



## En reformerad grundlag

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över lagförslagen i regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag.

I propositionen föreslås att valdagen flyttas från tredje söndagen till andra söndagen i september i syfte att ge en nytillträdd regering ökade möjligheter att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag. Grundlagsutredningen anför att under förutsättning att förändringar också görs när det gäller tiden för riksdagens budgetbehandling kan ytterligare tid ges för regeringens arbete med budgetpropositionen. Finansutskottet noterar att regeringen i propositionen konstaterar att Grundlagsutredningen har haft samråd med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna och att det då har framkommit att riksdagen är beredd att överväga förändringar som skulle innebära att tiden för budgetbehandling i riksdagen minskar. Regeringen föreslår dock ingen lagändring med den innebörden.

I syfte att närmare utreda frågan om förkortad budgetberedning i riksdagen anser finansutskottet att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening ge riksdagsstyrelsen till känna att styrelsen bör låta utreda frågan om det är lämpligt att korta tiden för budgetberedning i riksdagen.

I det föreslagna tillkännagivandet om budgetarbetet i riksdagen under valår bör Riksdagsstyrelsen uppmanas att också överväga om bestämmelsen om att beslut om ändringar i utgiftsområdesindelningen måste fattas i samband med vårpropositionen är ändamålsenlig.

# Utskottets överväganden

## Grundlagsutredningen och propositionen

Grundlagsutredningen överlämnade sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) i december 2008. Utredningen skriver att betänkandet utgör resultatet av en överenskommelse som träffats mellan företrädarna för samtliga riksdagspartier. Utredningens ledamöter enades mot denna bakgrund om att inte avge några reservationer eller särskilda yttranden (s. 4).

Proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag överlämnades till riksdagen i december 2009. I propositionen anges att det sedan länge har ansetts angeläget att ändringar av konstitutionella regler av central betydelse för demokratins funktionssätt har bred förankring. Vid beredningen i Regeringskansliet av förslagen i propositionen har därför överläggningar hållits med företrädare för riksdagspartierna (s. 83).

Propositionen följer utredningens förslag när det gäller de frågor som rör finansutskottet, och det finns inga motioner som ska behandlas av konstitutionsutskottet i dessa delar.

## Budgetbehandlingen och valdagens förläggning

### Bakgrund och gällande regler

Centrala inslag i den reformering av riksdagsarbetet som genomfördes 1994 var en ny form för riksdagens budgetbehandling – den s.k. rambeslutsmodellen – och en omläggning av budgetåret till kalenderår (förs. 1993/94:TK1, förs. 1993/94:TK2, bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424–427, bet. 1993/94:KU2 och rskr. 1994/95:5).

Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i första steget genom *ett* beslut fastställer ramarna för de 27 utgiftsområdena och en beräkning av inkomsterna. Kammaren fattar beslut på förslag av finansutskottet, som kan inhämta yttranden från övriga utskott. I steg två fastställs utgifterna inom respektive utgiftsområde i *ett* beslut, och utgifterna inom ett utgiftsområde får inte överstiga den ram som riksdagen fastställt i det första steget. Samtliga utskott lämnar – inom sitt respektive område – betänkanden i steg två.

Budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls i september. I annat fall ska budgetpropositionen lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Detta innebär att propositionen i regel ska läggas fram 22 dagar efter valet. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom 10 dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november (3 kap. 2 § riksdagsordningen med tillhörande tilläggsbestämmelser).

Med de angivna ramarna kan tiden för budgetbehandlingen i riksdagen ett valår bli knapp, särskilt om valet medfört ett regeringsskifte. I förarbetena övervägdes därför två alternativa behandlingsordningar för att möjliggöra för riksdagen att kunna avsluta budgetarbetet före juluppehållet (se närmare Riksdagsutredningens principbetänkande förs. 1993/94:TK1 och 1993/94:TK2). Det ena alternativet – som inte har tillämpats i praktiken – gick ut på att tillämpa samma behandlingsordning som under de år då val inte hålls men nöja sig med att fastställa en provisorisk statsbudget före budgetårsskiftet. Det andra alternativet gick ut på en förenklad behandlingsordning där fackutskotten avstår från att yttra sig till finansutskottet. I modifierad form har detta senare alternativ tillämpats efter valen 1998, 2002 och 2006.

