

Riksdagsarbetet ett yrke eller förtroendeuppdrag

JAN SUNDBERG och SUSANNA SINDA

ABSTRACT

Legislative work made by amateurs or professional

The aim of the paper is to discuss to what extent the legislative work in the Finnish Parliament has shifted from amateur engagement towards professional involvement. Following Max Weber's argumentation a professional parliamentarian lives from politics and the most qualified of them live for politics. Our data shows that from 1956 when their salary was bound to the higher state employees wage standard the parliamentarians could live from politics. As the workload increased and the MPs became better paid, more highly educated candidates were elected to the Parliament. Similarly in the 1970s, more high status white-collar workers were elected of which the most were public employees. In addition personal secretaries have been employed to give them assistance. As a result the parliamentarian of today is more professional and more formally skilled than before. However, the political work in Parliament is not a profession as it is connected with uncertainty in times of election. This is especially true in Finland where candidates are individually elected from non-ranked party lists.

Inledning

Syftet med föreliggande uppsats är att granska i vilken utsträckning riksdagsarbetet utvecklats från ett politiskt förtroendeuppdrag till ett professionellt yrke. I den nya regeringsformen för Finland finns inte något som tyder på att uppdraget som riksdagsledamot är ett yrke. Ledamoten väljs för fyra år och alla som har rösträtt är valbara med undantag av militärer (avser ej värnpliktiga). Inga formella kompetenskrav föreligger sålunda som det är brukligt i statliga tjänster. Inget stadgas heller om arvode vilket var fallet i den gamla Riksdagsordningen från 1955. I stället är regeringsformen genomsyrd av idealet om folkstyre via valda representanter. Detta betyder sålunda även att riksdagsuppdraget entydigt ses i regeringsformen som ett förtroendeuppdrag givet av folket.

Under enkammarlantdagen sammanträdde ledamöterna i snitt 90 dagar om året. Detta var en klar ökning jämfört med ständslantdagen som inte all-

tid sammanträdde varje år av olika skäl. Efter att landet blev självständigt 1917 och Finland fick en grundlag steg sammanträdesdagarna till mellan fyra och fem månader (Noponen 1982, 271–276). Under och efter andra världskriget steg sammanträdesdagarna till mellan åtta och nio månader (Nousiainen 1977, 445–449). Även om sessionernas längd har förkortats har å andra sidan mera arbetsuppgifter skjutits över till utskotten. Räknas alla ärenden som behandlas i riksdagen har den totala arbetsmängden radikalt förändrats under de senaste femtio åren (Noponen 1989, 216–220). Det råder därmed inga tvivel om att arbetet som riksdagsledamot genomgått en grundlig förändring från ett förtroendeuppdrag till heltidsjobb.

Förändringen i arbetsmängden har även satt sina spår i utbetalningen av arvoden till ledamöterna. Martti Noponen skrev i början på 1960-talet att de riksdagsledamöter som bor utanför Helsingfors har svårt att kombinera sitt förvärv med annat arbete (Noponen 1964, 324–325). Arvoden var ur-

sprungligen väldigt små vilket gjorde det omöjligt att försörja sig enbart på dem. Även om systemet om arvoden lagstodgades år 1928 och höjdes vart efter var det inte frågan om en lön. Först år 1947 övergick man till ett system om årsarvode och år 1956 gjordes avlöningen jämförbar med de höga statliga tjänstemännens löner. Sedan dess har riksdagsledamöternas avlöning justerats flera gånger men enligt Ilkka Ruostetsaari kan riksdagsarbetet senast år 1947 anses fylla kriterierna för ett yrke (Ruostetsaari 1998, 22–23). Det verkar sålunda vara uppenbart att riksdagsarbetet såväl vad gäller arbetsmängd som avlöning transformerats från ett förtroendeuppdrag till heldagsarbete.

Problemet

Enligt den amerikanske forskaren Nelson Polsby har alltför litet uppmärksamhet ägnats de enskilda riksdagsledamöterna och den förändring deras uppdrag genomgått. I US har detta inneburit en förändring mot en respektabel lönenivå, tillgång till sekreterarhjälp och ökad möjlighet till att sitta flera perioder. Polsby konkluderar med att säga:

What has been the stake for these legislatures has been a movement toward professionalization of the legislature's capacity to deliberate, oversee, and legislate. This meant a shift of emphasis away from the representational values of legislators as amateur citizens embedded in their local communities. It has more and more demanded their frequent attendance at the state capital, and while decreasing the salience of local preferences, it has increased the significance of legislative structure (Polsby 1975, 297).

Med erfarenhet från det norska stortinget har Johan P. Olsen argumenterat för att även rekryteringsmönstret måste tas i beaktande. Härvid avser han att professionella kvalifikationer får starkt företräde när policyfunktioner prioriteras som i det amerikanska fallet. I ett norskt sammanhang gynnas ledamöternas legitimitet av särskilda färdigheter men även av sociala representativitet i valkretsen, varvid den lokala anknytningen är viktig. Det norska idealet har varit den politiska amatören som för in bondförnuftet till politiken. Därtill förväntas hon/han ha en förhållandevis kort karriär som riksdagsledamot, ha ett civilt yrke jämsides med politiken, leva av en anspråkslös ersättning och utan att ha en professionell stab bakom sig

samt röstar och för förhandlingar i ett lag av jämlika (Olsen 1983, 43–55). Denna observation överensstämmer långt med hur idealbilden förmedlats i Finland, även om den inte alltid är realistisk.

Om det varit relativt enkelt att beskriva egenkaperna hos en amatörpolitiker har det däremot varit betydligt mer komplicerat att definiera vad som avses med en professionell politiker. Enligt den diskussion som förts kan vissa kännetecken utpekas. Sålunda är det generellt utmärkande för professionalismen att få högre ekonomiska belöningar, statusbelöningar, ha ett tekniskt kunnande, likaså högre formell utbildning. Även om det finns skillnader mellan olika typer av professionella i en organisation tenderar de likaväl att visa likheter med sina gelikar i andra organisationer (DiMaggio och Powell 1991, 70–72).

Diskussionen om professionalism i allmänhet avviker emellertid i varierande grad från speciella professioner däribland de politiska. Inte heller den politiska professionalismen är till alla delar ett enhetligt begrepp, dels eftersom vad som skall inkluderas i det politiska kan omfatta ett brett fält av organisationer och institutioner, samt dels för att professionen i sig är differentierad. Enligt Ilkka Ruostetsaari har det i Finland uppkommit en särskild klass av professionella politiker som inte bara omfattar riksdagen, utan även politiska sekreterare i riksdagen och regeringen, därtill kommer funktionärerna i partierna, de som blivit utnämnda på politiska grunder i offentliga sektorn inklusive i mediebranschen (Ruostetsaari 1998). Till detta kan givetvis även tillfogas organisationer som står partierna nära inklusive fackliga organisationer. Angelo Panebianco hör till dem som har problematiserat det politiska yrket eftersom benämningen politisk byråkrat och professionell politiker används synonymt. För att ytterligare komplicera begreppet har han indelat de professionella politikererna i sju olika kategorier i enlighet med deras arbetsuppgifter (Panebianco 1988, 220–235). I hans sju kategorier ingår intressant nog inte riksdagsledamöter, vilka rimligtvis ytterligare hade utgjort en kategori.

Max Weber hörde till de pionjärer som i ett tidigt skede förutsåg att ett effektivt riksdagsarbete i första hand handlar om att utveckla ledamöterna till en professionell kår. Enligt hans definition av en professionell ledamot är det en person som inte jobbar deltid utan riksdagsarbetet är ett heltidsjobb. För detta ändamål behövs ett kontor, assiste-

rande personal och tillgång till information. Den professionella parlamentarikern kan leva av politiken eller för politiken. Det är endast i det senare fallet som han kan bli en politiker av stora mått (Weber 1978, 1426–1427). Problemet i den tidens tyska riksdag var att endast ett fåtal yrkesgrupper kunde bli yrkesparlamentariker. Till dem räknar han jurister och partifunktionärer.

Mycket tid och energi har lagts vid att försöka definiera vad som kännetecknar en professionell politiker, men om definitionen begränsas till parlamentarikerna, som Weber gjorde, blir definitionen betydligt klarare. Det första och viktigaste kriteriet är att riksdagsarbetet är ett avlönat heltidsjobb för att politikern skall kunna leva av politiken. För att denna politiker skall effektivt kunna leva för politiken behövs även information, ett kontor och assisterande personal. Uppfylls inte någondera kraven jämlikt är det bara utvalda som genom sitt yrke kan leva av politiken och i undantags fall för politiken.

Utmärkande för en professionell politiker är därtill högre ekonomiska belöningar och högre status. Krav ställs på mer kunskap i ledarskap, tekniskt kunnande, samt högre formell utbildning. Professionalismen ökar även varaktigheten som riksdagsledamot (Olsen 1983, 51). En norsk studie visar att parlamentarikerna är en elit inte först och främst på grund av hög social status utan för att de haft en könsmässig, yrkesmässig och utbildningsmässig och/eller politisk bakgrund som gett dem fördelar i form av resurser att driva politiskt arbete (Eliassen 1985, 109–130). Genom dessa fördelar skiljer sig riksdagsledamöterna från väljarna och är mer lika ledamöter från andra partier.

