



Prövning av fråga om tillämpligheten av 5 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall

Sammanfattning

Talmannen vägrade den 5 december 2013 att ställa proposition på betänkande 2013/14:FiU16 Ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt med hänvisning till att det framlagda yrkandet strider mot 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Talmannen är då skyldig att enligt 2 kap. 9 § riksdagsordningen vägra att ställa proposition på ett yrkande om bifall till finansutskottets förslag.

Eftersom kammaren ändå begärde proposition hänvisade talmannen frågan till konstitutionsutskottet. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om konstitutionsutskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot riksdagsordningen.

Utskottet anser att yrkandet i betänkandet 2013/14:FiU16 inte strider mot riksdagsordningen.

Utskottet föreslår att betänkandet bordläggs endast en gång.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Utskottets överväganden	5
Beslut om statens inkomster	5
Riksdagsordningen och rambeslutsmodellen	5
Förarbeten, utvärderingar och behandlingen i riksdagen	5
Ärendens väckande	18
Propositioner, skrivelser och motioner	18
Utskottsinitiativ	19
Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU16	20
Ställande av proposition i kammaren och konstitutionsutskottets prövning	21
Frågan som har hänvisats till konstitutionsutskottet	22
Utskottets ställningstagande	23
Reservation	25

Utskottets anmälan

Konstitutionsutskottet anmäler härmed resultatet av sin prövning.

Utskottet föreslår att betänkandet bordläggs endast en gång.

Stockholm den 10 december 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Cecilia Brinck (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2014 att uttaget av statlig inkomstskatt ska begränsas genom en höjning av den s.k. nedre skiktgränsen från 420 800 kronor till 435 900 kronor (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor, punkt 31). Regeringen bedömde i propositionen att den offentligfinansiella bruttoeffekten av förslaget uppgår till minus 3 miljarder kronor 2014.

Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag den 12 november 2013 (bet. 2013/14:FiU1). Det nämnda lagförslaget behandlades i punkt 2 i utskottets förslag till riksdagsbeslut om utgiftsramar, utgiftstak och beräkning av inkomsterna på statens budget för 2014. Debatt och votering ägde rum den 20 november 2013, varvid riksdagen följde utskottet (rskr. 2013/14:56). Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Majoriteten i finansutskottet (S, MP, SD och V) ställde sig den 21 november 2013 bakom att ett förslag om ett utskottsinitiativ om återställande av den nedre skiktgränsen skulle beredas vidare. Skatteutskottet tillstyrkte förslaget i ett yttrande den 28 november 2013.

Finansutskottet lade den 3 december 2013 fram ett förslag i enlighet med initiativet (bet. 2013/14:FiU16). I betänkandet finns en reservation (M, FP, C, KD), i vilken förslaget avstyrks.

Talmannen vägrade den 5 december 2013 att ställa proposition på betänkande 2013/14:FiU16 Ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt med hänvisning till att det framlagda yrkandet strider mot 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Talmannen är då skyldig att enligt 2 kap. 9 § riksdagsordningen vägra att ställa proposition på ett yrkande om bifall till finansutskottets förslag.

Eftersom kammaren med röstsiffrorna 156–153 ändå begärde proposition hänvisade talmannen frågan till konstitutionsutskottet. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om konstitutionsutskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot riksdagsordningen.

Finansutskottet anordnade en offentlig utfrågning i beredningen av betänkande 2013/14:FiU16 den 28 november 2013. Den offentliga utfrågningen publiceras i serien Rapporter från riksdagen (2013/14:RFR6).

Skatteverket har lämnat ett yttrande till konstitutionsutskottet.

Talmannen hänvisade i sitt anförande i kammaren den 5 december 2013 till en rättsutredning om rambeslutsmodellen och utskottsinitiativ (dnr 829-2013/14). Biträdande riksdagsdirektören Claes Mårtensson informerade den 6 december utskottet om rättsutredningen och svarade på frågor från utskottets ledamöter.

Utskottets överväganden

Beslut om statens inkomster

Utskottets anmälan i korthet

Utskottet anser att yrkandet i betänkande 2013/14:FiU16 inte strider mot riksdagsordningen.

Jämför reservation (M, FP, C, KD).

Riksdagsordningen och rambeslutsmodellen

5 kap. 12 § riksdagsordningen lyder:

Riksdagen får genom lag besluta att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden.

Om riksdagen har fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för det närmast följande budgetåret genom ett enda beslut

dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå,

dels en beräkning av inkomsterna på statens budget.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten för närmast följande budgetår får inte fattas innan ett beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får inte fattas innan ett beslut om godkännande av en ändrad utgiftsram fattats. *Lag (2012:393)*

Riksdagen har genom tilläggsbestämmelse 5.12.1 i riksdagsordningen beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, vilket innebär att beslutsordningen i 5 kap. 12 § ska tillämpas.

Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i det första steget i *ett* beslut tar ställning till en beräkning av statens inkomster och till utgiftsramar för olika utgiftsområden. Därefter fattar riksdagen i ett andra steg beslut om de olika anslagen. I det andra steget beslutas anslagen inom varje utgiftsområde genom *ett* beslut. Riksdagen får i det andra steget inte fatta beslut om utgifter inom ett utgiftsområde som överstiger den utgiftsram som beslutats för varje utgiftsområde i det första steget.

Förarbeten, utvärderingar och behandlingen i riksdagen

Riksdagsutredningen

Riksdagsutredningen, som tillkallades i oktober 1990, hade i uppdrag att bl.a. se över riksdagens hantering av statsbudgeten. Utredningen lade fram bl.a. principbetänkandet Reformera riksdagsarbetet! Utredningens betänkande återfinns i förslag 1993/94:TK1 Reformera riksdagsarbetet. I princip-

betänkandet föreslogs bl.a. att det statliga budgetåret skulle läggas om till kalenderår och att det skulle vara möjligt att fatta beslut om statsbudgeten enligt en ny modell som föreslogs i betänkandet, den s.k. rambeslutsmodellen (förs. 1993/94:TK1 s. 7, 39 f.).

Rambeslutsmodellen bygger enligt utredningen på att riksdagen först tar ställning till ramar för de totala utgifterna och inkomsterna och därefter fattar beslut om de olika anslagen. Budgetpropositionen skulle vara heltäckande i fråga om statens utgifter och inkomster. När det gällde samordningen av förslag om inkomster och utgifter förordade utredningen att det skulle införas ett institutionaliserat men samtidigt informellt samrådsförfarande mellan finansutskottet och skatteutskottet i skattefrågor av finanspolitisk art. Det skulle kunna ske genom samrådsdelegationer eller gemensamma sammanträden.

Riksdagsutredningen ansåg att det var angeläget att slå vakt om riksdagens grundliga sakberedning av budgetförslaget. Utredningen ville därför inte förorda en förändring som skulle innebära att ansvaret för beredningen av de olika anslagsförslagen i större utsträckning flyttas från fackutskotten till finansutskottet. Utredningen ansåg vidare att det skulle vara av stort värde om riksdagen i ett tidigt skede i den årliga budgetprocessen fastställer de totala ramar för statens utgifter, inkomster och eventuella upplåningsbehov som ska gälla för att få till stånd en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling (förs. 1993/94:TK1 s. 53 f.).

I bakgrundsbeskrivningen fanns ett avsnitt med rubriken En minoritetsregerings svårigheter i budgetprocessen. Utredningen konstaterade att sedan enkammarriksdagen infördes har Sverige haft flera minoritetsregeringar som varit relativt starka i den meningen att det har krävts att samtliga oppositionspartier har gått samman för att kunna avvisa ett regeringsförslag. I situationer med svagare parlamentariskt stöd växer självfallet risken för bakslag i riksdagen. Det kan, anförde utredningen, få allvarliga följder för budgetutvecklingen om inte riksdagens beslutsformer anpassas till detta (förs. 1993/94:TK1 s. 35 f.).

Med utgångspunkt i principbetänkandet utarbetade Riksdagsutredningen därefter förslag till riktlinjer och lagstiftning för rambeslutsmodellen (1993/94:TK2 Reformera riksdagsarbetet 2 – Budgetprocessen). I utredningsbetänkandet vidhölls idén med ett informellt samrådsförfarande mellan finansutskottet och skatteutskottet.

En utgångspunkt för Riksdagsutredningens förslag om rambeslutsmodellen var att för riksdagens interna arbetsformer är en långtgående lagreglering varken nödvändig eller önskvärd. Det torde räcka med att tillämpningen av metoden får en författningsenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär (förs. 1993/94:TK2 s. 12).