Med de angivna ramarna är förutsättningarna för att en ny regering ska hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag begränsade. Frågan om en tidigareläggning av valdagen togs mot denna bakgrund upp i förarbetena. Riksdagsutredningen stannade för att valdagen skulle tidigareläggas ”cirka två veckor” (förs. 1993/94:TK1 s. 8). De överläggningar i frågan som därefter hölls under hösten 1993 ledde dock inte till någon överenskommelse om att ändra valdagen.

I sitt förslag till ny form för riksdagens budgetbehandling som lämnades våren 1994 (förs. 1993/94:TK2 s. 6) anförde Riksdagsutredningen att förutsättningarna blev begränsade för att en ny regering skulle kunna hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag, utan den skulle mer eller mindre tvingas ta över den budget som den avgående regeringen redan förberett. Utredningen framhöll dock att om handlingsberedskapen är god hinner en ny regering förmodligen med att föra in något eller några förslag som är tekniskt enkla att utforma. Vidare pekade utredningen på att den nya regeringens företrädare i riksdagen kan antingen motionsvis eller genom utskottsinitiativ ändra i budgetförslaget under beredningen.

Det avgörande argumentet mot att tidigarelägga valdagen var dock enligt utredningens majoritet det förhållande att regeringsdeklarationen skulle kunna utvecklas och omsättas i förslag till reviderade budgetpolitiska riktlinjer för såväl det närmaste följande året som de efterföljande åren. Normalt ska sådana riktlinjer behandlas bara i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 3.2.2 i riksdagsordningen). Under valår med regeringsskifte måste emellertid enligt utredningen en ny regering ges möjlighet att omedelbart föreslå en alternativ inriktning på budgetpolitiken. Bortsett från vissa enstaka justeringar i själva budgetförslaget skulle ett förslag till sådana reviderade riktlinjer för budgetpolitiken kunna bli den nya regeringens viktigaste tillskott till budgetpropositionen. Med detta synsätt skulle den budget som fastställs för det efterföljande budgetåret vara en övergångslösning under det första halvåret samtidigt som de ändringar som är avsedda att träda i kraft under loppet av budgetåret framgår av de reviderade riktlinjerna för budgetpolitiken. Rent praktiskt tänkte utredningen sig att en ny regering med stöd av de reviderade riktlin-

jerna skulle återkomma under våren med de förslag till förändringar som är avsedda att träda i kraft under året. Man såg här en ordning där regeringen lägger fram två tilläggsbudgetar: en i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och en annan vid en tidigare tidpunkt (förs. 1993/94:TK2 s. 32 f.).

## Utvärderingar

Frågan om valdagens förläggning under året till följd av den ändrade budgetprocessen har därefter tagits upp av Riksdagskommittén i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) och av 1999 års författningsutredning i betänkandet Den gemensamma valdagen och andra valfrågor (SOU 2002:42).

Enligt Riksdagskommittén (förs. 2000/01:RS1 s. 64) hade den förenklade behandlingsordningen fungerat någorlunda väl vid valet 1998. De svårigheter som kunde noteras hade sitt upphov i den förändrade parlamentariska situationen efter valet. Förhandlingar upptogs då mellan företrädare för regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Tiden för att genomföra förhandlingarna blev mycket knapp och de båda senare partierna kom i en position där det var svårt att utöva ett inflytande över budgeten. Det berodde bl.a. på att förberedelserna i Regeringskansliet i det läget redan var långt komna. Övriga oppositionspartier menade dock att de klarade av att arbeta fram sina alternativa budgetförslag under valåret tack vare att de dels hade förberett förslag redan under våren, dels hade presenterat sin politik under valrörelsen.

Enligt Riksdagskommittén fanns dock en befogad farhåga för att det skulle kunna bli besvärligt att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiften. Rörande frågan om det fanns anledning att ändra på budgetprocessen eller på valdagen framhöll kommittén som sin mening att valdagen bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden. Budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kunde enligt kommittén vägas in i sammanhanget, men utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömningen av valdeltagandet.

När det sedan gällde frågan om ändringar borde göras i budgetprocessen konstaterade Riksdagskommittén att det med den korta tid som står till buds är svårt för en tillträdande regering att hinna forma sitt budgetalternativ och omedelbart få genomslag för hela sin politik. Enligt kommittén var det dock möjligt för en väl förberedd ny majoritet att hinna lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Ändringar kunde också göras i riksdagen under utskottsberedningen. Återstående frågor kunde tas upp på våren i en tilläggsbudget.