På basis av den ovanstående diskussionen skall vi pröva när riksdagsledamöterna i Finland i realiteten kunnat börja leva av politiken. Detta sker genom att studera hur arvodet övergått till att bli en lön på heltid. Därtill skall vi pröva i vilken utsträckning riksdagsledamöterna har färdigheter att leva för politiken. Härvid avses förändringar i arbetsmängd, utbildning, invalsyрке och varaktigheten som riksdagsledamot. Förändringar i arbetsmängden, utbildning och invalsyрке är ett viktigt mått på hur professionaliseringen utvecklats sedan varaktigheten sätts i relation till huruvida riksdagsyrket fortfarande kan anses ha ett inslag av förtroendeuppdrag.

Operationalisering

I undersökningen av riksdagsledamöternas arvoden mellan åren 1918–2001 har riksdagsledamöternas arvodeskvitton och lönebesked genomgått i riksdagens arkiv. Mellan åren 1918–1947 utbetalades arvodet varje år enligt riksdagsperiod (120 dagar), men efter 1947 var riksdagsperioden minst 230 dagar och arvodet förändrades till en månadsinkomst. Riksdagsarvodet under varje undersökt år har granskats, för att få fram den totala årsinkomsten. Hänsyn har inte tagits till hur lång riksdagsperioden råkat vara eftersom den varierat under åren, endast årsinkomsten är beaktad, för att kunna göra en jämförelse över tid. Semesterpenning, reseersättningar, ålderstillägg eller kostnadsersättningar är inte inräknat i arvodet, endast bruttoinkomsten ingår. Penningreformerna är beaktade när arvoden är omräknade till 1999 års penningvärde. Därefter är arvoden omräknade till euro.

Uppgifter om antalet dagar riksdagen varit samlad 1919–1978 är inhämtad från riksdagsordningens protokoll för varje år. Uppgifterna om antalet dagar riksdagen varit samlad för åren 1979–2000 finns på riksdagens webbsidor (URL:<http://www.eduskunta.fi>).

I undersökningen om antalet riksdagsärenden per år är 1945–1978 års uppgifter från riksdagens informationstjänst. Uppgifterna om antalet riksdagsärenden för tiden mellan 1979–2000 finns på riksdagens webbsidor (URL:<http://www.eduskunta.fi>).

Anledningen till att begränsa undersökningen om riksdagsärenden till åren mellan 1945 och 2000, är att professionaliseringen av riksdagsledamotens uppdrag vidtog under denna period.

Beträffande riksdagsledamöternas utbildningsnivå använder vi av nästan samma klassificering som Noponen (1964, 156). Enda skillnaden är att den högre yrkesutbildningen separeras här från gymnasieskolekategorin. Korta språkkurser eller kortare kurser på mindre än ett år tas inte i beaktande då de inte nämnvärt bidragit till förbättra ledamotens yrkesutbildning. Till kategorin yrkeshögskola hör t.ex. sjuksköterske- och lärarutbildning, fastän dessa skolor inte förut hade den benämningen har de här uppgraderats till att svara mot gällande standard. I denna studie har endast den senaste utbildningen som riksdagsledamoten genomgått blivit noterad.

I yrkesundersökningen ingår det senaste yrket ledamoten hade före invalet till riksdagen. Vi använder oss av ungefär samma klassificering som Ruostetsaari (1998, 28) gjorde i sin bok men vi preciserar inte speciella yrken som till exempel jurister eller journalister. Det yrke riksdagsledamoten uppgett och det arbete hon/han egentligen utfört är ofta i konflikt med varandra. Samma ledamot har i många år kunnat använda i riksdagens kalender, eller på kandidatlistorna, någon folklig yrkesbenämning, fastän ledamoten inte ens när hon/han första gången blev invald i riksdagen, hade arbetet inom detta yrke. Exempel på sådana yrken är timmerman eller arbetare, fastän ledamoten i själva verket fungerat som tjänsteman inom någon parti- eller fackförening. Motivet till detta kan vara att man vill tillhöra samma yrkesgrupp eller samhällsklass som sina väljare. På detta vis kan man påverka sina väljare med den mest "säljande" yrkesbeteckningen. (Noponen, 1964, 332)

Viktiga åtgärder i utvecklingen från arvode till lön

Fram till riksdagsordningen från år 1928 tolkades arbetet i riksdagen bokstavligen som ett förtroendeuppdrag där arvodet utbetalades i form av traktamente för den korta tid riksdagen var samlad. Eftersom ledamotens lön inte räckte till försörjning kunde inte personer bosatta utanför Helsingfors ställa upp som kandidater om dem inte hade ett yrke som lämpade sig att sköta samtidigt som riksdagsarbetet. Den här typen av "sociala val" har haft en större inverkan på vem som blivit rekryterad till riksdagsledamot än väljarnas beteende (Noponen, 1964, 321–323). Enligt Noponen (1989, 213) kunde detta vara ett av skälen till att man inte i riksdagen sett landets eliter och inte heller en spegelbild av väljarna. Men den gemensamma samlingsstiden var likväl så kort att de flesta av ledamöterna kunde sköta sitt civila yrke samtidigt med ledamotens.

Den 13 januari 1928 reglerades i den nya riksdagsordningen att riksdagsledamotens arvode och reseersättning skulle lagstadgas. Denna arvodeslag blev mycket mer detaljerad än tidigare stadgar. Enligt denna lag blev arvodet för en ordinarie riksdagsperiod 24 000 då rådande mark. För riksdagar som hölls utöver de redan fastställda, fick ledamoten 200 mark per dag. Om riksdagsledamotens

uppdrag avbröts eller om riksdagen upplöstes innan riksdagen hunnit vara samlad i 120 dagar fick ledamoten dag ersättning för den tid hon/han varit ledamot. Arvodet började utbetalas från den dagen när ledamotens fullmakt granskats. Riksdagsledamöterna, talmannen och vicetalmännen fick rätt till fribiljetter när de använde tåg. Talmannen och vicetalmännen fick sitta i första klass och ledamöterna i andra klass. Dessutom fick riksdagsledamöterna även reseersättning för sina resor till och från riksdagen (Kansanedustajain palkkausjärjestelmä toimikunnan mietintö 1975, 3–4).

1928 års lag om riksdagsledamöternas arvode blev i många år nästan oförändrad, endast arvodets storlek höjdes några gånger. Åren mellan 1932–34 reducerades dock arvodet på grund av depressionen (Salervo 1977, 161). En strukturomvandling började när lagförändringen år 1941 trädde ikraft. Denna lagförändring innebar, att om en ledamots bostad låg längre än 30 km från Helsingfors järnvägsstation, hade ledamoten rätt till ett högre arvode än en ledamot vars bostad fanns i Helsingfors eller låg närmare än 30 km från ovannämnda järnvägsstation. (Palkkausjärjestelmä työryhmän mietintö 1989, 4)

Den 30 april 1947 stadgades en ny lag om riksdagsledamöternas arvode (328/47), som ännu är gällande, den är dock till nästan alla delar förändrad. Enligt den ursprungliga lagen var riksdagsledamotens årliga arvode 240 000 då rådande mark, eller 650 mark per dag. Arvodet hade bestämts till att vara ett fast årsarvode, som utbetalades månadsvis. Om ledamotens uppdrag började eller slutade i mitten av en månad så ersattes dessa dagar med ersättningen 650 mark. Nytt i lagen var även att till ledamöter som bodde utanför Helsingfors eller i närliggande trakt (30 km) utbetalades ytterligare 150 mark per dag när riksdagen var samlad och för resdagarna till och från riksdagen. Rätten till fribiljetter för tåg blev kvar (Kansanedustajain palkkausjärjestelmä toimikunnan mietintö 1975, 4–5). Lönereformen blev nödvändig efter andra världskriget, då speciellt ledamöter utanför huvudstadsregionen inte längre klarade av att sköta sitt civila yrke samtidigt med riksdagsarbetet. Riksdagsledamöternas lön ändrades till att grunda sig på en årslön, och traktamente började utbetalas även för resdagar. Systemet med traktamenten visade sig i längden inte vara hållbar eftersom gränsdragningen mellan arvode och traktamente blev oklart. På 1970-talet övergick man till ett system

med kostnadsersättning som avsåg att ersätta ledamöternas kostnader.

Arvodet blev i början av år 1951 skattepliktig inkomst och i början av år 1955 fick även ledamöterna börja betala kommunalskatt på sitt arvode (Salervo 1977, 162). År 1956 förändrades systemet till att man utbetalade ett årsarvode till ledamoten, vars storlek motsvarade den grundlön, som betalas till ledande statliga tjänstemän, det vill säga den högsta löneklassen men sex lönenivåer lägre (Kansanedustajain palkkausjärjestelmä toimikunnan mietintö 1975, 5). Lönerna där råkade vara högre än riksdagsledamöternas löner, varför en löneförhöjning blev en direkt följd av att lagförslaget godkändes. Denna löneförhöjning orsakade förargelse bland medborgarna på grund av att generalstrejken samma år endast gett en mindre löneförhöjning åt de strejkande. Men riksdagen försvarade sig med att lagförslaget uppgjorts långt före generalstrejken. Riksdagsledamöternas löneförhöjning hade således ingenting att göra med de allmänna löneförhöjningarna efter strejken. Men det var inte psykologiskt bra att lönefrågan togs upp nästan genast efter den stora strejk- och löne-debatten (Jakobstads Tidning 1956).

