kr. per dag, vilket motsvarade statsrevisorernas gage (som ännu på 1840-talet varit 4,50 om dagen), och det torde kunna sägas att denna siffra även för de övriga ofrälse stånden fått karaktären av ett normaltäl.<sup>1</sup> I borgarståndet förekommo dock sådana skillnader som 2 kr. (Strängnäs' representant 1862—3, se Naumanns Tidskrift 1864, I, nr 22) och 15 kr. (enligt vittnesbörd av Rosenberg i andra kammaren 1869). I bondeståndet lär medeltalet 1859—60 ha gått upp till kr. 6,30, men där fanns också gager på 12 kr. om dagen; att arvoden på 8—10 kr. icke ens i detta stånd voro alldeles sällsynta, ses av vittnesmål i 1869 års andra kammare (Medin, Rosenberg), men där omnämndes också traktamenten på 4 kr., och det återopades t. o. m. ett fall där en medlem av ståndet fungerade alldeles gratis!

Under sådana förhållanden var det tydligt, att man skulle känna ett behov av en fastare ordning. Två vägar därtill voro under reformtiden på tal: bestämmelse av varje riksdag för den nästföljande — alltså varierande efter tiden, men för varje gång lika — eller en i lagen fastslagen, icke längre varierande siffra. Den förra tanken tillhörde i allmänhet 1840-talet och återfinnes i Kungl. Maj:ts förslag 1848. Den senare möter första gången i en broschyr av 1829 (»om behovet af en bättrad representation»), då siffran sattes till 3 kr., och återkommer sedan i det Ekholmska förslaget 1845 med siffran höjd till 5 kr. Det var detta alternativ, som 1866 års grundlagstiftare till sist valde, men med siffran fördubblad: jämte resekostnadsersättning erhåller varje ledamot av andra kammaren »i dagstraktamente *tio riksdaler*». Det tillägges endast, att arvodet sammanlagt ej må överstiga 1,200 kr.; man räknar således med en normal riksdagssession av fyra månader och tillsluter statens pung efter deras förlopp (även detta efter den anonyma broschyrförfattarens tanke 1829).

Det var således en ganska genomgripande reform som i denna punkt genomfördes år 1866. Den stod vid tillfället i skuggan av större ärenden, och vi äga här ingen direkt motivering från riksdagsordningens för-

<sup>1</sup> Se vittnesmålen av Ridderstad i motion 1868 och Treffenberg i andra kammardebatten 1869. Enligt Eric Sparres uppgift i första kammaren 1869 var siffran något lägre: 5 i prästeståndet, 4—5 hos borgarne, 4 $\frac{1}{2}$  hos bönderna. Se vidare Stavenow, Studier i ståndsriksdagens senare historia (1895) ss. 50 och 84 f., samt Florén, Tillkomsten av 1866 års RO. (1912), ss. 87—91.

fattare, ej heller finna vi någon allvarligare kritik insatt på detta ställe. Det skulle emellertid snart visa sig, att en sida av reformen saknade stödet av allmänna meningen, och det var just själva siffran: den ansågs i vida kretsar allt för hög. Vittnesbörd härom äro de motioner i andra kammaren, som under den första valperioden i det nya statsskicket framkommo i syfte att *sänka den till 6 kr.* (inalles 720 kr.) eller åtminstone till 7,50 kr. (inalles 900). Den förra linjen representerades av Ridderstad 1868 (motion nr 320, jämför Rosenbergs motion nr 334) och Treffenberg 1869 (nr 23); den senare av Wallin 1869 (nr 209). Vi hava dem att tacka för ett *principuttalande av konstitutionsutskottet 1868* (nr 9), som i saknad av grundlagsstiftarnes egen motivering må anses som ett tillnärmelsevis autentiskt uttryck för deras mening (därför nedan meddelat som bil. A), och likaså för debatter i båda kamrarna <sup>27/2</sup> 1869, som skänka en god belysning åt de synpunkter, varur det statliga arvodet på skilda håll uppfattades vid den tid, då det först började utdelas.

Det råder ingen meningsskiljaktighet därom att ett fixt arvode över huvud bör utdelas; skiljaktigheten beträffar endast dess storlek, och härvid kommer i dagen en principiell motsats i utgångspunkten. Oppositionen med sin härd i första kammaren (Henning Hamilton, Hasselrot, Hazelius) bestrider, att ersättningen bör omfatta annat än representantens rena levnadskostnader för uppehållet å riksdagsorten; sedan blir frågan en ren räknefråga, och det är icke svårt att visa att 10 kr. är för det ändamålet alldeles för mycket. Hamilton ger oss således en direkt specifikation på kostnaderna i huvudstaden vid den tiden: 1,50 för ett mycket »anständigt» rum med eldning och städning, 1 kr. för middag på riksdagsrestauranten, 0,50 resp. för frukost och kvällsvard, sedan blir ju av det föreslagna lägre arvodet ändock 2,50 kr. över till diverse. Där framkommo också uppgifter om att många ledamöter i medkammaren lade sig till godo halva arvodet (Hazelius, E. Sparre; 500—800 kr. av de 1,200, enligt Hasselrot), vilket ju vore alldeles stridande mot meningen med det hela. I andra kammaren vände oppositionen lantmannapartiets egen sparsamhetslösen emot partiet i denna fråga, anseende att »man skall börja med sig själv» (Ridderstad); det gällde dock en summa av 96,000 på en budget av 390,000. Där funnos även sådana — dit hörde motionären Treffenberg — som icke intogo första kammaropponenternas klara ståndpunkt utan ansågo arvodet böra omfatta även »skälig ersättning för tidsspillan och besvär», men som det oaktat funno 10 kr. allt för högt tilltaget, därhän att det kunde ge anledning till »obehöriga spekulationer», ända till dess »riksdagsmannakallet bleve upplåtet till den mestbjudande». Här inspelar ju en politisk tankegång; eljest är hela detta resonemang uteslutande ekonomiskt. Själva siffran 6 var ju icke heller svår att motivera

med den föregående tidens medeltal för riksdagen och med statsrevisorerernas fortfarande ställning samt därtill med Danmarks färska exempel: i dess vallag av 1867, § 99, bestämdes »den Rigsdagens Medlemmer tillkommande Godtgjörelse» till (i svenskt nuvarande mynt) 6 kr.

I allmänhet hade nu anhängarne av den fastslagna siffran icke mycket att svara i den rent ekonomiska diskussionen; man framhåller överensstämmelsen med dagtraktamentet i resereglementets III klass (Siljeström i andra kammaren 1868), och man söker framför allt avtrubba jämförelsen med föregående förhållanden genom att påpeka, att det då fanns en så stor mängd tjänstemän med egna inkomster i riksdagen (präster och borgare, se Trolle i första kammaren 1869), att där fanns tillfälle att ackumulera arvoden i och med ackumulationen av valkretsar (Siljeström), att det för övrigt då icke gällde årliga sammankomster (Trolle) och icke heller någon begränsning till tiden som de fyra månaderna nu (konstitutionsutskottet 1868). Man kunde ha tillagt den icke betydelselösa omständigheten, att man (åtminstone inom det gamla bondeståndet) fick ut arvodet 3 månader i förskott,<sup>1</sup> medan det efter beslut 1867 — som bekant gällande än i dag — utföll månadsvis i efterskott. Men det är tydligt, att den avgörande motsatsen ligger på principiellt håll. Försvaret utgår med särskilt eftertryck från den synpunkten »att tillförsäkra andra kammarens ledamöter ett arvode, som icke blott motsvarar den dagliga levnadskostnaden under riksdagens sammanvaro, utan ock kan bereda någon ersättning för de olägenheter av ekonomisk art, som frånvaro från hemvist och yrke samt bristande tillsyn å enskilda angelägenheter måste förorsaka», såsom konstitutionsutskottet 1869 formulerar det. Som exempel anföres tjänstemäns behov av vikarier (Liljenmark och Rosenberg i andra kammaren 1869) och godsägares av inspektorer (Trolle) samt över huvud allmogens svårigheter under riksdagstiden att sköta omsättningen av sina varor (även om tiden var gynnsam med hänsyn till dess produktion; Siljeström). Här förskjuter sig tyngdpunkten i tankegången helt och hållet från det privatekonomiska området till det offentliga. Frågan, säger 1869 års konstitutionsutskott, »bör betraktas företrädesvis ur synpunkten av det inflytande på andra kammarens sammansättning, som en förändring nedåt kunde antagas komma att medföra». Därvid hänvisar detta utskott till föregående konstitutionsutskotts utlåtande nr 9, som närmare utvecklar betänkligheterna härvid i den riktning, att en förändring kunde inverka menligt för arvodets eget ändamål, som är att »sätta samhället i tillfälle att för utövande av folkrepresentantens viktiga kall kunna