En uppgift för 1999 års författningsutredning var att pröva om en flyttning av valdagen från hösten till våren kunde vara en lösning för budgetarbetet. Utredningen lämnade dock inte något sådant förslag. En kollision

mellan valrörelsen och budgetarbetet borde i stället lösas genom förändringar av budgetprocessen. Enligt utredningen kunde det inte uteslutas att val på våren inte bara kunde leda till ett lägre valdeltagande utan också att det på ett negativt sätt kunde påverka riksdagens arbetsrytm. Utredningens argumentation i övrigt för att inte flytta valdagen följde i huvudsak Riksdagsutredningens utom på en punkt. Riksdagsutredningen menade att det med gällande tidsramar för budgetarbetet var möjligt för en ny regering att föra in något eller några förslag som är tekniskt enkla att utforma. 1999 års författningsutredning gick här något längre i sin bedömning – liksom också Riksdagskommittén tidigare gjort i sin utvärdering – och menade att det var möjligt att även få med de mest prioriterade frågorna.

Grundlagsutredningen anför att de nu diskuterade problemen inte ställdes fullt ut på sin spets förrän vid valet 2006 (SOU 2008:125 s. 183). Vid 1994 års val hade budgetreformen ännu inte trätt i kraft. Erfarenheterna från 1998 års val talar som tidigare redovisats för att budgetprocessen upplevdes som förhållandevis okomplicerad. Något annorlunda förhöll det sig dock efter valet 2002. Det året hölls valet den 15 september. Som tidigare nämnts ska under ett valår, för det fall regeringsskifte inte sker, budgetpropositionen lämnas till riksdagen senast en vecka efter riksmötets öppnande. Riksmötet öppnades den 30 september. Den 3 oktober beslutade regeringen budgetpropositionen. Den 7 oktober överlämnades den till riksdagen. Bakom budgetpropositionen stod då Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Samtidigt fördes diskussioner mellan övriga oppositionspartier. Så småningom inleddes också diskussioner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Natten till den 4 oktober, dvs. efter det att budgetpropositionen hade beslutats, undertecknades det s.k. 121-punktsprogrammet mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Detta resulterade i att en gemensam partimotion lämnades in av de nu nämnda tre partierna för att ändra i budgetförslaget under beredningen i riksdagen.

Valet 2006 innebar regeringsskifte. Valet hölls det året den 17 september. Riksmötet öppnades det året den 3 oktober. Den 12 oktober beslutade den nya regeringen budgetpropositionen. Den 16 oktober överlämnades den till riksdagen.

### **Grundlagsutredningens förslag**

Grundlagsutredningen föreslår att valdagen flyttas från tredje söndagen till andra söndagen i september. Under förutsättning att förändringar också görs när det gäller tiden för riksdagens budgetbehandling kan ytterligare tid ges för regeringens arbete med budgetpropositionen, anför utredningen.

Dagens regler innebär att tiden för budgetbehandlingen i riksdagen ett valår kan bli knapp, särskilt om valet medfört ett regeringsskifte. Förutsättningarna för att en ny regering ska hinna med att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag är begränsade, särskilt om regeringsbildningen drar ut på tiden.

Erfarenheterna efter 2006 års val tyder emellertid på att det även efter ett regeringsskifte är möjligt för en regering att hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag. Samtidigt går det inte att bortse från att tidsramarna är mycket snäva och att man måste räkna med att förutsättningarna vid regeringsskiftet inte alltid är goda. Enligt utredningens mening bör dock inte valdagen flyttas från hösten till våren.

Ett bättre alternativ än vårval är att flytta valdagen en vecka eller ett par veckor, vilket skulle innebära att val hålls den första eller andra söndagen i september. Detta skulle, anför utredningen, kunna kombineras med att regeringen får ytterligare någon tid för att lämna budgetpropositionen till riksdagen. Det skulle innebära att riksdagens tid för budgetbehandling förkortas något.

En naturlig utgångspunkt när en flyttning av valdagen övervägs är att sträva efter en så begränsad justering av den inarbetade ordningen som möjligt. En ändring som innebär att val till riksdagen framöver hålls den andra i stället för den tredje söndagen i september framstår med denna utgångspunkt som en lämplig lösning. Utredningen föreslår därför en sådan ändring.