Riksdagsledamöternas arvode grundar sig på lilkalönsprincipen. Fastän det finns stöd för ett individuellt lönesystem till exempel på grund av skillnader i arbetsmängd, som till stor del beror på arbetet inom utskotten. Detta individuella lönesystem skulle främst påverkas av hur länge ledamoten suttit i riksdagen och även av de svårigheter som kan uppkomma då en person som länge verkat som riksdagsledamot återgår till arbetslivet utanför riksdagen (Kansanedustajain palkkausjärjestelmä toimikunnan mietintö 1975, 29).

När man år 1962 förändrade lönesystemet och löneskalorna, inverkade det även på reglerna för riksdagsledamöternas arvode. Arvodet bekräftades till 2 040 000 mk/år. Detta arvode granskades i proportion till grundlönen i löneklass B2. (Palkkausjärjestelmä työryhmän mietintö 1989, 6) Löneklass B utvecklades för de ledande tjänstemännen 1962. Lönerna där var fasta och utan ålders- eller dyrortstillägg (Salervo 1977, 386). I över tio år gällde ovan nämnda system. Men år 1972 ledde ändringen av lönebestämmelserna till att arvodet åter blev beroende av de statliga tjänsterna och befattningarna. Den här gången blev arvodets storlek sju löneklasser lägre från den högsta löneklassen. Efter år 1972 har man gjort vissa förändringar.

Dessa ändringar berodde närmast på att man kontrollerade storleken på lönen genom det statliga tjänstekollektivavtalet. Tillägget om semesterpremie i gjordes år 1974 när motsvarande system började gälla för tjänstemännen genom tjänstekollektivavtalet. Förändringen som gjordes år 1977 förde med sig att de enligt kollektivavtalet förutbestämda löneförhöjningarna, vilka grundade sig på riksdagsledamotens löneklass, och varifrån man uträknade semesterpremier, kollektivavtalsbaserade löneförhöjningar och tilläggsarvoden, utfördes som hos statsrådets medlemmar (Kansanedustajien palkkausjärjestelmä työryhmän mietintö 1989, 6).

Sedan 1977 har riksdagsmannaarvodet fastställts så att det är sju löneklasser lägre än arvodet till en statsrådsmedlem. Detta å sin sida bestäms enligt den högsta löneklassen (för närvarande A 34). Riksdagsmannaarvodet har sedan 1.1.1986 utgått enligt löneklass A 27. Tidsbestämda höjningar, det vill säga ålderstillägg, utbetalades efter 3, 5, 8, 11, 15 och 18 år i riksdagen. Ledamöterna fick en semesterpenning motsvarande semester för 26 vardagar (Kansanedustajien palkkausjärjestelmä työryhmän mietintö, 1989, 6).

Förutom riksdagsmannaarvodet får ledamöterna en kostnadsersättning som är avsedd att täcka kostnaderna för uppdraget som riksdagsledamot. Av ersättningen är 80 % skattefri och 20 % skattepliktig inkomst. Annars är hela arvodet skattepliktigt liksom semesterersättningen. Kostnadsersättningen räknas i procent utifrån en ledamotens grundlön. Kostnadsersättningen är beroende på ledamotens hemort 30, 40 eller 55 procent, av grundlönen i löneklass A27 för statens tjänstemän. En riksdagsledamot har rätt att anlita tåg, reguljära inrikes flyg, reguljär- och expressbuss avgiftsfritt på resor som anknyter till riksdagsmannauppdraget. Vidare har en riksdagsledamot rätt att använda taxi i huvudstadsregionen (URL:<http://www.eduskunta.fi>).

Mellan åren 2000–2001 förändrades lönesystemet än en gång. Lönen höjdes med över 30 procent för att komma ur en ofta omtalad lönegrop. Förhöjningen gav upphov till en omfattande kritik i medierna och bland allmänheten. Skälet till detta var att riksdagen ville omstrukturera avlöningssystemet, som man upplevde som problematiskt. Man ville att det nya systemet skulle innebära att arvodenas belopp och inbördes gradering skulle fastställas enligt ett förslag från en utanför riksdagen stående arvodeskommission. Förslaget

gick därefter till riksdagens kansli Kommission som antingen kunde fastställa arvodeskommissionens förslag utan ändringar eller förkasta det. Avodeskommissionen ansåg att den kritik som riktats mot avlöningssystemet snarare berott på att systemet med arvoden och kostnadsersättningar varit svåröverskådligt, och inte för att deras nivå ansetts som orättvis. Medborgarna hade enligt kommissionen svårt att bilda sig en riktig och tillförlitlig bild av ledamöternas faktiska förvärvsinkomster. I synnerhet förhållandet mellan arvodet och kostnadsersättningarna väckte misstankar som kan ha minskat medborgarnas förtroende för arvodesystemet och därigenom också för hela riksdagen (URL:<http://www.eduskunta.fi/rfakta/opas/tiedotus/kepalkkioehd.htm>).

Kommissionen ansåg att kopplingen med statstjänstemännen, angående lönerna, hade lett till att man uppfattade ledamöterna som statstjänstemän. Detta gav en vilseledande bild av riksdagsmannaupdraget som är ett förtroendeuppdrag från väljarna. Riksdagsledamotens arbete och hennes/hans rättigheter och skyldigheter i arbetet avviker dock från tjänstemannens. Av tjänstemannaavlöningen följer att riksdagsmannaarvodet bestäms enligt antalet riksdagsår. I praktiken finns det sex olika stora arvoden. Det lönepåslag de tidsbestämda höjningarna innebär, ger utanför riksdagens krets en signal om att bara erfarenhet från riksdagen ökar ledamöternas kompetens. Systemet med ålderstilllägg har den konsekvensen att arvodet blir lågt i synnerhet för dem som första gången väljs in i riksdagen (URL:<http://www.eduskunta.fi/rfakta/opas/tiedotus/kepalkkioehd.htm>).

Men det viktigaste målet med kommissionens förslag var att göra systemet klarare och lättare att begripa. Medborgarna borde kunna känna till hur stor ersättning de representanter de valt in i parlamentet får för sitt arbete. Arvodet bör kunna anges som en enkel månadsinkomst, på så sätt att till riksdagsarbetet anslutna lönetillägg, eller andra faktorer som påverkar förtjänstinkomsten inte exkluderas andra tillägg. En annan utgångspunkt för förslaget var principen att samma lön skulle betalas för samma arbete. Riksdagsledamöternas oberoende förutsätter att de till stor del själva utformar sitt arbete och personligen inför sina väljare svarar för sin arbetsinsats. En gradering av arvodet i många kategorier enligt riksdagsår står i strid med det faktum att ledamöternas självständiga ställning och det därmed förknippade ansvaret är

detsamma för alla oberoende av antalet år i riksdagen. Kommissionen ansåg därför att man skulle frångå de tidsbestämda höjningarna, det vill säga, de så kallade ålderstilläggen, dock så att seniorriksdagsledamöter som suttit 12 år eller längre i riksdagen skulle få ett påslag. För att avlöningssystemet skulle bli överskådligt och det skulle bli möjligt att avstå från de tidsbestämda höjningarna enligt löneklassificeringen måste kopplingen mellan riksdagsmannaarvodet och statens lönetabeller avvecklas (URL:<http://www.eduskunta.fi/rfakta/opas/tiedotus/kepalkkioehd.htm>).

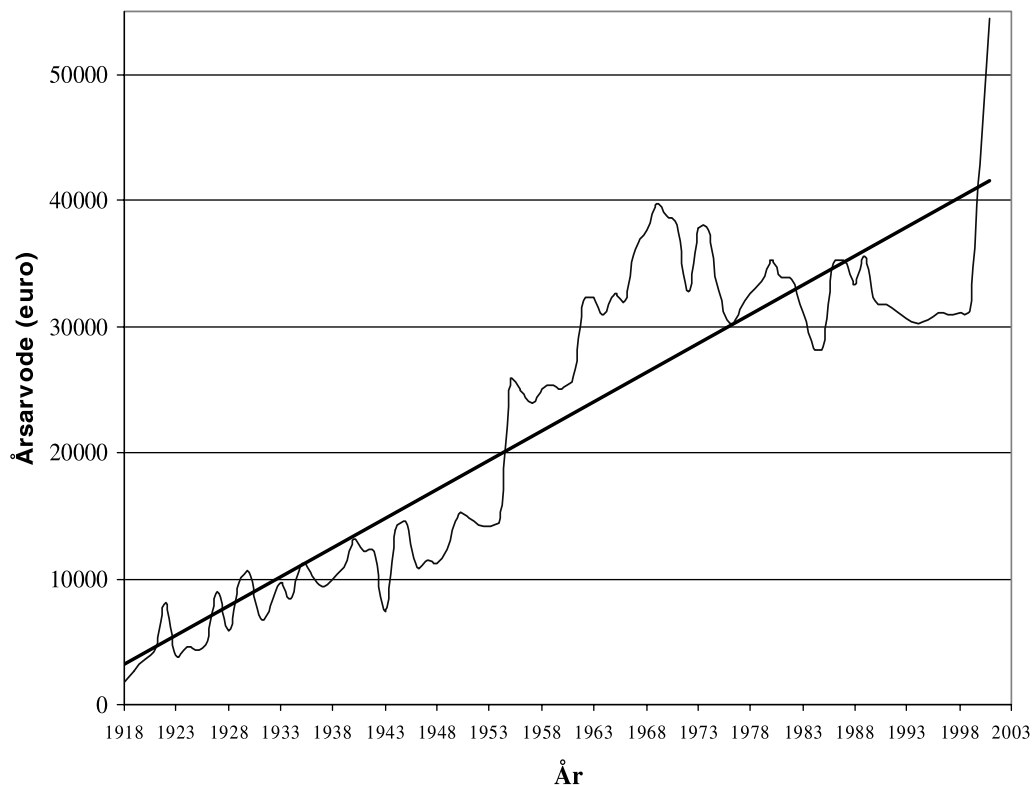
När detta skrivs fattade Riksdagens lönekommitté ett beslut den 4 augusti 2003 att höja ledamöternas löner med 9,4 procent från den första september. Avsikten var nu att beakta ledamöternas faktiska arbetsböda. Sålunda får ordföranden för utskott, riksdagsgrupper och sektioner en högre lön än en ordinarie ledamot. Efter förhöjningen tjänar riksdagsledamöterna 4970 euro i månaden och de som suttit över 12 år i riksdagen får 5340 euro. Alla ledamöter får därtill skattefria kostnadsersättningar. På våren 2004 överläts alla beslut om riksdagsledamöternas löner till en lönekommitté som står utanför riksdagen.

Arvodesutvecklingen i riksdagen

Även om riksdagsledamöternas arvoden diskuterats och grunderna för förändringar i utbetalningarna studerats har aldrig själva arvodet i mark eller euro och dess utveckling över tid systematiskt studerats. Härav följer att det blivit något svårt att precisera när riksdagsledamöterna getts möjlighet att leva av politiken. Därför har riksdagsledamöternas arvoden insamlats sedan 1918 i följande figur.

I början av perioden var arvodet inget mer än en biinkomst för ledamöterna. Även om arvodeskurvan var progressiv med kortvariga variationer hade arvodeslagen från 1928 ingen större effekt. Inte heller arvodesreformen från år 1947 hade någon avgörande betydelse även om reformen hade positiva effekter på arvodesutvecklingen. Enligt Ruostetsaari var det senast vid denna tidpunkt som de ekonomiska förutsättningarna uppfylldes för att riksdagsarbetet skulle kunna kallas ett yrke (Ruostetsaari 1998, 23). Våra data ger inte fullt stöd för denna tolkning fastän arvodesreformen inklusive utbetalningen av traktamenten förbättrade möjligheterna att leva av politiken. För ledamöterna kun-

Riksdagsledamöternas arvoden 1918-2001



Figur 1. Riksdagsledamöternas arvoden mellan åren 1918–2001.

de reformen få negativa följder när arvudet blev skattepliktig inkomst år 1951. Däremot innebar kopplingen till de högre tjänstemannalönerna år 1956 en drastisk arvodeshöjning. I praktiken förvandlades riksdagsledamöternas arvode då till en lön. Även om lönen inte hörde till de allra högsta statliga tjänstemannalönerna kunde ledamöterna nu på heltid leva av politiken.

Följande stora förändring inträffade på 1960-talet och i början på 1970-talet i samband med lönereformerna. Om den genomsnittliga månadslönen var ca 2000 euro år 1956 hade den stigit till ca 3000 euro i slutet av 1960-talet. Som jämförelse kan nämnas att arvudet per månad efter reformen år 1947 inte nämnvärt förändrades och att det höll sig kring 1000 euro. Under den senare delen av 1970-talet stagnerade ledamöternas löner trots genomförda lönereformer. Under lågkonjunkturen

på 1990-talet ansågs lönerna ha hamnat i en lönegrup likt de övriga statstjänstemannalönerna. Månadslönen låg då i snitt på ca 2500 euro. Detta föranledde en hel del diskussion inför den kommande lönereformen, eftersom om kostnadsersättningarna togs i beaktande var totalinkomsten inte alls lika låg.

Lars Dufholm kunde konstatera redan år 1957 i ett inlägg att det finns två oförenliga linjer beträffande riksdagsledamöternas arvoden. Å ena sidan yrkar man på att riksdagens kunskapsmässigt undermåliga nivå ska höjas genom att tillföra den ”större sakkunskap”. Å andra sidan vill man nedvärdera riksdagsmännens värv till den grad att man samtidigt rekommenderar sänkta arvoden och skärpt indragning av personens övriga löneförtjänst (Dufholm, 1957). Ungefär fyrtio år senare argumenterar Risto Uimonen i liknande banor.

Han lyfte fram 1) kostnader och risker med att vara riksdagsledamot, 2) lönejämförelse med den samhällseliten och 3) de höga kraven på kunskap och ansvar.

För det första pekade han på de extra kostnader som uppkom för de ledamöter som till exempel, var tvungna att hålla sig med två bostäder. Men Uimonen pekade också på att de flesta ledamöterna reste runt i sin valkrets för att träffa väljarna, de höll tal och visade upp sig på allehanda tillställningar. Valkampanjen kräver betydande ekonomiska satsningar. I värsta fall kan den kosta över tiotusentals mark, vilka är ledamotens egna pengar om han/hon inte har bra sponsorer. Om man sätter arbetets nackdelar, bland annat arbetsförhållandets osäkerhet och kravet på att göra sig till inför väljarna mot den ersättning man får för arbetet, så kan man knappast anse att uppdraget lockar många.

För det andra tjänar landets samhällselit detsamma och ibland två eller tre gånger mer. Varför skulle till exempel en företagsledare eftersträva en plats i riksdagen, om han kan tjäna några tiotusen mark mer i månaden i sitt ursprungliga arbete och om han vid sidan ändå kan styra de politiska beslutsfattarna. Det som också talar för att arvodet inte räcker till, är att arvodet håller kvar erfarna ledamöter i riksdagen. Nästan alla är villiga att ta emot en välbetald tjänst om dem bara får en möjlighet till detta. De höga tjänsterna lockar inte bara med bra lön utan även för det inte finns någon risk att få sparken vart fjärde år.

För det tredje kan arvodets tillräcklighet sättas i samband med riksdagens grundlagsenliga status som statsorgan är högst i landet, men riksdagsledamöternas lön ligger långt från toppen av statstjänstemännens löner. Drängarna har bättre löner än husbonden. Ett sådant här system är inte sunt. Om man kräver att riksdagsledamöterna ska ta ansvar, ha visioner, hög arbetsmoral, förmåga att förstå orsakssammanhang och att till riksdagen ska söka sig klyftiga, kunniga och vetande människor, till exempel från näringslivet eller universiteten, måste man erkänna faktum. Med det nuvarande arvodessystemet är det onödigt att längta efter en riksdag som är av hög kvalitet. Riksdagsledamöternas nuvarande inkomst stänger ut en stor grupp människor som är meriterade för sitt samhällseliga kunnande. Dessa människor överväger inte ens en kandidatur till riksdagen (Uimonen, 1998, 245–248).

Risto Uimonen pläderade sålunda inte bara för en löneförhöjning utan även för att riksdagen skall bestå av en välmeriterad elit av yrkespolitiker. Kritiken mot den planerade löneförhöjningen var i regel ostrukturerad och spontan i den form som pressen förmedlade opinionerna. När väl löneefformen drevs igenom väckte det en stor medial uppmärksamhet med många kritiska inslag. Som ett resultat av denna reform steg ledamöternas löner drastiskt och den genomsnittliga månadslönen uppgick till ca 4500 euro år 2001.

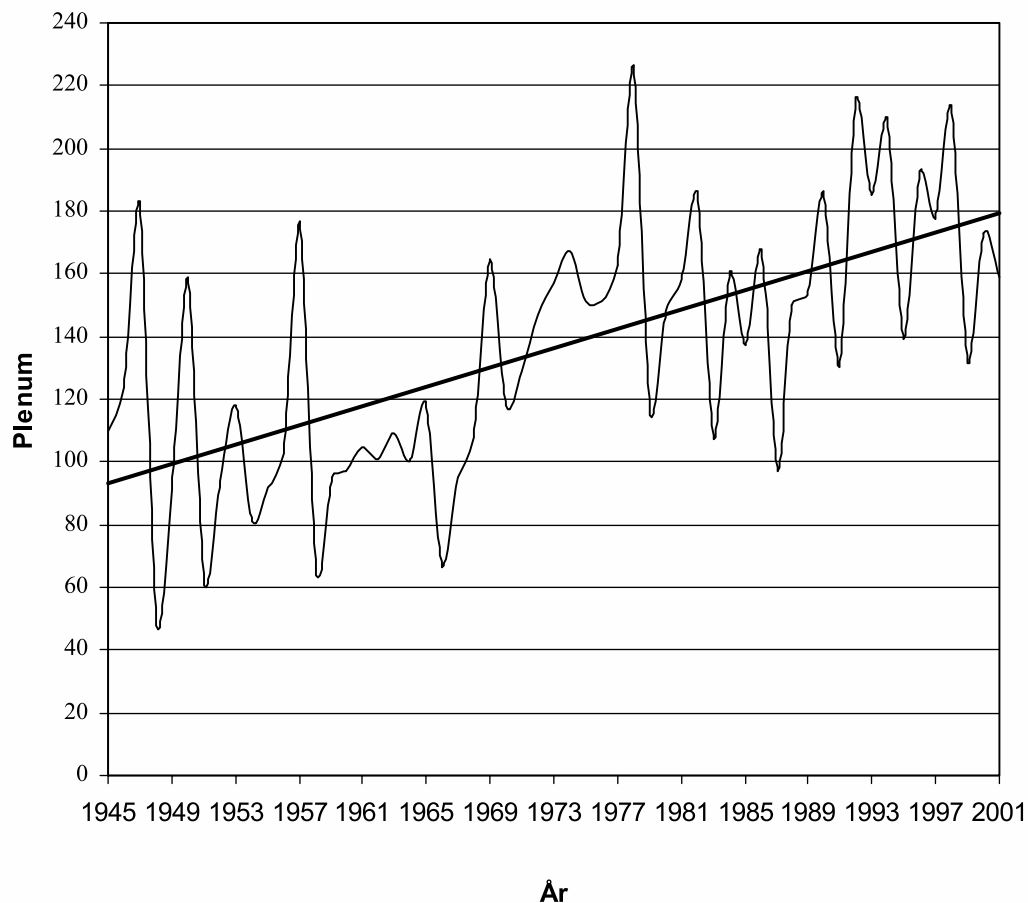
Arbetsmängden i riksdagen

Förändringar i arbetsmängden i riksdagen är en viktig indikator på hur riksdagsarbetet utvecklats från lekmanuppdrag till profession. Här har arbetsmängden undersökts genom att studera antal plenum och ärenden i riksdagen. Båda variablerna har ändrat över tid men samma kan även sägas om deras karaktär. Före andra världskriget var samlingstiden i riksdagen ca ett halvår och under de första självständighetsåren var tiden i snitt fyra till fem månader. Sedan 1940 har samlingstiden för riksdagen upptagit största delen av året. Som en följd av längre samlingstider ökade antalet plenummöten. På 1960-talet började man regelbundet ha plenum två gånger i veckan. De varade i genomsnitt endast två till tre timmar. Plenans mängd var förhållandevis stort i Finland men deras varaktighet kort. Det har växlat mycket, vissa gånger har plenarmötet tagit ett par minuter men ibland har man suttit dygnet runt (Salervo 1977, 448).

I början av 1970-talet förlängdes dock plenummötena betydligt. De upptog mer tid än tidigare, om man jämför med år 1967 så var ökningen tredubbel. Plenummötenas ökade längd visar på att uppdraget blivit ett heltidsarbete: år 1966 pågick de i ca 200 timmar, ca 400 timmar år 1970 och 575 timmar år 1974 (Eduskuntatyön kehittämissuorituksen mietintö 1976). Begränsningarna av samlingstiden har upphört och riksdagen fortsätter officiellt till följande riksdagssamling. En orsak till att arbetstiden förlängts är det ökade inslaget av muntliga anföranden (Noponen 1989, 218–219). Detta gäller i all synnerhet plena inför val där ledamöterna aktiverar sig som ett led i valkampanjen.

Under hela den undersökta perioden har antalet plenum stadigt ökat i omfång. Utvecklingen har varit linjär även om variationen mellan topp och

Antal plenum i riksdagen



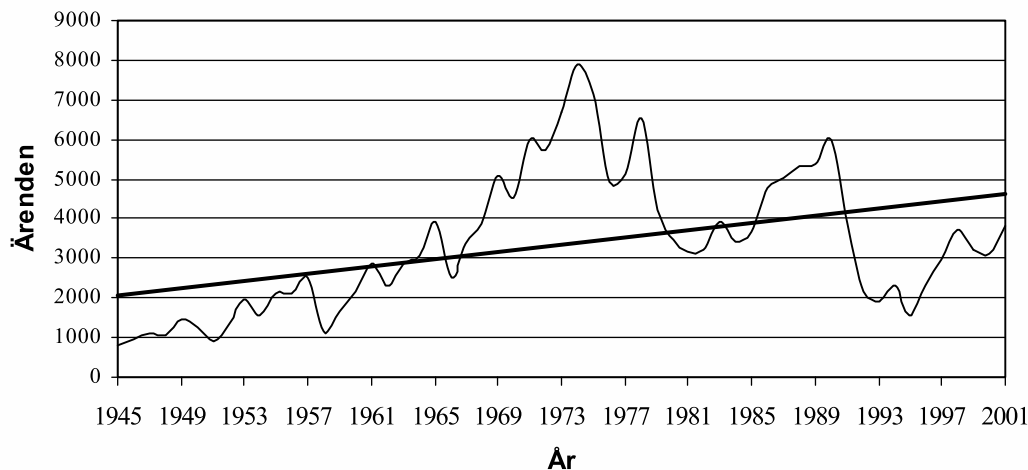
Figur 2. Antal plenum i riksdagen 1945 till 2001.

botten kan vara omfattande från ett år till ett annat. Det är uppenbart att antal plena väsentligt ökar inför riksdagsval för att sedan kort därefter avta och på nytt öka i ett cykliskt lopp som period efter period synes ha ett eskalerande lopp. Det är emellertid ett känt faktum att tyngdpunkten i riksdagsarbetet har flyttats från plenummötena till utskotten, och diskussionerna på plenummötena blivit mindre viktiga (Noponen 1989, 217). Helt oviktiga är de inte eftersom riksdagsplena alltmer har utvecklats till ett forum för politisk debatt som får medial uppmärksamhet till skillnad från utskottsarbetet. Den mediala uppmärksamheten är särskilt viktig för ledamöterna i vårt individuella valsystem.

Även beträffande den totala mängden ärenden i riksdagen har det skett en förändring över tid. I likhet med plena i riksdagen antar ärendena ett cykliskt förlopp men inte i lika hög grad. Lineärt har kurvan hela tiden varit stigande även om antalet ärenden avmattats under 1990-talet.

Antalet ärenden ökade efter krigsåren. Orsakerna till ökningen åren 1945–1953 var att man försökte återgå till ett normalt liv efter kriget, återbyggande och krigsskadestånd var några av anledningarna. Ökningen av antalet ärenden berodde inte bara på kriget och dess ekonomiska följder, utan även på att det invaldes helt nya ansikten till riksdagen. Riksdagens arbetsmängd fördubblades efter kriget om man jämförde med tiden före kri-

Ärenden i riksdagen 1945-2001



Figur 3. Ärenden i riksdagen mellan åren 1945–2001.

get och under kriget. Speciellt ledamöternas motioner, ökade markant. Ledamöterna började delta i riksdagsarbetet på ett helt nytt sätt. Detta ökade riksdagens arbetsbörda (Noponen 1982, 271). Men ökningen av ärenden fortsatte, år 1970 invaldes i riksdagen många fler kvinnor, samhällsvetare och människor med serviceyrken än tidigare vilket märkes på att antalet motioner steg till sammanlagt 4510 (Noponen 1989 216–217). Enligt Klaus Törnudd har riksdagen överhopas med alltför många lagförslag och som därtill ofta koncentreras till begränsade perioder i slutet av sessionerna. De är dessutom ofta bristfälligt förberedda och handläggs utan tillfälle till djupare begrundan, följderna blir att ledamöterna tvingas till hastverk och lagstiftningen blir svåröverblickad och nyckfull (Törnudd 1982, 723). Arbetsmängden stabiliserades sig dock efter denna tid och fick alltmer professionella former.

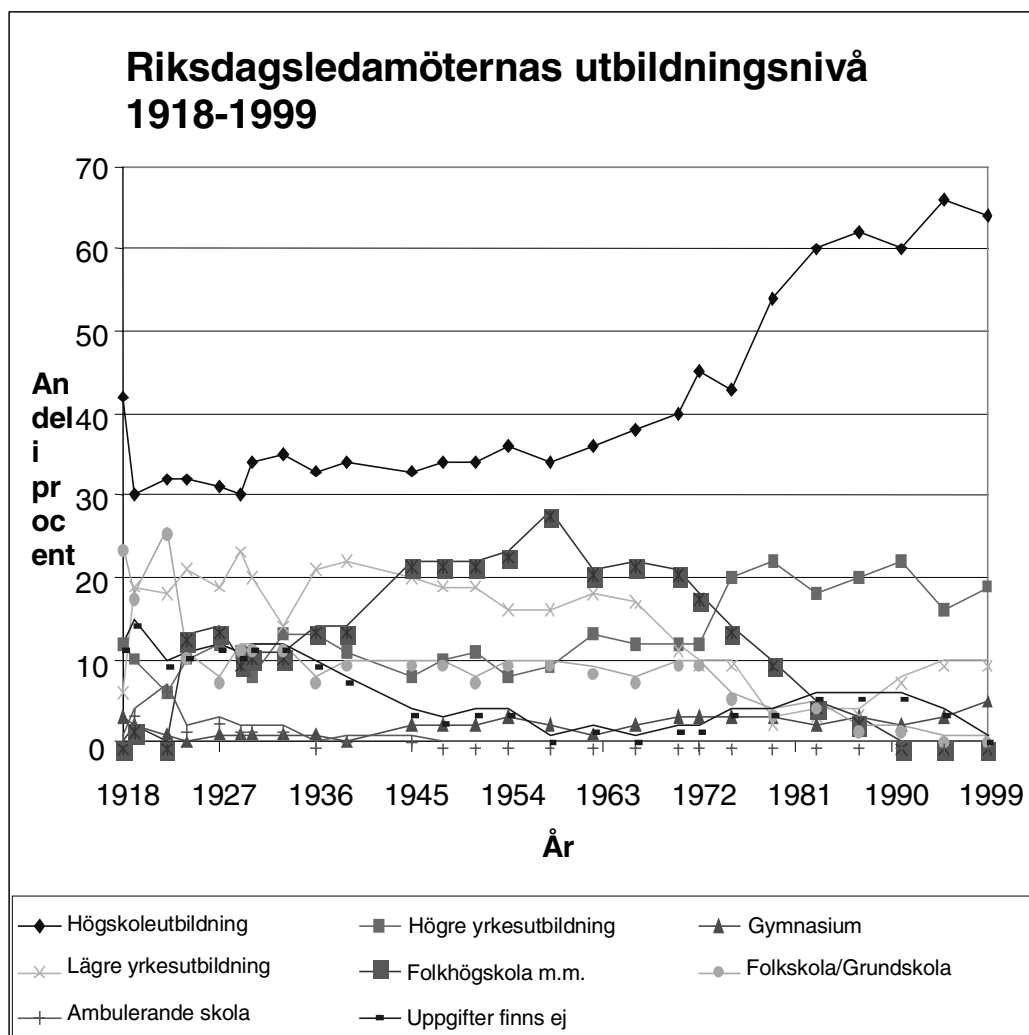
Riksdagsledamöterna har i regel fått klara sig själva utan någon nämnvärd assistans fränsett vad de gemensamma krafterna i partiet och riksdagsgruppen kunde erbjuda. Ännu i början av 1960-talet saknade riksdagsgrupperna assisterande tjänstemän. I slutet av samma decennium förändrades läget för de stora partierna så att alla hade minst en. Under 1970- och 1980-talen växte antalet tjänstemän för att år 1991 omfatta 31 sekreterare tillsammans för de fem största partierna (Sundberg 1996,

128). Dessa sekreterare var avsedda att assistera hela riksdagsgruppen som ett kollektiv. År 1997 förändrades läget när varje ledamot gavs resurser att anställa personliga sekreterare för att hjälpa till med att sköta arbetet i riksdagen. Sådana assistenter hade redan länge varit regel i de stora demokratierna och nu blev det verklighet även här. Som en följd av detta ökade de anställda i riksdagen markant och därtill ökade behovet av arbetsutrymmen. Varje ledamot har ett eget arbetsrum i riksdagen vilket in te val fallet förut. Med tillkomsten av dessa personliga sekreterare ökade utrymmesbehovet markant och när detta skrivs uppförs en ny tilläggsbyggnad i anslutning till riksdagshuset. Ovannämnda förändringar kan ses som ett led i att avsevärt förbättra ledamöternas möjligheter att arbeta för politiken.

Utbildningsnivån i riksdagen

Riksdagsarbetet kräver formellt ingen utbildning alls. Skall riksdagsledamöterna leva upp till idealen om förtroendeuppdrag borde ledamöternas yrke vara en spegelbild av folkets. En professionell syn på arbetet förespråkar snarare en hög utbildning och eller en politisk utbildning.

Andelen ledamöter med akademisk examen var mycket stabilt under tiden 1919–1939 runt 30 procent. I början av 1930-talet ökade andelen då 35



Figur 4. Riksdagsledamöternas utbildningsnivå.

procent i 1933 års riksdag hade en akademisk slutexamen. Det berodde antagligen främst på att kommunistledamöterna fattades från riksdagen och att arbetarrörelsens representation därigenom sjönk. Andelen högskoleutbildade i riksdagen har alltid varit mycket hög men en ökning skedde under riksdagsperioden 1979–1982. Detta val fullbordade generationsskiftet som påbörjats ett årtionde tidigare. Medelåldern sjönk till 45 år och antalet kvinnliga ledamöter ökade. Dessa nya ledamöter var mer välutbildade än de äldre eftersom de på grund av samhällets utveckling och välfärdspolitik kunnat utbilda sig bättre och att denna möj-

lighet till högre utbildning fanns hos fler. Antalet riksdagsledamöter med en högskoleexamen ökade redan under 1950-talets början, med ett klart uppsving i början av 1970-talet. I huvudsak har utbildningsnivån ökat på grund av att den samhällsvetenskapliga utbildningen inom högskolan blivit mer allmän. Genom att detta vetenskapsområde har en mer direkt koppling till det politiker yrket har speciellt samhällsvetenskaperna främjat politikens professionalisering. Härvid är det intressant att notera hur de kvinnliga ledamöterna starkt bidragit till att öka kategorin akademiskt utbildade i riksdagen. Antalet högt utbildade i riksdagen har

nu vuxit i en sådan omfattning att andelen är nästan lika stor som i ståndslantdagen för ca 100 år sedan (Ruostetsaari 2000, 50–87).

Hela 25 procent av de invalda i riksdagen år 1918 var utan någon som helst yrkesutbildning. På goda grunder kan även antas att den höga andel av ledamöterna (12 %) som inte uppgav sin utbildning i riksdagskalendern år 1918, antagligen hade en minimal skolgång eller ingen alls. År 1999 var denna andel endast 1 procent. Den lägre yrkesutbildningen bland ledamöterna har med tiden nästan försvunnit, från att ha varit 22 procent under riksdagen 1939–1944 har andelen sjunkit till 3 procent i 1979 års riksdag för att på nytt något öka. Samtidigt som andelen ledamöter med akademisk utbildning och högre yrkesutbildning ökade minskade andelen ledamöter med endast folkhögskola och arbetarinstitut. Denna kategori avser sådana som gått i folkhögskolor och institut med partianknytning, vilket är vanligt bland ledamöter i de socialistiska partierna. Andelen ledamöter som gått i folkhögskola eller arbetarinstitut var 28 procent i 1958–1962 års riksdag. Men från och med riksdagen 1975–1978 var andelen endast 14 procent och fortsatte att minska med åren. Även denna utbildning miste sin betydelse när samhället oavsett social klasstillhörighet kunde erbjuda utbildning för allt fler. Utan denna utbildning hade det varit svårt eller omöjligt för människor från de lägre samhällsklasserna, att göra karriär, eftersom de inte hade vare sig kontakter eller pengar. Folkhögskoleutbildningens glanstid var mellan åren 1924 och 1979. I dag domineras riksdagen helt av ledamöter som i första hand har en högskoleutbildning och i andra hand en högre yrkesutbildning.

Riksdagsledamöternas invalsyрке

Det räcker inte med endast formell utbildning för att förbättra en politikers sakkunskap, utan även de färdigheter man fick från det yrke man hade före den politiska karriären inverkar på kompetensen. Alla yrken är inte likvärdiga. Det yrke som jämsides med juristens ger ledamoten kompetens är parti- eller fackföreningstjänstemannayrket. Dessa yrken ger färdigheter i både politisk sakkunskap och processkunskap (Helander och Ståhlberg 1989, 8). I själva verket kan man säga att de som verkar inom dessa yrken är professionella politiker redan innan de väljs in i riksdagen. I detta sammanhang har partiernas och fackföreningarnas tjänstemän

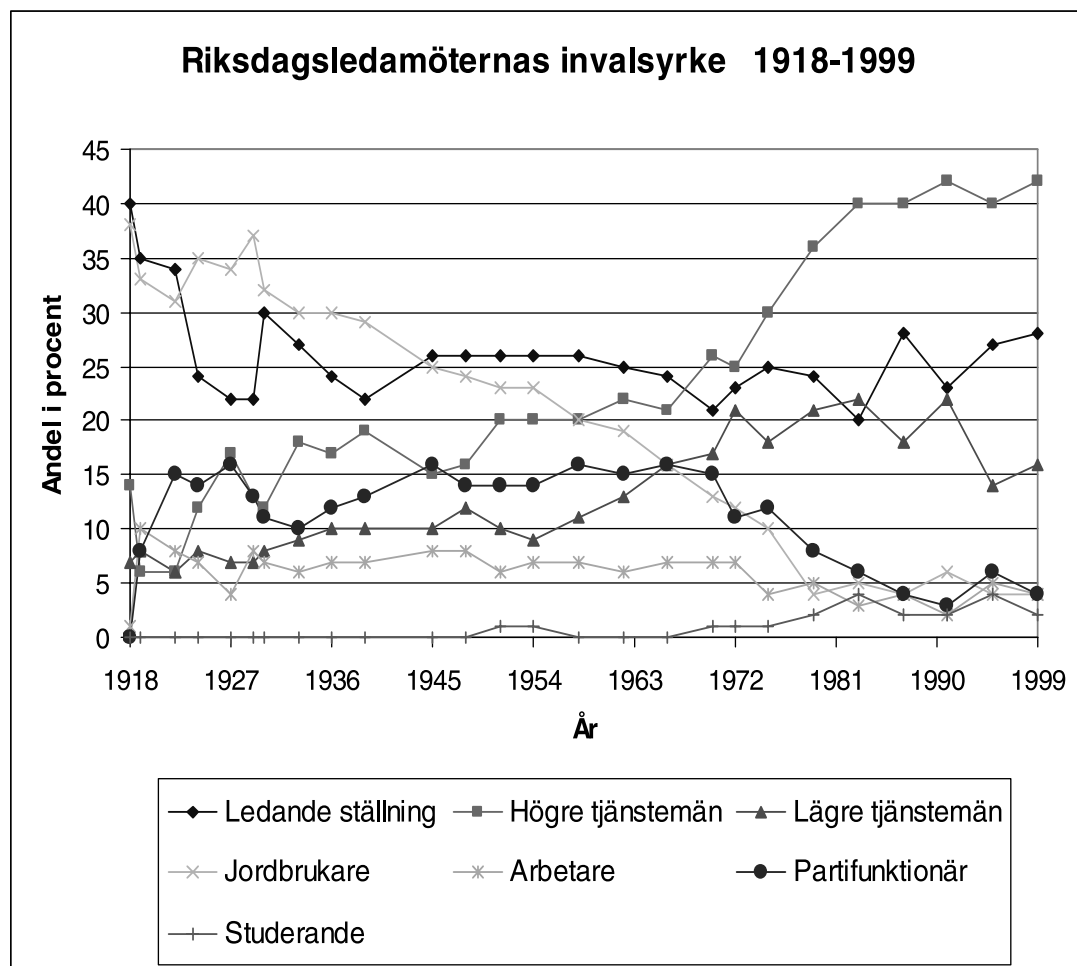
inkluderats i samma kategori, eftersom fackföreningarna traditionsenligt har stött de politiska partiernas valarbete med personalresurser. Mest utvecklad har samarbetet varit mellan fackföreningarna och vänsterpartierna (Sundberg 2001; Ruostetsaari 1998, 27). Med den tilltagande professionaliseringen i riksdagen har juristernas andel igen ånyo något ökat.

I det tidigare utpräglade agrara Finland, var det naturligt att riksdagen fylldes av många lant- och skogsbrukare. Jordbrukarnas antal ökade i riksdagen mellan åren 1919–1939 och har ända fram till 1939 hållit sig vid en tredjedel av riksdagens ledamöter (Noponen 1964, 141, 308). Arbetarnas andel var relativt stabilt från och med 1929 års riksdag (ca 6–8 %), men från och med år 1975 har andelen arbetare varierat mellan 2–4 procent, vilket är långt under arbetarnas andel av den yrkesverksamma befolkningen.

Av de invalda arbetarna har i verkligheten endast en liten del varit kroppsarbetare. De flesta var tjänstemän eller hörde till intelligentsian i samhället. Partitutbildningen gav en kanal för arbetarna att komma upp sig socialt i samhället. Men sådana här ledamöter härstammade dock för det mesta från arbetarklassen (Noponen 1964, 109). Parti- och fackföreningsfunktionärernas representation var som högst mellan 1922–1975 års riksdagar då andelen varierade mellan 10 och 16 procent. Den politiska arbetarrörelsen och fackföreningsrörelsen sysselsatte många utbildade arbetare. Senare har dessa organisationer inte alltid behövt utbilda eller anställa sina egna medlemmar eftersom samhället har tagit hand om utbildningen och arbetsuppgifterna blivit i den grad komplicerade att arbetet krävt sakkunniga vars tjänster kunnat köpas utifrån.

Den mest markanta ökningen står de högre tjänstemännen för vars andel har stigit från 6 procent i riksdagen mellan åren 1919–22 till över 40 procent sedan riksdagen år 1983–87. I kombination med ledamöter som innehaft en ledande ställning i samhället uppgår dessa kategorier tillsammans till ca 70 procent i dag. De övriga kategorierna har minskat i betydelse förutom de lägre tjänstemännen som upplevde ett uppsving på 1960-, 1970- och 1980-talen för att sedan förlora terräng. De studerande har endast haft en marginell betydelse.

Det är emellertid inte endast yrket i sig utan även indelningen i offentligt och privat som har betydelse. Särskilt de som arbetat i den offentliga

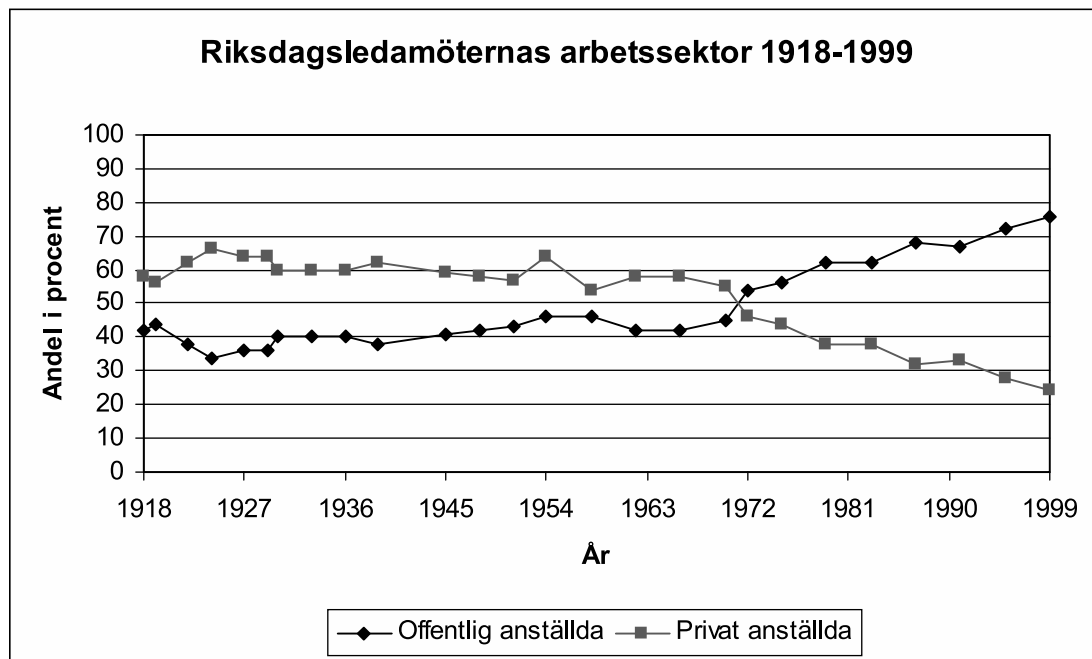


Figur 5. Riksdagsledamöternas invalsyрке åren 1918–1999.

sektorn anses ge färdigheter till arbetet som politiker. Anledningen till detta är att de arbetar i en sektor som är direkt beroende av politiska beslut och har genom sitt arbete kommit i kontakt med hur den offentliga sektorn fungerar. Till denna sektor hör alla de som arbetar inom stat och kommun. Därtill finns det en ökning av dem som arbetat inom den tredje sektorn och som inte finns redovisade i denna figur. Även vissa yrken inom den privata sektorn kan vara meriterande som t.ex. de som arbetar inom mediebranschen. De som har erfarenhet av att uppträda offentligt i tal och skrift har en fördel inte minst under valkampanjerna.

En markant förändring som inträffat är att ledamöter från den offentliga sektorn blivit fler medan ledamöter med bakgrund i den privata sektorn gått

tillbaka. Det är en utveckling som i första hand skett under de senaste decennierna. Huvudorsaken till försvagningen av den privata sektorn är att jordbrukarnas minskning inte har kunnat kompenseras med en ökad rekrytering av företagare eller anställda i privat tjänst. I diagrammet märks en brytpunkt, när andelen offentligt anställda är större än de privat anställda. Denna förändring kom när riksdagen mellan 1972–1975 invaldes. Detta val har kallats för protest- eller ungdomsvalet. Många gamla riksdagsveteraner lämnade då frivilligt sina kandidatposter (Nojonen 1982, 343). I dag uppgår andelen ledamöter som haft en offentlig tjänst till nästan 80 procent. Riksdagen som producerar offentliga tjänster har därmed även indirekt börjat reproducera sig själv.



Figur 6. Riksdagsledamöterna enligt arbetssektor åren 1918 till 1999.

Ger professionalisering erfarenhet?

