

PM 2015-02-24
Johan Hirschfeldt, f.d. hovrättspresident

Decemberöverenskommelsen - en kommentar från rättsliga utgångspunkter

1 Vad betyder Decemberöverenskommelsen i riksdagsarbetet?

Av Decemberöverenskommelsen framgår bl.a. att regeringens förslag till budgetproposition, ändringsbudget och vårproposition ska släppas fram av "övriga partier" (dvs. de partier som ingått i överenskommelsen men inte ingår i regeringen). Vilka regeringsförslag kan där tänkas ingå och ska inte hindras? Vilka andra regeringsförslag faller utanför överenskommelsens räckvidd och hindrar därmed inte de övriga partierna från rösta mot dem?

I Decemberöverenskommelsen 2014 var de deltagande partierna överens vad avser formerna för riksdagens arbete i bl.a. följande avseenden:

- Förslaget till rambeslut samt riktlinjer för den ekonomiska politiken från den partikonstellation som är störst släpps fram vid budgetomröstning i kammaren. Om det finns en risk för att förslaget annars skulle falla avstår övriga partier som står bakom denna överenskommelse från att delta i omröstningen. Detsamma gäller även vid beslut om ändringsbudget och vårproposition (inklusive riktlinjer för den ekonomiska politiken).
- Efter att förslaget till rambeslut har antagits gäller följande.
 - Förslag till anslagsfördelning inom utgiftsområdena från den partikonstellation som vunnit omröstningen om rambeslutet släpps fram vid omröstning i kammaren. Det sker genom att övriga partier som står bakom denna överenskommelse inte lägger reservationer utan särskilda yttranden vid utskottsbehandlingen av anslagsfördelningen, och därefter avstår från att delta i omröstningen i kammaren.
 - Den lagstiftning som krävs för att utgifter och inkomster ska falla ut på det sätt som framgår av den enligt ovan antagna statsbudgeten släpps fram vid omröstning i kammaren. Det sker genom att övriga partier som står bakom denna överenskommelse avstår från att delta i omröstningarna.
 - Regeringen följer och verkställer riksdagens budgetbeslut. Utskottsinitiativ gällande lagförslag eller förslag till ändringsbudgetar som, om de antogs, skulle innebära förändrade inkomster eller behov av ökade eller minskade anslag i förhållande till den beslutade budgeten, läggs inte fram av övriga partier som står bakom denna överenskommelse.

Decemberöverenskommelsen är avsedd att underlätta för en regering i minoritet. Problemen kring minoritetsregerande har i Sverige funnits under långa perioder. De partier som är i opposition och som deltagit i överenskommelsen kommer i frågor av betydelse för budgeten ge uttryck för sin politik i riksdagen genom anföranden i riksdagsdebatten, genom särskilda yttranden i utskottsbetänkandena i stället för genom reservationer i dessa betänkanden. De kommer sedan att avstå från att rösta i kammaren.

Partierna var i Decemberöverenskommelsen också överens om att inleda en översyn av gällande regelverk med uppgift att se över budgetprocessen, på basis av det arbete som genomfördes i Budgetprocesskommittén, se betänkandet (SOU 2013:73) *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur* och i förra mandatperiodens översyn av riksadgasordningen. Detta arbete avses ske inom ramen för en utredning.

2 Om överenskommelser och regler i politiken av betydelse i riksdagens arbete

Det hör till svenskt politiskt liv att större eller mindre materiella politiska frågor ibland löses genom att flera partier ingår överenskommelser i *sakfrågor* som har förutsättningar att vinna framgång i riksdagen och därigenom sedan kan genomföras också i de formella regelsystemen. Hur sådana överenskommelser förankras i partierna och deras riksdagsgrupper är en intern fråga för dessa. Decemberöverenskommelsen innehåller också ett avsnitt om vissa sakfrågor i politiken som man tillsammans ska arbeta vidare med.