I 3 kap. 5 § regeringsformen bestäms den tidpunkt då riksmötet inleds efter ett val. En nyvald riksdag samlas på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. För att förslaget om ändrad valdag ska få den eftersträlvade effekten för budgetbehandlingen måste reglerna i tilläggsbestämmelsen i 3.2.1 riksdagsordningen (RO) om när budgetpropositionen ska lämnas ändras.

Då denna fråga påverkar tiden för riksdagens budgetbehandling har utredningen samrått med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna. Vid samrådet har framgått att man inom riksdagen är beredd att överväga förändringar av nu angivet slag. Under förutsättning att sådana förändringar görs kan ytterligare tid ges för regeringens arbete med budgetpropositionen.

## Propositionen

Grundlagspropositionen följer utredningens förslag och föreslår således att valdagen flyttas från tredje söndagen till andra söndagen i september (prop. 2009/10:80 s. 88–90). Regeringen anför att eftersom en nyvald riksdag ska samlas på femtonde dagen efter valdagen kommer en tidigareläggning av valdagen inte att få önskad effekt för regeringens budgetarbete om inte ändring också görs i tilläggsbestämmelse 3.2.1 i riksdagsordningen. Budgetpropositionen ska enligt denna bestämmelse normalt lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande de år då riksdagsval hålls. När valdagen tidigareläggs möjliggörs en förlängning av denna frist till två veckor utan att förändringen påverkar den tid riksdagen har till förfogande för budgetbehandlingen. Förlängs fristen ytterligare minskar visserligen tiden för budgetbehandling i riksdagen men samtidigt ges regeringen ytterligare för-

bättrade möjligheter att prägla sitt första budgetförslag med den politik den har fått väljarnas förtroende att genomföra. Regeringen konstaterar att Grundlagsutredningen har haft samråd med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna och att det då har framkommit att riksdagen är beredd att överväga förändringar av angivet slag. Någon förändring av tilläggsbestämmelsen föreslås dock inte i propositionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011 och den tidigare valda valdagen skulle således bli verklighet vid 2014 års val.

## Utskottets ställningstagande

### Inledning

Under ett valår ska budgetpropositionen enligt gällande regler lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Detta innebär att propositionen i regel ska läggas fram 22 dagar efter valet. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom 10 dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november (3 kap. 2 § riksdagsordningen med tillhörande tilläggsbestämmelser).

Om inte ytterligare lagändringar görs innebär propositionens förslag om en tidigareläggning av valdagen med en vecka att *riksdagens* tid för budgetbehandlingen under valår ökar med en vecka. Grundlagsutredningen och propositionens avsikt är dock att det är *regeringens* tid som ska öka. För att det ska bli fallet krävs en ändring i riksdagsordningen (men något sådant lagförslag finns alltså inte i propositionen). En sådan ändring skulle innebära att den tidsutdräkt som anges till 10 dagar efter att en ny regering har tillträtt tills budgetpropositionen ska lämnas ökas till 17 dagar. Därmed skulle en ny regering få ytterligare en vecka på sig för att ta fram budgetpropositionen jämfört med dagens förhållanden, utan att riksdagens tid ändras.

Propositionen konstaterar att Grundlagsutredningen har haft samråd med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna och att det då har framkommit att riksdagen är beredd att överväga förändringar som skulle ge en ny regering ytterligare tid för att ta fram budgetpropositionen, dock med den skillnaden att riksdagens tid för budgetbehandlingen då skulle minska.

Den ordinarie budgetprocessen i riksdagen under ett icke-valår kan indelas i ett antal steg som sammanlagt tar tre månader (20/9–20/12). Eftersom budgetpropositionen under ett valår läggs minst tre veckor senare (redan utan regeringsskifte) skulle det innebära att om processen ska fortgå på vanligt sätt i tre månader, hinner den inte slutföras under hösten utan måste fortsätta in på det nya budgetåret. Om riksdagens behandling sker lite snabbare i olika led går det dock att fatta budgetbesluten före jul.

Diskussionen i Grundlagsutredningen och propositionen tar dock sikte på situationen efter regeringsskifte. Vid de tre senaste regeringsskiftena har det gått mycket snabbt att utse en ny statsminister. Överläggningar mellan partiledarna och talmannen har avslutats redan andra dagen efter det att riksdagen samlats och ett förslag om ny statsminister har bordlagts första gången redan på tisdagen i första veckan. Valet har sedan ägt rum på torsdagen och den nya regeringen har tillträtt på fredagen.