<sup>1</sup> Enligt Resolution på allmogens besvär 1766, § 6, bekräftad ännu av Kammarkollegium 1860, se Juridiska Föreningens tidskrift 1861, sid. 88, och Rosenberg, om riksdagar, sid. 139.

taga den verkliga förtjänsten och det levande intresset för samhällets angelägenheter i anspråk, varhelst dessa egenskaper funnos, och utan hinder därav att de tillhörde personer, vilkas ekonomiska ställning icke tillät dem att utan särskild gottgörelse utbyta sina enskilda sysslor emot arbetet i det allmännas tjänst» (se nedan Bil. A).

Det är av stor vikt att behålla detta officiella intyg från tiden för arvodets införande i minne, då man över huvud reflekterar i frågan. Det ställer saken från början på rätt bog. Man ser hurusom det bryter udden av anmärkningen, att det är många som bereda sig en vinning av arvodet. Detta är från statens synpunkt oväsentligt gent emot faran av att duglige representanter skulle avskräckas av en för ringa ersättning. På denna grund och ingen annan är medeltalet — då man nu över huvud måste välja ett sådant — satt ett stycke ovanför det alldeles oundgängliga. Frågan är nämligen icke bara om ett medeltal av hushållskostnader i Stockholm, utan därtill av olika samhällsklassers möjligheter till deltagande i det allmänna livet. Man har icke velat, att riksdagsmännen skulle göra ett »barmhärtighetsverk» mot staten (Hedlund i andra kammaren 1869), såsom de där »arbeta för blotta födan» (Rosenberg); ty den besparing, som det allmänna därmed skulle tillskyndas, bleve dyrt köpt med risken av en nedsättning i själva folkrepresentationens standard.

Till denna allmänna bakgrund knyter sig sedan en anmärkning av direkt politisk innebörd. Ridderstad citerade i andra kammaren 1869 ett yttrande från Danmark, att ett allt för lågt arvode premierar de »mest beroende», för vilka det alltid blir en vinst, och de »minst beroende», för vilka summan över huvud icke spelar någon roll (jämför Witt darsamma-städes). Det är således i *medelklassens* intresse, om arvodet behålles vid en skälig höjd. Anmärkningen visar åter, huru frågan har en helt annan bärvidd än det enbart ekonomiska räknestyckets.

\* \* \*

Detta första reformförsök i riktning mot arvodets *sänkande* ledde till intet resultat. 1868 understöddes det endast av en ledamot i konstitutionsutskottet (enligt Bergstedts uppgift i första kammaren 1869) och föll i bägge kamrarna utan debatt. 1869 voro reservanterna vid konstitutionsutskottets avvisande utlåtande 6, varav en även från andra kammaren, men deras ståndpunkt var endast teoretisk, man ville avvakta ökad erfarenhet; första kammaren själv demonstrerade visserligen sin mening — av konsideration mot andra kammaren (Hamilton) valde man därtill formen av återremiss — men i andra kammaren vann detta yrkande endast 44 röster mot 114, och därmed var saken utagerad.



Det väntades nu allmänt, och hade av flere talare i debatten sagts rent ut, att frågan skulle komma upp igen efter förstärkt »erfarenhet». Men hela nästa valperiod gick förbi utan ett ord därom; och när frågan så år 1873 återkom, så var det i motsatt syfte: *höjning* i stället för sänkning av arvodet. Hon stod emellertid denna gång på en undanskymd plats, som ett led i en annan större fråga, nämligen om riksdagstidens indragning till 3 månader; det var A. O. Wallenberg (motion i första kammaren nr 43), som bragte detta på tal och därvid särskilt framhöll, att han tänkte sig denna förändring utan minskning i arvodets slutsumma, varigenom alltså det månatliga arvodet skulle blivit förhöjt från 300 till 400 kr. (pr dag 13,33). Såväl nu som 1881, då motionen återkom (första kammaren nr 41), behandlades förslaget både i konstitutionsutskottet och kamrarna som ett rent arbetsordningsärendet och ådrog sig ingen uppmärksamhet från den sida som här sysselsätter oss. Men för den historiska betraktelsen är detta uppslag märkligt som vittnesbörd om en strömkantring i uppfattningen, vars verkningar småningom skulle mogna i en fullkomlig aktualitet för våra dagar.

Den Wallenbergska motionen av 1873 riktar nämligen blicken på en faktor, som plötsligt ställde hela problemet i ett nytt och oväntat ljus. Han framhåller som motiv för arvodeshöjningen, att *levnadskostnaderna i huvudstaden ändrat sig* därhän, att 400 kr. nu knappast motsvara 300 kr. för 10 år sedan. Det är samma företeelse, som året därpå påpekades av konstitutionsutskottet (nr 5) i dess utlåtande i rösträttsfrågan och som sedan skulle spela en så stor roll i denna frågas historia, nämligen att »egendomsvärdet och arbetslönen i allmänhet så stigit, eller — vilket torde vara liktydigt — *penningvärdet så fallit*», att strecket av sig själv börjat sjunka. En sådan utveckling hade man ingen anledning att motse, då man förut debatterade arvodesfrågan; det finnes uttalanden därifrån att levnadskostnaderna då voro lägre än förut (Hasselrot i första kammaren 1869) eller åtminstone icke högre än 1850 (Wallin i motionen 1869). Det var således tiden själv som ändrat sig. Men denna förändring kunde icke undgå att medföra en förändring i tänkesätten. Även de, som varit ivrigast att reducera arvodes-siffran, kunde låta sig nöja, då de funno henne stadd i automatisk reduktion: sålunda måste det ju vara en blott tidsfråga, när hon hunnit ned till den standard som de funno normal — och om utvecklingen alltjämt fort satte måste ju även denna nivå passeras och alltså även för dem frågan om en restitution uppstå.

I denna tankegång ligger i själva verket arvodesfrågans kommande historia innesluten. Ett hämmande moment inträdde i och med penningvärdets tillfälliga ökning fram på 1880- och in på 1890-talet. Men med det nya århundradet återtager rörelsen sin gång och i ett växande

tempo, som inpå våra nuvarande dagar, under världskrigets inverkan, blivit nästan svindlande. En så konsekvent och på sistone våldsamt rubbning av penningens köpeförmåga måste i och för sig göra arvodesfrågan aktuell, i en tid då regleringen uppåt av alla penningersättningar står på dagordningen som aldrig förr. Härtill kommer den allmänna rösträttens införande 1909, varigenom tillträde till riksdagens andra kammare lagligen beretts även dem, som icke ha någon ekonomisk reserv alls. Som en tredje bidragande omständighet framställer sig det alltjämt ökade riksdagsarbetet, som numera synes definitivt ha sprängt fyramånadersterminen och alltså ställt ökade krav på den försvagade ersättningen.