Decemberöverenskommelsen är i den nyss citerade delen en överenskommelse om *formerna* i beslutsfattandet som avses ha direkta effekter för materiell politik i en situation med minoritetsregering. Den kan sägas gå tillbaka på tidigare överenskommelser som ingåtts och som fått praktisk effekt i riksdagsarbetet. Den får förstås som partiernas uttolkning av hur budgetprocessen ska ges sin implementering i den rådande och närmast framtida parlamentariska situationer.

Politikens formella och grundläggande "spelregler" anges i rättsliga regler. Dessa måste de enskilda riksdagsledamöterna följa. Men härutöver kan det också förekomma överenskommelser som partierna ingår.

En allmän fråga som inte lösts i lagstiftningen utan endast i praxis gäller omröstningsförfarandet i riksdagen när det finns flera än två alternativ att rösta om. Enligt praxis har då tillämpats den s.k. successiva eliminationsmetoden. Först röstar man mellan de två svagaste alternativen och eliminerar det svagaste och sedan går man uppåt. Till slut har man ett huvudalternativ till regeringens förslag, och så ställs de två mot varandra. Praxis har varit att man som riksdagsledamot lägger ned sina röster i de följande omröstningarna om man har förlorat en omröstning. Denna praxis har numera frångåtts av ett parti.

3 Närmare om formerna för budgetprocessen

I regeringsformen finns en kortfattad reglering av formerna för riksdagens och regeringens arbete. Det är genom propositioner som regeringen utformar sin politik och föreslår riksdagen att fatta vissa beslut. Budgetpropositionen har här en central funktion. Riksdagsledamöterna har initiativrätt. Också det s.k. beredningskravet och kravet på att inhämta Lagrådets yttrande före regeringens beslut om proposition anges i regeringsformen.

De närmare formerna för riksdagens beslutsfattande regleras dock först på lägre nivå, i riksdagsordningen. Där finns översiktliga bestämmelser om tidpunkterna för överlämnande av propositioner och bestämmelser om beslutsprocessen i riksdagen.

I riksdagsordningen stadgas bl.a. att budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på.

I riksdagsordningen finns också en bestämmelse om ett särskilt förfarande vid beslut om statens budget (rambeslutsmodellen). Den lyder.

Beslut om statens budget ska fattas (enligt följande), om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.

I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,
2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket har fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, enligt tredje och fjärde styckena.

Utgångspunkten är alltså att samtliga förslag med budgetpåverkan ska redovisas vid ett och samma tillfälle. Några förslag med budgetpåverkan för det kommande budgetåret vid sidan av budgetpropositionen skulle inte tillåtas. Budgetpropositionen ska vara heltäckande när den överlämnas.

Beträffande behandlingen av s.k. krispaket gäller att undantag från huvudregeln att budgetpropositionen skall vara fullständig och att särpropositioner med utbrutna budgetförslag inte får lämnas *under perioden fram till det nya budgetårets början* får göras om det föreligger synnerliga ekonomisk-politiska skäl. Sådana förslag skall i sin helhet remitteras till finansutskottet.

Det finns en regel om att regeringen årligen senast den 15 april ska lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (*ekonomisk vårproposition*). Vidare kan regeringen vid högst två tillfällen lägga fram propositioner med förslag till ändringar i statens budget. Där anges att regeringen får lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret (*vårändringsbudget och höständringsbudget*) som får lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. Undantag görs dock för det fall att regeringen anser att det finns särskilda skäl. Då får propositioner med förslag till ändringar i statens budget lämnas vid andra tillfällen.

I budgetlagen finnas närmare bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen och regeringens befogenheter inom ramen för dess uppdrag att styra riket. Därutöver är

budgetprocessen en följd av praxis, uttalanden i betänkanden samt informella överenskommelser inom riksdagen och mellan riksdagen och regeringen.

Frågan om vilka regeringsförslag som hör till budgetprocessen och vilka som faller utanför är dock inte närmare författningsreglerad. Inte heller förarbetena ger direkt ledning. I stället har regeringen och riksdagen utvecklat en praxis på området sedan den nya budgetprocessen infördes år 1996. Till denna praxis har hört följande informella överenskommelse mellan partierna om formerna i fråga om rambeslutsmodellen.