Motionstiden på budgetpropositionen hösten 2006 gick ut den 31 oktober. Samtliga utskott gavs tillfälle att senast den 14 november yttra sig till finansutskottet över ramarna för utgiftsområdena och beräkningen. Sex utskott lämnade formella yttranden (KU, SkU, Sfu, KrU, NU och AU) och fem utskott lämnade yttranden genom protokollsutdrag (JuU, CU, SoU, TU och MJU). Skatteutskottet, som yttrade sig över skatteförslagen och inkomstberäkningarna, lämnade ett särskilt omfattande yttrande, men även andra utskott, såsom arbetsmarknadsutskottet, lämnade omfattande yttranden.

Under beredningen i finansutskottet remitterades också några lagförslag till Lagrådet och Skatteverket. Socialdemokraterna begärde ett utökat remissförfarande. Ordföranden i utskottet framhöll att en sådan omfattande remiss skulle innebära att riksdagen inte skulle hinna besluta om de aktuella lagförslagen så att de skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2007. Remissinstanser som inte tidigare medverkat i beredningen av lagförslagen skulle behöva för lång tid för att ges rimliga förutsättningar att utarbeta sina yttranden. Eftersom lagförslagen ska ses som en integrerad del av den ekonomiska politik som regeringen föreslagit bör de genomföras samtidigt med övriga åtgärder i budgetpropositionen. För några av lagförslagen skulle en försening kunna innebära att de inte skulle kunna genomföras förrän 2008. En sådan fördröjning skulle innebära att helheten i budgetförslaget rubbas och därmed påverka genomförandet av centrala delar av de förslag som regeringen lagt fram till riksdagen. Det skulle således leda till sådant avsevärt men som avses i 4 kap. 11 § riksdagsordningen. Ordföranden föreslog därför att remissen inte ska genomföras. Utskottet beslutade enligt ordförandens förslag. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet reserverade sig mot detta beslut (bet. 2006/07:FiU1 s. 21 f.).<sup>1</sup>

Betänkandet över utgiftsramarna och beräkningen av statsinkomsterna (bet. 2006/07:FiU1) justerades i utskottet den 23 november och kammaren fattade beslut med anledning av betänkandet den 6 december. Torsdagen den 21 december fattade kammaren de sista besluten för det kommande budgetåret om anslagens fördelning inom utgiftsområdena.

För att illustrera problematiken redovisas här tidsramarna om det skulle bli regeringsskifte 2010. Med ett liknande förfarande som vid de senaste regeringsskiftena skulle en ny regering kunna tillträda fredagen den 8 okto-

<sup>1</sup> Hösten 1994 ställde de borgerliga partierna krav på en lagrådsremiss när en ekonomisk-politisk proposition från den nytillträdde socialdemokratiska regeringen behandlades. Kravet avsågs av den dåvarande majoriteten med hänvisning till att det dröjsmål som skulle uppkomma skulle leda till allvarligt men (bet. 1994/95:FiU1 s. 242).



ber 2010. Budgetpropositionen skulle då överlämnas 10 dagar senare dvs. måndagen den 18 oktober och motionstiden kommer att löpa ut tisdagen den 2 november.

Ett motsvarande förlopp som 2006 skulle kunna genomföras hösten 2010 om utskotten yttrar sig senast den 23 november. Alternativt avstår finansutskottet från att grunda sitt ställningstagande till ramar för utgiftsområdena på yttrande från övriga utskott. Ett rambetänkande bör i båda fallen kunna justeras av utskottet den 30 november. Det innebär att det skulle kunna behandlas i kammaren den 8 december. Några utskott får justera sina betänkanden över utgiftsområdena under förutsättning av kammarens bifall till finansutskottets betänkande. Budgetdebatterna skulle därmed kunna ta sin början i kammaren torsdagen den 9 december och pågå fram till torsdagen den 23 december.

### **Frågan bör utredas**

Som regeringen redovisar anförs i Grundlagsutredningen att utredningen har haft samråd med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna och att det då har framkommit att riksdagen är beredd att överväga förändringar som skulle ge en ny regering ytterligare tid för att ta fram budgetpropositionen. Det har dock inte lagts något förslag av det slaget.

Utskottet anser att det inte nu finns tillräckligt underlag för att fatta något beslut om förkortad tid för riksdagens behandling av budgetpropositionen under valår. Redogörelsen ovan visar att redan med den tid som nu finns för riksdagens behandling av budgetpropositionen vid regeringsskifte är tidsgränserna mycket kärva. Tiden för beredning i riksdagen är mycket knapp. En förkortning kan rimligen endast komma till stånd efter mer ingående överväganden. Utskottet kan konstatera att sådana överväganden inte har gjorts i frågan, varken inom Regeringskansliet eller inom riksdagen.

I syfte att närmare utreda frågan om förkortad budgetberedning i riksdagen anser finansutskottet att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening ge riksdagsstyrelsen till känna att styrelsen bör låta utreda frågan om det är lämpligt att korta tiden för budgetberedning i riksdagen. Utredningen bör ske så att erfarenheterna efter 2010 års val kan beaktas.

Riksdagsstyrelsen bör i sina överväganden väga in de erfarenheter som har gjorts av budgetprocessen efter val. Vidare bör följande ingå som en del av det som styrelsen beaktar:

- Det är riksdagen som anvisar medel och som genom lagstiftning beslutar om skatter. För att riksdagen ska kunna göra en reell prövning av regeringens och oppositionens budgetförslag och besluta budgeten krävs att riksdagen ges tidsmässigt utrymme för sina uppgifter.

- En budgetproposition som tas fram av en ny tillträd regering kan kräva särskild granskning av riksdagen. Budgetpropositionen kan under valår innehålla förslag som inte har utretts lika väl som förslag under icke-valår. Riksdagens granskning blir då särskilt viktig och kräver tid.
- Allt annat lika innebär ett senare överlämnande av budgetpropositionen att riksdagens beslut fattas senare. Det torde vara särskilt angeläget att beslut om skatter – som rör enskilda medborgare – kan fattas i god tid före ikraftträdandet, dvs. i normalfallet i god tid före årsskiftet. En senareläggning av riksdagens beslut skulle innebära att medborgarna som har att följa t.ex. skattelagstiftningen får kortare tid på sig för att anpassa sig till nya regler.
- Riksdagen kan behöva sammanträda under tid som tidigare inte nyttjats. Utskotten bör ges rätt att sammanträda medan arbetsplenium pågår i kammaren. Utskotten kan också behöva sammanträda under plenifri tid och kammaren kan behöva ha arbetsplenium under veckans sju dagar.

### Beslut om utgiftsområden

En närliggande fråga – som inte tas upp i Grundlagsutredningen eller propositionen – rör bestämmelserna om *när* beslut om indelningen i utgiftsområden ska fattas. I 5 kap. 12 § riksdagsordningen anges att riksdagen genom lag kan besluta att hänföra statsutgifter till olika utgiftsområden. Enligt tillägsbestämmelse 5.12.1 ska beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Utgiftsområdena och deras benämningar framgår av riksdagsordningens tillägsbestämmelse 5.12.1. Utgiftsområdenas innehåll är inte lagreglerat. I konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU21 presenterades (i bilaga 1) ett förslag till indelning av budgeten i utgiftsområden, vilken även innefattade en förteckning över verksamheter, bidrag och myndigheter m.m. fördelade på utgiftsområden. Riksdagen beslutade om förteckningen i enlighet med utskottets förslag (bet. 1995/96:KU21, rskr 1995/96:157–160).

Riksdagen beslutade våren 2001 att beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde ska fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen (framst. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273, RO 5.12.1 tredje stycket). Som bakgrund till förslaget om ändringar i utgiftsområdena hade Riksdagskommittén noterat följande (framst. 2000/01:RS1 s. 92):

En lämplig ordning är att regeringen i vårpropositionen lämnar förslag till ändringar i indelningen och att ändringarna fastställs av riksdagen. De ändringar vi då avser är de som behövs för att utgiftsområdesindelningen skall vara förenlig dels med riksdagsordningen, dels med riksdagsbeslutet om ämnesförteckning. Samma skäl som gäller för regeringens förslag gör sig enligt vår mening gällande också i fråga om motioner. Alla förslag om utgiftsändringar som kräver ändringar i riksdagsordningen eller i den förteckning i KU-betänkandet som riksdagen

gen ställt sig bakom med de ändringar som redan genomförts bör således beslutas under våren. Det ter sig enligt vår mening knappast rimligt att ha en ordning som innebär att hela ämnesförteckningen bifogas propositionen eller utskottsbetänkandet varje år. Det borde vara tillräckligt att bara ändringarna redovisas. Det kan vara lämpligt att med några års mellanrum – beroende på antalet ändringar – som bilaga till propositionen eller betänkandet foga en fullständig förteckning.

Bakgrunden var enligt Riksdagskommittén den osäkerhet som tycktes finnas om vad som gäller beträffande ändringar i fråga om vad utgiftsområdena bör innefatta. Senast en fullständig förteckning publicerades var i konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU24 bilaga 8.

Bestämmelsen i RO 5.12.1 tredje stycket innebär att en nyttillträdd regering inte kan föreslå riksdagen att ändra på indelningen i utgiftsområden för det kommande budgetåret, eftersom beslut måste fattas i samband med vårpropositionen. Visserligen skapar regeln stabilitet i statsbudgetens indelning, men den innebär också att en ny riksdag och regering inte kan få genomslag för sin uppfattning om utgiftsområdesindelningen förrän i den budget som börjar gälla ca 15 månader efter valet. Vidare kan konstateras att osäkerhet om vad som gäller beträffande ändringar i fråga om vad utgiftsområdena bör innefatta torde kunna undanröjas även om beslut fattas vid ett annat tillfälle än i samband med vårpropositionen.

En diskussion om bestämmelsen har också aktualiserats med anledning av att regeringen önskat göra ändringar i utgiftsområdesindelningen under löpande budgetår. Några förslag om förändringar av detta slag har emellertid inte förelagts riksdagen.

I det föreslagna tillkännagivandet om budgetarbetet i riksdagen under valår bör Riksdagsstyrelsen uppmanas att också överväga om bestämmelsen om att beslut om ändringar i utgiftsområdesindelningen måste fattas i samband med vårpropositionen är ändamålsenlig.

## Övriga frågor

Grundlagspropositionen innehåller ytterligare ett par förslag som rör finansutskottets område. En lagteknisk fråga – som inte tas upp i propositionen – är att det i regeringsformen 9 kap. 11 § hänvisas till att ytterligare reglering av riksdagens och regeringens befogenheter i budgetordningen finns i riksdagsordningen och särskild lag, varmed avses budgetlagen. Även riksdagsordningen (RO 3.2.3) innehåller en hänvisning till budgetlagen. Finansutskottet anser att konstitutionsutskottet i sin beredning av grundlagspropositionen bör överväga om det kan anses nödvändigt med en hänvisning i både regeringsformen och riksdagsordningen.

I övrigt kan finansutskottet konstatera att de förslag som rör utskottets område inte föranleder några särskilda påpekanden. Dessa övriga förslag i propositionen redovisas nedan.

I regeringsformen införs en ny bestämmelse som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig (s. 213–215 i propositionen). Vidare föreslås vissa ändringar i 9 kap. regeringsformen om finansmakten. Änd-

ringarna syftar bl.a. till att anpassa regleringen av budgetprocessen till den praxis som utvecklats samt att ge kapitlet en tydligare och mer rättvisande utformning. Den närmare regleringen av budgetprocessen kommer även fortsättningsvis att ges i riksdagsordningen och budgetlagen. Propositionens förslag i denna del är:

- Bestämmelsen i 9 kap. regeringsformen att besluten om budgeten ska tas upp i en statsbudget tas bort, men den i riksdagsordningen föreskrivna skyldigheten för finansutskottet att sammanställa statsbudgeten kvarstår (s. 228–229).
- Bestämmelsen i 9 kap. regeringsformen att riksdagen vid besluten om budgeten ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar tas bort. När regleringen infördes i 1809 års regeringsform sammanträdde riksdagen vanligen vart femte år och krig pågick mellan Sverige och Ryssland (s. 229–230).
- I 9 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse som innebär att om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål före budgetperiodens början ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess att anslag har beslutats. I dag är den situationen oreglerad (s. 231–232).
- Det klargörs att det är möjligt att besluta om riktlinjer för hela statens verksamhet (s. 232–233).
- Bestämmelsen i 9 kap. att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt justeras något och placeras i en särskild paragraf som reglerar genomförandet av budgeten. I bestämmelsen om regeringens dispositionsrätt när det gäller statens medel och övriga tillgångar tas begreppet ”statens medel” bort eftersom det är tillräckligt att ange att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar (s. 233–235).
- I 9 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse som anger att regeringen ska överlämna en årsredovisning för staten till riksdagen (s. 235).

Stockholm den 2 mars 2010

På finansutskottets vägnar

*Stefan Attefall*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Nina Lundström (fp), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Jörgen Hellman (s), Mikael Damberg (s) och Mats Pertoft (mp).