

KOMMENTAR

Alltför informella institutioner i budgetprocessen?

Vilhelm Persson

1. Inledning

Den undersökning som Helena Wockelberg gjort av budgetprocessen och som publiceras i detta specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* visar att budgetfrågor inte sällan har stått i centrum för politisk kontrovers. De har varit så viktiga att de har fått regeringar att avgå. Detta har i sin tur bland annat fått Långtidsutredningen att gå så långt som att väcka frågan om ett avskaffande av den negativa parlamentarismen (SOU 2023:85: 324; jfr Lindvall 2023: 118 ff.). För dessa frågor, som så uppenbart har varit viktiga för rikets styrelse, har regeringsformens reglering av finansmakten varit irrelevant. Det har saknats reglering och när rättslig reglering alls har nämnts har det rört bestämmelser i riksdagsordningen. Mot denna bakgrund ska här diskuteras om det hade varit bättre att formalisera budgetprocessen mer genom ytterligare reglering i regeringsformen.

Regeringsformens frånvaro från debatten kan tolkas som ett misslyckande för grundlagen och kanske också för ett rättsligt perspektiv i riksdagsarbetet, vilket kan tala för att ytterligare reglering bör införas. En annan – möjligen alltför välvillig – tolkning skulle i stället kunna se frånvaron av regler som omtanke om grundlagen. Riksdagen förefaller ha respekt för grundlagstexten och åtminstone i princip förhålla sig till den lika bra som jurister (Bull 2004). I det perspektivet kan det vara en lämplig strategi att låta sådant som kan förutses komma att väcka kontrovers förbli oreglerat för att möjliggöra friare politiska lösningar (jfr Wockelberg 2024). Kanske är informella institutioner därför det lämpligaste.

Här undersöks om det finns behov av reglering, främst i förhållande till hur lagförarbetena beskriver avsikten bakom den nuvarande regleringen (avsnitt 2). Vidare diskuteras möjligheterna till sådan reglering, främst utifrån ett lagförslag

som har lagts fram tidigare, (avsnitt 3) och tänkbara rättsliga effekter, främst i form av rättslig kontroll (avsnitt 4). Sist ges några avslutande kommentarer (avsnitt 5).

2. Avsikten bakom regeringsformens bestämmelser

En viktig anledning till att 1974 års regeringsform infördes var att den tidigare regeringsformens ordalydelse, från 1809, låg långt ifrån hur statsorganen faktiskt agerade och därför till stor del ignorerades. Det var en period som Sterzel har benämnt ”det författningslösa halvseket” (t.ex. Sterzel 2009: 100; Bull 2004: 71 f.; jfr prop. 1973:90: 153 f.). Avsikten var att bryta med detta och att den nya regeringsformen skulle ge rättvisande information om huvuddragen i hur Sverige styrs. Även i samband med reformen av regeringsformen 2010 sågs det som en utgångspunkt att grundlagen ska ge upplysning om grunderna för hur vårt land styrs (prop. 2009/10:80: 84; SOU 2008:125: 127 f.).

Vad just gäller finansmakten, betonades emellertid andra intressen mer. I propositionen framhölls att det behövdes flexibilitet inom området och att regleringen därför skulle begränsas till ett minimum. Det framhölls att ständiga förändringar avseende budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen medförde att budgetsystemet behövde kunna förnyas kontinuerligt (prop. 1973:90: 222). Att regleringen av finansmakten i regeringsformen är sparsmakad är alltså inte en tillfällighet.

I samband med reformen av regeringsformen 2010 utvidgades kapitlet om finansmakten genom att några bestämmelser lades till, vilka rörde budgetårets förlängning, riktlinjebeslut och årsredovisningen för staten (9 kap. 5, 6 och 10 §§). Dessa tillägg hade relativt begränsad omfattning och har, som framgår av Wockelbergs undersökning, inte rört kärnan av de diskussioner som därefter förts mellan partierna. Tilläggen arbetades fram av en referensgrupp under grundlagsutredningen (SOU 2008:115). Denna grupp gav även förslag till något mer principiella bestämmelser, vilka diskuteras i nästa avsnitt. Här kan dock konstateras att förslagen inte ens nämns i utredningens betänkande. Där framhålls i stället bland annat följande (SOU 2008:125: 565):

Enligt vår mening bör utgångspunkten för regleringen av budgeten i regeringsformen även i fortsättningen vara att grundlagen endast på ett mer övergripande sätt ska ange riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. [...] Bestämmelser som förhindrar en utveckling av budgetprocessen eller inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att vidta de åtgärder som den ekonomiska situationen kan tänkas kräva bör inte tillföras regleringen.