Man har enligt praxis behandlat lagförslagen om skatter som en del av budgetbeslutets steg 1 i den meningen att oppositionspartierna i skatteutskottet som regel inte har reserverat sig (utan bara avgivit särskilda yttranden) till förmån för förslag som har budgeteffekt och där budgeteffekten ingått i inkomstberäkningen (men lagförslaget lagts i en särproposition). Om riksdagen godkänt inkomstberäkningen i steg 1 så godtar riksdagen alltså sedan även skatteförslagen i särpropositionerna.

Även på utgiftssidan finns i flera fall en tydlig koppling mellan lagstiftning och beräknade anslag, inte minst gäller detta de statliga transfereringarna. Förslag med lagstiftning med utgiftspåverkan kan lämnas i eller i samband med budgetpropositionen. Någon reglering som tydliggöra kopplingen mellan sådan lagstiftning och anslagsbesluten finns dock inte.

Hittills har praxis varit ganska restriktiv med att föra in lagförslag i budgetpropositionen. Läger man vid en beräkning till sådana förslag även i tilläggsbudgetarna får man under åren 1997 – 2011 ett genomsnitt på tolv-tretton skattelagförslag och runt 24 andra lagförslag om året som förts in. Vid sin undersökning av detta har Fredrik Sterzel från statsrättsliga utgångspunkter anfört att det tydligen finns ”en god marginal för att inlemma flera lagfrågor i budgetprocessen.”¹

4 Några förhållanden som föregick Decemberöverenskommelsen

Under senare år har en diskussion uppkommit om flera situationer där oenighet kommit att råda i frågan om tillämplad ordning när det gäller behandlingen av vissa förslag med påverkan på statens budget. En redogörelse för några sådana fall finns i bet. 2013/14:KU32 s. 15, dvs. det betänkande där konstitutionsutskottet i anledning av talmannens propositionsvägran fann att det förelåg skyldighet att ställa proposition på det förslag i finansutskottets betänkande om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt som riksdagen sedan antog hösten 2013 beträffande statsbudgeten för år 2014. Det senaste fallet gäller riksdagens beslut från hösten 2014 om statsbudget för år 2015.

I detta sammanhang finns anledning att nämna att en utredning arbetade med de här frågorna under tiden december 2012 – september 2013. Det gäller Budgetprocesskommittén. Den leddes av budgetchefen Urban Hansson Brusewitz och hade i övrigt i huvudsak parlamentarisk sammansättning. Där ingick som ledamöter bl.a. Anna Kinberg Batra (m), Per Bolund (mp), Carl B Hamilton (fp) och Fredrik Olovsson (s). Finansutskottet var alltså väl representerat i kommittén. Kommittén var i sitt

¹ Fredrik Sterzel, *Finansmakten*, 2011, s. 78.

betänkande (SOU 2013:73) *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur* inte enig utan tre reservationer avgavs från företrädarna för 1) s och mp, 2) sd och 3) v. Den bristande enigheten gällde just de frågor som behandlas i denna pm. Dessa frågor kom heller inte att föras vidare i den fortsatta beredningen hos regeringen av betänkandets förslag som ledde fram till prop. 2013/14:173 *En utvecklad budgetprocess* och vissa ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen. Där anförde regeringen nämligen inledningsvis med hänvisning till Budgetprocesskommitténs betänkande bl.a. följande.

Det remitterade betänkandet innehåller vissa bedömningar med koppling till budgetprocessen som är föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet. Detta gäller bl.a. utredningens bedömningar avseende vilka förslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg och förfarandet vid beslutsfattande som helt eller delvis ändrar eller upphäver en beslutad budget. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i dessa frågor.

I propositionen upplystes vidare.

Sedan en tid tillbaka har en ordning tillämpats som innebär att förslag till lagstiftning med konsekvenser för statens budget har kunnat lämnas efter budgetpropositionen, om förslaget aviserats, dvs. beskrivits och de ekonomiska konsekvenserna beaktats i förslaget till statens budget.