Sådana äro förutsättningarna för arvodesfrågans senaste fas, som inträdde år 1913 med Liljedahl—Tengdahls motion i andra kammaren nr 356. Det var representanter för den liberala och den socialdemokratiska vänstern, som här framträdde förenade med initiativet. Härmed ställes frågan positivt på riksdagens dagordning och i bestämt syfte mot höjning: 15 kr. om dagen och 1,800 för riksdagen i stället för de gällande siffrorna 10 och 1,200. Motionärerna utgå ifrån, att det närvarande arvodets otillräcklighet »redan länge ganska allmänt erkänts och överklagats», och att endast en »mycket förklarlig och sund känsla» av sakens grannliga beskaffenhet förklarar, varför icke frågan för länge sedan tagits upp. I den korta förstakammardebatten den 28/5 anmärkte också Wavransky, att det här icke gäller någon höjning annat än rent formellt; i verkligheten är det endast frågan om en reglering efter de förändrade förhållandena. Denna debatt lät emellertid skymta partilinjerna i frågan, i det att högerns ledare i kammaren markerade ett avstånd. Konstitutionsutskottet (nr 32) å sin sida hade erkänt, att motionärernas synpunkter voro värda en allvarlig uppmärksamhet, men för egen del undvikit ett uttalande, då motionen framkommit för sent för att kunna underkastas den ingående behandling, som frågans »synnerligen grannliga natur» påkallade. På denna grund föll också reformen utan vidare denna gång, och då den under de abnorma förhållandena på året 1914 vid sommarriksdagen åter bragtes på tal av Rydén (motion i andra kammaren nr 252), röntes den på samma grunder samma öde.

Det kan således icke sägas, att arvodesfrågan gjort någon stark eller lycklig debut i sin senaste akt; men det är lika uppenbart, att detta berott endast på exceptionellt ogynnsamma omständigheter i parlamentariskt hänseende. Det förhållandet åter, att hon de bägge sista åren fått vila, förklaras helt enkelt därav, att hennes väg är grundlagsreformens, och det för densamma är likgiltigt vilket år i valperioden ett ärende göres vilande: det kan ändock icke avgöras förrän på riksdagen näst efter allmänna val. Nu är emellertid den sista riksdagen i en valperiod inne;

skulle frågan icke nu väckas och gå igenom, då äro fatalierna försuttna för nya 3—4 år; nu bör det alltså visa sig, om hon är mogen i den allmänna meningen till ett avgörande beslut.

Det saknas förvisso icke tecken, som peka i den riktningen. Frågan om en reglering uppåt av riksdagsmännens ersättningar ligger utan allt tvivel numera i vinden. Detta kan man sluta sig till av många omständigheter: av själva arvodesprincipens utsträckning över nya områden (första kammaren 1909, landstingen 1912), av riksdagsmännens utvidgade rätt till rescersättning (1914) och de upprepade kraven på ytterligare utvidgning därutinnan (senast i motion i årets andra kammare nr 307), av det växande reformsträvandet till förmån för ersättningar i de kommunala uppdragen (efter 1909, se motion nr 158 i andra kammaren), för att nu icke tala om den stora löneregleringsprocess, som omspannar hela statsförvaltningen ej mindre än det industriella och överhuvud privata arbetet.

Det får icke förbises, att denna allmänna strävan — särskilt från yttersta vänstern — efter nya förmåner i samhällstjänsten har en tendens att överspringa den gräns där den stöter emot sunda principer. Här är en sträng uppsikt och vakt av nöden; denna uppgift ligger närmast för högern, och så har det kommit sig, att det särskilt inom högern yppat sig en viss misstänksamhet mot varje reform i denna riktning. Då jag för min del anser bästa metoden att bryta udden av en samhällsfarlig strävan vara den att man medger den berättigade kärnan däri; då jag personligen är övertygad om det berättigade, nyttiga och nödiga i en reglering av riksdagsmannaarvodet, som med absolut fasthållande av principen »samhällstjänst utan lön» innebär en anpassning efter det förändrade tidsläget; då tiden därtill ur parlamentarisk synpunkt tydligen är inne; och då det synes mig angeläget, att en så starkt motiverad förändring icke från början hallstämplas med ett särskilt partimärke — så har jag härmed åter velat bringa denna fråga upp på riksdagens bord.

\* \* \*

Det följer nu närmast att sammanfatta och ytterligare utveckla skälen för en förändring överhuvud, ehuru det måhända med ett visst fog skulle kunna anses, att denna nu tecknade historia talar för sig själv. Skälen äro av två slag, finanstekniska och politiska, och skola här i denna ordning undersökas.

Det första, genast i ögonen fallande skälet till en reglering uppåt av riksdagsmannaarvodet är det *förändrade prisläget*, särskilt i huvudstaden. Vi beröra här en företeelse så allmänt känd, att den utan vidare

kan anses så god som vittnad. Ingen har heller dragit i ringaste tvivel, att 10 kr. hade en vida större köpkraft i Stockholm och annorstädes för femtio år sedan än nu. Att åter exakt bestämma skillnaden såsom i ett indextal, är en mycket svår, för att icke säga omöjlig, uppgift, då penningvärdet rör sig så olika på olika varor och nyttigheter, och felkallor lura nästan på varje punkt. I bilaga B har jag sammanställt några uppgifter från 1876, 1900, 1906, 1914 och 1916, hämtade ur Flodströms utredning angående prisförhållandena i huvudstaden 1876—1900 samt *Socialstyrelsens* beräkningar dels över minuthandelspriser å livsmedel i Stockholm 1914—1916, dels över medelpriser i riket för alla åren 1906—1916. Ur det skiftande materialet torde under alla omständigheter med trygghet kunna utläsas ett resultat, som åtminstone för närvarande stund bekräftar motionärernas antagande redan 1913, att arvodesbeloppet nu motsvarar »kanske knappt hälften mot på 1860- och 1870-talen». Som direkt bevisning kunna vi här hänvisa till H. Hamiltons prislista från 1869 (ovan sid. 6): 1,50 kr. för rum, 1 kr. för middag, 0,50 kr. för andra mål. Givetvis bör man just nu göra något avdrag för dagens rent abnorma förhållanden; men å andra sidan bör icke heller alltför mycket skrivas på tillfälligheten ens i detta avseende; från nationalekonomiskt fackmannahåll har med styrka gjorts gällande, att dyrtiden ingalunda kommer att få sin övergång med världskriget. I varje fall bliver kvar en säker grund för den uppfattningen, att penningen nu har mycket lägre köpkraft än den hade 1867, och att den, så långt vi överhuvud kunna se framåt, kommer att behålla ett sådant avsevärt undervärde.

I detta sammanhang må icke heller lämnas oanmärkt den samtida förändringen i vad Flodström kallar den »*nationella levnadsnivån*». Från tidens omgivande levnadsvanor utgår ett socialt tryck, som riksdagsmännen icke kunna — i alla händelser för sitt anseendes skull icke böra — undandraga sig. Det är numera icke att rekommendera, att tvenne riksdagsmän tillsammans dela rum och där hämta en god del av sitt uppehälle ur hemifrån medhavda »matskrin», som icke lärer varit ovanligt i lantmannapartiets ungdomsdagar. Det torde icke behöva närmare utvecklas, vilken betydelse även denna synpunkt måste hava vid jämförelsen mellan förr och nu och därmed också för frågan om arvodets storlek nu. Det är icke för mycket begärt, att det garanterar folkrepresentanten en *värdig* levnadsstandard.