Utredningen tycks ha befarat att den reglering som referensgruppen föreslog skulle begränsa flexibiliteten alltför mycket. De politiska kontroverser som uppkommit avseende finansmakten och som beskrivs av Wockelberg visar att det är tveksamt om regeringsformen nu kan sägas ge tydliga upplysningar om denna centrala del i vårt statsskick (jfr Sterzel 2004: 94 och 116; Sterzel 2013: 6; Sterzel 2018: 11). Att regeringsformen ska stå på sidlinjen i de politiska diskussionerna tycks dock vara avsiktligt.

Inför budgetreformen på 1990-talet framhöll Ekonomikommissionen i sin rapport Nya villkor för ekonomi och politik visserligen vikten av konstitutionella förändringar, men det är inte tydligt att just grundlagsreglering ansågs nödvändig (SOU 1993:16: t.ex. 19, 88, 182). Senare uttryckte partierna också tvärt om skepsis mot reglering till och med i vanlig lag (förslag 1993/94:TK2: 12):

För riksdagens interna arbetsformer är en långtgående lagreglering vare sig 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. Av stor betydelse är däremot att alla som deltar i budgetprocessen har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med den föreslagna rambeslutsmodellen och vilken roll de själva spelar i denna process.

En gemensam grundsyn har sålunda bedömts vara viktigare än rättslig reglering (jfr även reservationen till SOU 2017:78, på s. 79). Fortfarande är det därför nödvändigt att se i andra författningar än regeringsformen för att förstå budgetprocessen (Hirschfeldt 2024).

3. Möjlig ytterligare reglering

De politiska partierna har alltså – åtminstone tidigare – inte ansett att det funnits behov av mer ingående reglering i regeringsformen. Om intresset för reglering skulle öka uppkommer frågan vilka möjligheter det skulle finnas att formulera bestämmelser som lämpar sig för regeringsformen.

Ett konkret förslag till ytterligare reglering arbetades fram av ovannämnda referensgrupp inför 2010 års reform av regeringsformen. Det är en näraliggande utgångspunkt för diskussion. Gruppen framhöll att regeringsformen inte beskrev många av de viktigaste delarna i budgetprocessen (SOU 2008:115: 38). Vidare påpekade gruppen att de ändringar som genomfördes på 1990-talet hade hunnit bli fast förankrade och att det fanns en politisk samsyn kring dem. Därför menade gruppen att det var ”lämpligt att i samband med den allmänna översynen av RF utveckla den deskriptiva funktionen i 9 kap. RF och därmed anpassa kapitlet till övriga delar av RF”. Gruppen ansåg visserligen att det var viktigt att behålla flexibilitet och att inte riskera statens finanser

eller möjligheterna att förverkliga folkviljan, men bedömde ändå att det var möjligt att införa viss ytterligare reglering (SOU 2008:115: 40). Därför föreslog gruppen ytterligare fyra grundläggande bestämmelser, nämligen att innehållet i budgetpropositionen skulle preciseras, att grundläggande bestämmelser om rambeslutsmodellen skulle införas, att särpropositioner med utbrutna budgetförslag före budgetårets början skulle förhindras och att regler om utgiftstaket skulle tas in (SOU 2008:115: 69 ff.).