Även propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande året som beslutas på våren aviseras normalt i föregående års budgetproposition. Även om ett sådant förfarande föregriper det samlade prioriteringstillfälle som riksdagens budgetbehandling på hösten ska utgöra visar praxis att det kan finnas behov av detta tillvägagångssätt, t.ex. vid omfattande och komplicerad lagstiftning, för vilken det finns behov av en längre beredningstid i riksdagen jämfört med vad som är möjligt inom ramen för höstens budgetbehandling.

I fråga om möjligheten att föreslå ändringar i statens budget bedömde regeringen att någon uttrycklig reglering av vilka förslag som får lämnas i en proposition med förslag till ändringar i statens budget inte borde införas. Man önskade bibehålla en viss flexibilitet.

Finansutskottet och konstitutionsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag och bedömningar i de avseenden som här tagits upp.

Jag ska här inte redogöra närmare för innehållet i kommittébetänkandet. Det är dock intressant att jämföra betänkandet med Decemberöverenskommelsen. Så sker i nästa avsnitt.

5 Budgetprocesskommittén och Decemberöverenskommelsen

Den centrala underliggande frågan för både Budgetprocesskommittén och Decemberöverenskommelsen kan sägas gälla hur man med minoritetsregeringar ska kunna upprätthålla budgetreformens syften.

Man kan se att det i den politiska diskussionen funnits en spänning mellan å ena sidan önskemålet och samsynen kring en sammanhållen och effektiv budgetprocess som inte ska riskera att försvagas genom utbrytningar av enskilda frågor och å andra sidan intresset av att lagfrågor m.m. får en lämplig behandling. Här rör det sig också om känsliga förhållanden kring maktbalansen mellan regering och riksdag och mellan riksdagens olika utskott. Detta illustreras tydligt i Budgetprocesskommitténs förslag och

reservationer.

Decemberöverenskommelsen är entydig och kortfattad. Den blottlägger inte de spänningar som har funnits och som kvarstår inför det nu på nytt aviserade utredningsarbetet i fråga om budgetprocessen.

Här ska endast en punkt i Decemberöverenskommelsen få ge belysning åt denna synpunkt. Den sista strecksatsen i överenskommelsen lyder:

Regeringen följer och verkställer riksdagens budgetbeslut. Utskottsinitiativ gällande lagförslag eller förslag till ändringsbudgetar som, om de antogs, skulle innebära förändrade inkomster eller behov av ökade eller minskade anslag i förhållande till den beslutade budgeten, läggs inte fram av övriga partier som står bakom denna överenskommelse.

Budgetprocesskommittén (=majoriteten) anförde (s. 136) att i enlighet med förarbetena till rambeslutprocessen borde principen vara att de för inkomstberäkningen avgörande besluten slutligt fattas under rambeslutsprocessens första steg, medan inkomstförslag av *helt marginell budgetmässig betydelse* (min kurs.), i enlighet med praxis kunde avgöras vid sidan av rambeslutet. Motsvarande sades böra gälla för budgetens utgiftssida. Referensen till praxis avser bl.a. vad som uttalats av konstitutionsutskottet om förslag av "helt marginell budgetmässig betydelse".

Kommittémajoriteten pekade sedan på att exakt var gränsen borde gå borde beslutas av riksdagen "baserat bl.a. på bedömningen av åtgärdens budgetpåverkan och osäkerheten i denna bedömning i det enskilda fallet". Som en slutsats angavs sedan att de lagförslag som hade *tydlig budgetpåverkan* (min kurs.) och som lämnades i anslutning till budgetpropositionen, dvs. i budgetpropositionen eller i särskilda propositioner i anslutning till budgetpropositionen, således borde beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen. Saknade ett lagförslag en tydlig koppling till statens budget borde det inte omfattas av besluten i rambeslutsprocessen även om förslaget lämnades i budgetpropositionen. Kommittémajoriteten ville att riksdagens praxis borde ha möjlighet att utvecklas för att tydliggöra skiljelinjerna.