Men till den rent ekonomiska sidan av problemet hör ännu en omständighet, observerad ända från början, men numera utvuxen till en betydelse som redan i och för sig påkallar uppmärksamhet. Detta är *riksdagsarbetets förlängning*. Då grundlagsstiftarna år 1866 insatte en riksdagssession av fyra månader om året, i stället för den dittills lagligt gäl-

lande normen av tre månader vart tredje år, och sedan bundo arvodet vid denna termin, så torde de, även om de icke förbisågo sammanhanget (se konstitutionsutskottet 1868 i Bil. A), dock knappast ha föreställt sig, att detta band skulle komma att verka som en praktisk och konstant förminskning av arvodet. Så är emellertid fallet. Av den tablå över kammarriksdagens längd, som meddelas i Hedrén, Lagtima riksdagen 1916, och här återges i Bil. C, inhämtas, att den ordinarie slutterminen (15 maj) överskridits 38 gånger, att ett utdragande av arbetet in i juni förekommit redan 1883 och 1901, och att detta fr. o. m. 1907 kan anses som regel. Men det är lätt att räkna ut, att den dagliga tian, om hon skall tagas i anspråk för vistelse i Stockholm till 1 juni, d. v. s. 16 dagar längre än beräknat, i verkligheten krymper samman till 9 kr. Vårt nuvarande penningvärde, tillämpat på 1866 års norm, torde praktiskt taget ha sänkt arvodet till omkring 5 kr.; härtill kommer nu denna ytterligare sänkning genom uppehållets förlängning, så att den svenska riksdagsmannen nu i verkligheten kan sägas ha kvar endast omkring 4,40 kr. av det dagtraktamente på 10 som grundlagen tillerkänt honom — och detta i en tid av ökade levnadsbehov och större krav på ett värdigt levnadssätt än tillförne.

Även de, som anse arvodet från början nog högt tilltaget, måste säga sig att denna utveckling gått för långt och bör skruvas tillbaka. Utan tvivel är redan denna ekonomiska bevisning i och för sig bindande. Den borde räcka att övertyga dem, som icke äro lika känsliga för det politiska argument, vartill jag nu övergår.

Detta argument, redan antytt ovan å s. 10, anknyter till den *allmänna rösträttens införande* i vårt representativa skick och ställer arvodets höjande i sammanhang därmed som ett praktiskt korollarium. Tankegången är den, att det lagligen öppnade tillträdet till riksdagen utan avseende å inkomst i verkligheten blir illusoriskt för en god del av kroppsarbetarnas klass, vilkas enda inkomst är deras händer dagliga arbete. Här innebär det politiska uppdraget ett offer, som kan omfatta hela den privata ställningen. Här faller alltså tyngdpunkten som aldrig förr på den sida i arvodets uppgift, som konstitutionsutskottet 1869 uttryckte så, att det borde »bereda någon ersättning för de olägenheter av ekonomisk art, som frånvaro från hemvist och yrke samt bristande tillsyn å enskilda angelägenheter måste förorsaka» (se ovan s. 7). Ser man nu närmare efter, så skall man finna, att svårigheten praktiskt gäller alldeles särskilt de *gifta* arbetarna, som nu skola med riksdagsarvodet underhålla icke blott sina egna personer utan även hustru och barn. Den allmänna rösträtten har således medfört den eventualiteten, att på arvodet kan ställas kravet att räcka till uppehälle icke blott åt familjefadern i huvudstaden utan även åt familjen i hemorten.

Det synes ligga i öppen dag, att det med närvarande belopp icke mäktar tillgodose sådana anspråk. Men detta betyder praktiskt-politiskt, att det närvarande tillståndet *premierar de ogifta arbetarna* framför de gifta i konkurrensen om riksdagsplatserna: ett förhållande, som allraminist ur högerynpunkt kan anses tillfredsställande.

Det bör således icke förvåna, att kravet på arvodesreglering numera synes vara starkast just på arbetarhåll. Så länge anspråket hålles inom hittillsvarande moderata ram, äger man ingen rätt att däri se några som helst illojala spekulationer på enskild vinning av det politiska uppdraget; anledningen ligger klar i de speciella offer, som just denna samhällsklass måste göra för att taga sin medborgerliga rättighet i praktiskt bruk. Men när så förhåller sig, då kan motstånd mot arvodesregleringen lätt få ett sken av att man gärna ser praktiska stötestenar i demokratiens väg — ett sken som, om också falskt, det synes mig ur samhällsbevarande synpunkt angeläget att undvika.

I själva verket bottnar nog det konservativa motståndet här djupare. Det lider knappast något tvivel, att det är *principstriden från 1868—69* som ännu lever kvar, om också i något ändrad gestalt. Där man då mest såg ett slöseri med statens medel, där ser man nu framför allt faran att locka yrkespolitiker in i riksdagen, vilken fara visserligen icke heller bör underskattas; men i bägge fallen har man för ögat allena svagheter hos dem som komma in. Man ser icke på förträffligheten hos dem som kunna stängas ute. Man betraktar arvodesbeloppet uteslutande som lockbete, med förbiseende av dess verkningar som hinder. Men nu hava vi i konstitutionsutskottets ovan citerade principuttalande 1868 ett surrogat för grundlagsstiftarens egen mening, varur vi inhämta, att det senare betraktelsesättet äger vitsord. Bägge äro berättigade, liksom de inbördes sammanhänga, men det senare är det väsentliga och egentliga. Det är värre, att arvodets beskaffenhet utestänger en god kraft från representationen, än att det insläpper en mindre god. Vi ha kunnat historiskt uppvisa detta som lagens anda. Och det är i full överensstämmelse med denna anda, som vi nu kräva en förändring, sedan tiden själv och de nya rättsförhållandena numera fullständigt antikverat 1866 års beräkningar.

\* \* \*

Det torde härmed få anses ådagalagt, att en formell höjning av riksdagsmannaarvodet är av omständigheterna påkallad; på samma gång det är uppvisat, att en sådan höjning, så länge den icke överskrider en viss gräns, innebär i verkligheten endast en restitution av det i grund-

lagen avsedda förhållandet och intet annat. Härnäst följer nu att undersöka den positiva gränsen för höjningen.

Därvid framställer sig först den förberedande frågan, om denna fixerade gräns över huvud bör ha sin plats i grundlagen. Är det klokt att slå så fast en siffra, som alltjämt måste vara underkastad föränderlighet? Vore det icke mera rationellt att överlämna bestämmelsen därom åt former, som kunde smyga sig efter utvecklingen smidigare än grundlagens? Så hava främmande grundlagsstiftare i regeln gjort, då de nöjt sig med att statuera ersättningsprincipen i grundlagen och överlämnat regleringen åt vanlig lagstiftning eller annan ordning (se Danmarks grundlag art. 33, Norges art. 65, Preussens art. 85, Tysklands art. 32). Så är ju för övrigt fallet hos oss själva på en punkt, resekostnaden: rätten därtill omnämnes i riksdagsordningen §§ 12 och 23, men inga siffror, de hava tillagts genom särskilda riksdagsbeslut 1867, 1868, 1875 och 1895. Det skall nu icke nekas, att denna metod har principiellt företräde; den hade också förespråkare i debatten 1869 (Hessle i andra kammaren, Ch. Dickson i första kammaren). Om vi det oaktat icke nu vilja ifrågasätta en övergång till detta rationella system i fråga om själva arvodet, så är det i stark känsla av att ett sådant förslag skulle väsentligt försvåra reformen hos oss. Det skulle sätta vapen i händerna på dem, som vädra privata spekulationer här. Det skulle uppmuntra till verkliga manipulationer med siffrorna, som ingen i grunden finner behagliga. Den grundliga stadgan, med konungens sanktion, är för oss alla en garanti, att detta grannliga ärende icke allt för ofta föres till torgs, och att icke verkliga missbruk smyga sig in, där det nu ännu är frågan endast om ett rätt bruk. I utlandet saknas icke heller exempel på att en sådan tankegång gett utslaget: Belgiens (art. 52) och Hollands (art. 85) grundlagar vittna därom med sina positiva arvodessiffror. Till detta system bör även vår lagstiftning alltjämt ansluta sig.

Vi komma alltså icke ifrån nödvändigheten att bestämma oss för en positiv siffra, om vi eljest äro intresserade för en förändring. Härmed sammanhänger å sin sida frågan, huruvida också en *slutsiffra* (de 1,200) alltjämt bör behållas, och i så fall huru hög den bör sättas. Vi ha sett olägenheten av nuvarande fastläsande av underhållet vid en termin, som i verkligheten alltjämt överskrides. Det synes ligga nära till hands att helt upplossa detta band och låta arvodet löpa utan gräns, så länge överhuvud som dagar offras åt riksdagens arbete; detta så mycket hellre som det knappast synes värdigt, och ju icke heller i praktiken visat sig effektivt, att spekulera i riksdagsmannens privatekonomi för att påskynda riksdagsarbetet — den ökade riksdagsbördan är en sak för sig och påkallar en

lösning för sig i annan ordning. En sådan anordning skulle emellertid hos oss säkerligen uppfattas som ett väl stort brott mot det bestående. Då erbjuder det sig som en praktisk utväg att behålla en maximalgräns, men anpassa den efter den verklighet som erfarenheten gett vid handen som konstant, alltså en något vidare ram än de fyra månaderna, förslagsvis  $4\frac{1}{2}$ . Endast genom en sådan anordning garanteras riksdagsmannen att i verkligheten få åtnjuta det dagtraktamente oavkortat, som eljest kan befinnas skäligt.

Vår undersökning av prisförändringarna har lett till det resultat, att en *fördubbling* av närvarande siffra för dagarvodet skulle behövas för att åtminstone i någon mån återställa det förhållande och förverkliga det ändamål, som grundlagsstiftarna här avsett. Ur denna rent finansiella synpunkt är siffran 20 kronor alltså väl motiverad, i alla händelser icke för hög: det står utom tvivel, att man icke kommer längre med denna summa nu i fråga om uppehälle i Stockholm m. m. än med 10 riksdaler för 50 år sedan. En så hög siffra har emellertid icke förutsatts ens från det håll, där man tycker sig stå som ett slags särskild kärande i denna sak. Den summa som hittills nämnts är 15 kronor; och detta utan förlängning utöver fyra månadersterminen, vilket för den numera normala tiden av  $4\frac{1}{2}$  månader bliver effektivt 13,33 per dag. Det kan då icke falla mig in att här komma med något överbud beträffande själva siffran. För en konservativ politik, där det framför allt gäller att icke blottställa några principer under strävandet att följa med utvecklingen, måste synpunkten från början vara denna: hellre för litet än för mycket, så att vi icke överge den säkra marken! Blott så mycket torde efter ovanstående utredning böra tilläggas, att detta arvode verkligen göres effektivt genom slutsummans förhöjning från 1,800 till 2,000 kr., vilket motsvarar 13—14 dagars förlängd vistelse å riksdagsorten; varvid förutsättningen är att inom denna ram endast de dagar ersättas, som vid varje riksdag faktiskt tagas i anspråk.

Nedanstående förslag stannar alltså vid ett *dagtraktamente av 15 kronor, vilket dock ej må överstiga sammanlagt 2,000 kr.* Vi ha funnit detta resultat synnerligen moderat vid jämförelsen bakåt med våra egna förhållanden vid den tid då arvodet först bestämdes i nuvarande form. Nästa fråga är: huru tager det sig ut vid en jämförelse åt sidan, med de samtida förhållandena i andra länder? En sådan undersökning kan här icke bli annat än skematisk; särskilt gäller om slutsiffrorna, att de lätt bli missvisande så länge de icke kunna reduceras till ett lika antal dagar (i betraktande av parlamentssessionens olika längd i olika stater); för en verklig jämförelse skulle också erfordras en utredning av prisför-



hållanden och sociala villkor i varje särskilt land. Icke desto mindre måste denna granskning hava ett betydande intresse för var och en, som önskar bilda sig en opartisk mening i frågan.

I Bil. D härnedan meddelas en summarisk översikt över några hit hörande förhållanden, efter en sammanställning i *The Statesmans Yearbook* 1912 tillika med speciallitteratur i *Das öffentliche Recht der Gegenwart* för staterna i fråga. Inledningsvis anmärka vi, att själva arvodesprincipen (för folkvalda kammare) numera är så gott som allmänt antagen, sedan även Tyskland 1906, England 1911 och Italien 1912 övergått dit, samt vidare att regleringar uppåt av gamla belopp är en i våra dagar vanlig företeelse: bl. a. ha våra egna grannländer Danmark 1903 och Norge 1910 vidtagit mycket avsevärda höjningar. Vad de positiva siffrorna angår, faller i ögonen, att Förenta staterna med sina årsanslag på 27,000 kr. (jämte stora extra förmåner) och Frankrike med nära 11,000 kr. stå i en grupp för sig, utan egentlig jämförelse; de äro ju republiker, där folkrepresentanterna som företrädare av suveräniteten kunna sägas i viss mån innehava statstjänares ställning med anspråk på verklig lön. Även för Ryssland (över 8,000), England (7,300) och Turkiet (nära 5,000) kunna måhända åberopas egenartade förhållanden, som utesluta en direkt jämförelse. Men även de övriga hava efter våra förhållanden högt tilltagna belopp. Längst ned se vi — om de något oklara förhållandena i Grekland fränses — bondeländerna Danmark och Serbien; det förra har dock jämte 10 kr. om dagen 6 kr. för extra ordinarie arbetsdagar, därtill ersättning utgående även för julferier; det senare har grundtalet nära 11, bägge bjuda för övrigt sina representanter förmånen av fria järnvägsresor. I nästa grupp komma Bulgarien, Rumänien, Preussen och Österrike, tillika med republiken Schweitz, vilka alla bestämt ett dagsarvode inemot 15 kr. i vårt mynt. Avsevärt mera, med årsanslag på 2,600—4,800 kr., bjudes slutligen i Tyskland, Sachsen, Belgien, Nederländerna, Norge, Bayern, Italien och Ungern; riksdagsmännen i vårt grannland Norge hava sålunda 3,000 kr. för den ordinarie sessionen och dessutom 12 kr. om dagen för extra session, förutom en del andra förmåner.

*Sverige kommer, som man ser, i denna räkning allra sist.* Detta faktum bör ägna sig att i hög grad stärka vårt goda samvete, om vi besluta oss för en ändring, som är trängande påkallad av våra egna förhållanden, och som i alla fall skulle uppflytta oss endast i näst lägsta klassen i detta allmänna bokföringsområde.

\* \* \*

Innan vårt förslag formuleras, återstår ännu en fråga att besvara i sammanhanget, nämligen om arvodesbeloppet bör vara *lika för alla*. Det nuvarande systemet härstammar från en tidsriktning, som i allmänhet hyllade jämlikhetsprincipen ända till abstraktion från verklighetslivet; sammanhanget uttryckes i Rosenbergs motion 1868 så, att »den obildade jordbrukaren från landet och den högt stående ämbetsmannen från staden hade lika riksdagsmannaarvode, lika skjutsersättning, lika yttranderätt och lika rösträtt». Det är skäl att efterse, om icke 50 års erfarenhet och utveckling på någon punkt kunna ge stadgad anledning till undantag från denna formella likhet i ett rent praktiskt ärende.

Först och främst må då konstateras, att det icke kan vara tal om att utmärka någon särskild part av riksdagens ledamöter med särskilt *högt* arvode. Det skulle då vara *talmännen*; här finnes prejudikat från ståndstiden, då de (i de ofrälse stånden) år 1823 tillerkändes 900 rdlr i månaden eller 30 om dagen; men det bortföll 1866 (i och med deras representationsskyldighet), och har sedan dess aldrig satts i fråga. Vår utredning begränsar sig alltså här till frågan, huruvida det är skäl att reflektera på någon olikhet nedåt, så att någon grupp riksdagsmän bör tillerkännas en *lägre* ersättning än den allmänna normen.