Enligt förslaget skulle budgetförslaget redovisas i finansplanen uppdelat på en inkomstram och på utgiftsramar. Inkomstramen skulle innehålla en beräkning av inkomsterna och en redogörelse för de förslag till ändrade

skatte- och avgiftsregler som låg till grund för inkomstberäkningen och som regeringen fört fram i sitt budgetförslag med en beskrivning av åtgärdernas effekt på statsinkomsterna.

Utredningen anförde följande (1993/94:TK2 s. 20 f.).

Det bör uppmärksammas att den av finansutskottet föreslagna *inkomstramen* har en delvis annan innebörd än motsvarande utgiftsramar. Skillnaden sammanhänger med att riksdagen varje år tar ställning till samtliga utgiftsposter på statsbudgeten medan motsvarande prövning inte erfordras för inkomsterna eftersom dessa flyter in enligt tidigare fastställda regler som gäller tills vidare. Dessutom är statsinkomsternas storlek i hög grad beroende av den allmänekonomiska utvecklingen. Det går alltså inte att låsa statsinkomsterna vid en viss önskvärd nivå och sedan anpassa skatte- och avgiftsreglerna till denna. Man måste därför vara medveten om att inkomstramen, om än beloppsmässigt preciserad, är en beräkning av hur stora inkomsterna blir när ett givet regelverk för skatter och avgifter tillämpas vid en viss prognosticerad ekonomisk utveckling. Med samma regelverk kan statsinkomsterna snabbt förändras om den ekonomiska utvecklingen blir annorlunda.

För den fortsatta riksdagsbehandlingen blir därför inte den beloppsmässiga nivån på inkomsterna av primärt intresse utan fastmer det regelverk beräkningen vilar på. Finansutskottet utgår vid sin beräkning av inkomsterna från gällande regelverk för skatter och avgifter och kompletterar detta med de eventuella ändringsförslag som förs fram i budgetpropositionen och i fackutskottens yttranden. Varje sådant ändringsförslag bidrar till att inkomsterna blir större eller mindre. Eftersom flertalet skatte- och avgiftsregler kan förutsättas vara oförändrade är det i praktiken endast en mindre del av statsinkomsterna som kommer att omfattas av någon egentlig budgetprövning. Finansutskottets förslag till inkomstram blir därför mer en ram för regeländringar och är i praktiken liktydig med de förslag till *ändringar* av skatter och avgifter som utskottet ställer sig bakom. Godtas finansutskottets förslag på denna punkt innebär detta att riksdagen fattar principbeslut om vilka regeländringar som skall genomföras. Övriga utskott – och då främst skatteutskottet – får anpassa sin fortsatta behandling av förslag rörande statsbudgetens inkomster till detta ställningstagande.

Rent konkret innebär detta för skatteutskottets och övriga berörda utskotts vidkommande att de redan i första steget av budgetprocessen bör göra en mer ingående sakprövning av de skatte- och avgiftsförslag som är av sådan betydelse för statens inkomster att de måste beaktas i det fortsatta budgetarbetet.

Det uttalas vidare att finansutskottet i det ekonomisk-politiska betänkandet konkretiserar sitt förslag till inkomstram i ett förord för att vissa närmare angivna regeländringar ska genomföras och redovisar en beräkning av hur stora de samlade statsinkomsterna kan väntas bli om dessa ändringar kommer till stånd. Riksdagsutredningen anförde att medan förslaget till inkomstram närmast alltså ska betraktas som en ram för tillåtna regeländringar kommer utgiftsramarna i princip att vara cash-limit-ramar, dvs. i belopp preciserade ramar som inte får överskridas under den fortsatta riksdagsbehandlingen (förs. 1993/94:TK2 s. 22).

Riksdagsutredningen anförde att de nya beslutsformerna medför att budgetarbetet blir mer sammanhållet. Vidare anförde utredningen:

En konsekvens av detta är också att nyordningen kan komma att påverka framför allt oppositionspartiernas möjlighet att agera. Nuvarande beslutsordning innebär ju att statsbudgetens anslag fastställs var för sig, vilket underlättar för oppositionspartierna att bilda tillfälliga majoriteter som går emot regeringen i enskilda anslagsbeslut. Om alla anslag inom en ram fastställs genom ett beslut begränsas denna möjlighet eftersom partierna då måste förena sig om nivån på varje enskilt anslag i ramen. Alternativa majoriteter kan sålunda bildas bara om de samverkande partierna är överens om samtliga detaljer kring ramens fördelning (förs. 1993/94:TK2 s. 27 f.).

Talmanskonferensen ställde sig bakom Riksdagsutredningens förslag i 1993/94:TK1 och 1993/94:TK2 och överlämnade dessa till riksdagen i december 1993 respektive mars 1994. Förslagen behandlades av konstitutionsutskottet i betänkande 1993/94:KU18. Utskottet hade inga invändningar mot förslagen i denna del. Riksdagen följde utskottet.

Rambeslutsmodellen reglerades i riksdagsordningen i det som nu är 5 kap. 12 §. Ursprungligen hade bestämmelsen följande lydelse:

Riksdagen kan genom lag besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområden.

Har riksdagen fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för närmast följande budgetår genom ett särskilt beslut

dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå, dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten eller beslut som har betydelse för beräkningen av inkomsterna i staten får icke fattas innan beslut fattats enligt andra stycket.

I författningskommentaren anfördes följande (förs. 1993/94:TK2 s. 65).

Det innebär också att varken majoriteten eller minoriteten i ett fackutskott kan föreslå riksdagen någon ändring av ramens storlek; ej heller kan yrkande härom framställas i kammaren i samband med behandlingen av anslagsbetänkandena. Talmannen skall vägra att ställa proposition på sådant förslag. Detsamma gäller i princip i ärende som har betydelse för inkomstberäkningen.

Bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) ändrades redan hösten 1996. Lagändringen innebar bl.a. att hänvisningen till ”beslut som har betydelse för beräkningen av inkomsterna” i tredje stycket togs bort och att begränsningen enligt stycket bara gällde utgiftsramarna.

Utskottet anförde följande (bet. 1996/97:KU3 s. 6 f.).

Enligt 5:12 andra stycket skall i första fasen av budgetprocessen riksdagen genom ett särskilt beslut inte bara fastställa ramar för varje utgiftsområde, utan också en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. Beslut som har betydelse för beräkningen av inkomsterna i staten, dvs. beslut som gäller skatter och avgifter, får enligt tredje stycket icke fattas innan beslut fattats enligt andra stycket, dvs. innan en beräkning av statsinkomsterna fastställts.

Konstitutionsutskottet anser att principen i stället bör vara att de för inkomstberäkningarna för 1997 avgörande besluten slutligt fattas under första skedet. Inkomstförslag av helt marginell budgetmässig betydelse kan dock avgöras i det andra skedet. Denna åtskillnad mellan för inkomstberäkningen marginella och icke-marginella förslag måste göras

redan vid remitteringen av budgetpropositionen, eventuella särpropositioner och motioner, som berör statsinkomsterna. Så har också skett vid remitteringen hösten 1996 av budgetpropositionen och särpropositioner med tillhörande motioner. De för inkomstberäkningen för 1997 marginella förslagen har gått till skatteutskottet. De för inkomstberäkningen 1997 betydelsefulla förslagen har med stöd av RO 4:6 andra stycket remitterats till finansutskottet. Enligt denna bestämmelse kan riksdagen avvika från de grunder för ärendefördelningen som fastställts i RO (med visst undantag) om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Man måste dock kunna räkna med risken att finansutskottet inte kommer att hinna slutbehandla alla sina inkomstförslag under första skedet. Vissa förslag kan vara så komplicerade lagtekniskt eller på andra sätt att en fortsatt beredning är nödvändig. Denna beredning bör då i regel ske i respektive sakutskott (företrädesvis skatteutskottet) dit förslagen överlämnas av finansutskottet, under hänsynstagande till det inkomstambeslut som riksdagen fattat.

Den nu gällande lydelsen av bestämmelsen innebär alltså att beslut av betydelse för beräkningen av inkomsterna i staten skall fattas först i andra skedet av budgetprocessen, något som med den föreslagna modellen endast skulle förekomma undantagsvis. Paragrafen bör således ändras så att orden beslut som har betydelse för beräkningen av inkomsterna i staten utgår ur tredje stycket. Någon reglering av när dessa beslut skall fattas bör inte nu ske.

Riksdagens arbetsformer – förslag 1997/98:TK1

Talmanskonferensen tillsatte 1997 en arbetsgrupp för vissa riksdagsfrågor. Arbetet redovisades i förslag 1997/98:TK1 Riksdagens arbetsformer. Arbetsgruppen gjorde bl.a. en genomgång av erfarenheterna av den nya budgetprocessen och fann att det inte hade uppstått några problem när det gällde budgetens utgiftssida. Annorlunda förhöll det sig, menade gruppen, med behandlingen av budgetens inkomstsida, främst hanteringen av skattelagstiftningen. Följande uttalades (s. 11 f.).