Kärnan i s-mp-minoritetens uppfattning i kommittén var att försiktighet borde iakttas med att ytterligare detaljreglera budgetprocessen i riksdagsordningen. Majoritetsförslaget hade enligt reservationen i alltför hög grad haft fokus på att minimera riskerna för motstridiga beslut, medan konstitutionellt och demokratiska konsekvenser av ytterligare reglering hade fått mindre uppmärksamhet (s. 218).

Det finns, som kommittémajoriteten också ger uttryck för (s. 136 f.), ett betydelsefullt utrymme mellan begreppen "tydlig påverkan" och "marginell betydelse". Man bör alltså "för sorteringen" enligt kommittémajoriteten styras av olika förslags effekter beroende på vilket av följande tre lägen de kan hänföras till: 1) en helt marginell budgetmässig betydelse, 2) ett gränsland/mellanläge respektive 3) en tydlig budgetpåverkan. Ambitionen med majoritetsförslaget synes sammanfattningsvis vara att åstadkomma en åtstramning och ytterligare formalisering av praxis till förmån för en enhetlig och heltäckande budgetprocess.

När man läser s- och mp-reservationen i betänkandet framstår den som en reaktion mot detta förslag att skriva fast sig genom förarbetsuttalanden till stöd för en tänkt sådan

åtstramning av praxis. Man kan säga att man i s-och mp-reservationen inte accepterat detta försök till procedurmässig, eller m.a.o. rättslig, åtstramning.

Genom Decemberöverenskommelsen, däremot, har de båda parterna nu skrivit ihop sig i formuleringar som för mig framstår som i sak liggande närmare kommittémajoriteten än kommitténs minoritet. Skillnaden är att det här är fråga om ett politiskt dokument som saknar och inte heller avses ha rättslig eller formell procedurmässig verkan. Det kan särskilt noteras att den kortfattade texten är generell och inte innehåller något undantag för förslag av "helt marginell budgetmässig betydelse" eller någon avgränsning till "tydlig budgetpåverkan".

Decemberöverenskommelsens räckvidd kan därmed framstå som mer långtgående till stöd för en enhetlig budgetprocess och mer generell/absolut än hittills tillämpad praxis. Att tolka och tillämpa överenskommelsen blir nu en politisk fråga. Utfallet kan komma att få betydelse för det fortsatta utredningsarbete som överenskommelsen också aviserar.

Det nu nämnda talar för att parterna kommer att närma sig frågan om Decemberöverenskommelsens räckvidd och tillämpning i praktiken med ömsesidig försiktighet.

Det bör slutligen noteras att frågan om tillämpningen av Decemberöverenskommelsen sammanhänger med rättsreglerna i regeringsformen i två avseenden, nämligen såvitt gäller beredningskravet och kravet på Lagrådets hörande.

Regeringsformens bestämmelser om beredningskravet i 7 kap. 2 § RF och kravet på lagrådsgranskning i 8 kap. 20-22 §§ RF är givetvis av central betydelse i det sammanhang som behandlas här. Det finns särskild anledning till uppmärksamhet på dessa krav inte minst vad gäller sådana lagförslag m.m. som tas upp i samband med budgetförslag, där förberedelsearbetet ju ofta bedrivs under stark tidspress. En annan aspekt är att också konsekvensanalyser och analyser av förslagets ekonomiska konsekvenser är viktiga att uppmärksamma inom ramen för remissförfarandet som är ett regelmässigt inslag i beredningsarbetet.

Det förekommer emellanåt att Lagrådet uppmärksammar brister i beredningen och t.o.m. avstyrker regeringsförslag på denna grund. Ett aktuellt exempel är Lagrådets yttrande 2014-11-25 över förslaget till upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården.

Riksdagens utskott kan i sin behandling av regeringens förslag också uppmärksamma brister i fråga om både beredningskravet och kravet på lagrådsbehandling. Utskotten kan själva remittera ärenden till Lagrådet.

Vidare har konstitutionsutskottet i sin granskning av regeringen enligt 13 kap. 2 § RF inte sällan behandlat frågor om beredningskravet och kravet på lagrådsgranskning uppfyllts. För referenser, se bl.a. det senaste tioåriga sakregistret i 2014/15:KU10 under uppslagsorden Beredningskravet och Lagrådets granskning.