Tre kategorier framställa sig då för eftertanken. Den första är *stats-tjänarnes*, vilken ju i Sverige har fritt tillträde till riksdagen som alla andra, ehuru den åtnjuter lön av det allmänna. Till densamma tages hänsyn i den nya italienska lagstiftningen 1912, då denna grupp åtnjuter allena 2,000 lire (1,440 kr.), medan normen är 6,000; därtill gäller i England efter 1911, att ministrar och hofffunktionärer samt tjänstemän i underhuset äro undantagna från allt arvode, samt i Württemberg sedan 1907, att tjänstemän och folkskolelärare få vidkännas avdrag, vilket behålles i statskassan för vikaries avlöning. I sistnämnda riktning gick hos oss redan Rosenbergs, visserligen något oklara motion 1868 (andra kammaren nr 334), som avsåg en klyvning av arvodet, så att till grundtalet 6 kr. per dag skulle komma ett extra tillskott av 4 »till vikaries avlöande i hemorten». Konstitutionsutskottet vid samma riksdag anförde just denna synpunkt som ett exempel på de extra kostnader som riksdagsmannauppgiften kunde medföra och ett argument för dess bibehållande vid en högre standard än existensminimum (se bilaga A). Utan tvivel är detta förhållande också värt uppmärksamhet; det kan ju icke anses i sin ordning, att en ämbetsman skall få plikta för sitt riksdagsmannaskap medelst avdrag i sin kontanta lön, som kanske belöper sig till mera än hela arvodet. Detta fall är även därutinnan egenartat, att uppoffringen är klart beräknelig. Icke desto mindre torde förhållandet icke böra inverka på nu

föreliggande förslag; boten för sådana missförhållanden ligger till dels i själva arvodeshöjningen och synes förövrigt vara att söka på annat håll.

Den andra särskilda kategorien är *första kammaren*, sedan den 1909 blivit delaktig i arvodet; 1913 års motionärer antyda möjligheten av en undantagslagstiftning för dess räkning. Här bortfaller ju helt det politiska resonemanget för en höjning, då ju de kvarstående valbarhetsvillkoren alltjämt bjuda garanti för en viss ekonomisk ställning. Men det finanstekniska argumentet kvarstår; och då det knappast kan anses tillfredsställande att genom en lägre arvodesskala stämpla arbetet i första kammaren *mod* ett sken av mindervärdighet gent emot arbetet i andra kammaren, synes ett förslag även i denna riktning uteslutet.

Den tredje kategorien är *huvudstadens representation*, eller nogare talat, den grupp av riksdagsmän som har sitt hemvist på den ort där riksdagen hålles. Här blir frågan plötsligen mycket praktisk, och vi skola finna oss inne i en hel liten reformhistoria för sig bredvid den större.

Att jämlikheten i ersättning innebär en praktisk olikhet till deras förmån, som bo på platsen och alltså icke behöva betungas med utgifter för ett nytt hushåll, är i själva verket en så klar sak, att den tidigt ådragit sig uppmärksamheten. I sin motion 1868 uppgiver Ridderstad, att man tagit hänsyn därtill redan under ståndstiden, så till vida som huvudstadens representanter i borgarståndet åtminstone de tre sista riksdagarna hade en särskilt liten ersättning, endast 4 riksdaler. Stockholmsrepresentanternas premiering genom det nya systemet påpekades sedan av Falkman i andrakammaredebatten 1869. Vid 1888 års riksdag gav förhållandet anledning till ett direkt reformyrkande av O. Forssell (som led i ett allmänare revisionsprogram; motion i första kammaren nr 5); yrkandet gick ut på rent undantag från allt arvode för den som är »bosatt i stad där riksdag hålles»; konstitutionsutskottet (nr 7) kunde därför avstyrka bifall »för närvarande» med en enkel hänvisning till att representantkallet medförde andra uppoftningar än det rena uppehållets, och riksdagen avlog utan vidare. I första kammaren  $\frac{28}{4}$  vann tanken emellertid understöd av Sjöcrona, åtminstone så till vida att Stockholmsborna borde erhålla mindre än de andra, förslagsvis *hälften*. I denna form framfördes frågan år 1892 av Gustaf Andersson åter i första kammaren (motion nr 31); som särskilt stöd anförde han den också av Sjöcrona anlitade jämförelsen med kommittésammanträden, där medlemmar på platsen honorerades endast till halva beloppet; denna gång anmälde sig 6 reservanter vid konstitutionsutskottets avstyrkande utlåtande nr 9 (i verkligheten voro reservanterna 9, enligt motionärens uppgift i förstakammaredebatten  $\frac{5}{4}$ ), bland dem var även S. A. Hedin, som sedan i andra kammaren  $\frac{7}{4}$  talade

för reformen som »ostridigt riktigt och tillfredsställande», och det fattades endast två röster för att första kammaren skulle deklarerat i den riktningen (47 mot 49; i andra kammaren 45 mot 99).

Sedan dess har tanken icke varit uppe i riksdagens förhandlingar, men 1913 års motionärer i arvodesfrågan snudda dock vid den. Det är nu icke svårt att förstå, varför den icke förut gjort sig gällande: för det första var det ju en smula odiöst att direkt reducera även redan innehavande förmåner, för det andra bjöd detta särskilt emot på initiativ från första kammaren, som här föreföll ovederbörande såsom själv arvodelös och alltså utan intresse i saken, för det tredje kunde detta initiativ blott allt för lätt uppfattas som en demonstration mot dåtidens Stockholmsbank, vars politiska färg icke smakade denna kammares majoritet (märk yttranden av Billing, F. Boström och Tamm i första kammaredebatten  $\frac{5}{4}$  1892). Då jag nu återupptager yrkandet i den form, att *höjningen icke inträder för den omhandlade gruppen*, så äro alla dessa förhållanden förändrade: det blir alltså icke frågan om någon reduktion, nu gäller det också första kammaren i samma mån, sedan även den blivit delaktig av arvodet, och nu kan yrkandet icke misstänkas gömma någon personlig udd, när högerns bägge ledare sitta på huvudstadens banker. Det förefaller alltså, som borde intet skäl av ambitiös eller konventionell art nu villa bort blicken från den obestriddliga rättvisa, som ligger i denna yttre olikhet.

Att man överhuvud kunnat försvara det närvarande systemet, kan endast betraktas som en ren oklarhet i uppfattningen av arvodets ändamål. Enligt sakens natur och direkta vittnesbörd av 1868—69 års konstitutionsutskott har arvodet tvenne skilda uppgifter: 1) att motsvara representantens extra kostnader för uppehållet på riksdagsorten; och 2) att bereda honom ersättning för den tid och omsorg som genom riksdagsarbetet drages ifrån hans privata näring. Det är alldeles riktigt, att även huvudstadsbon får sätta till sådan tid och omsorg, därför skall även han rättvisligen hava ersättning; men redan detta slag av uppoffring måste för honom på platsen vara mindre kännbart än för de andra, och därtill *går han alldeles fri från det förra* slaget av uppoffring. Landsortsrepresentanten gör samma förlust som han, i ökad skala, och *därtill* sin speciella förlust på bosättningen och uppehållet i huvudstaden. Att uppmäta graden av denna skillnad må vara svårt, men därpå kommer det icke heller an; det är nog att konstatera, att skillnaden existerar som en uppenbar orättvisa till den enes förmån. Det enda, som blivit anfört till utjämning av denna orättvisa (Bengtsson i andrakammaredebatten 1892), är att huvudstadens representanter i olikhet mot landsortens skatta för inkomst av sitt riksdagsarvode;

men även om skatten räknas ända till 10 %, så blir ju detta under nuvarande förhållanden endast en, säger *en* krona om dagen — i sanning en billig kompensation för landsortskamraternas dagliga utgift till hyra, och extra levnadskostnader! Skillnaden är så stor, att den givetvis icke i och för sig kan berättiga de förra till här föreslagna  $\frac{2}{3}$  av de senares ersättning (10 kr. mot 15); förslaget vilar i denna del på rent reformtekniska grunder, som ovan angivits, och bör kompletteras därmed att även den gamla slutsiffran 1,200 kr. här bibehålles.

Då en sak i sig själv är så klart berättigad, synes det spela en mycket underordnad roll, om den kan stödjas med flere eller färre analogier utifrån. Under debatten i första kammaren 1892 anfördes Belgiens exempel, men detta räckte icke längre än till året därpå; där hade nämligen representanterna från Bryssel saknat allt vederlag, men genom ändring år 1893 i författningens artikel 52 blevo de jämställda med de andra. I Sachsen är normen 3,000 mark pr session, men för huvudstadens representanter 1,500; i Baden äro motsvarande siffror respektive 3,000 och 2,000; i Grekland 1,000 drakmer (pr kvartal) och 800. Det vill synas som om uppmärksamheten eljest icke kommit att riktas åt detta håll. Viktigare är, att *principen redan är intagen i vår svenska rättsordning*, nämligen vid beslutet om tilldelande av *arvode åt landstingsmännen 1912* (se årets förstakammardebatt  $\frac{18}{5}$ ); här i den radikala formen av rent undantag. Vad som nu föreslås, är alltså endast ett nytt och moderat steg på en redan beträdd väg.

Det bör slutligen icke lämnas oanmärkt, att förslaget i denna del innebär en avsevärd besparing för det allmänna. Om vi räkna med de föreslagna slutsummorna, som tagna i fullt anspråk, så betyder förändringen en ökning å 800 kronor per representant, vilket för 380 gör 304,000 kronor. Men nu visar ett studium av kamrarnes ledamotsförteckningar för innevarande riksdag, att i huvudstaden eller dess omedelbara omgivning äro bosatta av andra kammarens ledamöter 17 samt av första kammarens ej mindre än 38, eller tillsammans 55; om nu detta förhållande får anses normalt, så betyder det enligt förslaget ett avdrag å 44,000 kronor. Den verkliga merkostnad, som av förslaget skulle föranledas, skulle alltså stanna vid 260,000 kronor, vilken summa sedan skulle minskas med nära 5,000 för varje dag som riksdagen slutar (efter den 15 och) före den 29 maj.

\* \* \*

Det återstår nu endast formuleringen av lagtexten. Vår nuvarande riksdagsordning sammanfattar sina §§ 6—30 under övrrubriken »Kam-

rarnas bildande», varunder sedan följa underavdelningarna *a*) första kammaren (§§ 6—12), *b*) andra kammaren (§§ 13—23) och *c*) gemensamma bestämmelser (§§ 24—30). Då första kammaren icke åtnjöt något arvode, behandlades givetvis detta ärende endast under gruppen *b*, i dess § 23. När även första kammaren blev delaktig därav, valde man 1909 den vägen att flytta huvudbestämmelsen in i dess kapitel *a*, § 12, och sedan insätta en hänvisning därtill på andra kammarens kapitel i § 23. Givetvis hade det varit mera logiskt att koncentrera stadgan inom gruppen *c*, sedan den faktiskt fått karaktären av en för kamrarna »gemensam bestämmelse». En sådan anordning synes icke heller möta några tekniska svårigheter, om man t. ex. behåller det sista momentet i nuvarande § 12 ensamt under paragrafens nummer, slopar § 23 samt sedan samlar arvodesbestämmelserna i en paragraf för sig och insätter den emellan nuvarande §§ 29 och 30. Motionärerna av 1913 och 1914 hava emellertid icke ifrågasatt någon sådan omstuvning; jag skall icke heller göra det, då ett sådant förslag givetvis innebär ett för reformen försvärande moment, men har dock velat fästa konstitutionsutskottets uppmärksamhet på saken, för den händelse utskottet skulle finna tillfället lämpligt att i samband med sakändringen genomföra en förbättring i grundlagens hithörande redaktion.

Sakändringen föreslås alltså här förlagd till riksdagsordningens § 12, med en hänvisning därtill i § 23, som nu. I övrigt är att märka, att lagtexten synes kunna avsevärt förenklas, då man icke längre utgår från slutsumman utan från dagsarvodet (inom ramen av en slutsumma). Med avseende å formuleringen för att skilja representanterna på platsen från de övriga har jag tagit hänsyn till 1888 års konstitutionsutskotts (nr 9) anmärkning mot uttrycket »bosatt i stad» såsom avseende endast mantals-skrivningsorten, ehuru detta uttryck eljest närmast erbjuder sig. För övrigt har formuleringen i motionen 1892 (jämför reservationen vid konstitutionsutskottets utlåtande nr 9) i tillämpliga delar tjänat till efterrättelse. Konstitutionsutskottet läser icke underlåta att vidtaga de förbättringar eller tillägg i den föreslagna lagtexten som kunna befinnas erforderliga, därest det överhuvud anser förslaget värt uppmärksamhet.

På grund av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen måtte som vilande till grundlagsenlig behandling för sin del antaga följande förslag till ändrad lydelse av riksdagsordningens §§ 12 och 23:

§ 12.

Ledamot av första kammaren, som icke har sitt hemvist i stad där riksdag hålles, åtnjuter av statsmedel ersättning för resekostnad till och från riksdagen samt i dagtraktamente under riksdagen femton riksdaler, vilket dock ej må överstiga sammanlagt två tusen riksdaler. Ledamot, som under lagtima riksdag efter beviljad ledighet besöker hemorten, äge att av statsmedel undfå ersättning för därav föranledd resekostnad, dock högst för två resor fram och åter.

Ledamot av första kammaren, som har sitt hemvist i stad där riksdag hålles, undfår i dagtraktamente tio riksdaler, vilket ej må överstiga sammanlagt ett tusen två hundra riksdaler.

Den ledamot av kammaren, som icke i rätt tid vid riksdagen sig inställer, skall för varje dag han utebliver vara förlustig av arvodet ett belopp, som motsvarar det honom enligt föregående moment tillkommande dagtraktamente.

Vill ledamot — — — — — befallningshavande.

§ 23.

Ledamot av andra kammaren — — — — — stadgat. Den ledamot av kammaren, som icke i rätt tid vid riksdagen sig inställer, skall för varje dag han utebliver vara förlustig av arvodet ett belopp, som motsvarar det honom enligt föregående moment tillkommande dagtraktamente.

Stockholm den 3 mars 1917.

*Rudolf Kjellén.*

---

*Bilaga A.**Utdrag ur konstitutionsutskottets utlåtande nr 9 vid riksdagen 1868 angående Ridderstads motion om sänkning av arvodet.*

— — — — —

Vad det först nämnda förslaget vidkommer, har utskottet skänkt sitt fulla erkännande åt de motiver, som föranlett dess framläggande; men då utskottet det oaktat anser sig böra avstyrka bifall till motionen, sker detta huvudsakligen av det skäl, att utskottet befarar, att, om riksdagsmannaarvodet nedsattes till det av motionären föreslagna belopp, det icke skulle komma att motsvara det ändamål, man med dess bestämmande avsett. Detta ändamål har varit att sätta samhället i tillfälle att för utövande av folkrepresentantens viktiga kall kunna taga den verkliga förtjänsten och det levande intresset för samhällets angelägenheter i anspråk, varhelst dessa egenskaper finnes, och utan hinder därav att de tillhörde personer, vilkas ekonomiska ställning icke tillät dem att utan särskild gottgörelse utbyta sina enskilda sysslor mot arbetet i det allmännas tjänst. Att med fullkomlig säkerhet avgöra, var gränsen för arvodets belopp borde för detta ändamåls vinnande uppdragas, lärer svårligen låta sig göra. För mången torde riksdagsmannaarvodet, sådant det nu är bestämt, mer än tillräckligt uppväga de olägenheter han i följd av sitt riksdagsmannaskap måste vidkännas; men å andra sidan torde icke exempel saknas, att personer även med åtnjutande av detta arvode måste i och för riksdagsmannaskapet göra ganska kännbara ekonomiska uppoffringar. Skulle därtill den åsikt göra sig gällande, att till riksdagsman vald ämbetsman borde med avdrag av sin lön bidraga till vikaries avlöning under den tid han av riksdagsgöromål hindrades att sitt ämbete förvalta, bleve arvodet, redan sådant det nu är, säkerligen i icke få dylika fall otillräckligt. Härtill kommer att man vid bestämmande av arvodets storlek måste taga i betraktande det fall, vars inträffande riksdagsordningen förutsätter, att nämligen riksdagen kan komma att vara samlad utöver fyra månader. Att under sådana förhållanden nedsätta riksdagsmannaarvodet kunde, efter vad utskottet befarar, medföra den verkan, att mången, som med heder och till det allmännas åtnädd skulle beklätt riksdagsmannakallet, funne de därmed förknippade uppoffringarna överstiga sina krafter, och därför sökte undandraga sig sina medborgares val.