Den bakomliggande orsaken till problemen är att för inkomsterna kan ramar inte fastställas på samma sätt som för utgifterna. Inkomsterna bestäms av hur skatteunderlaget utvecklas, något som i sin tur hänger samman med den allmänna ekonomiska utvecklingen, samt av hur de skatte- och avgiftsregler som gäller är utformade. Dessa regler gäller i allmänhet tills vidare och är inte föremål för beslut i riksdagen varje år i samband med budgetbehandlingen. I budgetförslaget kan emellertid förslag läggas om förändringar i regelsystemet i form av t.ex. skatteförändringar. Utifrån bedömningar av hur det samhällsekonomiska läget utvecklas och hur regelsystemet förväntas se ut kan beräkningar göras av statsinkomsternas storlek. Riksdagen förväntas ta ställning till en sådan beräkning av inkomsterna och till föreslagna förändringar av skatter och avgifter i samband med att den tar ställning till ramarna för utgifterna.

Talmanskonferensen uttalade att det inte var på något sätt oväntat att problem skulle uppstå vid hanteringen av budgetens inkomstsida i största allmänhet och i relationerna mellan finansutskottet och skatteutskottet i synnerhet. Problemet är egentligen inte orsakat av budgetreformen som sådan.

Det uppträder så fort man har ambitionen att åstadkomma en ökad samordning i budgetarbetet. Vidare anförde talmanskonferensen att som processen nu är utformad upptas en stor del av finansutskottets betänkande av ett återgivande av skatteutskottets yttrande. Mycket skulle vara vunnet om man kunde finna en ordning där finansutskottet och skatteutskottet, utan att tillsätta ett sammansatt utskott, gemensamt utformade betänkandetexten på skatteområdet. Talmanskonferensen fann mot bakgrund av vad som redovisats inte att den nya budgetprocessen i sig motiverar några förslag om förändringar i utskottens beredningsområden (förs. 1997/98:TK1 s. 12 f.).

Framställningen behandlades i betänkande 1997/98:KU27. Konstitutionsutskottet föreslog ett tillkännagivande till talmanskonferensen om att en mer allmän utvärdering av budgetprocessen borde göras. Utredningen borde, enligt utskottets mening, inriktas på att stärka riksdagens inflytande. Riksdagen följde utskottets förslag (bet. 1997/98:KU27 s. 30, rskr. 1997/98:285–288).

Riksdagen inför 2000-talet – förslag 2000/01:RS1

Talmanskonferensen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att se över och utvärdera vissa frågor om riksdagens arbetsformer. Utredningen antog namnet Riksdagskommittén. Talmanskonferensen överlämnade i februari 2001 en framställning till riksdagen på grundval av Riksdagskommitténs betänkande (förs. 2000/01:RS1).

Kommittén utvärderade bl.a. budgetprocessen och kom fram till att intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning i huvudsak hade uppfyllts, att rambeslutsmodellen hade lett till en förbättrad koordinering i riksdagens budgetarbete samt att införandet av utgiftstak och en lagenlig skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstak som ramar för utgiftsområdena hade gett riksdagen förbättrad möjlighet att kontrollera statsutgifter- nas utveckling. Rambeslutsmodellen hade vidare förstärkt en minoritetsregerings möjlighet att få igenom sitt budgetförslag och försvårat för olika majoriteter att öka anslagen utan samtidig finansiering under riksdagsbehandlingen.

I sitt betänkande anförde kommittén att det framgår av talmanskonferensens förslag 1997/98:TK1 Riksdagens arbetsformer att vissa problem ”uppstod eller upplevdes” den första hösten med den nya budgetprocessen. Riksdagskommittén framhöll att när riksdagen ska behandla skatteförslag är det samtidigt fråga om budgetbeslut och normgivning, vilket innebär att två olika perspektiv kan anläggas. Från ett juridiskt perspektiv står normgivningen i centrum. Normgivningen har en särställning i regeringsformen, och särskilda krav ställs i regeringsformen på hur normgivningen ska gå till. Från ett ekonomiskt perspektiv står skatternas finansiella betydelse i fokus. Budgetregleringen inom finansmakten innebär att besluta om utgifter och beräkna inkomster. Budgetregleringen innebär att göra prioriteringar, och en av budgetreformens avsikter var att underlätta en samlad bedömning av olika samlade budgetalternativ.

Det är uppenbart, anförde Riksdagskommittén, att detta förhållande leder till ett krav på samordning. Kommittén fortsatte (förs. 2000/01:RS1 s. 79 f.):

Olika förslag har därför diskuterats för att uppnå detta. Till de förslag som har övervägts i olika sammanhang hör införandet av en inkomstram (motsvarande utgiftsområdena), en sammanslagning av de båda utskotten och arbete i sammansatt utskott. Dessa alternativ har av olika skäl hittills avvisats. Den lösning som har valts innebär i stället att former har etablerats för remittering, yttrande mellan utskotten och betänkandeframställning som innebär att de potentiella problemen kan reduceras.

I vår uppföljning av hur skatteförslagen har hanterats kan det konstateras att de problem som uppstod till en början har lösts. Efter hand har en praxis skapats för remittering och samordning mellan de båda utskotten som innebär att de initiala problemen inte längre uppfattas som lika allvarliga. Bl.a. har fördelningen av motioner mellan finansutskottet och skatteutskottet antingen fått acceptans eller blivit träffsäkrare eftersom allt färre motioner lämnas mellan utskotten i samband med beredningen inför rambeslutet. Arbetsfördelningen mellan de båda utskotten har också underlättats av att regeringen i huvudsak lagt fram de för inkomstberäkningen avgörande skatteförslagen senast i budgetpropositionen. För de skatteförslag som lämnats senare har budgeteffekten regelmässigt redovisats i budgetpropositionen.

Talmanskonferensen uppmärksammade att en stor del av finansutskottets betänkande upptas av att upprepa de ställningstaganden som gjorts i skatteutskottet. Talmanskonferensen menade därför att mycket skulle vara vunnit om man kunde finna en ordning där de två utskotten, utan att tillsätta ett sammansatt utskott, gemensamt utformade betänkandetexten på skatteområdet. Vi kan för vår del konstatera att detta har uppnåtts. Samordningen av texternas disposition sker mellan utskottens kanslier och har också inneburit att utskotten har kunnat arbeta med samma föredragande.

Sammantaget innebär vår bedömning av skatteförslagens behandling i den nya budgetprocessen att vi inte föreslår några förändringar.

Talmanskonferensens framställning till riksdagen på grundval av Riksdagskommitténs betänkande behandlades i betänkande 2000/01:KU23 och föranledde i denna del inte någon erinran eller uttalande från utskottets sida. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2000/01:273–276).

Budgetprocesskommittén

I december 2012 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Kommittén skulle överväga om praxis borde regleras tydligare och om det fanns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan i statsbudgeten på ett mer enhetligt sätt. I uppdraget låg också att överväga hur principen om en samlad budgetbehandling ska komma till uttryck även i fråga om förslag med budgetpåverkan. Detta gäller såväl förslag som väckts i samband med de ekonomiska propositionerna som förslag vid sidan av den ordinarie budgetprocessen, t.ex. i samband med utskottsinitiativ.

I utredningens direktiv anförts följande om 5 kap. 12 § riksdagsordningen:

Av förarbetena (förs. 1993/94:TK2) till den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen framgår att beslutet om inkomstberäkningen är avsett att vara styrande för besluten om skatteförslagen. Detta förut-sätts gälla oavsett om skatteförslagen lämnas i samband med eller efter budgetpropositionen. Det s.k. reservationsförbudet som har tillämpats av skatteutskottet har grundat sig på dessa förarbetsuttalanden. Samtidigt finns det inte någon reglering som slår fast ordningen och det finns flera exempel på att ordningen inte alltid har följts.

Remisstiden för utredningens betänkande går ut den 7 januari 2014. Utredningens förslag till ändring i riksdagsordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Budgetprocessutredningen redovisade sitt uppdrag i september 2013 i betänkandet En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73).

Utredningen gör bedömningen att lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen i enlighet med praxis bör beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen. Riksdagens praxis bör dock ha möjlighet att utvecklas i syfte att ytterligare tydliggöra skiljelinjerna för i vilka fall som lagstiftning som lämnas i anslutning till budgetpropositionen bör beslutas inom rambeslutsprocessen eller inte (SOU 2013:73 s. 135).