Enligt Johan P. Olsens antaganden skall en professionalisering av riksdagsledamöterna även bidra till att förlänga deras genomsnittliga mandatperiod i riksdagen (Olsen 1983, 51). I Norge och i ett flertal andra system med proportionella val är det partierna och inte väljarna som avgör i vilken ordning kandidaterna blir invalda. Detta är möjligt genom listsystemet där partierna på sina nomineringsmöten kan premiera de mest erfarna parlamentarikerna genom att placera dem högst på listan. I det finländska valsystemet är detta inte möjligt utan avgörandet faller uteslutande på väljarna. Det finländska valsystemet har alltid varit individuellt även innan det nuvarande systemet togs i bruk år 1954 (Sundberg 2002, 67–99). Erfarenhet av riksdagsarbete garanterar sålunda i betydligt mindre utsträckning i Finland ett förnyat mandat givet att väljarna inte prioriterar detta på valdagen.

Martti Noponen har kunnat konstatera att ledamöternas erfarenhet av riksdagsarbetet ökade kraftigt under de första decennierna av självständighet (Noponen 1964, 276–290). Variationen var emellertid stor mellan partier och drastiska förändring-

ar inträffade vid valet år 1945 efter krigsslutet. Efter kriget stabiliserades läget och vi kan därför granska hur erfarenheten blev premierad i en allt mer professionaliserad riksdag.

Helhetsintrycket är att erfarenhet nödvändigtvis inte alls blivit större i riksdagen sedan 1950-talet. Snarare tyder utvecklingen på det motsatta. De mest erfarna som deltagit i mer än 30 riksdagar har försvunnit. Däremot har det inte skett någon större förändring bland de som deltagit i mellan 20 och 29 riksdagar, men även bland dem finns inga tecken på ökning. Sammanslås de två lägsta kategorierna d.v.s. maximalt fyra riksdagar till inga alls kan vi konstatera att dessa två kategorier i allmänhet utgör drygt hälften av alla ledamöter. Den helt oerfarna skaran av ledamöter (noviserna) är stor i riksdagen och även här finns inga tecken på att erfarenheten skulle komma till heders med ökad professionalisering. Noponen har kunnat visa att erfarenhet av riksdagsarbete inte alltid är en fördel vid val, kända personer utan erfarenhet kan lätt distansera ledamöter med lång erfarenhet i riksdagen (Noponen 1989, 156–158). Även om detta inte alltid är fallet lever ledamöterna i osäkerhet inför varje val. Det är denna omständighet

Tabell 1. Valda riksdagsledamöter enligt förut bevistade riksdagar.

Antal riksdagar	1951	1958	1966	1970	1979	1983	1987	1991	1995	1999
30 eller fler	9	9	0	0	2	2	1	0	0	0
20 till 29	16	8	6	8	6	3	5	5	6	8
15 till 19	16	8	28	17	5	9	13	8	12	16
10 till 14	16	47	30	20	41	29	24	22	61	25
5 till 9	41	34	39	46	59	49	51	52	2	63
1 till 4	49	45	34	25	30	41	39	39	48	30
0	53	49	63	84	57	68	67	74	71	58
Andel noviser	26,5	24,5	31,5	42,0	28,5	34,0	33,5	37,0	35,5	29,0
Andel erfarna (20 eller fler)	12,5	8,5	3,0	4,0	4,0	2,5	3,0	2,5	3,0	4,0

Källa: Noponen 1989, 154 och Valstatistik 1951, 1966, 1991, 1995, 1999.

som mest motverkar en fullskalig professionalisering av riksdagsarbetet.

Konklusion

Arvodets utveckling i riksdagen är avgörande för när ledamöterna kunde börja leva av politiken. Med hjälp av våra data har vi kunnat fastställa att samtliga ledamöter kunde börja leva av sin riksdagslön och var inte beroende av andra inkomster när arvodet knöts till de högre statliga tjänstemännens löner år 1956. Vid den tiden höjdes deras inkomster avsevärt och de blev likställda med de statliga tjänstemännen. Antalet plenum och ärendens antal i riksdagen var redan då stor och utvecklingen fortsatte i en oförminskad takt. Arbetsmängden i riksdagen bidrog sålunda till att ledamöterna blev upptagna av det politiska arbetet på heltid. Det är däremot svårt att bestämma när detta exakt inföll eftersom ledamöterna utförde också annat politiskt arbete än det som föregick i plenisalen.

Riksdagsarbetet blev professionellt i mitten på 1950-talet men närmelsevis alla hade ännu inte professionell beredskap att arbeta för politiken. Även om det inte finns formella krav på utbildning är det uppenbart att en högre utbildning ger betydligt bättre möjligheter att jobba för politiken. Genom att de flesta ännu saknade högre utbildning i mitten på 1950-talet och under 1960-talet var le-

damöterna på sätt och vis överbetalda. När utbildningsnivå steg markant under 1970-talet förändrades bilden. Under samma tid ökade även de högre tjänstemännens andel drastiskt i riksdagen medan andelen jordbrukare minskade i lika snabb takt. När dessutom majoriteten av ledamöterna rekryterades från den offentliga sektorn fick ledamöterna en allt starkare professionell prägel. Uppdraget som riksdagsledamot hade förlorat det mesta av amatörmässighet som anses höra ihop med ett förtroendeuppdrag.

När riksdagsledamöterna därtill fått personliga assistenter och egna arbetsrum har det mesta blivit uppfyllt för att de skall på ett professionellt sätt kunna leva för politiken. Valsystemet utgör emellertid ett hinder för ledamöterna att införskaffa erfarenhet av riksdagsarbetet. Rotationen är stor och därmed även osäkerheten för en sittande ledamot. Mycket tid – kanske alltför mycket – går åt till att förbereda den kommande valkampanjen. Risker finns att arbetet i riksdagen blir lidande. Fördelen är att ledamöterna tvingas hålla nära kontakt med sina väljare i valkretsarna och därmed upprätthålls karaktären av ett förtroendeuppdrag. Huruvida detta är en idealisk mix av professionalism och förtroendeuppdrag är svårt att säga utan en jämförande studie där sådana länder ingår var alla andra variabler är i stort sett lika förutom osäkerheten att bli omvald.

REFERENSER

- DiMaggio, Paul och Powell, Walter. 1991. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. Ingår i Powell, Walter och DiMaggio, Paul (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Duffholm, Lars. 1957. Sådant folk sådan riksdag? *Åbo Underrättelser* 22.08.
- Elisassen, Kjell. 1985. Rekruttering til Stortinget og regjeringen 1945–1985. Ingår i Nordby, Trond (red.), *Storting og regjering 1945–1985*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Finlands riksdagsledamöter 1907–2000*. Helsinki: Edita.
- Helander, Voitto och Ståhlberg, Krister. 1989. *The professionalization of Finnish local politics*. Åbo: Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A:279.
- Jakobstads Tidning*. 30.03.1956. Varför fick riksdagsmännen påökt.
- Kansanedustajain palkkausjärjestelmä toimikunnan mietintö*. 1975. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kansanedustajien palkkausjärjestelmä työryhmän mietintö. 1989. Helsinki Valtion painatuskeskus.
- Nojonen, Martti. 1964. *Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa*. Porvoo: WSOY.
- Nojonen, Martti. 1982. *Kansanedustajien osallistuminen eduskuntatyöhön sen eri muodoissa ja asteissa*. Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Nojonen, Martti. 1989. Kansanedustajan toimi, sen hoitotapa ja kehitys. Ingår i Nojonen, Martti (red.), *Suomen kansanedustusjärjestelmä*. Porvoo: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko. 1977. *Valiokuntalaitos, suuri valiokunta, eduskunnan täysistunto*. Suomen kansanedustuslaitoksen historia X. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Olsen, Johan P. 1983. *Organized Democracy: Political Institutions in Welfare State. The Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Palkkausjärjestelmä työryhmän mietintö*. 1989. Helsinki. Valtion painatuskeskus.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization & Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polsby, Nelson W. 1975. Legislatures. In går i Greenstein, Fred och Polsby, Nelson (red.), *Handbook of Political Science Volume 5. Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesley.
- Ruostetsaari, Ilkka. 1998. *Politiikan professionalisoituminen ja poliittisen luokan muotoutuminen Suomessa*. Tampere: Tampere yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2000. From Political Amateur to Professional Politician and Expert Representative: Parliamentary Recruitment in Finland since 1863. Ingår i Best, Heinrich och Cotta, Maurizio (red.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Salervo, Olavi. 1977. *Eduskunnan järjestys ja työmuodot 1907–1963*. Suomen kansanedustuslaitoksen historia X. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Sundberg, Jan. 2002. The Electoral System of Finland: Old and Working Well. In går i Grofman, Bernard och Lijphart, Arend (red.), *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.
- Sundberg, Jan red. 2001. *Partier och intresseorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Sundberg, Jan. 1996. *Partier och partisystem i Finland*. Esbo: Schildts.
- Finlands riksdag Riksdagskalendern 1918–1995*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Työryhmän ehdotus kansanedustajain palkkiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi*. 1983. Helsinki: Edita.
- Törnudd, Klaus. 1982. *Yleinen mielipide ja eduskuntatyö*. Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Uimonen, Risto. 1998. *Häntä heiluttaa koiraa – Suomen demokratian häiriötila 1983–200?* Juva: WSOY.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.