De flesta av referensgruppens förslag rörde således andra frågor än de som stått i centrum för de senare politiska diskussionerna. Gruppen föreslog emellertid följande tillägg avseende rambeslutsmodellen: ”Riksdagen beslutar först om en beräkning av statens inkomster och om de samlade utgifterna samt därefter om anslag för bestämda ändamål.” I förhållande till den diskussion som uppkom 2013 kan å ena sidan konstateras att bestämmelsen inte uttryckligen nämner att beslut om statens inkomster ska tas genom ett enda beslut. Det skulle möjligen kunna vara ett argument för att tillåta utskottsinitiativ avseende inkomsterna. Om bestämmelsen å andra sidan trots detta tolkas som att endast ett beslut ska fattas, kan konstateras att det inte finns någon uttrycklig grundlagsfäst rätt för utskott att väcka förslag i riksdagen (jfr 4 kap. 4 § regeringsformen angående regeringen och riksdagsledamöterna). Bestämmelsen om budgetprocessen i regeringsformen skulle därmed förhindra att överenskommelser i utskott – som 2013 – i efterhand ändrar rambesluten. Sammantaget är det alltså inte tydligt om och i så fall hur reglering enligt referensgruppens förslag skulle ha påverkat bedömningen av tillåtligheten av ändring av inkomstsidan. Den fråga som uppkom 2013 berördes inte heller direkt av referensgruppen. Detta visar svårigheterna i att förutse och på ett lämpligt sätt reglera frågor som i praktiken kan bli föremål för politisk kontrovers.

Till svårigheterna att lagtekniskt formulera lämpliga regler kan läggas politiska svårigheter att enas. Sedan referensgruppen lämnade sina förslag har dessutom tonläget i den politiska debatten höjts ytterligare, vilket säkert inte ökat möjligheterna att komma överens om eventuella tillägg till regeringsformen. Måhända går det dock att enas om övergripande mål. Exempelvis nämner Långtidsutredningen tre grundläggande principer som den anser bör präglade processen, nämligen att riksdagen bör kunna påverka budgeten när Sverige har minoritetsregeringar, att de medelfristiga budgetpolitiska målen bör fungera som stöd för långsiktigt hållbara finanser, att en effektiv offentlig verksamhet och god hushållning med offentliga medel ska främjas samt att budgetförslag som vinner bifall bör uppfylla rimliga beredningskrav och hålla hög kvalitet (SOU 2023:85: 319 f.). Principerna ger stöd för en aktiv riksdag men motverkar utskottsinitiativ som inte beretts ordentligt. Denna typ av mål skulle möjligen kunna vara en utgångspunkt för framtida reglering.

4. Rättslig kontroll

Förutom att undersöka behov av och möjligheter till reglering, är det rättsligt sett också intressant att diskutera om ytterligare reglering skulle medföra rättsliga konsekvenser. Härvid kan konstateras att det i princip är möjligt att ny reglering i regeringsformen medför att domstolar och myndigheter ska vägra genomdriva till exempel en skattehöjning om riksdagens beslutsprocess avviker från den nya regleringen. Föreskrifter får nämligen inte tillämpas om ”stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst” (11 kap. 14 § resp. 12 kap. 10 § regeringsformen).

Såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Högsta domstolen har emellertid varit återhållsamma vid prövningen av lagstiftningsprocesser (HFD 2022 ref. 50 resp. NJA 2018 s. 743 ang. 7 kap. 2 § regeringsformen). Högsta domstolen anförde därvid:

Det kan noteras att regeringen i propositionen till nuvarande lydelse av grundlagsbestämmelsen om lagprövning angav statssorganens arbetssätt och funktionsuppdelning som exempel på områden där det framstod som motiverat med ett mer begränsat utnyttjande av möjligheten till lagprövning (se prop. 2009/10:80 s. 147). Med hänsyn till bestämmelsens ordalydelse får det ses som uteslutet att en domstol vid lagprövning som avser andra förfarandefel än behörighetsöverskridanden underkänner en föreskrift baserat på en rent formell bedömning av lagstiftningsarbetet, där brister i proceduren ses isolerade från de konsekvenser som de kan ha orsakat i ett visst lagstiftningsärende.

Högsta domstolen prövade tidigare möjligheten att pröva verkställigheten av riksdagens budgetbeslut i NJA 1988, s. 15. Därvid uttalade domstolen bland annat:

En domstol skulle vara föga lämpad att – när ett anslagsbeslut av riksdagen inte lagts till grund för författningsreglering – avgöra frågor som rör verkställighet av beslutet. Det kan i vart fall inte antas att det vid tillkomsten av grundlagens regler om finansmakten har varit lagstiftarens avsikt att regeringens beslut om verkställighet av riksdagens anslagsbeslut skulle kunna överprövas av domstol.