Utredningen redovisar att en praxis har tillämpats under längre tid som medgett att propositioner med budgetkonsekvenser för nästkommande år har kunnat lämnas efter budgetpropositionen trots bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen, dvs. utan att synnerliga ekonomisk-politiska skäl ansetts föreligga. Enligt kommitténs bedömning har nuvarande praxis i fråga om propositioner med budgetpåverkan som aviserats i budgetpropositionen huvudsakligen fungerat väl. Utredningen framhåller dock vikten av att sådana förslag ska vara väl beskrivna och beräknade i budgetpropositionen. Tillvägagångssättet bör tillämpas restriktivt eftersom det är svårare för riksdagen att ställa regeringens och oppositionens budgetförslag mot varandra som helheter då förslaget inte föreligger i sin helhet i samband med budgetbeslutet. En sådan ordning utgör, enligt utredningen, en avvikelse i förhållande till det önskvärda i ett samlat prioriteringstillfälle där regeringens och oppositionens budgetförslag ställs mot varandra som helheter. Det kan också innebära en viss risk för motstridiga beslut, dvs. beslut om lagstiftning som inte stämmer överens med budgetbeslutet. I dessa situationer kan det s.k. reservationsförbud som etablerats i riksdagens skatteutskott vara av betydelse eftersom ett sådant förfarande kan bidra till att motverka risken för motstridiga beslut (SOU 2013:73 s. 138 f.)

När det gäller förslag som väckts inom riksdagen och som har tydlig påverkan på statens budget gör utredningen bedömningen att sådana förslag enligt nuvarande praxis bör avgöras inom ramen för något av besluten inom den ordinarie budgetbehandlingen. För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det, anser kommittén, viktigt att riksdagen vidmakthåller sin praxis att inte i efterhand genom separata

beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget. Kommittén föreslår inte någon reglering av förslags- och initiativrätten i riksdagen.

Kommittén anför i denna del följande (s. 163 f.).

Det är sällsynt att riksdagen på eget initiativ beslutar om förslag med effekt på statens budget utanför den ordinarie budgetprocessen. Anslagsbeslut och ny eller ändrad lag initieras nästan uteslutande genom propositioner från regeringen. Undantagen rör så gott som alltid rena rättelser eller lagändringar av enkel beskaffenhet som kräver skyndsamt och genomförs vanligen med regeringens goda minne. Riksdagen har, såvitt framkommit, inte vid något tillfälle under den senaste tioårsperioden, efter förslag som väckts genom utskottsinitiativ, beslutat om något som gäller något annat än korrigeringar, konsekvensändringar eller riksdagsinterna frågor och som inneburit att nivån på inkomstberäkning, utgiftsramar eller anslag behövt ändras, efter det att statens budget beslutats. Samtidigt saknas i dag bestämmelser som säkerställer att principen om ett samlat prioriteringstillfälle upprätthålls i förhållande till förslag med effekt på statens budget som väcks inom riksdagen, dvs. främst motioner och utskottsinitiativ.

Kommittén har noga övervägt behovet av och möjligheten att reglera hanteringen av förslag som väckts inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på budgeten. Kommittén har vid en samlad bedömning stannat för att inte föreslå någon reglering. Kommittén vill dock framhålla vikten av att förslag som väcks inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget för det löpande eller närmast följande budgetåret avgörs inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen.

Kärnan i den nya budgetprocess som bidragit till en ansvarsfull finanspolitik är att förslagen till statens budget ställs mot varandra som jämförbara paket, där varje riksdagspartis förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Rambeslutsprocessen inklusive processen om ändringsbudgetar säkerställer att besluten om dessa paket fattas samlat. För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det därför viktigt att riksdagen vidmakthåller ordningen att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget.

Utskottsinitiativ handlar i de flesta fall om att vidta rättelser och beslutas av ett enigt utskott. Det förekommer också att utskott tar initiativ med anledning av en kris, ekonomisk eller annan, där syftet är att snabbt lösa en uppkommen situation. Dessa typer av initiativ, som för övrigt tas av eniga eller så gott som eniga utskott, bör enligt kommitténs mening även fortsättningsvis kunna behandlas vid andra tidpunkter än i samband med den ordinarie budgetbehandlingen.

Företrädarna i utredningen för Socialdemokraterna och Miljöpartiet har reserverat sig och står inte bakom den citerade texten. Kommitténs majoritet utgår enligt reservationen från en alltför långtgående tolkning av principen om en samlad budgetbehandling. Det föreligger enligt reservationen en grundläggande oenighet i kommittén om hur principen om en samlad budgetbehandling ska tolkas och om hur praxis på området bör utvecklas. Riksdagen bör enligt reservationen även i fortsättningen utveckla hanteringen i praxis.

Sverigedemokraternas representant har också reserverat sig och anser att kommittén i texten borde ha skilt på förslag som har en försvagande respektive en förstärkande effekt på statens budget. Bedömningen borde ha gjorts mer tillåtande när det gäller förslag som har en budgetförstärkande effekt.

Vänsterpartiets representant anför i sin reservation att budgetprocessen inte i onödan ska stramas upp ytterligare. Det finns ett behov av en ansvarsfull process, men dagens praxis har fungerat i huvudsak tillfredsställande. Det bör dock klarläggas att en riksdagsmajoritet bör ha möjlighet att stärka statens budget under behandlingen av regeringens förslag till statsbudget.

Tidigare uttalande av finansutskottet

Finansutskottet yttrade sig till socialförsäkringsutskottet våren 2007 över proposition 2006/07:84 Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år jämte följdmotioner när det gäller budgetkonsekvenser.

Ärendet hanterades således inte under riksdagens budgetbehandling på hösten. I budgetpropositionen för 2007 aviserades att regeringen senare under riksmötet avsåg att återkomma med förslag till regler för nedsättning av socialavgifter för personer som vid årets ingång fyllt 19 men inte 25 år. Regeringen uttalade att den närmare utformningen av förslagen behövde beredas ytterligare bl.a. på grund av att flera former av nedsättning av socialavgifter som kumuleras kan medföra att ålderspensionsavgiften påverkas. Regeringen bedömde att förslagen skulle kunna träda i kraft och tillämpas först fr.o.m. den 1 juli 2007. I följdmotioner yrkades avslag på förslaget. Finansutskottet anförde följande (ytr. 2006/07:FiU3y).

Reglerna för budgetberedningen ser olika ut för inkomstberäkningen och anslagsbesluten. För anslagen finns formella restriktioner i form av utgiftstak för staten och ramar för utgiftsområdena. För inkomstbesluten och inkomstberäkningen är det formella regelverket inte lika stramt uppställt. Men även om det inte finns en formell inkomstram är det enligt utskottets mening viktigt att riksdagen ändå håller fast vid de intentioner som fanns i Riksdagsutredningens förslag och håller fast vid ambitionen att koordinera budgetens inkomst- och utgiftssidor.

Det innebär, som utskottet ser det, att riksdagen har anledning att förvänta att regeringen levererar de propositioner som den aviserar i budgetpropositionen och som ingår i det underlag som riksdagen har för att besluta om inkomstberäkningen i statsbudgeten. Med hänsyn till att förhållanden kan ha förändrats efter att statsbudgeten har beslutats i riksdagen måste det emellertid självfallet finnas utrymme för regeringen att modifiera sina inkomstförslag i senare propositioner, på motsvarande sätt som regeringen återkommer till riksdagen med ändringar av anslagen på tilläggsbudget. För att hålla fast vid de intentioner som fanns med en inkomstram är det emellertid viktigt att regeringen tydligt redovisar de finansiella konsekvenserna av reviderade regelförslag eller ändrade prognosförutsättningar på det sätt som regeringen gjort i det aktuella fallet, både i proposition 2006/07:84 och i den ekonomiska

vårpropositionen. På så sätt uppnås ett slags parallellitet mellan uppföljningen under löpande budgetår av statsbudgetens utgifter och dess inkomster.

- - -

Även när utskotten behandlar motionsyrkanden finns det enligt utskottets mening skäl att upprätthålla intentionerna bakom rambeslutsmodellen även för inkomstbesluten. Det är med andra ord möjligt för utskottsledamöter att i stället för reservation välja att i ett särskilt yttrande förklara att de avstår att reservera sig med hänsyn till att saken i princip redan varit uppe för behandling i samband med budgetregleringen och avgjorts i sak den gången.

Inkomstramen skulle enligt Riksdagsutredningen betraktas som ett slags regelram. Det är då naturligt att den är symmetrisk, dvs. det ska inte spela någon roll om regeländringen leder till ökade eller minskade statsinkomster. Här vill dock utskottet framhålla att det väsentliga är att beslutsprocessen i riksdagen inte leder till svagare budgetsaldo än vad riksdagen beslutat i budgetregleringen. På utgiftssidan är det tillåtet att reservera sig till förmån för förslag som leder till lägre utgifter än utgiftsramen, men inte till högre. På motsvarande sätt kan man betrakta inkomstbesluten. Det skulle med andra ord vara fullt möjligt att i utskottsbehandlingen reservera sig till förmån för ökade statsinkomster och ändå hålla fast vid intentionerna bakom rambeslutsmodellen.

Behandlingen i riksdagen av vissa förslag med påverkan på statens budget

I normalfallet lägger regeringen numera sina förslag till förändringar i skattelagstiftningen med budgetpåverkan i budgetpropositionen. Dessa förslag remitteras enligt praxis till finansutskottet. Skatteutskottet lämnar ett yttrande till finansutskottet (t.ex. 2013/14:SkU1y). Finansutskottet behandlar förslagen tillsammans med motionerna angående skatteförslagen i rambeslutet i det första steget i rambeslutsmodellen.

Budgetprocesskommittén anför att praxis under senare år förefaller ha utvecklats i riktning mot att fler skatteförslag med budgetkonsekvenser lämnas i budgetpropositionen, och därmed beslutas tillsammans med inkomstberäkningen i rambeslutsprocessens första steg, medan färre skatteförslag med budgetkonsekvenser lämnas i särskilda propositioner på våren eller hösten. Antalet skatteförslag med budgeteffekter som lämnats i budgetpropositionen ökade exempelvis från 1 i budgetpropositionen för 2009 till 24 i budgetpropositionen för 2012 medan antalet särskilda propositioner med skatteförslag med budgetpåverkan minskade från 8 riksmötet 2008/09 till 0 riksmötet 2011/12 (SOU 2013:73 s. 133).

I det följande redovisas några särskilda fall som kan vara av intresse i detta sammanhang.

Hösten 1996 presenterade regeringen i en särproposition en tid efter budgetpropositionen förslag till förändringar i skattelagstiftningen (prop. 1996/97:45, bet. 1996/97:SkU13). Lagförslagen bedömdes inte ha några statsfinansiella effekter på det kommande året.

Det kom dock att visa sig att en del av de motionsförslag som väcktes med anledning av dessa propositioner skulle ge negativ budgeteffekt det kommande budgetåret om de skulle vinna bifall i riksdagen. Skatteutskottet avstyrkte dessa yrkanden bl.a. mot bakgrund av att riksdagen vid behandlingen av utgiftsramar och beräkningen av statens inkomster för 1997 redan hade avslagit ett motsvarande yrkande i en motion från den allmänna motionstiden. Företrädarna för de berörda partierna avstod från att reservera sig och uppmärksammade budgetreformen i ett särskilt yttrande (M, FP, KD) där de bl.a. anförde att riksdagen tidigare hade avvisat deras respektive budgetförslag och lagt fast en inkomstberäkning för 1997 som inte lämnade utrymme för deras förslag. Den nya budgetdisciplin som riksdagen strävar efter förutsätter att den inkomstberäkning som gjorts för nästa budgetår inte ändras, anfördes i reservationen (bet. 1996/97:SkU13).

I budgetprocesskommitténs betänkande anfördes att det s.k. reservationsförbudet i skatteutskottet har inneburit att oppositionspartierna i skatteutskottet avstått från att reservera sig till förmån för följd motionsyrkanden med anledning av propositioner som avgjorts efter beslutet i det första steget, i den utsträckning en sådan reservation skulle ha kommit i konflikt med beslutet om inkomstberäkningen i statens budget. Syftet med detta reservationsförbud har enligt budgetprocesskommittén varit att minska risken för att riksdagen skulle fatta motstridiga beslut gällande inkomster i statens budget (SOU 2013:73 s. 80).

I betänkande 2006/07:SkU22 behandlade skatteutskottet proposition 2006/07:96 om att införa en skatt på trafikförsäkringspremier och trafikförsäkringsavgifter fr.o.m. den 1 juli 2007. Utskottet tillstyrkte propositionen. I en reservation (S, V) anfördes följande.

När riksdagen den 6 december 2006 beslutade om utgiftsramar och inkomstberäkning för budgetåret 2007 (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9) ingick, som vi nämnde tidigare, en skatt på trafikförsäkringspremier som en del i finansieringen av skattesänkningar som beslutades samtidigt. En majoritet i riksdagen bestående av de fyra borgerliga partierna ställde sig bakom regeringens förslag till utgiftsramar och inkomstberäkning och avtog därmed de alternativa budgetförslagen från våra partier. Enligt de principer som tillämpas sedan budgetprocessen i riksdagen reformerades för tio år sedan finns inte utrymme för att genom reservation ställa yrkanden som rubbar förutsättningarna för riksdagens tidigare beslut om inkomstberäkning om detta innebär ett svagare budgetsaldo än vad riksdagen har beslutat om i budgetregleringen. Finansutskottet har nyligen uttalat sig i denna fråga i ett yttrande till socialförsäkringsutskottet (yttr. 2006/07:FiU3y). Vi kan därmed inte föra fram ett förslag till kammaren om att propositionen ska avslås och måste därför acceptera att skatten införs. Därför för vi till omröstning i kammaren i stället fram ett förslag om tillkännagivande till regeringen att den ska återkomma till riksdagen med ett ändrat lagförslag som innebär att uttaget av premieskatten ska begränsas till att endast avse det finansieringsbehov som finns för budgetåret 2007.

Ett exempel på riksdagens hantering av skatteförslag som lagts fram i en särproposition och som belyser frågeställningen om kopplingen mellan skatteförslag och inkomstberäkningen är regeringens förslag om skattereduktion för läxhjälp från hösten 2012 (prop. 2012/13:14). Regeringen hade aviserat förslaget i budgetpropositionen för 2013 och redovisat den offentliga finansiella effekten av förslaget enligt den etablerade ordning som utvecklats för skatteförslag. Förslaget var inkluderat i regeringens förslag till beräkning av inkomsterna för 2013. Det beräknades minska skatteintäkterna med 10 miljoner kronor 2013, 15 miljoner kronor 2014 respektive 2015 och 20 miljoner kronor 2016. Den varaktiga minskningen beräknades till 25 miljoner kronor per år. Proposition 2012/13:14 föranledde följdmotioner från S, V och MP med yrkanden om att avslå propositionen. Motionärerna enade sig om en gemensam reservation som om den vunnit bifall hade inneburit högre statsinkomster än vad som beslutats i det första steget i rambeslutsmodellen (bet. 2012/13:SkU10).

En fråga är hur annan lagstiftning än den som rör skatteutskottet och socialförsäkringsutskottet och som har effekter på inkomstberäkningen ska hanteras i riksdagen.

Hösten 2012 lämnade regeringen i budgetpropositionen lagförslag om privatuthyrning av bostäder. Lagförslagen lämnades i budgetpropositionens utgiftsområdesvolym rörande utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. I samband med beredningen av yttrandet till finansutskottet om utgiftsramarna väcktes förslag om att lagförslagen i budgetpropositionen om privatuthyrning skulle överlämnas till finansutskottet för att behandlas i finansutskottets betänkande om utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (bet. 2012/13:FiU1).

Till civilutskottets yttrande till finansutskottet om utgiftsramarna (yttr. 2012/13:CU1y) fogades två särskilda yttranden. I det ena (S, MP, SD, V) konstaterades att kammaren hade remitterat de aktuella lagförslagen till civilutskottet för beredning och att man inte såg några skäl till att i detta ärende frånga den ordning som riksdagen hittills har tillämpat för beredning av civilrättslig lagstiftning. I det andra särskilda yttrandet (M, FP, C, KD) uppmärksammades att det framgick av regeringens redovisning av inkomstberäkningen att regeringen hade beaktat denna skattekonsekvens i inkomstberäkningen. Ett eventuellt avslag på hela eller delar av regeringens förslag skulle således få budgeteffekter.

Civilutskottet remitterade alltså inte lagförslagen till finansutskottet för behandling i det första steget i rambeslutsmodellen. Inte heller behandlades lagförslagen i civilutskottets s.k. anslagsbetänkande (bet. 2012/13:CU1) i det andra steget i rambeslutsmodellen. I stället behandlades lagförslagen om privatuthyrning i ett eget betänkande (bet. 2012/13:CU3).

I oktober 2004 överlämnade lagutskottet ett antal motionsyrkanden från den allmänna motionstiden till finansutskottet (2004/05:LU1y). Förslagen i motionerna hade statsfinansiella effekter, och överlämnandet syftade till att möjliggöra en samordning av beredningen med budgetpropositionen för

2005. Motionerna gällde vissa frågor om företagsinteckningar och förmånsrättsregler. Företrädare från Regeringskansliet hade inför lagutskottet framhållit att ett bifall till motionsförslagen skulle innebära minskade intäkter för staten med omkring 200 miljoner kronor per år, huvudsakligen i form av lägre utdelning på fordringar avseende skatt och avgifter. Lagutskottet anförde att med hänsyn till vad som framkommit om motionsförslagets statsfinansiella effekter borde den fortsatta beredningen av motionerna ske inom ramen för budgetpropositionen.

När det sedan gäller budgetens utgiftssida kan i detta sammanhang nämnas att konstitutionsutskottet i betänkande 2010/11:KU1 föreslog att anslag 4:1 Regeringskansliet m.m. skulle minskas med 300 miljoner kronor jämfört med regeringens förslag i propositionen. Det innebär att konstitutionsutskottets förslag till anslag inom utgiftsområdet uppgick till 300 miljoner kronor mindre än den ram som riksdagen fastställt. Riksdagen följde konstitutionsutskottets förslag (rskr. 2010/11:84–91).

Ärendens väckande

I 3 kap. riksdagsordningen finns bestämmelser om ärendens väckande. Enligt 4 kap. 1 § ska propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner hänvisas till ett utskott för beredning.

Propositioner, skrivelser och motioner

Enligt 3 kap. 1 § lämnar regeringen ett förslag till riksdagen genom en proposition. Enligt 2 § börjar budgetåret den 1 januari. Regeringen ska dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

Enligt 9 § lämnar en riksdagsledamot ett förslag till riksdagen genom en motion. Motioner får enligt 10 § en gång om året väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (allmän motionstid).

Regeringen får enligt 6 § lämna information till riksdagen genom en skrivelse eller muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kamraren.

I 11 § anges att motioner med anledning av en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse får väckas inom vissa tidsgränser (följdmotioner).

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får enligt 13 § väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i 3 kap. riksdagsordningen.

Utskottsinitiativ

I 7 § första stycket anges att ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande. I 7 § andra stycket anges att finansutskottet i ekonomisk-politiskt syfte får väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde. Denna bestämmelse om finansutskottets möjlighet trädde i kraft samtidigt som reglerna om rambeslutsmodellen, dvs. den 1 januari 1996 (förs. 1993/94:TK2, bet. 1993/94:KU18).

Ett utskott kunde redan under tvåkammartiden, dvs. före 1971, inom ramen för ett ärende som remitterats till utskottet, framföra ett annat förslag än det som framförts i ärendet. Ett sådant initiativ har brukat kallas begränsat eller osjälvständigt initiativ. Det självständiga initiativet däremot är en rätt för utskottet att oberoende av ett ärende som remitterats från kammaren väcka förslag inom utskottets beredningsområde. Den rätten infördes för samtliga utskott 1971.

Ett självständigt utskottsinitiativ beslutas formellt först när utskottsbetänkandet justeras. Följdmotioner kommer därför inte i fråga.

Syftet med att utsträcka utskottens initiativrätt var att stärka riksdagens ställning. Särskild betydelse får initiativrätten under tider av minoritetsregeringar. Det uttrycktes emellertid i förarbetena samtidigt farhågor om att utsträckningen skulle leda till en ökad arbetsbörda för riksdagen och till politiska konflikter. Konstitutionsutskottet förutsatte 1970 att de nya befogenheterna skulle användas med samma varsamhet som iakttagits av de utskott som haft självständig initiativrätt före 1971, och att ärenden även framdeles normalt skulle väckas genom propositioner eller motioner, och att politisk enighet skulle eftersträvas i de fall där initiativ kom i fråga.

Konstitutionsutskottet har flera gånger behandlat motioner om utskottsinitiativ (bet. 1995/96:KU6, 1996/97:KU26 och 1997/98:KU26). Utskottet har då ansett att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter samt utgått från att utskottens initiativrätt – allmänt och i grundlagsärenden – även fortsättningsvis ska utövas med varsamhet och att politisk enighet eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga. Utskotten har förutsatts vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (bet. 2004/05:KU20, 2006/07:KU20).

Det finns inte några särskilda regler i riksdagsordningen om hur självständiga utskottsinitiativ ska beredas.

Utskottens möjlighet att ta självständiga initiativ har utnyttjats ganska sparsamt. Det har i huvudsak rört sig om fyra typer av frågor:

1. riksdagen och dess myndigheter
2. korrigeringar eller kompletteringar i samband med felaktigheter eller förbiseenden i tidigare beslut
3. konsekvensändringar eller kompletteringsbeslut i anslutning till ändrad lagstiftning inklusive förlängning av en lags giltighet
4. sakfrågor som har aktualiserats i eller utanför riksdagen.

Endast den fjärde kategorin inrymmer frågor av mer politiskt slag (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2012 s. 729). I övrigt handlar alltså utskottsinitiativen om interna riksdagsfrågor och lagtekniska frågor. Utskottsinitiativ har fungerat som ett sätt att snabbt och enkelt rätta fel som uppstått i lagstiftningen och förlänga tillfälliga lagars giltighet när det behövs.

Det andra stycket i 3 kap. 7 § riksdagsordningen om finansutskottets initiativrätt föreslogs av riksdagsutredningen. Utredningen anförde att det är naturligt att de ekonomisk-politiska frågorna tas upp till behandling i finansutskottet, oavsett om det sker med anledning av budgetpropositionen eller någon annan proposition med ekonomiskt-politiskt syfte. Det bör därför klargöras att det ligger inom finansutskottets beredningsområde att förelägga riksdagen förslag med ekonomiskt-politiskt syfte även om det berör ett annat utskotts beredningsområde (förs. 1993/94:TK1 s. 34).

Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU16

I finansutskottets betänkande Ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt (2013/14:FiU16) lägger finansutskottet med stöd av sin initiativrätt i 3 kap. 7 § riksdagsordningen fram ett förslag om att ändra riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt till den nivå som skulle ha tillämpats om inte riksdagen den 20 november fattat sitt beslut om en höjning av den nedre skiktgränsen.

Finansutskottet har behandlat regeringens förslag i budgetpropositionen för 2014 om höjd nedre skiktgräns i det s.k. rambeslutet i betänkande 2013/14:FiU1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna. Finansutskottet tillstyrkte förslaget som en del i regeringens budgetalternativ. I ärendet reserverade sig Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet till förmån för sina respektive budgetalternativ. Riksdagen biföll finansutskottets förslag att höja den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt i enlighet med regeringens förslag (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56). Lagändringen ska enligt riksdagens beslut den 20 november träda i kraft den 1 januari 2014.

Finansutskottet föreslår i betänkande 2013/14:FiU16 att riksdagen bestämmer den nedre skiktgränsen vid beräkning av statlig inkomstskatt för beskattningsåret 2014 till 420 800 kronor, dvs. den nivå som skulle gälla

före riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56). Utskottet anför:

De regler som riksdagen tillämpar vid beslut om statens budget är en del av det finanspolitiska ramverket och skapades i mitten av 1990-talet för att bidra till starka offentliga finanser. Syftet med ramverket var inte att en minoritetsregering ska kunna låna till hur mycket skattesänkningar som helst eller driva de offentliga finanserna med stora underskott år efter år. Ramverket medger att riksdagen kan strama upp finanspolitiken om de budgetpolitiska målen inte nås.

I betänkandet finns en reservation (M, FP, C, KD) som föreslår att riksdagen ska avslå utskottets förslag. I reservationen anför följande.

Riksdagen biföll den 20 november 2013 regeringens budgetförslag och avsåg de budgetalternativ som lagts fram av respektive oppositionsparti. Eftersom riksdagen enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen fastställer utgiftsramar och inkomstberäkning genom ett enda beslut har alla de förslag som påverkar en utgiftsram eller inverkar på statsbudgetens inkomster ställts mot varandra som hela paket.

Att efter det ta ett initiativ som reverserar delar av riksdagens redan fattade rambeslut är i strid med riksdagsordningens regler om att beslut om utgiftsramar och beräkningen av statens inkomster ska fattas med ett enda beslut i det första steget i rambeslutsprocessen.

Betänkandet debatterades i kammaren den 4 december 2013 och var uppsatt på kammarens föredragningslista den 5 december för avgörande.

Ställande av proposition i kammaren och konstitutionsutskottets prövning

Gällande regler

Enligt 2 kap. 9 § första stycket riksdagsordningen ställer talmannen proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot en grundlag eller mot riksdagsordningen ska han eller hon vägra att ställa proposition och ange skälen för sin vägran. Om kammaren ändå begär proposition ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller riksdagsordning.

I proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. anfördes att bestämmelserna om propositionsvägran ger talmannen en viktig befogenhet som han eller hon har att utnyttja för att i riksdagshandläggningen bevara troheten mot de konstitutionella reglerna (prop. 1973:90 s. 524).

Propositionsvägran förekommer endast undantagsvis och brukar gälla en motion som väckts enligt 3 kap. 13 § riksdagsordningen (motion med anledning av en händelse av större vikt). Under enkammartiden har kammaren hittills godkänt talmannens beslut att vägra proposition utom i ett fall

(Holmberg m.fl. Grundlagarna, 2012, 3 uppl s. 696). Vid inledningen av riksmötet 1989/90 inlämnade tio riksdagsledamöter (m) en motion om ändrade skatteregler med anledning av fastighetstaxeringen år 1990. Motionen anmäldes i kammaren den 10 oktober 1989. Följande dag förklarade talmannen att motionen inte borde få väckas och vägrade att ställa proposition på hänvisning av motionen till utskott. Kammarens majoritet ansåg att proposition skulle ställas. Konstitutionsutskottet gick på talmannens linje och anmälde i betänkande 1989/90:KU22 att motionen inte borde remitteras till utskott. I en reservation (M, FP, VPK, MP) anfördes att ett av yrkandena i motionen borde remitteras till utskott för beredning. Konstitutionsutskottets betänkande anmäldes och bordlades den 24 oktober och lades vid sammanträdet följande dag till handlingarna. Innebörden av beslutet var alltså att motionen avvisades och inte föranledde någon vidare åtgärd.

Frågan som har hänvisats till konstitutionsutskottet

Som redovisats ovan har talmannen enligt 2 kap. 9 § riksdagsordningen hänvisat frågan om huruvida yrkandet i betänkande Ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt (2013/14:FiU16) strider mot riksdagsordningen till konstitutionsutskottet för avgörande.

Talmannen höll följande anförande i samband med voteringen den 5 december 2013 (riksdagens snabbprotokoll 2013/14:40).

- - -

Enligt 5 kap. 12 § riksdagsordningen ska riksdagen genom ett enda beslut fastställa dels en utgiftsram, dels en beräkning av inkomsterna, det så kallade rambeslutet. Beslutet om höjd brytpunkt ingår i rambeslutet och utgör en del av regeringens budgetalternativ. En omfattande rättsutredning finns sedan i dag publicerad på riksdagens webbplats.

Riksdagsordningen innehåller inte något uttryckligt förbud mot den nu föreslagna typen av ändring av rambeslutet, och frågan har inte berörts närmare i förarbetena. Lagtextens ordalydelse, det vill säga att utgiftsramar och inkomstberäkning ska fastställas i ett enda beslut, talar med styrka för att avsikten varit att det inte ska vara möjligt att delvis ändra rambeslutet i efterhand på det nu föreslagna sättet.

I samma riktning talar förhållandet att det grundläggande syftet bakom införandet av rambeslutsmodellen varit att riksdagen – till skillnad från vad som var fallet enligt den tidigare ordningen – vid ett och samma tillfälle och i ett enda beslut ska ställa regeringens och oppositionens fullständiga budgetförslag mot varandra. Även nuvarande riksdagspraxis under 16 år talar för att det inte bör vara möjligt att i efterhand partiellt ändra rambeslutet. Inte heller den i höstas överlämnade budgetprocessutredningen gav någon antydning om vilja till förändring av gällande ordning i denna del.

Det ska sägas att frågeställningen är komplex. Mot bakgrund av lagtextens lydelse, det grundläggande syftet bakom införandet av rambeslutsmodellen och 16 års praxis har jag, i enlighet med rättsutredningen, kommit fram till att övervägande skäl talar för att det av finansutskottet framlagda yrkandet strider mot bestämmelserna i 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Jag är då enligt 2 kap. 9 § riksdagsordningen skyldig att vägra att ställa proposition på yrkandet.

Jag vill därutöver tillägga följande.

En praxisändring enligt nu föreliggande yrkande innebär ett prejudicerande beslut i kammaren som i sin tur innebär att hoppande majoriteter – efter rambeslutet – kan stärka budgetsaldot genom att antingen höja statens inkomster genom exempelvis höjda skatter eller sänka statsutgifterna genom exempelvis sänkta bidragsnivåer. Detta skapar svagare minoritetsregeringar och en starkare riksdag.

Grundlag ändras i Sverige genom enighet eller mycket kvalificerade majoriteter.

Budgetprocessen är av grundläggande konstitutionell betydelse. För mig är det därför viktigt att den här typen av frågor inte avgörs genom ett enkelt kammarbeslut eller talmansbeslut. Om kammaren önskar anta finansutskottets yrkande anser jag att en prövning i konstitutionsutskottet bör ske.

Under alla förhållanden är det angeläget att riksdagspartierna förtydligar rättsläget. Tydliga motivtexter – om möjligt med bred majoritet – är ytterst angelägna för framtida vägledning och trovärdighet i budgetprocessen.

Jag finner mig alltså vara förhindrad att ställa proposition på yrkandet om bifall till finansutskottets förslag. Om kammaren anser att proposition ändå ska ställas är jag skyldig att hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. - - -

Utskottets ställningstagande

Det ramverk som gäller för riksdagens beslutsfattande om statens budget sedan mitten av 1990-talet, rambeslutsmodellen, syftar till att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik. Tidigare var budgetprocessen långdragen och splittrad. Det råder en bred samsyn om värdet av det finanspolitiska ramverket och att ramverket i enlighet med intentionerna har bidragit till en stabilare och mer överblickbar process. Det övergripande syftet att genom det nya regelverket minska risken för en riksdagsbehandling som leder till försämrade statsfinanser och ökande upplåning får anses vara uppfyllt.

Riksdagsutredningen anförde när den föreslog rambeslutsmodellen att för riksdagens interna arbetsformer är en långtgående lagreglering vare sig nödvändig eller önskvärd. Det torde enligt riksdagsutredningen räcka med att tillämpningen av metoden får en författningsenlig sanktionering och att dessa föreskrifter kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar av mer upplysande karaktär (förs. 1993/94:TK2 s. 12).

Rambeslutsmodellen, som regleras i 5 kap. 12 § riksdagsordningen, innebär ett beslutsfattande i två steg. Riksdagen beslutar först i ett enda beslut om ramar för de 27 utgiftsområdena och en beräkning av inkomsterna på statens budget. Enligt riksdagsordningen får beslut om anslag för närmast följande budgetår inte fattas innan det första beslutet om ramar fattats. Därefter fastställs anslag för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

Utskottets uppgift är att lösa den motsättning som uppkommit mellan kammaren och talmannen om huruvida yrkandet i betänkande 2013/14: FiU16 ska få ställas under proposition. Utskottet kan konstatera att det

inte finns något uttryckligt förbud i riksdagsordningen mot att riksdagen fattar ett beslut som innebär att inkomsterna på statens budget skulle avvika från den beräkning av inkomsterna som fastställts i det första steget. I riksdagsordningen finns inte heller någon uttrycklig reglering som innebär en begränsning av motionsrätten eller rätten till utskottsinitiativ med anledning av rambeslutsmodellen.

Det andra stycket i 3 kap. 7 § riksdagsordningen om finansutskottets initiativrätt föreslogs av riksdagsutredningen. Utredningen anförde att det är naturligt att de ekonomisk-politiska frågorna tas upp till behandling i finansutskottet, oavsett om det sker med anledning av budgetpropositionen eller någon annan proposition med ekonomiskt-politiskt syfte. Det bör därför klargöras att det ligger inom finansutskottets beredningsområde att förelägga riksdagen förslag med ekonomiskt-politiskt syfte även om det berör ett annat utskotts beredningsområde (förs. 1993/94:TK1 s. 34).

När det gäller beslut om utgifterna inom respektive utgiftsområde finns det inget hinder mot att i andra steget föra fram förslag om utgifter som uppgår till ett lägre belopp än den ram riksdagen fastställt. Detta gäller både i reservationer och i förslag från ett utskotts majoritet. Ett fall är betänkande 2010/11:KU1 där utskottet föreslog anslag som uppgick till 300 miljoner kronor mindre än den ram riksdagen fastställt.

För utgiftssidan finns således en reglering i riksdagsordningen av den fortsatta beslutsprocessen som innebär att utgifterna kan bli mindre än den ram som riksdagen fastställt. Däremot saknas en reglering för beslut på inkomstsidan efter det att beräkningen av inkomsterna fastställts. Utskottet vill framhålla att ett yrkande som om det bifalls innebär att inkomsterna blir högre än vad riksdagen har beräknat i första steget dessutom måste anses ligga inom ramen för syftet med rambeslutsmodellen och praxis (jfr ytr. 2006/07:FiU3y).

Utskottet anser att yrkandet i betänkandet 2013/14:FiU16 inte strider mot riksdagsordningen.

Utskottet föreslår att betänkandet bordläggs endast en gång.

Reservation

Utskottets anmälan har föranlett följande reservation.

Prövning av fråga om tillämpligheten av 5 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall

av Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD) och Cecilia Brinck (M).

Det ramverk som gäller för riksdagens beslutsfattande om statens budget sedan mitten av 1990-talet, rambeslutsmodellen, syftar till att bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik. Tidigare var budgetprocessen långdragen och splittrad. Det råder en bred samsyn om värdet av det finanspolitiska ramverket och att ramverket i enlighet med intentionerna har bidragit till en stabilare och mer överblickbar process (jfr bet. 2010/11:FiU42). Ett syfte bakom rambeslutsmodellen var att riksdagens beredning av alla förslag angående inkomster och utgifter skulle samordnas (förs. 1993/94:TK1 s. 7). En konsekvens förväntades bli att partiernas samlade budgetalternativ lättare kunde ställas mot varandra för jämförelser. Vidare skulle det mer sammanhållna budgetarbetet påverka framför allt oppositionspartiernas möjlighet att agera. Om alla anslag inom en ram fastställs genom ett beslut begränsas möjligheten för oppositionspartierna att bilda tillfälliga majoriteter som går mot regeringen i enskilda anslagsbeslut (förs. 1993/94:TK2 s. 17, 27 f.).

Rambeslutsmodellen, som regleras i 5 kap. 12 § riksdagsordningen, innebär ett beslutsfattande i två steg. Riksdagen beslutar i ett enda beslut först om ramar för de 27 utgiftsområdena och en beräkning av inkomsterna på statens budget. Enligt riksdagsordningen får beslut om anslag för närmast följande budgetår inte fattas innan det första beslutet om ramar fattats. Därefter fastställs anslag för varje utgiftsområde genom ett enda beslut.

Utskottets uppgift är att lösa den motsättning som uppkommit mellan kammarens majoritet och talmannen om huruvida yrkandet i betänkande 2013/14:FiU16 ska få ställas under proposition. Utskottet kan konstatera att 5 kap. 12 § riksdagsordningen talar om ett enda beslut i det första steget som inbegriper en beräkning av inkomsterna. Att därefter genom ett separat beslut ändra en lag som var en väsentlig del av rambeslutets inkomstberäkning skulle strida mot bestämmelsens ordalydelse. Denna slutsats finner även stöd i den omfattande och noggranna rättsutredning som kammarkansliet har utfört på talmannens uppdrag.

Vidare bör framhållas att konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen har uttalat sig om möjligheten att ta utskottsinitiativ och då betonat att möjligheten ska användas med varsamhet och att politisk enighet ska eftersträ-

vas när initiativ kommer i fråga (se t.ex. bet. 1995/96:KU6, 1996/97:KU26 och 1997/98:KU26). Möjligheten har använts sparsamt och då främst för att hantera riksdagsinterna frågor samt för att göra korrigeringar och kompletteringar av lagteknisk natur. Utskottsinitiativ har aldrig använts för att, under stor politisk oenighet, driva igenom beslut som innebär att grunderna för inkomstberäkningen bryts upp efter att den fastställts i steg ett av budgetprocessen, och det finns inget i riksdagsordningens förarbeten som stöder att initiativmöjligheten är avsedd att användas på det sättet. Tvärtom finns det gott stöd i förarbetena för att hävda att initiativmöjligheten inte bör användas som ett verktyg i en sakpolitisk strid.

Till detta kan läggas att 5 kap. 12 § riksdagsordningen innebär en begränsning av möjligheten till utskottsinitiativ. Enligt vedertagna principer vid lagkollision går speciallag före generell lag och nyare lag går före äldre lag. Budgetreglerna måste ses som speciallag i förhållande till de generella reglerna om utskottsinitiativ, samtidigt som budgetreglerna tillkom på 1990-talet, medan utskottens initiativrätt i sin nuvarande form infördes 1971. Alltså går reglerna om den sammanhållna budgetprocessen före reglerna om initiativmöjligheten.

Vidare är det tydligt i förarbetena att det ska vara fullständiga alternativ som ställs mot varandra i budgetprocessen. Ett separat beslut som det nu aktuella innebär att alternativen inte ställs mot varandra i sin helhet. I stället finns det en risk för att hoppande majoriteter skapar motstridande beslut, vilket inte skulle vara förenligt med intentionen bakom 5 kap. 12 § i riksdagsordningen om att hålla ihop budgetbesluten.

Praxis är också att budgetbesluten fattas samlat. Något beslut som det nu aktuella har aldrig tidigare fattats under den tid som rambeslutsmodellen tillämpats. Det aktuella förslaget står därmed i strid mot den praxis som vuxit fram i riksdagen och som det finns skäl att värna.

Budgeten består på inkomstsidan av fler än 100 poster. Ett antagande av förslaget skulle innebära att det i framtiden i princip skulle anses vara förenligt med riksdagsordningen att, efter att inkomstberäkningen fastställts i steg ett av budgetprocessen, genom ett eller flera beslut förändra samtliga inkomstposter. Förändringarna på inkomstsidan kan innebära antingen försvagningar eller förstärkningar av budgeten; riksdagsordningen gör ingen skillnad mellan beslut utifrån deras effekter på budgetsaldot. Det nu föreliggande förslaget måste anses innebära en betydande förändring av budgetprocessen.

Om budgetprocessen ska ändras är det viktigt att det sker under bred enighet och efter noggranna överväganden, inte under stora motsättningar och med stöd av en starkt ifrågasatt lagtolkning. Sverige har en lång tradition av bred samsyn när det gäller det politiska systemets grundläggande struktur och funktionssätt, inklusive de mycket betydelsefulla regler som styr budgetprocessen. Det är på det sättet konstitutionella frågor ska hanteras. Den breda enigheten om rambeslutsmodellen har senast bekräftats genom Budgetprocesskommitténs betänkande (SOU 2013:73). Det är i sam-

manhanget värt att påminna om att riksdagsordningen stiftas på samma sätt som grundlag, alternativt genom ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och minst hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Skulle den långa traditionen av samsyn över block- och partigränser när det gäller frågor om det politiska systemet inte vara möjlig att upprätthålla i det här fallet, är det något vi beklagar djupt.

Att föra en analogi med utgiftssidan är missvisande, eftersom utgiftssidan och inkomstsidan är olika till sin karaktär. Steg två i budgetprocessen används för att fördela medlen inom respektive utgiftsområdes ram på olika anslag, medan det inte finns något motsvarande behov att i ett andra steg närmare precisera statens inkomstkällor; de framgår redan av beslutet i steg ett. Innebörden av regleringen i riksdagsordningen är att det ska vara ett samlat beslut om beräkningen av inkomsterna i ett steg. Att använda möjligheten till utskottsinitiativ för att bryta upp den ordning som regleras i 5 kap. 12 § kan inte anses vara förenligt med riksdagsordningen. Vad särskilt gäller betänkande 2010/11:KU1 och den anslagsminskning inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse som gjordes bör framhållas att beslutet fattades som ett led i steg två av den ordinarie budgetprocessen, inte som resultatet av ett utskottsinitiativ utanför budgetprocessen, och att beslutet inte påverkade de utgiftsramar som antagit av riksdagen i steg ett av budgetprocessen; ramarna låg fast och medlen hade kunnat användas till andra anslag inom utgiftsområde 1.

Vad beträffar hänvisningen till yttrande 2006/07:FiU3y bör framhållas att det avsåg en helt annan situation än den nu aktuella och att utskottsuttalanden efter att en lagstiftning har införts inte har ställning som lagförarbeten. Därtill saknas stöd i riksdagsordningen för att på inkomstsidan göra åtskillnad mellan ställningstaganden som förstärker respektive försvagar budgetsaldot. Dessutom kan konstateras att det fanns flera syften bakom rambeslutsmodellen, bl.a. att skapa en sammanhållen budgetprocess. Flera av dessa syften tillgodoses på ett påtagligt sämre sätt om det anses möjligt att fatta beslut som bryter upp grunderna för inkomstberäkningen. Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande 1996/97:KU3 (s. 6) att principen bör vara att de beslut som är avgörande för inkomstberäkningen slutligt fattas under rambeslutsprocessens första steg. Till detta kan läggas följande uttalande av utredningen om en översyn av riksdagsordningen:

...det är angeläget att utskotten i sin beredning av olika ärenden är medvetna om och beaktar tidigare riksdagsbeslut. Beslut som fattas under budgetprocessen måste respekteras. Det finns annars en risk för att fördelarna med en samordnad budgetprocess motverkas. (2012/13:URF3, s. 172).

I utredningen deltog samtliga partiernas gruppledare och betänkandet var enigt.

Eftersom yrkandet i betänkande 2013/14:FiU16 strider mot riksdagsordningen ska proposition inte ställas på yrkandet.