— — — — —



Bilaga B.

Uppgifter till frågan om penningvärdet under tiden 1876—1916.

Efter Flodström, om prisförhållandena i huvudstaden 1876—1900, dagteckn. <sup>23</sup>/<sub>11</sub> 1900 och bilagt statsrådsprotokollet <sup>7</sup>/<sub>1</sub> 1901, samt *Socialstyrelsens* undersökning av »Levnadskostnader och löneförhållanden före och under kristiden» 1916, särtryck ur Sociala meddelanden, särskilt avdelningen »Minuthandelspriser å livsmedel i Stockholm, Kristiania och Köpenhamn», s. 44 ff.; samma avdelning i Sociala meddelanden 1917, nr 1, s. 29 ff., samt avdelning om »Livsmedelspriser i Sverige, sammandrag för 1906—december 1916», darsammastädes s. 126 ff.

För tiden från medeltalet 1876—85 och till 1900 hava vissa verk i Stockholm anställt efterforskningar, huru levnadskostnaderna ställde sig för deras underlydande, och därvid kommit till följande resultat om prisstegring i procent

	Livsmedel.	Hyra.
Postverket . . . . .	40 %	36 %
Telegrafverket . . . . .	44 %	32 %
Tullverket . . . . .	42 %	42 %

Överensstämmelsen är ju rätt påfallande; dock påpekar Flodström några omständigheter, som häntyda på att siffrorna kunna vara något för höga.

Genom sammanställning ur ovannämnda källor och med reservation för olika beräkningsgrunder kan man komma till följande tabell över de positiva prisen (i öre) på vissa livsmedel i Stockholm under olika tider av det omhandlade skedet.

	1876	Juli 1914	December 1916
Mjök (liter) . . . . .	—	17	24
Smör (kg.) . . . . .	—	246	325
Ägg (tjog) . . . . .	124	150	382
Potatis (liter) . . . . .	3,6	7	10,6
Rågbröd (kg.) . . . . .	29	40	67
Nötkött (kg.) . . . . .	72	125	261
Kalvkött (kg.) . . . . .	66	145	265
Fläsk (kg.) . . . . .	100	150	292

Till jämförelse meddelas en del uppgifter angående medelpris över hela landet, hämtade ur *Socialstyrelsens* redogörelse för 1906—1916.

	1906	1914	1916
Mjök . . . . .	14	15	19
Smör . . . . .	221	239	310
Ägg . . . . .	142	171	237
Potatis . . . . .	5	6	6,6
Rågbröd . . . . .	35	43	53
Nötkött . . . . .	98	116	193
Kalvkött . . . . .	116	130	203
Fläsk . . . . .	127	129	233

## Bilaga C.

**De lagtima riksdagarnas längd 1867—1916.**  
 (Ur Hedrén, Lagtima riksdagen 1916, s. 42 f.)

Riksdag.	Dag för avslutningen
1867 . . . . .	16 maj
1868 . . . . .	16 maj
1869 . . . . .	15 maj
1870 . . . . .	14 maj
1871 . . . . .	20 maj
1872 . . . . .	16 maj
1873 . . . . .	26 maj
1874 . . . . .	22 maj
1875 . . . . .	26 maj
1876 . . . . .	17 maj
1877 . . . . .	25 maj
1878 . . . . .	25 maj
1879 . . . . .	21 maj
1880 . . . . .	15 maj
1881 . . . . .	29 april
1882 . . . . .	22 maj
1883 . . . . .	14 juni
1884 . . . . .	15 maj
1885 . . . . .	22 maj
1886 . . . . .	18 maj
1887 . . . . .	5 mars (ny riksdag 2 maj—9 juli)
1888 . . . . .	16 maj
1889 . . . . .	18 maj
1890 . . . . .	22 maj
1891 . . . . .	15 maj
1892 . . . . .	23 maj
1893 . . . . .	10 maj
1894 . . . . .	12 maj
1895 . . . . .	18 maj
1896 . . . . .	16 maj
1897 . . . . .	20 maj
1898 . . . . .	16 maj
1899 . . . . .	15 maj
1900 . . . . .	15 maj
1901 . . . . .	4 juni
1902 . . . . .	22 maj
1903 . . . . .	23 maj

Riksdag.	Dag för avslutningen.
1904 . . . . .	21 maj
1905 . . . . .	22 maj
1906 . . . . .	28 maj
1907 . . . . .	3 juni
1908 . . . . .	4 juni
1909 . . . . .	26 maj
1910 . . . . .	11 juni
1911 . . . . .	1 juni
1912 . . . . .	31 maj
1913 . . . . .	2 juni
1914 . . . . .	5 mars (ny riksdag 18 maj—17 dec.)
1915 . . . . .	29 maj
1916 . . . . .	15 juni (16 dec.)

Av de 48 lagtima riksdagarna (utom de upplösta 1887 och 1914) hava sålunda blott 6 haft normal samlingstid, d. v. s. avslutats den 15 maj; 38 hava överskridit och endast 4 underskridit normen. Icke mindre än 10 riksdagar hava överskridit med 14 dagar eller utöver, därav 8 fr. o. m. 1907.

*Bilaga D.*

*Arvodsbelopp i främmande länder.*

Ur *Statesmans Yearbook* 1912 samt de särskilda monografierna för varje land i *Das öffentliche Recht der Gegenwart*. En del uppgifter redan intagna i motion nr 252 i andra kammaren 1914. Här tages icke hänsyn till andra förmåner än rent dagtraktamente, resp. årsersättning, ehuru dessa andra understundom kunna vara ganska betydelsefulla och regelbundet äro större än de som i Sverige förunnas. Siffrorna betyda svenska kronor och äro något avrundade; i parenteser står den exakta siffran i landets mynt.

	Årsbelopp.	Dagtraktamente.
Förenata staterna . . . . .	27,000 (7,500 dollars)	—
Frankrike . . . . .	10,800 (15,000 francs)	—
Ryssland . . . . .	8,100 (4,200 rubel)	48 (25 rubel; avdrag för frånvaro)
England . . . . .	7,300 (400 pd sterl.)	—
Turkiet . . . . . omkr.	4,900	—
Ungern . . . . .	4,800 (6,400 kronen)	—
Italien . . . . .	4,300 (6,000 lire)	—

	Årsbelopp.	Dagtraktamente.
Bayern . . . . .	3,200 (3,600 mark)	13,5 (15 mk; extra session)
Norge . . . . .	3,000	12 (extra session)
Nederland . . . . .	3,000 (2,000 floriner)	—
Belgien . . . . .	2,900 (4,000 francs)	—
Baden . . . . .	2,600 (3,000 mark)	—
Sachsen . . . . .	2,600 (3,000 mark)	13,5 (15 mk; avdrag)
Tyskland . . . . .	2,600 (3,000 mark)	18 (20 mk; avdrag)
Württemberg . . . . .	—	18 (20 mark)
Österrike . . . . .	—	15 (20 kronen)
Rumänien . . . . .	—	14 (20 francs)
Schweiz . . . . .	—	14 (20 francs)
Bulgarien . . . . .	—	14
Preussen . . . . .	—	13,5 (15 mark)
Serbien . . . . .	—	11 (15 francs)
Danmark . . . . .	—	10 (6 extra session)
Sverige . . . . .	1,200	10

Härtill kommer Grekland med 720 (1,000 francs) i kvartalet och 14 (20 fr.) avdrag pr dag för frånvaro.