Mot denna bakgrund är alltså möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning mycket begränsade. Mycket speciella omständigheter skulle krävas för att en föreskrift – exempelvis om skatt – skulle åsidosättas med motiveringen att riksdagen gjort avsteg från reglerna om budgetprocessen. Det förefaller också tveksamt om bestämmelser i regeringsformen skulle ges nämnvärt större tyngd än reglering i riksdagsordningen. Det är snarast så att utomstående inte kan ha

något egentligt inflytande över, utan bara synpunkter på hur riksdagen tolkar sina interna regler (jfr Sterzel 2013: 7 ang. riksdagsordningen).

Å ena sidan innebär de små möjligheterna att pröva regler om riksdagens beslutsförfaranden att skillnaden mellan reglering i regeringsformen och informella institutioner minskar. Inte heller formella regler kommer förmodligen att ligga till grund för prövning. Å andra sidan framstår det som ännu mer uteslutet att ett beslut åsidosätts på grund av att en informell institution inte beaktas.

5. Avslutande kommentarer

Budgetprocessen är viktig, såväl för enskildas privatekonomi som för partierna och statsstyrelsen. Partierna har emellertid hittills inte sett något stort behov av grundlagsreglering. Flexibilitet har ansetts vara viktigare. Möjligen kan emellertid de senaste årens politiska kontroverser trots allt tyda på att det finns behov av reglering. Exempelvis har Långtidsutredningen bedömt att den nuvarande situationen är otillfredsställande och därför föreslagit att budgetprocessen förändras (SOU 2023:85: 316 ff.). Givetvis är det också möjligt att införa regler som kodifierar huvuddragen i den nuvarande processen. Det förefaller emellertid inte helt enkelt att formulera sådana regler så att de minskar risken för konflikter. De praktiska rättsliga konsekvenserna av ytterligare reglering skulle förmodligen också vara små.

I grunden råder ett spänningsförhållande mellan att även minoritetsregeringar har förväntningar på att kunna styra landet och att det i ett parlamentariskt system ytterst är riksdagsmajoriteten som bestämmer. Detta medför också att reglerna om budgetprocessen samspelar med reglerna om regeringsbildningen (Lindvall 2023; SOU 2023:85).

För en riksdagsmajoritet måste det framstå som mycket frestande att driva igenom förslag som den anser vara angelägna, även om det innebär brott mot informella institutioner eller kreativ tolkning av formella regler. Det krävs i så fall kanske ouppnåeligt mycket stoicism och övertygelse om att de långsiktiga värdena med att upprätthålla regelverket överväger omedelbara vinster med att genomdriva sakpolitiken. Måhända skulle en något ökad grad av formalisering, exempelvis genom att föra in grundläggande principer i regeringsformen fylla en funktion som samlande referenspunkter i den politiska debatten och i sin tur motverka att alltför stora och destruktiva konflikter uppkommer, även om det egentligen skulle ha mycket begränsade juridiska konsekvenser.

Referenser

- Bull, Thomas, 2004. "Konstitutionella snedsteg. En studie av svensk trohet mot grundlag", s. 71 – 89 i Smith, Eivind & Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag, sidhänvisning avser återpubliceringen i Thomas Bull, 2013. *Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke*. Uppsala: Iustus förlag.
- Förslag 1993/94:TK2 Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens förslag om författningsändringar och riktlinjer för den statliga budgetprocessen.
- HFD 2022, ref. 50.
- Hirschfeldt, Johan, 2024. Regeringsformen 9 kap., Lexino 2024-01-01 (JUNO).
- Lindvall, Johannes, 2023. "Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket", SOU 2023:93 Bilaga 8 till Långtidsutredningen.
- NJA 2018, s. 743.
- NJA 1988, s. 15.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Betänkande av Ekonomikommisionen.
- SOU 2008:115. *Finansmakten*. Rapport från en referensgrupp. Grundlagsutredningens rapport XIV.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*. Betänkande av Kommittén om en tydligare budgetprocess.
- SOU 2023:85. *Långtidsutredningen 2023*. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2023.
- Sterzel, Fredrik, 2018. *Finansmakten i författningen*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Sterzel, Fredrik, 2013. I 2013/14:RFR6, Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt.
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus.
- Sterzel, Fredrik, 2004. "Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi", s. 90–121 i Smith, Eivind & Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag.